

# Regeringens skrivelse

## 2000/01:151

Regeringens förvaltningspolitik

Skr.  
2000/01:151

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 augusti 2001

*Göran Persson*

*Britta Lejon*  
(Justitiedepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för arbetet med genomförandet av regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst och en allmän lägesbeskrivning avseende olika områden.

Regeringen har genom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ställt förvaltningspolitiken i blickpunkten och finner bl.a. mot den bakgrunden det angeläget att återkommande och samlat informera riksdagen om utvecklingen på det förvaltningspolitiska området.

|      |                                                                                                |    |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1    | Inledning.....                                                                                 | 4  |
| 2    | Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet .....                                                | 4  |
| 2.1  | Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet .....                                            | 4  |
| 2.2  | Genomförande av informationsinsatser om det<br>förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ..... | 5  |
| 2.3  | Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av<br>förvaltningen.....                     | 6  |
| 2.4  | Uppföljning av förvaltningspolitiken.....                                                      | 7  |
| 3    | Förändringar i statsförvaltningen .....                                                        | 7  |
| 3.1  | Produktion, sysselsättning och utbildning .....                                                | 7  |
| 3.2  | Organisationsförändringar inom statsförvaltningen .....                                        | 9  |
| 3.3  | Personalkonsekvenser till följd av strukturförändringar...                                     | 14 |
| 4    | Medborgarna i fokus .....                                                                      | 17 |
| 4.1  | Förtroendet för samhällets institutioner.....                                                  | 17 |
| 4.2  | Service i förgrunden.....                                                                      | 21 |
| 4.3  | Försöksverksamhet med servicedeklarationer.....                                                | 21 |
| 5    | En öppen förvaltning .....                                                                     | 23 |
| 5.1  | Offentlighetsprincipen .....                                                                   | 23 |
| 5.2  | Öppna Sverige.....                                                                             | 24 |
| 5.3  | Utvecklingsrådet för den statliga sektorn .....                                                | 25 |
| 5.4  | Utvärdering av begripligheten i myndighetstexter .....                                         | 25 |
| 6    | En förvaltning med förändringsförmåga och kvalitet .....                                       | 26 |
| 6.1  | Kvalitetsarbetet i staten.....                                                                 | 27 |
| 6.2  | Kartläggning av kvalitetsarbetet .....                                                         | 27 |
| 6.3  | Åtgärder för att stimulera systematiskt kvalitetsarbete.....                                   | 28 |
| 7    | Resultatstyrningen vidareutvecklas .....                                                       | 29 |
| 7.1  | Verksamhetsanpassad myndighetsstyrning .....                                                   | 30 |
| 8    | Staten som föredömlig IT-användare .....                                                       | 31 |
| 8.1  | Stor spridning av datorer och Internet .....                                                   | 31 |
| 8.2  | 24-timmarsmyndigheter.....                                                                     | 32 |
| 8.3  | Säker elektronisk överföring av dokument.....                                                  | 34 |
| 8.4  | Samhällets grundläggande information .....                                                     | 36 |
| 8.5  | Statens ansvar för infrastrukturen på IT-området .....                                         | 36 |
| 9    | Regler med kvalitet .....                                                                      | 38 |
| 9.1  | Skrivelse till riksdagen om regelförenkling.....                                               | 38 |
| 9.2  | Studier av olika typer av regleringar.....                                                     | 39 |
| 9.3  | Mandelkerngruppen – strategi för samordnade åtgärder<br>för regelförenkling .....              | 41 |
| 10   | Staten som föredömlig arbetsgivare .....                                                       | 42 |
| 10.1 | Uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik .....                                         | 43 |
| 10.2 | Avtalsrörelsen 2001 .....                                                                      | 61 |
| 10.3 | Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen .....                                         | 62 |
| 11   | Kompetens och etik .....                                                                       | 63 |
| 11.1 | Stöd till myndigheterna.....                                                                   | 63 |

|                                                                        |                                                                             |    |                  |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----|------------------|
| 11.2                                                                   | Regeringens chefsförsörjning .....                                          | 64 | Skr. 2000/01:151 |
| Bilaga                                                                 | Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av<br>förvaltningen ..... | 66 |                  |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 augusti 2001 ..... |                                                                             | 68 |                  |

Regeringen redovisade i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) riktlinjer för och krav på den framtida statliga förvaltningen. Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas fulla förtroende. Statsförvaltningen skall ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar samt vara framgångsrik och respekterad i det internationella samarbetet. I propositionen uttalade regeringen som sin avsikt att ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram skulle utarbetas.

Regeringen beslutade den 15 juni 2000 att offentliggöra och distribuera det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Programmet innehåller dels regeringens grundläggande värden för en långsiktig utveckling av förvaltningen, dels de åtgärder som regeringen genomför för att uppnå de förvaltningspolitiska målen.

Regeringen har genom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ställt förvaltningspolitiken i blickpunkten och finner bl.a. mot den bakgrunden det angeläget att återkommande och samlat informera riksdagen om utvecklingen på det förvaltningspolitiska området. Eftersom detta är första året som regeringen lämnar en skrivelse till riksdagen med en samlad redovisning av förvaltningspolitiken är det naturligt att den i sin struktur i stort sett utgår från handlingsprogrammet. Inledningsvis beskrivs förändringar i statsförvaltningen. Därefter redogör regeringen för arbetet med att genomföra det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. En allmän lägesbeskrivning avseende olika områden ges också, som visar bredden i det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet. Utformningen av den samlade förvaltningspolitiska redovisningen till riksdagen kommer att utvecklas vidare avseende såväl struktur som innehåll.

## 2 Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet

### 2.1 Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Utifrån de riktlinjer som angavs i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst genomför nu regeringen ett flerårigt förvaltningspolitiskt handlingsprogram – En förvaltning i demokratins tjänst. Kärnan i programmet är att medborgarna sätts i centrum i en demokratisk, rättssäker och effektiv förvaltning.

Statsförvaltningens verksamhet utgår ifrån de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som riksdag och regering har fattat. Kraven på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt.

Hur förvaltningen fungerar har inte bara en avgörande betydelse för det demokratiska samhällets funktionsduglighet och för människors förtroende för demokratin utan också för välfärd och ekonomisk tillväxt. Förvaltningen måste tillhandahålla tjänster på ett sådant sätt att den ger den största möjliga nytta för medborgare, företag, kommuner, organisationer m.fl. inom givna ekonomiska ramar. Att myndigheterna använder enkelt och begripligt språk i sina kontakter med medborgare, företag och medier är en förutsättning för god service och tillgänglighet i förvaltningen. Informationstekniken kan, om den används på rätt sätt, vara ett mycket kraftfullt redskap för att öka tillgängligheten till information och tjänster, förnya och effektivisera verksamhet och arbetsmetoder och – vad som är grundläggande – stärka demokratin och öppenheten. Därför måste målet för varje myndighet vara att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt också skall göras så. Men målet är också att tjänsterna skall vara tillgängliga för alla. De som inte kan, vill eller har förmågan att utnyttja den nya tekniken skall erbjudas tjänsterna på traditionellt sätt.

## 2.2 Genomförande av informationsinsatser om det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Omfattande informations- och utbildningsinsatser har genomförts för att presentera innehållet i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Målgrupper har framför allt varit verkschefer, ledamöter i statliga styrelser och råd samt statsanställda. Programmet har sänts ut till riksdagsmän, riksdagskanslier, EU-parlamentariker, verkschefer, ledamöter i statliga styrelser och råd, anställda i Regeringskansliet, fackliga organisationer m.fl. Seminarier har anordnats för alla verkschefer och regionala konferenser har genomförts för chefer och anställda. Alla statsanställda har fått en kort version av programmet. Den nya tekniken har använts i informationsspridningen. Ett e-brev har gått ut till alla statsanställda. Programmet finns på Justitiedepartementets webbplats och en särskild informationskanal har skapats för att ge bl.a. personaltidningarna på statliga myndigheter och fackföreningarnas tidningar information om hur genomförandet av programmet fortskrider.

Även inom försäkringskasseområdet har omfattande informationsinsatser skett genom bl.a. Riksförsäkringsverkets och Försäkringskasseförbundets försorg.

En opinionsundersökning har genomförts bland chefer och anställda inom statsförvaltningen i syfte att få en bild av vilken kännedom de har om programmet. Undersökningen visar bl.a. att de flesta myndighetschefer har god kännedom om programmet, att intresset för den egna myndighetens utveckling är stort bland de anställda och att en stor majoritet av de anställda känner delaktighet i de utvecklingsaktiviteter som pågår inom myndigheten. Bland dem bedöms bl.a. service, öppenhet och kontakter med medborgarna som angelägna frågor.

## 2.3 Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av förvaltningen

Skr. 2000/01:151

Programmet innehåller en rad åtgärder som skall lägga grunden för en långsiktig utveckling av förvaltningen. De syftar till att skapa organisations-, styr-, och ledningsformer som ger förutsättningar för att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet skall få genomslag i förvaltningen.

En fullständig förteckning över regeringens 37 åtgärder finns i *bilaga*. Några exempel på åtgärder som pågår eller planeras är:

- En försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog genomförs (se 4.3). I försöksverksamheten, som skall pågå i två år, deltar ett antal myndigheter med bred kontaktyta mot allmänheten och några försäkringskassor.
- En offentlighetskampanj genomförs – Öppna Sverige (se 5.2).
- En utvärdering av begripligheten i myndigheternas texter genomförs av Statskontoret (se 5.4)
- Styrningen av myndigheterna och deras verksamheter vidareutvecklas genom verksamhetsanpassning (se 7.1). Projektet syftar till att få till stånd departementsvisa seminarier mellan politisk ledning och verksamchefer för att förbättra styrningen.
- Utveckling av 24-timmarsmyndigheter, bl.a. genom åtgärder som att utforma konkreta mål och resultatmått för utvecklingsarbetet, baserade på de kriterier för 24-timmarsmyndigheten (se 8.2) som Statskontoret har tagit fram (Statskontoret 2000:21).
- En samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen pågår (se 10.3).
- En utredare har tillkallats för att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. Utredaren skall bl.a. belysa tillsynsbegreppets innebörd och tillsynens reglering.
- En utredare kommer att tillkallas för att utarbeta förslag till en ny verksförordning. Syftet med översynen är att skapa större tydlighet när det gäller dels de förvaltningspolitiska kraven på myndigheterna, dels tillämpningen av olika ledningsformer. Verksförordningen bör bli ett mer effektivt, tydligt och tidsenligt styrredskap.
- Omfattande utbildningsinsatser för ledamöter i statliga styrelser och råd planeras.

*Till de avslutade åtgärderna hör bl.a.:*

- Översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn, där regeringen nyligen beslutat om en proposition (prop. 2000/01:147).
- Översyn av Statens ansvarsnamnds funktion och kompetensområde m.m., där remissförfarande förbereds under hösten.

För att uppnå de mål för förvaltningspolitiken, som anges i den förvaltningspolitiska propositionen<sup>1</sup>, fordras ett kontinuerligt förändringsarbete på alla nivåer. En långsiktig utveckling förutsätter att förändringar prövas av enskilda myndigheter, ibland i samverkan. Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av statsförvaltningen syftar till att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för att de tre grundläggande värdena *demokrati, rättssäkerhet och effektivitet* skall få genomslag i hela förvaltningen. Resultaten av utvecklingsinsatserna behöver följas upp och utvärderas för att ge riksdag och regering ytterligare underlag för beslut om inriktning på framtida åtgärder.

I enlighet med vad som angavs i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1 utg. omr. 14, s. 78 ff.) införde regeringen under 1997 ett uppföljningssystem för arbetsgivarpolitiken. Uppföljningen omfattar samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Inom ramen för denna uppföljning begär regeringen årligen in uppgifter från myndigheterna om deras arbetsgivarpolitik och de mål de har för denna. Uppföljningen behöver utvecklas till att avse hela förvaltningspolitiken. Förutom en myndighetsspecifik återrapportering har regeringen behov av att få en allmän och bred bild av hur förvaltningen utvecklas. Detta behövs för att kunna bedöma om regeringens förvaltningspolitik leder till önskvärda resultat.

Ett arbete pågår därför med att utveckla bl.a. resultatindikatorer för att följa upp förvaltningspolitiken. Som ett led i utvecklingen av det framtida uppföljningssystemet har regeringen gett Statskontoret och Statistiska centralbyrån i uppdrag att genomföra en medborgarundersökning med ett förvaltningspolitiskt perspektiv.

### 3 Förändringar i statsförvaltningen

#### 3.1 Produktion, sysselsättning och utbildning<sup>2</sup>

I Årsredovisning för staten 2000 (skr. 2000/01:10) lämnas en redogörelse för utvecklingen av den statliga konsumtionen och produktionen. I detta avsnitt görs därför endast en kort sammanfattning där en jämförelse mellan utvecklingen inom den statliga sektorn och den kommunala sektorn lyfts fram. Förändringarna när det gäller utbildningsnivån redovisas också kort.

De avgränsningar och uppdelningar av statsförvaltningen som görs i detta avsnitt baserar sig på nationalräkenskaperna.

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>2</sup> Detta är en kort sammanfattning av det material som kommer att presenteras i Statskontorets rapport Staten i omvandling. Rapporten publiceras under hösten 2001.

De statliga myndigheterna är, tillsammans med kommuner och landsting, viktiga offentliga tjänsteproducenter. Men i ett långsiktigt perspektiv har den statliga tjänsteproduktionen endast svarat för en liten del av den totala produktionen av varor och tjänster, BNP, och ökningen har varit måttlig. Den offentliga sektorns expansion efter andra världskriget förklaras i stället främst av utbyggnaden av kommuner och landsting.

År 1950 var den statliga och den kommunala sektorn ungefär lika stora. De svarade då för omkring 5 procent av BNP. I dag uppgår motsvarande tal till nästan 8 respektive 20 procent.

De statliga myndigheterna växte dock i termer av produktion och sysselsättning ända fram till 1980-talets början.<sup>3</sup> Det statsfinansiella läget ställde krav på effektivisering och åtstramning inom den statliga sektorn, vilket medförde att produktion och sysselsättning började gå ned. I kommuner och landsting fortsatte däremot expansionen under hela 1980-talet och vändpunkten skulle komma först i början på 1990-talet.

Under senare delen av 1980-talet ökade produktionen av statliga tjänster, men däremot inte antalet statsanställda. Uppgången berodde först på att försvaret fick mer resurser i samband med 1987 års försvarsbeslut och att dåvarande Invandrarverket började expandera på grund av att antalet asylsökande successivt stigit från och med 1980-talets mitt.

1990-talets första hälft innebar en kraftig nedgång i antalet statsanställda, men produktionen av statliga tjänster fortsatte att stiga under decenniets början. Det berodde främst på att behovet av stöd till de arbetslösa i form av t.ex. arbetsmarknadsutbildning ökade. Även Invandrarverkets<sup>4</sup> produktion av tjänster steg och nådde en topp 1993.

Efter 1993 har den samlade produktionen av varor och tjänster, BNP, ökat kraftigt. Samtidigt har den statliga, med relativt små årliga variationer, legat kvar på en högre nivå jämfört med 1980-talet. Medan BNP stigit med en fjärdedel sedan 1993 har den statliga produktionen ökat med måttliga 4 procent. Omstruktureringar och effektiviseringar på de allra flesta statliga verksamhetsområdena har vägts upp av de satsningar på den högre utbildningen som präglat hela 1990-talet.

### *Sysselsättningen i staten*

Mätt i termer av sysselsättning har staten alltså sammantaget krympt under 1980- och 1990-talen. Antalet statsanställda uppgår år 2000 till 204 000<sup>5</sup>. Det är en minskning med över en femtedel sedan 1980, varav mer än hälften inföll under decenniet som gick.

Sysselsättningen har gått ned inom samtliga statliga verksamhetsområden utom den högre utbildningen och kulturen, som i stället ökat antalet anställda med 25 respektive 12 procent sedan 1990. De anställda vid universitet och högskolor är numera den största gruppen bland de statsanställda med en fjärdedel av sysselsättningen.

<sup>3</sup> Produktionen i offentlig sektor mäts från kostnadssidan, dvs. huvudsakligen som summan av löner, inköp av varor och tjänster och avskrivningar.

<sup>4</sup> Nuvarande Migrationsverket.

<sup>5</sup> Avser årsarbetskrafter, exkl. affärsverken, inkl. försäkringskassorna.

Det är försvaret som haft den kraftigaste nedgången. Antalet anställda har minskat med en tredjedel under perioden 1990–2000 och nedgången beräknas fortsätta till och med år 2004. Men även inom näringslivstjänster, framför allt den del som ligger utanför kommunikationsområdet, t.ex. skogsvårdsorganisationen och Lantmäteriverket, har nedgången i antalet anställda varit markant. Andra exempel på statliga verksamheter där sysselsättningen gått ned är inom arbetsmarknadsmyndigheterna, länsstyrelserna, polisen, domstolarna och skatteförvaltningen.

Huvudförklaringen till nedgången i antalet statsanställda står att finna i de besparingskrav som orsakats av försämrade statsfinanser. Andra orsaker är teknikutvecklingen och organisatoriska förändringar. Renodlingen av verksamheten till det som bedöms vara statliga kärnuppgifter har också bidragit till att antalet anställda gått ned.

### *De statsanställdas utbildningsnivå*

Staten har den högsta utbildningsnivån av arbetsmarknadens sektorer. Närmare 60 procent av de statsanställda har någon form av eftergymnasial utbildning och hela 36 procent är akademiker eller forskare. Den höga utbildningsnivån bland de anställda beror delvis på att de flesta universitet och högskolor är statliga och kräver minst en akademisk examen hos lärarna. Även om man inte räknar med högre utbildning och forskning har dock staten en stor andel högutbildade.

Andelen relativt lågutbildade i staten har minskat kraftigt sedan 1990, medan de med högre utbildning har ökat i motsvarande grad. Det har medfört att de med eftergymnasial utbildning nu, till skillnad mot 1990, är i majoritet.

Att utbildningsnivån i staten har blivit högre förklaras främst av att rationaliseringar och teknikutveckling gjort att det finns färre arbetsuppgifter där man klarar sig med en relativt låg utbildning. Dessutom har den statliga verksamheten renodlats genom att stödjande uppgifter har lagts ut på entreprenad. De allra flesta som har anställts av en statlig myndighet det senaste decenniet har genomgått någon typ av eftergymnasial utbildning.

## 3.2 Organisationsförändringar inom statsförvaltningen

**Regeringens bedömning:** Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Fortsatta effektivitetssträvanden bör i första hand handla om att det statliga åtagandet måste prövas med stor omsorg. Åtgärder behöver också vidtas kontinuerligt för att komma tillrätta med effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter etc.

Svensk statsförvaltning har under 1990-talet genomgått omfattande strukturförändringar och omorganiseringar. Krav på ökad effektivitet, decentralisering, rättssäkerhet och service har legat bakom beslut om avregleringar av statliga monopol, bolagiseringar av affärsverk och myn-

digheter, rationaliseringar inom flera tunga myndighetsområden samt tydligare åtskillnad mellan förvaltningen och domstolsväsendet. Sammantaget har detta medfört att statsförvaltningen har minskat i volym, bl.a. genom att verksamheten har renodlats och riktats in på kärnverksamheterna. Myndigheterna har blivit färre till antalet. Samtidigt har kvarvarande myndigheter i många fall blivit större till storleken. Antalet statliga myndigheter har mer än halverats från att ha varit 1 360 vid 1990-talets början till 590 år 1998. 35 procent av de anställda har berörts av att nya myndigheter bildats och drygt 40 procent av att myndigheter lagts ned under 1990-talet<sup>6</sup>. Denna utveckling har fortsatt in på 2000-talet och beror bl.a. på att myndigheter enligt regeringens bedömning inte är ändamålsenligt organiserade.

### **Fortsatt renodling av statlig verksamhet och samarbete mellan myndigheter**

Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta. Den innebär att en avgränsning av statens uppgifter eftersträvas. Syftet är bl.a. att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra rättssubjekt. Inriktningen är att värna om de statliga kärnverksamheterna i det fortsatta arbetet. De uppgifter som inte tillhör kärnverksamheterna bör avvecklas eller överlåtas till någon annan huvudman. Konkurrensutsatt verksamhet bör normalt inte bedrivas i myndighetsform.

Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Det innebär bl.a. att regeringen kontinuerligt bedömer vilka åtgärder som behövs för att komma tillrätta med de effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter etc.

Ett viktigt inslag i regeringens förvaltningspolitik är att utveckla former för samarbete mellan myndigheterna med hjälp bl.a. av den moderna informationstekniken. Det är ett sätt att förbättra myndigheternas service till medborgare och företag.

### *Ändrade associationsformer*

Sedan början av 1990-talet har regeringens politik varit att renodla myndighetsfunktioner till myndigheter och bolagisera statlig konkurrensutsatt verksamhet. Inriktningen har varit att ompröva det statliga åtagandet och avveckla eller överlåta de uppgifter, som inte hör till statens kärnverksamhet, till en annan huvudman. Detta har lett till att ett flertal affärsverk har bolagiserats samtidigt som den statliga bolagssektorn har minskat genom utförsäljning.

Det statliga företagandet dominerades länge av affärsverken. Genom dem hade staten kontroll över nationella basresurser, som skog, vatten och gruvor. Under 1990-talet gjordes flertalet affärsverk om till statliga bolag och i dag finns enbart ett fåtal affärsverk kvar, nämligen Svenska

<sup>6</sup> Budgetpropositionen för 2000 (prop. 1999/2000:1), volym 1 s. 299.

kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Så sent som den 1 januari 2001 bolagiserades SJ. Skr. 2000/01:151

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Statens pensionsverk (SPV) har själva föreslagit att hela eller delar av myndigheterna skall bolagiseras. I januari 2001 presenterade SMHI en rapport på uppdrag av regeringen med förslag på att hela verksamheten skall ombildas till ett aktiebolag. Statskontoret genomför nu, på uppdrag av regeringen, utredningar om förutsättningarna för SPV respektive SMHI att fortsätta som myndighet eller att helt eller delvis ombildas till aktiebolag.

### *Tydligare åtskillnad mellan förvaltning och rättsskipning*

Under 1990-talet kom förvaltningens och rättsskipningens uppgifter att alltmer särskiljas från varandra. Syftet var att stärka den enskildes rättsskydd. Renodlingen av den dömande verksamheten och annan myndighetsutövning kan dock sägas ha haft olika inriktning under olika perioder, vilket har bidragit till att domstolarnas verksamhetsområden först ökade, för att sedan minska. Under början av 1990-talet vidgades domstolarnas sfär, dels i och med att de tog över en del av andra myndigheters arbetsuppgifter, som t.ex. tillhandahållande av olika register, dels i och med att myndighetsbeslut oftare kom att överprövas i domstol i stället för i överordnad förvaltningsmyndighet.

I den omorganisering som nu pågår av domstolsväsendet är syftet att avgränsa domstolarnas uppgifter till den dömande verksamheten. Domarnas arbete skall renodlas till rättsskipning och de skall i ökad utsträckning ges möjlighet att specialisera sig. Vissa av domstolarnas tidigare uppgifter, som att tillhandahålla olika register och inskrivningar, har också flyttats över till andra myndigheter. Under år 2001 kommer t.ex. inskrivningen av företagsinteckningar att flyttas från Malmö tingsrätt till Patent- och registreringsverket och tingsrätternas bouppteckningsverksamhet att övertas av skattemyndigheterna.

### *Nya myndigheter genom renodling*

Renodling av myndigheters verksamhet kan också leda till att nya myndigheter bildas genom att uppgifter bryts ut ur redan befintliga myndigheter. Den nya valmyndigheten som inrättades den 1 juli 2001 är ett exempel på detta. Den har övertagit Riksskatteverkets tidigare ansvar som central valmyndighet och dess verksamhet kommer att inriktas på att förbereda och genomföra valen.

Ett annat exempel är den omstrukturering av centrala funktioner inom näringspolitiken som gjorts i syfte att skapa en tydligare och mer effektiv myndighetsstruktur. Vid årsskiftet 2000/2001 skapades tre nya myndigheter av flera näringspolitiska verksamheter; Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem och Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Nya myndigheter kan också bildas genom att nya uppgifter behöver utföras eller att vissa frågor bedöms som särskilt viktiga. Beslutet om att tilldelning och återkrav av studiestöd skall kunna överklagas har medfört

att en ny nämndmyndighet har inrättats, Överklagandenämnden för studiestöd. Den övertar också vissa frågor från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Skr. 2000/01:151

### **Sammanslagning av myndigheter**

Krav på att öka effektiviteten och garantera lika behandling över hela landet har bidragit till att verksamheten inom flera myndighetsområden har koncentrerats till färre och större myndigheter. Några av de nya myndigheter som har bildats eller kommer att bildas under 2001 är resultatet av att myndigheter med liknande verksamhet har slagits ihop.

Bland flera sammanslagningar kan följande nämnas. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bildades den 1 januari 2001 genom sammanslagningen av Försvarets forskningsanstalt (FOA) och Flygtekniska försöksanstalten (FFV). Sprängämnesinspektionen läggs vidare samman med Statens räddningsverk den 1 oktober 2001.

Den 1 januari 2001 bildades Arbetsmiljöverket av Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen. Under året har också tre nya myndigheter på forskningsområdet bildats som tillsammans ersätter nio myndigheter. De tre nya myndigheterna är Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

Motiven för sammanslagningarna anges ofta vara att det underlättar samarbetet och ger rationaliseringsvinster.

En samordning av några eller samtliga ombudsmän under regeringen har aktualiserats vid flera tillfällen. För närvarande utreds ett utvidgat skydd mot diskriminering. I samband med det skall även en samordning av diskrimineringslagstiftningen och ombudsmannaorganisationen övervägas.

### **Koncentration och samordning av statlig verksamhet**

Orsaken till att myndigheterna har blivit färre och större är främst att de med regional och lokal organisation har centraliserat delar av den regionala verksamheten eller slagit samman delar av organisationen. Motiven till detta har i regel varit bättre samordning, ökad rationalisering och effektivare styrning. I en del fall har regionala myndigheter bildats, vilkas ansvarsområden inte följer länsindelningen. År 1999 koncentrerades t.ex. skatteförvaltningens organisation genom att länsindelningen övergavs och ersattes av tio regionala myndigheter.

I vissa fall har centraliseringen gått längre. Genom en omorganisering 2000 togs Kriminalvårdsverkets regionala myndigheter bort, vilket har givit den centrala nivån, Kriminalvårdsstyrelsen, en starkare ställning. I samband med att Tullverket blev en myndighet 1999 omvandlades de regionala myndigheterna till regionkontor, som fick ökat ansvar för operativa uppgifter.

Även organisations- och strukturförändringarna inom försvaret har lett till neddragningar och koncentration på central, regional och lokal nivå. Bakgrunden är det positiva säkerhetspolitiska läget som har medfört att försvaret har ändrat inriktning från ett brett invasionsförsvar till ett flexi-

belt och lättroligt insatsförsvaret. Integration, renodling och koncentration är ledorden i det nya försvaret och förändringarna kan därmed sägas ligga i linje med övriga delar av staten.

I den pågående omorganiseringen av domstolsväsendet ingår även en koncentration av tingsrättsorganisationen. Syftet med organisationsförändringarna är att åstadkomma ett domstolsväsende som kan tillgodose medborgarnas krav på verksamheten också i framtiden. Ledord i förändringsarbetet har bl.a. varit renodling av domstolarnas och domarnas arbetsuppgifter, underlätta rekrytering, kvalitetssäkring och kompetensutveckling, samordning med rättsväsendets övriga myndigheter, men också tillgängligheten för allmänheten. En del i reformarbetet är förändringarna av den yttre tingsrättsorganisationen. Omorganisationen av tingsrätterna har bl.a. anpassats efter de regionala förutsättningarna. I allt väsentligt innebär förändringarna att större domkretsar har bildats med en chef för hela domkretsen. I vissa domkretsar kommer emellertid verksamheten att bedrivas på två eller flera orter. Regeringen avser nu att låta utvärdera genomförda organisationsförändringar.

### *Samverkan mellan myndigheter*

Samverkan mellan myndigheter sker inte enbart genom omorganiseringar utan också genom att tillfälliga organ eller informella nätverk bildas. Organiseringen kan då ske kring centrala frågor där flera myndigheter är inblandade. Ett exempel är samarbetet i territoriella gränsfrågor mellan Tullverket och olika myndigheter. Det gäller bl.a. samarbetet dels med Jordbruksverket när det gäller införsel av djur och växter, dels med Läke-medelsverket när det gäller införsel av läkemedel.

Med hjälp av den moderna informationstekniken underlättas samverkan mellan myndigheter. Servicen kan också förbättras genom en samlad information. Ett flertal ämnesportaler, t.ex. Operation kvinnofrid och Företagarguiden, har bildats av myndigheter med verksamhet inom närbesläktade områden.

Ett annat exempel är Projekt Medborgarterminal som skapades 1999 av fem myndigheter: Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden, Premiepensionsmyndigheten, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket. På deras gemensamma portal, Medborgartorget, finns central information om myndigheternas tjänster när det gäller jobb, skatter, socialförsäkringar, etc. Projektet är en försöksverksamhet. Företagarguiden, som är en myndighetsportal med företagsrelevant myndighetsinformation för blivande och befintliga företagare, är ett samarbetsprojekt mellan 23 myndigheter.

### **Försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan**

En försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan pågår sedan 1997 i Kalmar, Gotlands och Skåne län samt i Västra Götalands län sedan 1999. Försöket innebär att den regionala ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har ändrats genom att ansvaret för regionalt utvecklingsarbete har överförs från länsstyrelsen till ett kommunalt

självstyrelseorgan. Försöksverksamheten syftar till att fördjupa den demokratiska förankringen av det regionala utvecklingsarbetet.

Skr. 2000/01:151

Enligt den parlamentariska regionkommittén (PARK), som har gjort en utvärdering av försöksverksamheten, är huvudintrycket positivt. Man anser också att försöket bör förlängas till utgången av 2006 och omfatta fler län. Regeringen avser att förelägga riksdagen en proposition under hösten 2001.

### 3.3 Personalkonsekvenser till följd av strukturförändringar

**Regeringens bedömning:** Statsförvaltningen har under 1990-talet genomgått mycket omfattande förändringar. Antalet statsanställda har minskat från ca 410 000 till ca 226 000<sup>7</sup>. Sedan 1990 har 62 000 statsanställda sagts upp.

Regeringen bedömer att resultatet av Trygghetsstiftelsens individanpassade arbetsformer samt det sätt som de statliga arbetsgivarna sköter avvecklingen av personalen medfört fortsatt goda resultat, bl.a. genom att

- andelen öppet arbetslösa inom stiftelsens avtalsområde sjunker relativt snabbt över tid och går efter ett par år ned under 5 procent av de uppsagda
- de statsanställda hävdar sig väl på arbetsmarknaden.

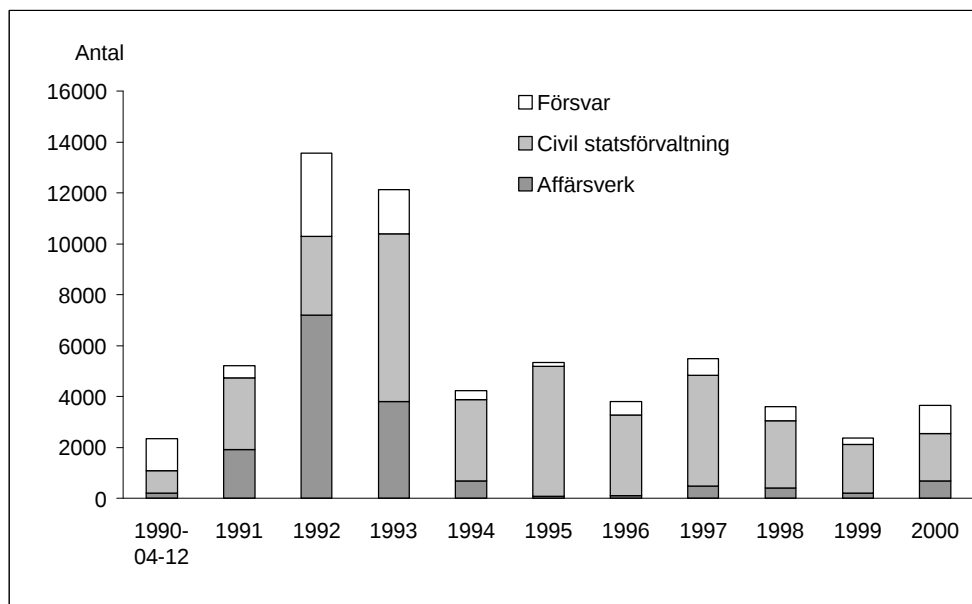
Strukturförändringarna under 1990-talet har berört ett relativt stort antal statsanställda. Regeringen har sedan kompletteringspropositionen 1991/92:150, årligen redovisat vilka personalkonsekvenser som uppstått till följd av genomförda strukturförändringar. Bakgrunden till dessa redovisningar är bl.a. finansutskottets uttalande om riksdagens behov av information om effekterna av strukturförändringarna inom statsförvaltningen (bet. 1990/91:FiU37, s. 10).

I det följande redovisar regeringen sin övergripande statistik vad gäller personalkonsekvenserna av *genomförda* strukturförändringar. De bedömningar som respektive departement gör vad gäller *framtida konsekvenser* av aktuella förslag kommer att redovisas under verksamhetsområdet Staten som arbetsgivare (utgiftsområde 2) i budgetpropositionen för 2002.

Personalkonsekvenserna i termer av antal uppsagda tydliggörs om affärsverken tas med i beräkningarna, eftersom det i många fall skedde kraftiga personalminskningar inom verken innan de bolagiserades.

Sedan 1990 har 62 000 statsanställda sagts upp. Antalet uppsagda har dock varierat kraftigt mellan åren och närmare en tredjedel av uppsägningarna skedde inom de tidigare affärsverken strax innan de bolagiserades. Antalet uppsagda per år uppgick som mest till drygt 13 400. Under 2000 uppgick de till närmare 3 700 (diagram 3.1).

<sup>7</sup> Avser antalet statsanställda år 2000, inkl. affärsverken, exkl. försäkringskassorna.



Källa: Trygghetsstiftelsen.

Av de uppsagda under 2000 var ca 1 700 anställda inom civil statsförvaltning, 1 120 inom försvaret och ca 700 inom affärsverken.

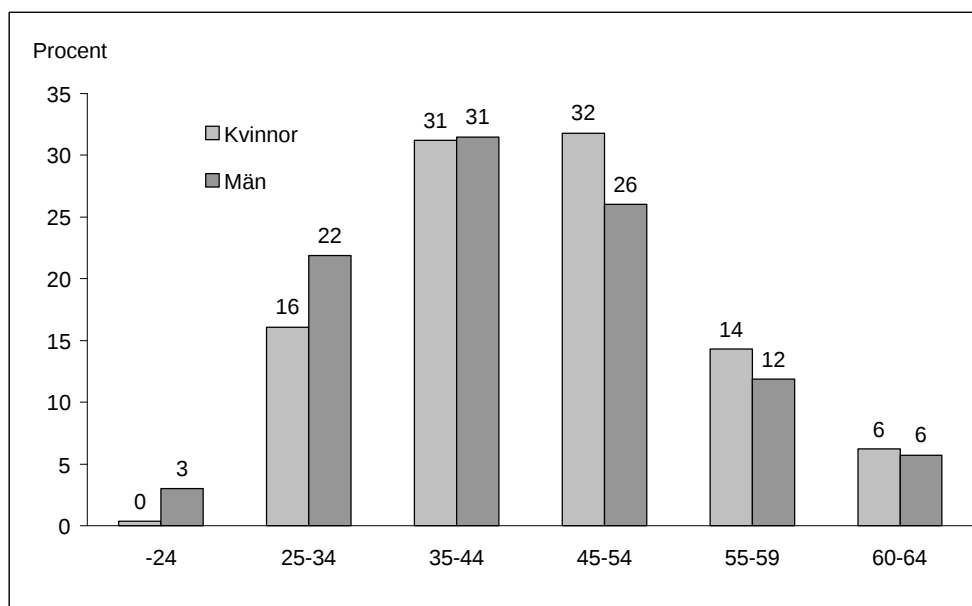
År 2000 var knappt 44 procent av de statligt anställda kvinnor. Tabell 3.1 visar andelen uppsagda kvinnor i staten sedan 1994. Som synes har andelen under de senaste åren stämt rätt väl med könsfördelningen i staten som helhet. Omstruktureringen inom försvaret har bidragit till att höja andelen uppsagda män under de två senaste åren, men även uppsägningar inom infrastrukturverken har haft samma effekt.

Tabell 3.1 Andel uppsagda kvinnor i staten respektive den totala andelen kvinnor i staten 1994–2000, procent

| År   | Andel kvinnor i inflödet till Trygghetsstiftelsen<br>Procent | Andel kvinnor i staten<br>Procent |
|------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 2000 | 41,2                                                         | 43,5                              |
| 1999 | 44,9                                                         | 42,6                              |
| 1998 | 44,8                                                         | 42,1                              |
| 1997 | 54,3                                                         | 41,5                              |
| 1996 | 54,9                                                         | 41,2                              |
| 1995 | 47,8                                                         | 41,1                              |
| 1994 | 52,1                                                         | 44,0                              |

Källa: Trygghetsstiftelsen.

Diagram 3.2 Andel uppsagda i statsförvaltningen fördelade efter ålder och kön 2000, procent



Källa: Trygghetsstiftelsen.

Andelen uppsagda som är 55 år eller äldre sjönk markant under år 2000 jämfört med de närmast föregående åren, vilket till stor del kan förklaras av ändrade regler för finansiering av pensionsersättningar.

Vid utgången av år 2000 hade 65 procent av de uppsagda under 1999 avaktualiserats hos Trygghetsstiftelsen. Ytterligare 15 procent var i mål-inriktad åtgärd eller hade tillfälliga anställningar. 12 procent var öppet arbetslösa, varav knappt 60 procent var över 55 år.

Skillnaden i resultat mellan åldersgrupperna upp till 55 år är liten. Uppsagda i åldersgruppen 45–54 år får t.ex. arbete i nästan samma utsträckning som de uppsagda i den yngsta åldersgruppen och det är inte heller några stora skillnader mellan könen.

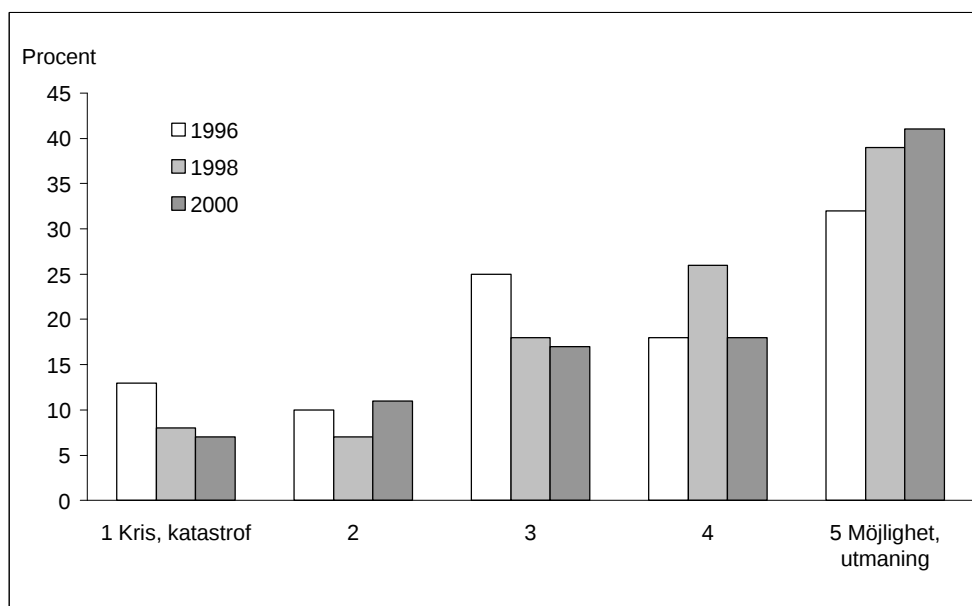
Andelen öppet arbetslösa sjunker dock relativt snabbt över tid och går efter ett par år ned under 5 procent av de uppsagda, varav de allra flesta är över 55 år.

Enligt Trygghetsstiftelsen kan de goda resultat som uppnås delvis hänföras till att de statsanställda hävdar sig väl på arbetsmarknaden. Av de uppsagda som får nya arbeten (fasta och tidsbegränsade på mer än ett år) gick år 2000

- 24 procent till statliga sektorn (22 procent 1999)
- 16 procent till kommunala sektorn (15 procent 1999)
- 60 procent till den privata sektorn (63 procent 1999).

Trygghetsstiftelsen gör regelbundna kundundersökningar. En standardfråga som ställs till uppsagda ca ett år efter uppsägningen är: Så här i efterhand. Hur ser Du på att Du blev uppsagd eller övertalig och måste försöka skaffa Dig ett nytt arbete? Du kan svara på en skala mellan 1 och 5, där 1 betyder kris eller katastrof och 5 betyder en möjlighet eller utmaning.

Diagram 3.3 De uppsagdas inställning till sin situation 1996, 1998 och 2000, procent



Källa: Trygghetsstiftelsen.

Omkring 17 procent av de uppsagda är ca ett år efter uppsägningen fortfarande negativa till sin situation. Uppemot 60 procent upplever det som positivt, resten som i vart fall inte sämre. Skillnaderna mellan könen är små. Medelvärdet för skalan 1–5 är totalt 3,8, för kvinnor 3,7 och för män 4,0. Det positiva resultatet skall inte tolkas som en negativ värdering av de arbeten som lämnas. Uppsägningen tvingar snarare fram ställningstaganden och öppnar resurser för utveckling.

## 4 Medborgarna i fokus

### 4.1 Förtroendet för samhällets institutioner

**Regeringens bedömning:** Sverige har en statsförvaltning som håller hög kvalitet. Genomförda undersökningar visar att förtroendet för de statliga myndigheterna är stort.

En av huvudpunkterna i regeringens förvaltningspolitik är att den statliga verksamheten måste ha tydligt medborgarfokus. En viktig förutsättning för en bra relation mellan förvaltning och medborgare är att medborgarna känner förtroende för de institutioner de kommer i kontakt med. Målsättningen är att medborgarnas förtroende för alla delar av den statliga förvaltningen skall vara fortsatt stort. Regeringen avser därför att följa utvecklingen på området för att vid behov kunna identifiera angelägna insatsområden. Medborgarundersökningar skall utgöra en del i uppföljningen av förvaltningspolitiken. Förändringar över tiden kan ge indikatorer på att vissa frågor kräver ökad uppmärksamhet.

Förtroende kan ses som en förväntan på att en institution arbetar för medborgarens bästa och inte missbrukar sin maktposition.<sup>8</sup>

Förklaringen till vad som ligger bakom olika förtroendebedömningar är komplicerad. Forskningen har visat att det rör sig om ett samspel mellan *för det första* utvärdering av institutionernas existerande verksamhet när det gäller trovärdighet och kvalitet, *för det andra* medborgarintresset för institutionens verksamhet, dvs. institutionens upplevda betydelse, och *för det tredje* rådande sociokulturella värderingar i samhället eller med andra ord opinionsklimatet. Den som är positiv till en samhällsinstitution tenderar också att värdera andra institutioner positivt.<sup>9</sup>

I detta avsnitt refereras några av de förtroendeundersökningar som har gjorts bland medborgarna, nämligen Europabarometern och SOM-institutets<sup>10</sup> undersökningar.

### *Förtroendet för samhällsinstitutioner i Sverige och EU*

Förtroendeundersökningar görs på olika områden som medier och samhälle samt inom Europeiska unionen (EU). I den Eurobarometer, som utfördes under år 2000, jämfördes förtroende i EU-länderna för en rad samhällsinstitutioner såsom polis, skolväsende och rättsväsende (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Förtroende för några samhällsinstitutioner i Sverige och EU 2000, balansmätt och andelar i procent

|                    | Sverige    |     | Balans-<br>mått | EU 15      |     | Balans-<br>mått |
|--------------------|------------|-----|-----------------|------------|-----|-----------------|
|                    | Förtroende |     |                 | Förtroende |     |                 |
|                    | Ja         | Nej |                 | Ja         | Nej |                 |
|                    | Procent    |     |                 |            |     |                 |
| Polisen            | 76         | 20  | 56              | 70         | 26  | 44              |
| Försvaret          | 72         | 19  | 53              | 71         | 20  | 51              |
| Rättsväsendet      | 62         | 31  | 31              | 50         | 44  | 6               |
| Skolväsendet       | 60         | 34  | 26              | 65         | 29  | 36              |
| Offentliganställda | 52         | 35  | 17              | 45         | 45  | 0               |
| Storföretagen      | 35         | 53  | −18             | 35         | 54  | −19             |

Källor: Eurobarometer, EU-kommissionen, report no 54, 2001 och Statskontoret. Anm.

Balansmätt är differensen mellan andelen som har förtroende för institutionerna och de som inte har det. De som svarat vet ej redovisas inte här.

Generellt sett har svenskarna större förtroende än EU-genomsnittet för de flesta institutionerna. Undantaget är skolväsendet där EU-genomsnittets balansmätt i stället är högre. Av de studerade områdena är polisen den institution som svenskarna har störst förtroende för. Den genomsnittliga EU-medborgaren däremot har störst förtroende för försvaret. Svenskarnas syn på storföretagen är övervägande negativ. Denna syn sammanfaller med vad man tycker inom EU.

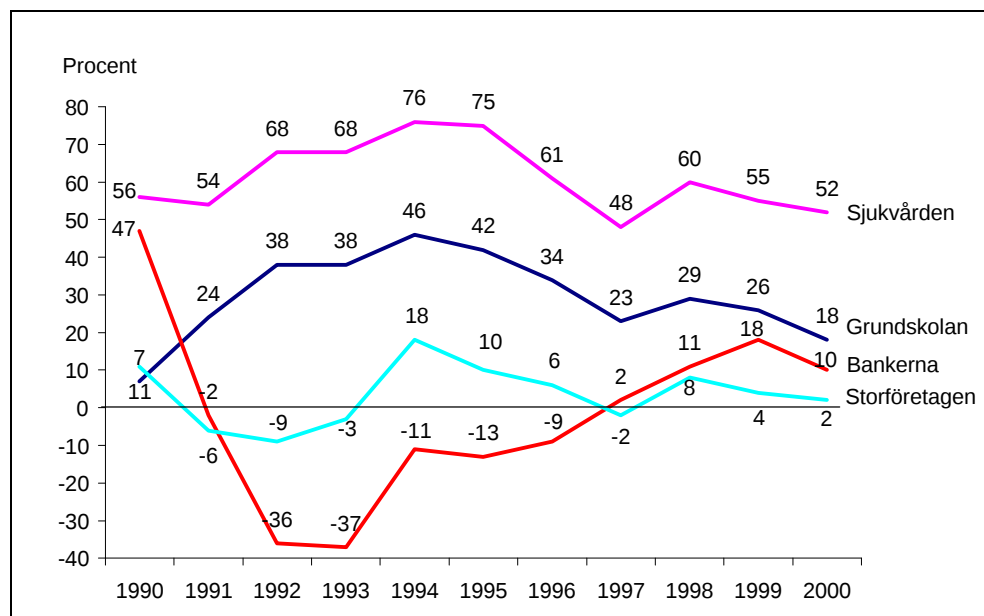
<sup>8</sup> "Förtroendet för medierna", Elliot, 1997, s. 41.

<sup>9</sup> "Ett missnöjt folk?", Holberg och Weibull, red., 1997.

<sup>10</sup> SOM står för Samhälle, Opinion och Media.

Allmänhetens förtroende för samhällets institutioner över tiden har undersökts av SOM-institutet. I mätningarna ingår verksamheter såsom utbildning, sjukvård och polis (diagram 4.1 och 4.2).<sup>11</sup>

Diagram 4.1 Förtroendet för några samhällsinstitutioner under 1990-talet, balansmätt i procent



Källor: SOM-institutet och Statskontoret.

Alla de undersökta institutionerna, utom bankerna, visar en relativt likartad trend under 1990-talet. Balansmåten steg gradvis under decenniets första hälft för att nå sin kulmen under valåret 1994 och därefter sjunka till lägre nivåer fram till 1997. Förtroendet ökade något mellan 1997 och 1998, men sedan dess kan en viss tillbakagång noteras.

Sjukvården är den offentliga institution som svenskarna har mest förtroende för, även om det har sjunkit markant under senare halvan av 1990-talet. Att sjukvården ligger högre än andra studerade områden kan vara ett uttryck för att den uppfattas som viktig för många medborgare.

Även om förtroendet för de svenska storföretagen är förhållandevis lågt ligger det betydligt högre i SOM-institutets undersökning än i Eurobarometern.

Den mest dramatiska utvecklingen har bankerna haft. Mellan 1990 och 1993, som var bankkrisens år, sjönk allmänhetens förtroende dramatiskt. Sedan dess har det inte återhämtat sig till fullo. Detta visar att tilliten snabbt kan försämrats, men att den kan vara svårare att vinna tillbaka.

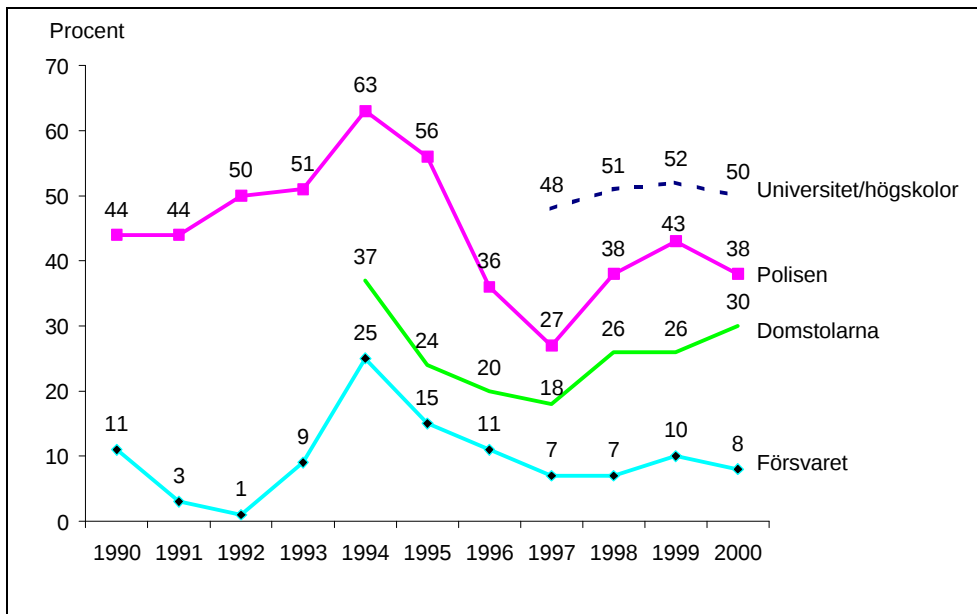
### Förtroendet för de statliga myndigheterna

Samma tendenser som hos de kommunala och privata institutionerna kan observeras hos de statliga (diagram 4.2). Under valåren 1994 och 1998

<sup>11</sup> Vissa skillnader finns i förhållande till Eurobarometern. Exempelvis frågar SOM-institutet efter förtroendet för domstolarna medan barometern avser det vidare begreppet rättsväsendet.

har förtroendet för institutionerna ökat, vilket kan förklaras av att deras verksamhet får större uppmärksamhet och av att människor känner en positiv förväntan på framtiden<sup>12</sup>.

Diagram 4.2 Förtroende för några statliga institutioner under 1990-talet, balansmätt i procent



Källor: SOM-institutet och Statskontoret.

De flesta statliga institutionerna får bättre betyg än de privata. Undantaget är försvaret som numera åtnjuter lägre förtroende än bankerna. Värt att notera är också att försvaret har ett mycket lägre balansmätt i SOM-institutets undersökningar än i Eurobarometern (tabell 4.1 och diagram 4.2).

Av de undersökta statliga institutionerna har den högre utbildningen, dvs. universitet och högskolor, och polisen det högsta förtroendet hos medborgarna.

Förtroendet för försvaret ökade mycket kraftigt mellan 1993 och 1994. Även om 1994 var ett valår, vilket enligt forskningen i sig drar upp resultaten, så kan en så stor ökning ha flera andra orsaker. Exempel på händelser 1994 som kan ha påverkat utvecklingen, var att myndigheten Försvarsmakten inrättades och Partnerskap för fred med Sverige som deltagare bildades. Sverige deltog också i FN-operationer och fick stor uppmärksamhet i medierna.

Medan sjukvården och grundskolan har haft en negativ utveckling av förtroendet efter 1997, har de statliga institutionerna i stället fått en uppgång t.o.m. 1999. Under 2000 har också de statliga institutionerna, utom domstolarna, haft en nedgång. För polisen har svängningen varit särskilt kraftig, vilket också är genomgående för deras förtroendeutveckling under hela 1990-talet.

Kvinnorna hade under år 2000 generellt högre förtroende än männen för de statliga institutionerna utom för universitet och högskolor. För polisen var kvinnornas förtroende markant högre. Sjukvården och grundskolan fick däremot ungefär samma betyg från män som från kvinnor.

<sup>12</sup> "Ljusnande framtid", Holmberg & Weibull (red), 1999, s. 49–50.

Ungdomarna i Sverige, dvs. de mellan 15 och 29 år, har högst förtroende för de flesta offentliga institutioner jämfört med de äldre. Det stora undantaget är förtroendet för polisen. I de flesta fall sjunker förtroendet för institutionerna med ökad ålder. Detta gäller dock inte sjukvården, där nivån är relativt konstant över åldrarna.

I regel har de högutbildade större förtroende för de offentliga institutionerna än de med lägre utbildning. Undantaget är grundskolan som de högst utbildade i samhället har minst förtroende för.

En kraftig skillnad i förtroende för de undersökta offentliga institutionerna kan urskiljas mellan dem som har svenskt medborgarskap och dem som har utländskt. Utländska medborgare har betydligt lägre tilltro till offentlig sektor och särskilt till de svenska domstolarna. Endast för grundskolan har de två grupperna någorlunda lika stort förtroende.

## 4.2 Service i förgrunden

Medborgarfokuset innebär att statsförvaltningens service hamnar i förgrunden. Målet för regeringens satsning på service inom ramen för det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet är trefaldigt.

*För det första* handlar det om att göra myndigheters information och tjänster mer tillgängliga. Medborgare och företag skall kunna få information, ställa frågor, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden när det passar dem oberoende av myndigheters kontorstider och geografiska belägenhet. I detta sammanhang brukar 24-timmarsmyndigheter användas som vägledande begrepp, dvs. myndigheter med elektronisk dygnetrunt-service alla veckans dagar.

*För det andra* handlar det om att stärka medborgarnas insyn och delaktighet i myndigheternas verksamhet. Medborgare och företag skall veta vad de kan förvänta sig av den myndighet de vänder sig till i ett ärende samt kunna lämna synpunkter och vara med och påverka den verksamhet de berörs av.

*För det tredje* handlar det om att öka myndigheters samverkan med såväl varandra som med kommuner, landsting och näringsliv. Medborgare och företag skall enkelt kunna hämta och lämna information som är relevant i varje enskild situation oavsett hur informationsansvaret är fördelat mellan statliga myndigheter eller mellan stat, kommun och landsting. Detta är viktigt för att öka tilliten till förvaltningen, få en service som passar medborgarnas och företagens behov samt stärka medborgarnas delaktighet i det demokratiska systemet. Ett högt förtroende för en myndighet behöver inte betyda att myndigheten erbjuder tillräcklig service.

## 4.3 Försöksverksamhet med servicedeklarationer

En försöksverksamhet med servicedeklarationer och servicedialog har på regeringens uppdrag påbörjats under år 2001 vid ett tjugotal statliga myndigheter.

Försöksverksamheten består av tre delar: att utforma och offentliggöra en servicedeklaration, att föra en servicedialog och att integrera synpunkterna i verksamhetsutvecklingen.

Varje myndighet skall utforma en deklaration som ger tydlig, relevant och förpliktande information om dess utbud av tjänster och servicenivå på tjänsterna. Exempel på vad informationen kan avse är handläggnings-tider och väntetider för olika typer av ärenden samt tjänster som finns tillgängliga på elektronisk väg.

- Varje myndighet skall kontinuerligt och systematiskt samla in och beakta användarnas synpunkter på myndighetens tjänsteutbud och service.
- Varje myndighet skall tillvarata och integrera användarnas synpunkter på tjänsteutbud och service i arbetet med att utveckla verksamheten.
- Varje myndighet har ett självständigt ansvar att utifrån dessa riktlinjer genomföra uppdraget på ett sätt som bäst passar myndigheten. Varje myndighet får själv bestämma om uppdraget skall omfatta hela eller väsentliga delar av myndighetens verksamhet. Arbetet skall ske inom ramen för givna ekonomiska resurser och med utgångspunkt i gällande lagar och förordningar.

I försöksverksamheten deltar ett femtontal statliga myndigheter och sex försäkringskassor (tablå 4.1). Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket representeras av en eller ett par myndigheter på regional nivå.

Tablå 4.1 Myndigheter som deltar i försöksverksamheten

|                                                        |                                                                                      |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Arbetsmarknadsstyrelsen                                | Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten i Västra Götaland, Skattemyndigheten i Skåne |
| Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa              | Skåne läns allmänna försäkringskassa                                                 |
| Jordbruksverket                                        | Stockholms läns allmänna försäkringskassa                                            |
| Länsstyrelsen i Dalarnas län                           | Tullverket                                                                           |
| Länsstyrelsen i Jönköpings län                         | Uppsala läns allmänna försäkringskassa                                               |
| Länsstyrelsen i Skåne län                              | Verket för högskoleservice                                                           |
| Länsstyrelsen i Västra Götalands län                   | Verket för näringslivsutveckling                                                     |
| Migrationsverket                                       | Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa                                      |
| Patent- och registreringsverket                        | Östergötlands läns allmänna försäkringskassa                                         |
| Premiepensionsmyndigheten                              |                                                                                      |
| Riksförsäkringsverket                                  |                                                                                      |
| Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Norrbottens län |                                                                                      |

För att underlätta arbetet med servicedekclarationer och servicedialog är erfarenhetsutbytet mellan de deltagande myndigheterna viktigt. Stats-

kontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd har därför fått i uppdrag av regeringen att samordna projektet, ge metodstöd samt bidra till erfarenhetsutbytet. En projektarbetsplats på Internet har skapats och under det tvååriga försöket kommer också ett flertal gemensamma aktiviteter att äga rum.

Skr. 2000/01:151

## 5 En öppen förvaltning

**Regeringens bedömning:** Offentlighet är en grundprincip i det svenska samhället. Arbetet i kampanjen Öppna Sverige visar att en god tillämpning av offentlighetsprincipen inte kommer av sig själv. Öppenhet är en attityd- och kunskapsfråga som ständigt måste hållas vid liv. Detta är ett ledningsansvar. All personal i offentlig förvaltning måste ha kunskap om reglerna för offentlighet och sekretess och förmåga att tillämpa dem i sin verksamhet. Arbetsorganisation och rutiner skall underlätta åtkomsten av information.

Regeringen bedömer att kunskapen om offentlighetsprincipen och dess tillämpning är otillräcklig och att myndigheternas arbete för att öka öppenheten därför bör följas noga.

### 5.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en hörnsten i den svenska demokratin och en viktig del av förvaltningspolitiken. Den regleras bland annat i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. Medborgare och medier skall ha tillgång till upplysningar efter eget val och oberoende av myndigheternas informationsverksamhet. Att medborgarna har kunskap om offentlighetsprincipen innebär att de känner till och begriper reglerna och vet hur de kan utnyttja dem i praktiken. En öppen myndighet innebär att

- medborgarna har goda möjligheter till insyn i dess verksamhet
- den enskilde får god information i sitt ärende
- arbetsklimatet i organisationen uppmuntrar till intern debatt och att de anställda är delaktiga i utvecklingen av verksamheten.

Öppenheten är grunden för allmänhetens förtroende för myndigheter och förvaltningar – och därmed för demokratin. Undersökningar visar att detta förtroende har minskat under senare år. Det vilar alltså ett stort ansvar på politiker och tjänstemän i den offentliga sektorn att hålla kvar allmänhetens förtroende på en hög nivå.

Vårt land har ett regelverk som ger möjligheter till mycket god insyn, men det finns klara brister i de anställdas kunskaper och därmed även i efterlevnaden av reglerna. En annan oroande faktor är att det finns studier som pekar på att tystnaden på de offentliga arbetsplatserna ökat. Många känner inte till eller vågar inte använda sig av sin lagstadgade yttrande- och meddelarfrihet.

Kampanjen Öppna Sverige är ett regeringsinitiativ för att göra svensk förvaltning till ett internationellt föredöme med avseende på öppenhet i samhället mot medborgare, företag och medier. Kampanjen, som startade hösten 2000, drivs gemensamt av staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Öppna Sveriges uppdrag är att bidra till att förbättra myndigheters och andra offentliga förvaltningars öppenhet mot medborgarna och förbättra medborgarnas kunskap om offentlighetsprincipen.

### *Undersökningar*

Som ett led i förberedelserna för kampanjen lät rådet för Öppna Sverige göra en studie under hösten 2000 av allmänhetens klagomål till Justitieombudsmannen över offentlighetsprincipens praktiska tillämpning. Dessa klagomål utgör drygt 6 procent av den totala ärendemängden. En tredjedel av dem handlade om svårigheter att få ut allmänna handlingar. Vanligen dröjde myndigheterna orimligt länge med utlämnandet eller förhållade det så att det kunde tolkas som en dold vägran. I 15 procent av fallen hade myndigheter uttryckligen vägrat att lämna ut handlingar med hänvisning till sekretesslagen, medan anmälaren ansåg att de bort lämnas ut. Hela 40 procent av ärendena gällde klagomål på bemötande, service eller kommunikeringen av ärenden. En slutsats av studien är att den vanligaste orsaken till de brister som kommer i dagen är att tjänstemännen inte behärskar regelsystemet. På många håll saknas rutiner för att säkerställa kompetensen.

Öppna Sverige har också låtit Statistiska centralbyrån undersöka medborgares och tjänstemäns syn på myndigheternas öppenhet. Få medborgare var intresserade av att få insyn i myndigheternas verksamhet. De var vanligen nöjda med de offentliga verksamheter som de själva haft närbkontakt med. Myndigheternas långa handläggningstider och brist på service fick mest kritik. Telefonkontakterna ansågs tidsödande och hemsidorna svåra att överblicka. Informationstexter och blanketter är ofta svårförståeliga. De yngsta och de äldsta hade särskilt svårt att hitta informationen.

### *Aktiviteter under 2000–2001*

Öppna Sverige verkar för att

- förbättra tillämpningen av offentlighetsprincipen inom den offentliga sektorn
- verka för en större öppenhet på arbetsplatserna i den offentliga sektorn
- sprida kunskap och medvetenhet om öppenhetsfrågor i samhället
- skapa engagemang och debatt.

För att stimulera debatten om öppenhet genomförde Öppna Sverige fyra hearingar under våren 2001 på temat "Offentlighetsprincipen, demokratin och förvaltningens öppenhet" på olika platser i landet. Ledande forskare, journalister och förvaltningsföreträdare medverkade.

I den decentraliserade statsförvaltningen och inom de självständiga kommunerna och landstingen måste ett engagemang för att förbättra öppenheten vara ett frivilligt åtagande. Institutionerna sätter själva sina mål och beslutar om sina insatser.

Ett upprop skickades ut till politiker och högre chefer inom hela den offentliga sektorn i november 2000. Deras organisationer inbjöds att delta i Öppna Sverige. För närvarande – i augusti 2001 – deltar sammanlagt 71 statliga myndigheter, 16 landsting, 106 kommuner och 9 försäkringskassor i kampanjen.

Medverkan i Öppna Sverige innebär bland annat att ledningen skall utse en projektledare för öppenhetsfrågorna i organisationen. Denna blir nyckelperson i det interna arbetet och fungerar normalt som planerare, rådgivare och stöd för linjecheferna. Han eller hon kan ge ledningen förslag om hur man kan arbeta med öppenhetsfrågorna på den egna arbetsplatsen och hur kunskapsbrister och svagheter i regelsystemets tillämpning kan kartläggas och åtgärdas. Öppna Sverige stöttar projektledarna med information, utbildning och erfarenhetsutbyte.

Öppna Sverige agerar för att kommunerna på sina webbplatser skall informera medborgarna om offentlighetsprincipen och hur den kan utnyttjas.

Öppna Sverige kommer också att ägna särskild uppmärksamhet åt grupper som kan ha svårt att ta del av förvaltningens information, såsom funktionshindrade och invandrare. Undervisningssystemet kommer att bearbetas för att frågor om offentlighetsprincipen och dess demokratiska betydelse skall få ett utrymme i undervisningen.

### 5.3 Utvecklingsrådet för den statliga sektorn

De centrala parterna på det statliga området har inom ramen för det partsgemensamma arbetet i Utvecklingsrådet för den statliga sektorn också startat ett projekt Öppenhet på statliga arbetsplatser. Projektets mål är att bidra till att öka kunskapen hos statens chefer och medarbetare om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, att bidra till en öppen och konstruktiv debatt på myndigheter och att hitta och sprida exempel på metoder som kan användas för att främja öppenhet. Som avstamp har ett seminarium med myndighetschefer från olika sektorer och centrala fackliga företrädare hållits. För att undvika dubblering med Öppna Sverige är parternas fokus framför allt den inre öppenheten.

### 5.4 Utvärdering av begripligheten i myndighetstexter

Klarspråksgruppen har sedan 1993 regeringens uppdrag att främja ett begripligt språk i myndigheternas texter. Gruppen förmedlar kunskap och erfarenheter från språkvårdsarbete i Sverige och andra länder och uppmuntrar myndigheterna att själva, eller i samarbete med varandra, öka medvetenheten om vikten av välstrukturerade och klara texter med ett mottagaranpassat innehåll. Via gruppens webbplats Klarspråk<sup>13</sup> får myn-

<sup>13</sup> [www.justitie.regeringen.se/klarsprak](http://www.justitie.regeringen.se/klarsprak)

digheterna gratis tillgång till språkliga hjälpmedel, som Myndigheternas skrivregler och Lathund för webbskribenter. Det finns också länkar till terminologiorgan och språkdata-baser och där kan myndigheterna söka svar på aktuella språkfrågor.

Språket är myndigheternas viktigaste arbetsverktyg, oavsett verksamhetsområde eller plats i förvaltningen. Klarspråksgruppen har därför under det senaste året samarbetat med de organ och kampanjer som har begriplighet som en viktig del i sin verksamhet, dvs. de som främjar service åt medborgarna, ökad öppenhet, högre kvalitet, ökad IT-användning och förbättrad regelkvalitet.

Enligt 7 § verksförordningen (1995:1322) har myndighetscheferna ansvar för att allmänhetens och andras kontakter med myndigheterna underlättas ”genom ett klart och begripligt språk i myndigheternas skrivelser och beslut”.

Klarspråksgruppens arbete har lett till ett ökat intresse hos myndigheterna att skriva klart och enkelt. För att få ett underlag för vilka fortsatta insatser som kan behövas har regeringen uppdragit åt Statskontoret att utvärdera begripligheten i myndighetstexter. Utvärderingen skall bl.a. resultera i:

- en bedömning av de utvärderade myndigheternas förmåga att skriva klart och mottagaranpassat,
- en analys av vilket behov av stöd myndigheterna kan behöva i sitt framtida språkvårdsarbete.

Uppdraget redovisas till Justitiedepartementet senast den 29 september 2001.

## 6 En förvaltning med förändringsförmåga och kvalitet

**Regeringens bedömning:** Chefers och anställdas intresse för den egna myndighetens utveckling är stort och kvalitetsfrågorna har fått en allt större tyngd i förändringsarbetet.

Sverige skall ligga i frontlinjen när det gäller kvalitet i statsförvaltningen i ett internationellt perspektiv. För att bibehålla ett högt medborgerligt förtroende för den statliga verksamheten, åstadkomma bra tillväxtförutsättningar för företag samt fungera föredömligt i det internationella samarbetet krävs det fortsatta ansträngningar för att höja ambitionsnivån i arbetet med att utveckla förvaltningens kvalitet.

I verksförordningen fastställs att myndighetens verksamhet skall bedrivas författningsenligt och effektivt och att verksamheten fortlöpande skall följas upp och prövas.

Arbetet med att utveckla och effektivisera verksamheten bör bl.a. innefatta följande:

- Jämförelser med och lärande av andra (s.k. benchmarking).
- Samverkan mellan myndigheter och med andra sektorer i samhället för att ta till vara långtgående möjligheter till förbättringar för medborgare och företag.

- Utveckling av målen för verksamheten samt mått och indikatorer på hur målen för verksamheten uppfylls.
  - Uppföljning av medborgarnas åsikter om myndighetens verksamhet.
- Resultatet av förändringsarbetet är beroende av såväl bra ledarskap som kreativa medarbetare. Det är därför viktigt att vårda och medverka till att skapa sådana arbetsförhållanden i myndigheterna.

## 6.1 Kvalitetsarbetet i staten

I den förvaltningspolitiska propositionen, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, gör regeringen bedömningen att ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet. Regeringen kommer därför att genomföra åtgärder för att bl.a. stimulera förvaltningen till att mer systematiskt arbeta med att utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Därmed avses ett systematiskt kvalitetsarbete som baseras på de kriterier som i dag anses känneteckna framgångsrika organisationer, såsom kundorientering, engagerat ledarskap, personalens delaktighet, kompetensutveckling, långsiktighet, ständiga förbättringar, lära av andra, samverkan m.m. Regeringen inrättade 1999 myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). En av KKR:s uppgifter är att på regeringens uppdrag stödja, initiera och informera övrig statsförvaltning om systematiskt kvalitetsarbete.

### *Utgångspunkter för kvalitetsarbetet*

Kvalitetsarbetet bedrivs utifrån förutsättningen att följande tre punkter bör vara gemensamma för olika varianter av systematiskt kvalitetsarbete:

- Kvalitet definieras utifrån medborgar-/kundnyttan. Utgångspunkten för systematiskt kvalitetsarbete är alltid medborgarnas/kundernas uttalade eller outtalade behov.
- Arbetet syftar till ständiga förbättringar. Det finns inget fastlagt slutmål för arbetet. Det finns alltid möjlighet att uppnå ytterligare förbättringar.
- Hela organisationen skall delta i kvalitetsarbetet. Alla individer har ett ansvar för att förbättra sin del i arbetsprocessen. Alla processer inom organisationen skall omfattas av arbetet.

## 6.2 Kartläggning av kvalitetsarbetet

Statens kvalitets- och kompetensråd har låtit göra en enkätundersökning bland 160 centrala och 40 regionala myndigheter. Alla centrala myndigheter med mer än 20 anställda har ingått i undersökningen. Svar har erhållits från totalt 188 myndigheter. Länsstyrelserna har undantagits från undersökningen eftersom en liknande enkät nyligen har gjorts genom Finansdepartementets försorg.

Huvuddelen av myndigheterna anser att effektiviteten har ökat och kommer att öka ytterligare inom de närmaste åren som ett resultat av kvalitetsarbetet. Drygt hälften av myndigheterna har en av ledningen

fastställd strategi och uppföljningsbara mål för kvalitetsarbetet. Ett stort antal myndigheter (42 procent) har fått i uppdrag från regeringen att redovisa inriktning, omfattning och utveckling av sitt kvalitetsarbete.

I svaren på frågorna som rör myndigheternas förhållande till medborgarna, eller förhållandet till dem som verksamheten är till för, finns flera tydliga tecken på en medveten och etablerad kundorientering. Hälften av myndigheterna har något form av serviceåtagande gentemot medborgarna och 70 procent av myndigheterna gör regelbundna undersökningar av kundtillfredsställelsen. Hälften av dessa kundundersökningar visar att kunderna successivt har blivit mer nöjda. I de flesta myndigheter som gör undersökningar (80 procent) har undersökningarna lett till olika åtgärder. Förbättrad tillgänglighet och klagomålshantering är exempel på sådana åtgärder som myndigheterna har vidtagit för att öka tillfredsställelsen hos dem som verksamheten är till för.

### 6.3 Åtgärder för att stimulera systematiskt kvalitetsarbete

Den undersökning som KKR genomförde om hur kvalitetsarbetet utvecklas inom statliga myndigheter påvisade vissa olikheter i kunskaper om metoder och arbetssätt samt ett brett behov av erfarenhetsutbyte och kollegiala kontakter. Detta har föranlett KKR att under de senaste åren bl.a. genomföra utbildningar och seminarier speciellt anpassade till olika behov och för olika målgrupper: grundläggande kurser och seminarier i kvalitetsarbete och kvalitetsmetoder med tonvikt på vad som haft framgång i statlig verksamhet, seminarier för dem med speciell inriktning på processkartläggning och processtyrning samt ett särskilt seminarium med syftet att belysa kvalitetsarbetet i ett europeiskt perspektiv.

KKR har under året även introducerat ett särskilt kvalitetsinstrument Common Assessment Framework, CAF, som utarbetats inom ramen för ett samarbete mellan EU:s medlemsländer. Huvudsyftet med instrumentet är att tillhandahålla en modell som är lätt att använda och lämplig för självutvärdering av offentliga myndigheter i Europa. Flera myndigheter i Sverige har prövat instrumentet och erfarenheterna har visat att det är ett hjälpmedel att starta ett kvalitetsarbete i organisationen. Användningen av modellen kan på sikt ligga till grund för erfarenhetsutbyte mellan olika europeiska förvaltningar.

Regeringen har uppdragit åt KKR att inventera och lyfta fram goda exempel inom centrala förvaltningspolitiska områden. Uppdraget som genomförs i samarbete med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har inletts och de områden som särskilt fokuseras är myndigheternas kontakter med medborgare, verksamhetsresultat och myndigheternas systematiska arbetsmiljöarbete och andra personalpolitiska frågor med koppling till systematisk verksamhetsutveckling. Resultatet av inventeringen beräknas vara klar till årsskiftet.

Även det arbete med servicedialoger, som redovisas under särskilt avsnitt, är en åtgärd som stimulerar kvalitetsarbetet bland de berörda myndigheterna.

**Regeringens bedömning:** Införandet av politikområden i budgetprocessen har resulterat i att budgetpropositionen fått ett tydligare verksamhetsfokus och lagt grunden för den fortsatta reformeringen av den ekonomiska styrningen i staten.

I arbetet med att utveckla och verksamhetsanpassa myndighetsstyrningen är det angeläget att mål- och resultatdialoger även framöver ges hög prioritet.

Vidareutvecklingen av resultatstyrningen utgår från de riktlinjer som regeringen angav i den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136). De centrala punkterna för utvecklingen som angavs i nämnda proposition var:

- förbättrad resultatinformation till riksdagen,
- starkare politiskt engagemang i styrningen,
- fortsatt verksamhetsanpassning av styrningen,
- utveckling av Regeringskansliets arbetsformer.

Resultatstyrningen och den finansiella styrningen, som utgör den ekonomiska styrningen i staten, skall gemensamt skapa förutsättningar för förbättrad information och ökad kunskap om den statliga verksamhetens resultat och utvecklingsbehov m.m. och därmed ge bättre underlag inför beslut om mål, inriktning och resursfördelning. Den ekonomiska styrningen i staten skall bidra till god kontroll av statens finanser, en resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar och en effektiv resursanvändning.

Den ekonomiska styrningen fyller även en viktig funktion i förhållandet till förvaltningspolitikens övriga styrmedel genom att alla beslut som får ekonomiska konsekvenser skall ingå i den årliga budgetprocessen. Det sker genom att ekonomiska förutsättningar och mål för de statliga verksamheterna läggs fast, men också genom att verksamhetsstyrningen till största delen sker inom ramen för budgetprocessen och de styrdokument som ingår i denna.

Arbetet med att utveckla resultatstyrningen har bl.a. resulterat i gemensamma principer för målformuleringar, ett ökat verksamhetsfokus i statsbudgeten samt vägledning för uppföljnings- och utvärderingsstrategier.

En viktig utgångspunkt för utvecklingen av den ekonomiska styrningen är att förbättra möjligheterna att relatera mål till budgeterade kostnader och att ställa resultatet av verksamheten mot faktiska och totala kostnader. I de riktlinjer för utvecklingsarbetet, som riksdagen har ställt sig bakom (bet. 1999/2000:FiU13), anges att den förbättrade kopplingen skall åstadkommas genom att riksdagen beslutar om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur. Förslag om att reformera den ekonomiska styrningen har presenterats i departementspromemorian Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens (Ds 2000:63). Departementspromemorian har remissbehandlats och bereds vidare.

Resultatstyrningen har en bestämd betydelse inom ramen för den ekonomiska styrningen, som innebär att målen i form av myndighetsprestationer eller effekter i samhället i större eller mindre utsträckning kopplas till en statlig resursinsats. Den statliga sektorn omfattar en stor mängd verksamheter och åtaganden i form av offentliga tjänster, inkomst- och resursöverföringar samt normgivning. De enskilda verksamheternas syfte, karaktär och förutsättningar varierar emellertid och resultatstyrningen måste därför anpassas till olika behov. Den måste med andra ord verksamhetsanpassas. Det innebär att utformningen av resultatstyrningen påverkas av flera faktorer, bl.a. andra förvaltningspolitiska styrmedel, hur stor den statliga resursinsatsen är, vem som är utförare, beslutssituation och tidsperspektiv. Styrningens utformning påverkas även av sådant som förändringar i omvärlden, den samhälls-ekonomiska utvecklingen, beteendeförändringar, etc.

#### *Seminarier om styrning*

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet anges att styrningen av myndigheterna måste utvecklas och verksamhetsanpassas. I detta syfte är en av åtgärderna att en seminarierie skall genomföras med departement och myndigheter för att utveckla en bättre och mer verksamhetsanpassad styrning. Avsikten är att det under det kommande året skall genomföras departementsvisa seminarier, där deltagarna utgörs av departementsledningar och de myndighetsledningar som sorterar under respektive departement. Seminarierna är början på en process för att kontinuerligt skapa en bättre styrning genom regelbundna informella och formella kontakter.

#### *Utveckling av mål- och resultatdialogerna*

En regelbundet återkommande mål- och resultatdialog med myndighetscheferna är ett viktigt instrument i regeringens styrning av myndigheterna. Ett grundläggande syfte är att följa upp myndigheternas verksamhet under det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framtåtriktat perspektiv. Den årliga dialogen ger också myndighetschefen möjlighet till ett personligt planeringssamtal med sin politiska ledning.

Mål- och resultatdialogen består av två delar:

- *Verksamhetsdiskussionen* utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation m.m. Återkoppling ges också på myndighetens årsredovisning. Med måluppfyllelsen som grund diskuteras och vid behov preciseras regeringens styrning av myndigheten.
- *Planeringssamtalet* ger myndighetschefen tillfälle att direkt med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av att utveckla och förändra sitt ledarskap.

Mot bakgrund av de stora skillnaderna mellan myndigheterna bl.a. när det gäller verksamhet och storlek måste såväl resultatdialogen som styrningen i övrigt anpassas till respektive myndighet. För t.ex. en ny myndighet fokuseras dialogen naturligen på måldiskussioner och den framtida verksamheten. Dialogen vid en myndighet som är föremål för översyn inriktas snarare på verksamhetsresultatet som ett underlag för framtida förändringar.

Ett långsiktigt utvecklingsarbete för att höja kvaliteten på dialogerna mellan departementsledning och myndighetschefer pågår inom Regeringskansliet. Regeringens årliga uppföljning av mål- och resultatdialogerna visar en kontinuerlig ökning i antalet genomförda verksamhetsdiskussioner. Under perioden 1995/96 till 2000 har antalet dialoger ökat från ca 110 till knappt 170 genomförda mål- och resultatdialoger per år. Inför dialogerna år 2001 har utvecklingsarbetet resulterat i omarbetade råd för departementens planering och uppläggning av mål- och resultatdialogerna.

## 8 Staten som föredömlig IT-användare

**Regeringens bedömning:** Informationstekniken är ett kraftfullt redskap för ökad tillgänglighet, öppenhet, insyn och effektivitet. Den är också ett viktigt medel för att möta de stora pensionsavgångar förvaltningen står inför i början av 2000-talet. Sverige ligger internationellt i en tätt position när det gäller att utnyttja informationstekniken för att skapa en mer tillgänglig och serviceinriktad offentlig förvaltning. Den stora spridningen av datorer och Internet i de svenska hemmen ger goda förutsättningar för en snabb utveckling av en kostnadseffektiv elektronisk förvaltning. De statliga myndigheterna skall vara 24-timmarsmyndigheter, dvs. myndigheter som medborgare och företag kan nå elektroniskt dygnet runt för informationsinhämtande och ärendehantering.

I propositionen Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86) har regeringen lagt fast att den statliga förvaltningen skall vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik i den egna verksamheten och i samverkan med företag och medborgare.

### 8.1 Stor spridning av datorer och Internet

I ett internationellt perspektiv tillhör Sverige de ledande länderna när det gäller befolkningens tillgång till persondatorer och Internet. Tre fjärdedelar av befolkningen mellan 18 och 64 år hade år 2000 en dator i hemmet. År 1995 var motsvarande tal 30 procent.

Att andelen ökat så kraftigt beror till stor del på möjligheten att köpa dator via arbetsgivaren genom s.k. personalköpsavtal. Mer än 1,3 miljoner datorer har köpts med dessa avtal och en fjärdedel av befolkningen hade i september år 2000 utnyttjat denna möjlighet. Detta motsvarar en tredjedel av alla med dator i hemmet.

Även tillgången till Internet i hemmet, på arbetet eller i skolan är mycket hög. 80 procent hade år 2000 möjlighet att använda Internet. Det är en ökning med 55 procent sedan år 1998 då drygt hälften var anslutna.

Den stora spridningen av persondatorer med Internetanslutning har också inneburit en kraftig ökning i utnyttjandet av de elektroniska tjänster som erbjuds via Internet. Nästan 70 procent var år 2000 Internetanvändare. Mellan 1998 och 2000 har användningen av elektroniska banktjänster ökat mest av de tjänster som undersökts. År 2000 betalade 30 procent sina räkningar via Internet. Kontakterna med den offentliga förvaltningen via Internet har också ökat kraftigt. År 2000 använde 27 procent Internet för att ta kontakt med eller uträtta ärenden hos statliga myndigheter mot 11 procent två år tidigare.

I en internationell jämförelse ligger Sverige således långt framme när det gäller att skapa ett informationssamhälle för alla. I denna utveckling är medborgarnas tillgång till Internet av avgörande betydelse. Att 80 procent av den svenska befolkningen mellan 18 och 64 år har tillgång till Internet innebär unika möjligheter för den offentliga förvaltningen. Den moderna informationstekniken skapar förutsättningar för en förvaltning som är mer tillgänglig för medborgarna och för att utveckla ännu bättre och mer användbara elektroniska tjänster.

## 8.2 24-timmarsmyndigheter

Regeringens mål med det arbete som sammanfattas i begreppet 24-timmarsmyndighet är att förenkla och förbättra samhällsservicen till medborgare och företag. Det innebär att tillgången till service skall vara oberoende av tid och plats, att kontakterna med myndigheterna skall göras enklare och att kvaliteten i servicen skall förbättras. Informationstekniken skall användas för att underlätta för medborgarna att få tillgång till information, som möjliggör ett aktivt deltagande i beslutsprocesserna i den offentliga förvaltningen. Den skall också användas för att öka medborgarnas insyn och möjligheter att följa handläggningen och lämna synpunkter i enskilda ärenden. Härigenom stärks demokratin och öppenheten.

Övergången till 24-timmarsmyndigheter kräver resurser i form av engagemang hos personal samt investeringar i strukturering av information och i informationsteknik. Men den ger också klara fördelar för myndigheterna själva. Allmän tillgång till elektronisk information och självservice kan ge stora effektivitetsvinster.

Ökad användning av informationsteknik ger också bättre förutsättningar att möta de stora pensionsavgångar som väntas i förvaltningen under början av 2000-talet. Nya och mindre personalkrävande arbetssätt gör det möjligt att bibehålla en fortsatt hög kvalitet i myndigheternas service. Stimulerande och kompetensutvecklande arbetsuppgifter i samband med den nya tekniken kan också öka förvaltningens attraktionskraft som arbetsgivare för yngre generationer.

Utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter får inte stå i motsättning till traditionella och invanda kontaktformer. Samhällsservicen måste vara tillgänglig via olika kanaler som personliga möten, vanliga brev, avancerad telefonservice, persondatorer och digital-TV. Medborgarna skall ha

möjlighet att använda sig av den form som passar bäst i varje enskilt fall. Samtidigt är det uppenbart att informationstekniken är ett kraftfullt redskap för ökad tillgänglighet, öppenhet, insyn och effektivitet. Därför måste målet för varje myndighet vara att all information och service som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet *kan* tillhandahållas elektroniskt också *skall* göras så. Det är sedan myndigheternas sak att se till att de elektroniska tjänsterna utformas och tillhandahålls på ett sådant sätt att de kan användas av alla och inte utesluter grupper av medborgare.

### *Kriterier för 24-timmarsmyndigheter*

Som ett led i utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter gav regeringen den 9 december 1999 Statskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till kriterier för begreppet 24-timmarsmyndigheter. Kriterierna skulle vara enkla att mäta samt avspegla regeringens mål vad gäller myndigheternas tillgänglighet. I uppdraget ingick att föreslå hur begreppet och kriterierna kunde användas för att stimulera till ständiga kvalitetsförbättringar i myndigheterna och deras service.

En redovisning av uppdraget lämnades i en rapport (dnr Ju 2000/2368) till regeringen den 4 maj 2000. I rapporten 24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier (Statskontoret 2000:21) lämnas ett förslag till en utvecklingstrappa i fyra steg, som visar hur en myndighet kan förverkliga målet att öka sin tillgänglighet och vara en 24-timmarsmyndighet. Förslag lämnas också om hur Regeringskansliet och myndigheterna kan stimulera och påskynda utvecklingen mot en elektronisk förvaltning.

De statliga myndigheterna har av Justitiedepartementet getts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten och också ombetts redovisa hur långt de själva bedömer att de har kommit i att realisera begreppet 24-timmarsmyndighet. Av myndigheternas svar framgår att en majoritet har etablerat en närvaro på Internet och arbetar aktivt med att utveckla sina webbplatser. Det framgår också att begreppet 24-timmarsmyndighet fått en hög acceptans och fungerar som en drivkraft i myndigheternas utveckling mot en ökad kundorientering.

Samtidigt efterlyser ett stort antal myndigheter en mera systematisk samverkan, stöd och riktlinjer för utvecklingen och gemensamma lösningar för handläggning av gemensamma ärenden mellan olika myndigheter. Ett hinder i utvecklingen är enligt en del myndigheter att det i inledningsskedet krävs investeringar som inte kan finansieras med rationaliseringsvinster under samma budgetperiod.

### *Tre 24-timmarsmyndigheter*

Den elektroniska förvaltningen har börjat att ta form och 24-timmarsservice finns redan i dag hos ett antal statliga myndigheter. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Centrala studiestödsnämnden (CSN), och Riksskatteverket (RSV), erbjuder alla en bred service på Internet både för privatpersoner och företag.

Dessa myndigheters webbplatser hör till de mer välbesökta och besökarantalet har ökat markant under de två senaste åren (tabell 8.1).

Tabell 8.1 Antal besökare på AMS, RSV:s och CSN:s webbplatser per månad 1998 och 2000, tusental och förändringar i procent

Skr. 2000/01:151

| Myndighet | 1998     | 2000      | Förändring<br>Procent |
|-----------|----------|-----------|-----------------------|
|           | Tusental |           |                       |
| AMS       | 650/mån  | 1 700/mån | 162                   |
| RSV       | 103/mån  | 272/mån   | 164                   |
| CSN       | 42/mån   | 210/mån   | 400                   |

Källor: AMS, RSV, CSN och Statskontoret.

### *Stöd till utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter*

Regeringen har för att ytterligare påskynda utvecklingen uppdragit åt Statskontoret den 7 juni 2001 att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheter genom att tillsammans med myndigheterna utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt initiera och genomföra samverkansprojekt (dnr Ju 2000/2368F, 2001/4270F).

Arbetet skall utgå från analysen i rapporten 24-timmarsmyndighet – Förslag till kriterier (Statskontoret 2000:21) och de synpunkter som lämnats i remissbehandlingen av denna. Det skall också grundas på en analys av de ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna av en övergång till elektroniska tjänster och av de eventuella hinder som kan behöva undanröjas för att investeringar inom myndigheterna och i den gemensamma infrastrukturen skall komma till stånd.

Arbetet skall syfta till att stimulera myndigheterna att bedriva ett aktivt utvecklingsarbete för att förbättra sin tillgänglighet och service med hjälp av informationstekniken, genom åtgärder som

- att utforma konkreta mål och resultatmål för utvecklingsarbetet
- att utveckla metoder för att analysera informations- och servicebehov från ett kundperspektiv;
- att utveckla former för en löpande uppföljning av myndigheternas utveckling mot 24-timmarsmyndigheter,
- att ta fram olika typer av vägledningar samt
- att lämna förslag till en finansieringsmodell för investeringar i den gemensamma infrastrukturen för myndigheternas informationsförsörjning och elektroniska kommunikation.

Arbetet skall bedrivas i bred samverkan med de statliga myndigheterna och i kontakt med företrädare för kommuner, landsting och andra aktörer av betydelse för denna utveckling. Annat pågående utrednings- och utvecklingsarbete skall också beaktas. Uppdraget sträcker sig över två år och Statskontoret skall varje halvår redovisa hur arbetet fortskrider i lägesrapporter till regeringen.

## 8.3 Säker elektronisk överföring av dokument

Ett realiserande av 24-timmarsmyndigheten förutsätter att hög säkerhet kan garanteras i den elektroniska överföringen av dokument och meddelanden. Det är därför angeläget att snabbt få till stånd för statsförvalt-

ningen gemensamma säkerhetslösningar som innefattar system för hantering av elektroniska signaturer.

Skr. 2000/01:151

Regeringen uppdrog den 2 mars 2000 åt Riksskatteverket (Ju 2000/517/F) att i samverkan med Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket samt Statskontoret utreda och lämna förslag om hur ansvaret för utfärdande och administration av certifikat och elektroniska signaturer bör organiseras i statsförvaltningen.

Riksskatteverket har den 26 september 2000 i enlighet med uppdraget till regeringen överlämnat rapporten Hantering av certifikat och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen (dnr Ju 2000/439). I rapporten föreslås bl.a. att regeringen i ett särskilt beslut uppdrar åt Riksskatteverket att ha ett sammanhållande ansvar för hanteringen av certifikat och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen.

#### *Uppdrag till Riksskatteverket om elektroniska signaturer*

Regeringen har mot denna bakgrund den 21 december 2000 gett i uppdrag åt Riksskatteverket att under ett inledningsskede ha ett sammanhållande ansvar för administration och certifikat för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer inom statsförvaltningen. En utvärdering av verksamheten skall redovisas till regeringen senast den 1 mars 2003.

I uppgiften ingår att

- utarbeta allmänna riktlinjer och gemensamma rutiner för certifikat-hanteringen inom statsförvaltningen,
- samordna statsförvaltningens krav och behov inför upphandling och avrop av certifikat och tillhörande tjänster för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer,
- samordna de myndighetsgemensamma tjänster som krävs för en väl fungerande infrastruktur för användningen av elektroniska signaturer i statlig verksamhet,
- svara för information och vägledning till myndigheterna i dessa frågor.

När hög säkerhet krävs bör den statliga förvaltningen i takt med att marknaden utvecklas i så stor utsträckning som möjligt använda kvalificerade certifikat enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Riksskatteverket skall noga pröva vilka lösningar som tillgodoser de säkerhetskrav som myndigheterna ställer i olika tillämpningar.

Riksskatteverket skall i genomförandet av uppdraget samverka med Riksförsäkringsverket, Patent- och registreringsverket och Statskontoret. Statskontoret genomför för närvarande en upphandling av certifikat och tillhörande tjänster för elektronisk identifiering och elektroniska signaturer. Upphandlingen beräknas vara klar i november 2001 och skall resultera i ramavtal, som myndigheterna har möjlighet att använda sig av, för att tillgodose sina behov av säkerhetslösningar. I frågor som har anknytning till lagen om kvalificerade elektroniska signaturer skall Riksskatteverket bedriva arbetet i kontakt med Post- och telestyrelsen, som är tillsynsmyndighet.

En viktig uppgift för regeringen är att undanröja onödiga hinder mot en ökad elektronisk kommunikation där en sådan bedöms som ändamålsenlig och effektiv. Exempel på sådana hinder kan vara de inom förvaltningsrätten vanligt förekommande kraven på skriftlighet och egenhändigt undertecknande av handlingar. För att skapa förutsättningar för en ökad och säker elektronisk kommunikation har regeringen därför tagit initiativ till översyner av lagstiftningen inom olika områden så att onödiga formkrav, som förhindrar användning av elektroniska signaturer, tas bort. Sådana översyner pågår nu på viktiga områden såsom skatte- och socialförsäkringslagstiftningen, och ytterligare initiativ för att påskynda utvecklingen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I departementspromemorian Några frågor om myndigheternas service (Ds 2001:25) diskuteras bl.a. huruvida det i förvaltningslagen (1986:223) bör föras in en uttrycklig skyldighet för myndigheterna att vara tillgängliga för allmänheten per elektronisk post och telefax. En ändring i förvaltningslagen föreslås där en sådan uttrycklig skyldighet förs in.

#### 8.4 Samhällets grundläggande information

Målformuleringar för samhällets informationsförsörjning finns i riksdagens beslut efter två IT-propositioner (prop. 1995/96:125 och prop. 1999/2000:86) och i den förvaltningspolitiska propositionen. Det har också genomförts ett omfattande utredningsarbete som på olika sätt berör det allmännas ansvar för spridning av samhällets information i elektronisk form.

I rapporten Samhällets grundläggande information (Ds 2000:34) har en inventering av utredningsarbetet gjorts. Därefter har materialet analyserats för att klarlägga vilket beslutsunderlag som finns inför förverkligandet av en strategi för samhällets informationsförsörjning. Slutligen lämnades ett antal konkreta förslag att gå vidare med. I utredningen, som har remissbehandlats, föreslås bl.a. en modell som stöd för att avgöra när information skall anses vara ett offentligt åtagande. Vidare föreslås att vissa övergripande bestämmelser tas in i en förordning om samhällets grundläggande information samt ett antal åtgärder för att bättre hantera sektorsövergripande frågor. Slutligen läggs också förslag om insatser för att få en bättre överblick över tillgänglig information, utveckling av ett kvalitetssystem för grundläggande information och utredningsinsatser för att finna fungerande modeller för finansiering av investeringar.

Förslagen i rapporten bereds för närvarande och kommer delvis att samordnas med övriga insatser som rör statens informationsförsörjning.

#### 8.5 Statens ansvar för infrastrukturen på IT-området

Den ökade användningen av IT inom förvaltningen och mellan förvaltningen, medborgarna och företagen ställer krav på en anpassning av de tjänster och den information som finns till nya förutsättningar. Insatser för att förbättra nödvändig infrastruktur för grundtjänster, standarder,

gemensam terminologi, regelverk och organisation pågår på flera områden. Skr. 2000/01:151

Mot bakgrund av den ökande användningen av IT i samhället, diskuteras utöver vad som redovisats ovan, en rad olika aktiviteter som rör statens ansvar för den infrastruktur som behövs för att med stöd av IT tillhandahålla och utveckla information och tjänster.

IT-kommissionen föreslog i en skrivelse till regeringen den 30 mars 2001 (Dnr ITK2001/18) att statsmakterna utvecklar formerna för planering, beredning och beslut om utveckling av informationsstrukturen samt att statens roll och åtaganden klargörs rörande denna. Bland övriga förslag kan nämnas ett till Statskontoret om att bereda formerna för hur ett strategiskt utvecklingsarbete kan ske samt att konkret samordna insatserna för standardisering, terminologi och sökfunktioner/metadata. Dessutom föreslog IT-kommissionen att ett antal pilotprojekt inom olika ämnesområden genomförs. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I ett delbetänkande från Offentlighets- och sekretesskommittén om Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) föreslås bl.a. en utvidgad skyldighet att lämna ut allmänna handlingar. Det innebär att den grundlagsfästa rätten att få avskrift eller kopia av en allmän handling i princip kommer att gälla generellt, oavsett i vilken form en handling finns lagrad. Förslaget förväntas resultera i en proposition under hösten 2001.

#### *Sverige Direkt – en elektronisk ingång till offentlig information*

Staten, genom Regeringskansliet, inledde år 1997 ett samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet för att skapa en gemensam portal på Internet som skulle kunna fungera som en vägvisare till det offentliga Sverige. Arbetet drevs i projektform med gemensam finansiering. Projektet går under namnet Sverige Direkt. Sedan år 1998 har riksdagen deltagit.

Regeringen beslutade den 25 maj 2000 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå hur Sverige Direkt i en permanent form skall utvecklas och organiseras i framtiden. Den särskilde utredaren skall överväga hur man tillgodoser behoven av samordning mellan denna verksamhet och annan närliggande IT-baserad samhällsinformation, som rättsinformationssystemet och Samhällsguiden. Utredaren fick även i uppdrag att ta över ansvaret för drift och utveckling av portalen Sverige Direkt.

Utredaren har i juni 2001 till regeringen lämnat delbetänkandet Offentliga Sverige på nätet (SOU 2001:63). I betänkandet redovisas grunddragen i förslaget om den framtida organisationen, dess verksamhet och finansiering. Utredaren föreslår att portalen Sverige Direkt även i framtiden skall vara ingången till det offentliga Sverige på Internet och att en samordning sker med Samhällsguiden och rättsinformationssystemet. Staten bör, enligt utredaren, vara huvudman och verksamheten bedrivs i myndighetsform.

Utredaren skall enligt regeringens direktiv senast den 31 december 2001 i sitt slutbetänkande redovisa verksamhetens närmare inriktning och resursbehov liksom förslag till finansiering.

## 9.1 Skrivelse till riksdagen om regelförenkling

I såväl förra årets skrivelse till riksdagen<sup>14</sup> som i budgetpropositionen för 2001 angav regeringen ett delmål för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag. Målet är att regelverkens administrativa börda för småföretag tydligt skall minska inom en treårsperiod.

Ett viktigt instrument för att uppnå enklare och mer ändamålsenliga regler är den obligatoriska användningen av konsekvensanalyser vid framtagandet av nya regler. Den tvingar fram en redovisning av förslagets effekter för ett litet företag och utifrån den redovisningen kan sedan ett aktivt beslut tas om att införa regeln. I granskningen av nya regler är därför konsekvensanalysen av stor betydelse.

Regeringen har nyligen överlämnat en skrivelse till riksdagen om regelförenkling (skr. 2000/2001:143). I skrivelsen redogör regeringen för tillämpningen av förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor under 2000. Redovisningen görs på tre nivåer. På myndighetsnivå bygger skrivelsen på de årsrapporter som kommit in till regeringen, i enlighet med gällande förordning. Arbetet i kommittéväsendet redovisas utifrån en intern uppföljning av till regeringen överlämnade slutbetänkanden. Redo-görelsen av arbetet inom Regeringskansliet bygger på erfarenheterna under 2000.

*Myndigheternas förenklingsarbete*

Sedan hösten 2000 skickar myndigheterna för kännedom sina konsekvensanalyser till SimpLex-enheten (enhet som arbetar med regelförenkling) vid Näringsdepartementet.

Totalt har 48 myndigheter rapporterat enligt Simplexförordningen. Sammanfattningsvis uppger myndigheterna att tyngdpunkten vid regelförenklingsarbetet lagts vid en strävan att publicera mer förståeliga och lättillgängliga regler. Andra myndigheter har lämnat exempel på att reglerna i sig underlättar för de små företagen.

Myndigheterna har under 2000 sammantaget infört och ändrat i 984 föreskrifter och allmänna råd. Under 1999 var siffran 863. De har sammantaget upphävt 291 föreskrifter och allmänna råd. Under 1999 var siffran 318.

Ingen analys har gjorts av hur många av dessa föreskrifter och allmänna råd som har konsekvenser för små företag. Myndigheternas redovisning har inte varit så heltäckande att det varit möjligt att göra en generell bedömning av vad statistiken rent faktiskt redovisar. Den enskilda myndigheten har dock redovisat på samma sätt mellan åren, varför en jämförelse, beskrivning över tid, ändå kan göras.

<sup>14</sup> Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag, skr. 1999/2000:148.

Regeringen följer arbetet med regleringar från kommittédirektiv till lagförslag ur ett småföretagsperspektiv. Därvidlag har en översiktlig granskning av de betänkanden som lämnades under 2000 genomförts. I vissa fall har utredningars betänkanden kompletterats med att konsekvensanalyser genomförts av Regeringskansliet. I andra fall har särskilda uppdrag lagts ut på berörda myndigheter att arbeta fram en konsekvensanalys. I ytterligare andra fall har regeringen initierat en hearing för att bl.a. belysa förslagets effekter för små företags villkor. Regeringen anser att det är av utomordentlig vikt att konsekvensanalyser görs i ett så tidigt skede som möjligt. Genomarbetade och fullständiga konsekvensanalyser bör därför göras redan på utredningsstadiet.

#### *Regler ur ett småföretagarperspektiv*

Samtliga förslag på nya och ändrade lagar och förordningar som tas fram inom Regeringskansliet och som kan ha konsekvenser för små företag skall beredas gemensamt med SimpLex. Under 2000 har en systematisk granskning av alla förslag på nya och ändrade regler inom Regeringskansliet prioriterats. Näringsdepartementet för, med början 2001, statistik på alla förslag på nya och ändrade regler med konsekvenser för små företag. Den granskande funktionen kommer att ytterligare effektiviseras genom att interna samordningsmöjligheter inom Näringsdepartementet kommer att tillvaratas.

Ett antal förslag på förenklingar av befintliga regler ur ett småföretagarperspektiv har tagits fram under 2000. Dessa förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En enkätundersökning riktad till små och medelstora företag genomfördes av Näringsdepartementet under 1999 (kundundersökningen). Undersökningen omfattade, förutom frågor om vissa myndigheters information och service, även en fråga om regelverkens belastning. Av de tillfrågade företagen ansåg 58 procent att regelverken var betungande. Näringsdepartementet avser att göra en liknande undersökning under innevarande år.

En ansevärd del av de regler som omger små företag härstammar från EG-lagstiftning. Det är av mycket stor vikt att även denna lagstiftning föregås av konsekvensanalyser i tidiga skeden och att processer sker i samverkan med representanter för små företag. Sverige kommer att fortsätta driva detta även efter ordförandeskapet i EU.

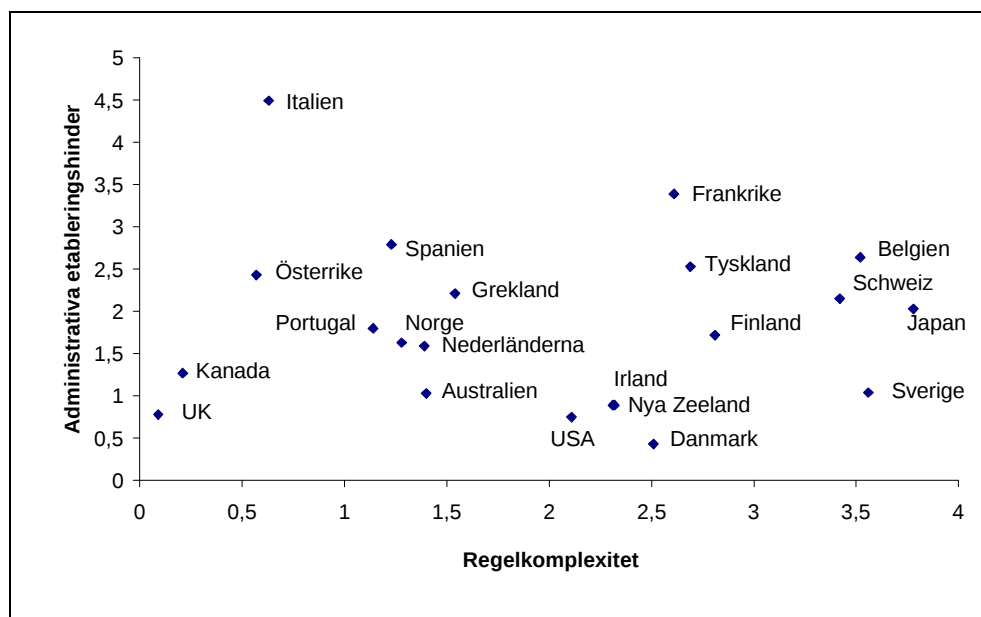
Det fortsatta arbetet med att ta fram regler som är bättre anpassade till små företags villkor fortsätter således på bred front. De mest prioriterade insatserna under 2001 är utbildningsinsatser och arbetet med att förenkla de befintliga regelverken.

## 9.2 Studier av olika typer av regleringar

En översiktlig bedömning av olika typer av regleringar som gäller företag och marknader har gjorts av OECD. Regleringarna sammanfattas i två dimensioner. De avser dels vilka regler som gäller vid nyetablering

av företag, dels vilka regler som gäller sedan ett företag väl etablerats (diagram 9.1). Skr. 2000/01:151

Diagram 9.1 Administrativa etableringshinder och regelkomplexitet för företag i OECD:s medlemsländer, rangordning på en skala 0–6



Källor: OECD, Economics department working paper no. 226 och Statskontoret. Anm. Ju högre siffra desto större är etableringshindren respektive regelkomplexiteten (regulatory and administrative opacity).

Studien visar att det är relativt lätt att starta företag i Sverige. Antal myndighetskontakter och tillstånd som behövs är färre och väntetiden på myndighetsbeslut är inte lika lång i Sverige som i många andra länder<sup>15</sup>. Det är endast i ett fåtal länder och framför allt i Danmark som det är lättare. I Italien är de administrativa etableringshindren mycket större än i något annat OECD-land.

Däremot är det svårare att få grepp om de regler som företagen sedan skall tillämpa i Sverige. Enligt studien får Sverige exempelvis låga betyg bl.a. för avsaknaden av ett samlat stöd (one-stop shops) vid tillståndsgivning. Endast i Japan tycks reglerna vara mer svårgripbara. Belgien och Schweiz får heller inget högt betyg. Dessa tre länder har dessutom fler administrativa etableringshinder jämfört med Sverige.

En medveten satsning har gjorts från den svenska regeringens sida för att förbättra små och medelstora företags situation. Enligt en studie anser drygt en tredjedel av de små och medelstora företagen i Sverige att det inte finns några hinder för företagets verksamhet<sup>16</sup>. Det är betydligt fler än EU-genomsnittet och bara Nederländerna har en större andel (diagram 9.2).

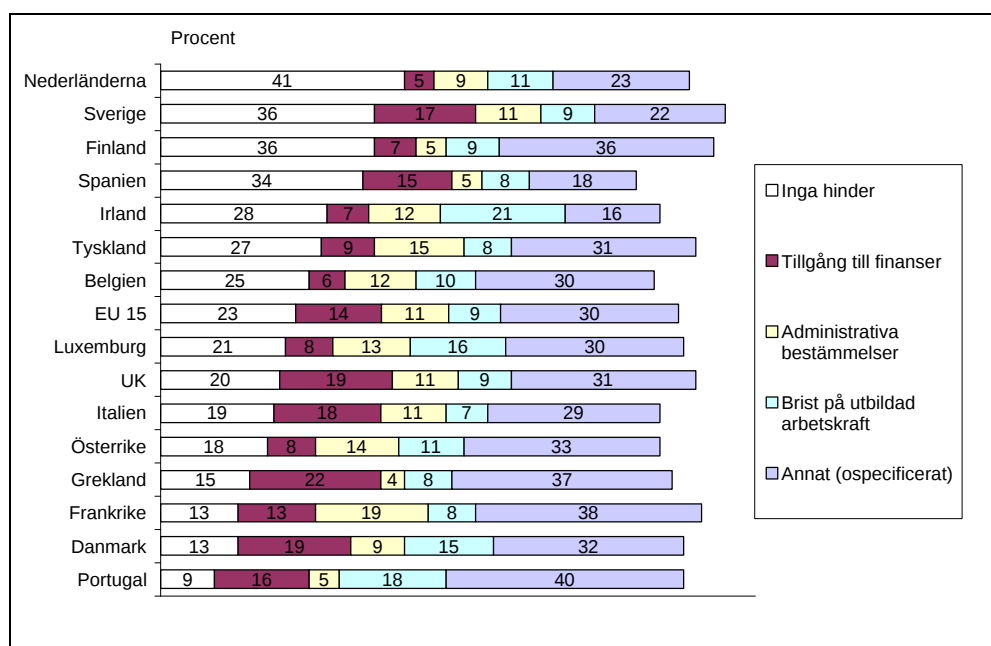
<sup>15</sup> The OECD international regulation database.

<sup>16</sup> Som små och medelstora företag avses företag med mindre än 250 anställda.

Undersökningen omfattade 8 000 små och medelstora företag runt om i Europa. Ungefär 400 intervjuer genomfördes per land.

Diagram 9.2 Andel av små och medelstora företag som anger största hindret respektive att det inte finns hinder för företagets verksamhet 1999, procent

Skr. 2000/01:151



Källor: EU-kommissionen, "The European Observatory for SMEs", 6<sup>th</sup> report och Statskontoret. Anm. Andelarna summerar inte till 100 på grund av att endast de andelsmässigt största hindren redovisas här.

Av de svenska företagen tycker drygt en tiondel att administrativa regleringar för exempelvis miljö, hälsa och säkerhet är det största hindret för företagets verksamhet. Det är i paritet med genomsnittet för EU-länderna. I länder som Tyskland och Frankrike uppgår andelen till 15 respektive nästan 20 procent, medan den i Finland, Portugal och Grekland är endast fem procent.

Det är emellertid inte regleringarna som de svenska små och medelstora företagen tycker är det största enskilda problemet, utan det är i stället tillgången till finansiering.<sup>17</sup>

Det är ganska få, knappt en tiondel av företagen, som anser att brist på kunnig arbetskraft utgör ett hinder för företagande. Det är i nivå med genomsnittet för EU och problemet är betydligt större t.ex. på Irland och i Portugal.

### 9.3 Mandelkerngruppen – strategi för samordnade åtgärder för regelförenkling

På de europeiska förvaltningsministrarnas initiativ vid deras möte den 7 november 2000 i Strasbourg tillsattes en särskild högnivågrupp som fick i uppgift att "delta aktivt i förberedelserna för en strategi för samordnade åtgärder för regelförenkling", såsom uppdraget formulerats vid det europeiska toppmötet i Lissabon i mars samma år. I gruppens arbete deltar experter från både medlemsländerna och från kommissionen,

<sup>17</sup> Av diagrammet framgår också att det finns andra hinder för företagen än de svarsalternativ som gavs i studien. I genomsnitt utgjorde de 30 procent av svaren och eftersom inga öppna svar tilläts går dessa inte att specificera.

vilket borgar för en nyttig korsbefruktnings av olika perspektiv. Från Sverige deltar representanter från Justitie- och Näringsdepartementen. Skr. 2000/01:151

Mandelkerngruppen har inlett ett intensivt arbete som resulterat i en första rapport som publicerades ett par veckor före inremarknadsrådets möte i mars 2001. Rapporten innehåller vissa rekommendationer på några centrala områden som gäller regelförenkling och bättre regelkvalitet. Områdena är förenkling, kodifiering, samråd, konsekvensanalys och institutionella strukturer.

Mandelkerngruppens arbete fick stöd i både inremarknadsrådets och Stockholmstoppmötets slutsatser. Det betonades där att kommissionen skall samarbeta med Mandelkerngruppen i framtagandet av strategin för regelförenkling. Strategin kommer, i likhet med gruppens slutrapport, att presenteras till toppmötet i Laeken i Belgien i december 2001.

Mandelkerngruppens slutrapport kommer att innehålla rekommendationer av både generell och specifik karaktär. Rekommendationerna kommer att avse åtgärder för omedelbart genomförande och för genomförande på lång sikt. Rekommendationerna kommer att rikta sig till både EG:s institutioner och medlemsländerna.

## 10 Staten som föredömlig arbetsgivare

Enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet skall staten vara en föredömlig arbetsgivare. Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna. Myndighetscheferna har ansvar för att enskilt och tillsammans utforma arbetsgivar- och personalpolitiken. Syftet med delegeringen är att *myndigheterna* skall använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål med hög effektivitet och på ett sätt som inger förtroende hos medborgarna. *Regeringens* uppgift är dels att formulera övergripande mål för de statliga arbetsgivarfrågorna dels att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik (se avsnitt 10.1).

Utgångspunkten för delegeringen är att arbetsgivarpolitiken skall anpassas till verksamhetens behov. I detta ingår att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, att arbetsförhållandena är goda och att de anställdas kompetens och erfarenhet utvecklas och tas till vara.

Det delegerade arbetsgivaransvaret möjliggör för myndigheterna att utforma organisation, arbetsprocesser och kompetensförsörjning med hänsyn till verksamheten. Myndigheternas arbetsgivaransvar är därmed ett strategiskt ledningsinstrument i kvalitetsarbetet som underlättar för myndigheterna att organisera utvecklingsarbetet så att anställda på alla nivåer kan delta i utvecklingen av de interna arbetsprocesserna. När personal och ledning samverkar i arbetet kan frågor om t.ex. arbetsvillkoren och arbetsmiljön för de anställda integreras i utvecklingsprocessen. En bra arbetsmiljö är också en kvalitetsfråga.

Staten skall vara attraktiv som arbetsgivare. Inte minst för att kunna attrahera ung arbetskraft i takt med de stora pensionsavgångarna framöver.

**Regeringens bedömning:** Det löpande arbetet fungerar fortsatt tillfredsställande på flertalet myndigheter. Medvetenheten om problemen med den sneda åldersstrukturen i statsförvaltningen är hög men det finns ett fortsatt behov av en än mer aktiv långsiktig planering på många myndigheter. Omkring en tredjedel av myndigheterna har anledning att bli betydligt tydligare i sin redovisning till regeringen av kompetensförsörjningsläget.

Utvecklingen mot en jämnare könsfördelning i staten går åt rätt håll. Ytterligare aktiva åtgärder krävs dock för att åstadkomma samma möjligheter till utveckling och befordran för kvinnor och män samt för att minska löneskillnaderna mellan könen.

Totalt sett ligger personalrörligheten i staten på en rimlig nivå. Det finns dock anledning att särskilt uppmärksamma åldersgruppen under 35 år.

Regeringen fäster stor vikt vid en god arbetsmiljö på de statliga arbetsplatserna. Utifrån vad som framkommit såväl i enskilda myndigheters redovisningar som i större studier bedömer regeringen att det finns all anledning att ta dessa frågor på stort allvar. Regeringen förutsätter att myndigheterna bedriver ett aktivt arbete på detta område.

Regeringen ser med tillfredsställelse att medvetenheten på myndigheterna om den etniska och kulturella mångfaldens betydelse och potential har ökat markant de senaste åren.

En förutsättning för att delegeringen, från regeringen till myndigheterna, av befogenheterna på det arbetsgivarpolitiska området skall fungera är att myndigheterna tar ett aktivt arbetsgivaransvar. Detta kräver att målen för kompetensförsörjningen och verksamheterna är tydligt sammankopplade. Delegeringen kräver även att myndigheterna redovisar hur arbetet bedrivs för att regeringen skall kunna följa utvecklingen och vid behov vidta åtgärder.

Med anledning av detta införde regeringen under 1997 ett uppföljningssystem för arbetsgivarpolitiken. Detta omfattar samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och bygger på att regeringen årligen begär in uppgifter från myndigheterna om deras arbetsgivarpolitik och de mål de har för denna. Dessa uppgifter ligger sedan till grund för departementens löpande uppföljning av sina myndigheter, bland annat i de årliga mål- och resultatdialogerna, och för regeringens övergripande bedömningar av den statliga arbetsgivarpolitiken.

Regeringen redovisar årligen sin bedömning av den statliga arbetsgivarpolitiken och dess utfall till riksdagen. Senast detta gjordes var i Årsredovisning för staten 1999 (skr. 1999/2000:150).

Under år 2000 genomförde Statens kvalitets- och kompetensråd en studie av de redovisningar som inkom under våren samma år, vilket följdes av uppföljande djupstudier av ett antal myndigheter. Arbetet resulterade dels i rapporten "Kompetensförsörjning i staten", dels i broschyren "Inspirerande kompetens". I båda dessa dokument lyfts ett antal goda exempel på arbete med kompetensförsörjning ute på myndigheterna fram, i syfte både att inspirera till fortsatt utveckling av arbetet och att ge

återkoppling till myndigheterna. En följd av analysen var även upptäckten av behovet av ett instrument för kartläggning och analys av kompetensbehov särskilt anpassat till statliga myndigheter. På uppdrag av regeringen färdigställdes detta material av Statens kvalitets- och kompetensråd våren 2001<sup>18</sup>.

I det följande redovisar regeringen sina övergripande iakttagelser och bedömningar för 2000. I de fall departementen gjort iakttagelser beträffande arbetsgivarpolitiken för enskilda myndigheter som riksdagen bör informeras om, kommer dessa att redovisas under respektive utgiftsområde i budgetpropositionen för 2002.

### **Arbetsgivarpolitikens långsiktiga inriktning**

Att myndigheterna bedriver en långsiktig och strategisk arbetsgivarpolitik är av stor vikt för att de statliga verksamheterna skall vara bärkraftiga över tid. Samtidigt finns många verksamhetsmål som kan innebära att myndigheterna har att ta delvis andra, kortsiktiga, hänsyn.

I årets redovisningar av myndigheternas kompetensförsörjning framkommer att ett antal myndigheter bedriver en medveten och strategisk arbetsgivarpolitik. Luftfartsverket, Länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands och Jönköpings län, NUTEK, Radio- och TV-verket och Riksskatteverket är några exempel på detta. Samtliga dessa myndigheter har redovisat tydliga mål som är kopplade till de verksamheter de bedriver samt till hur kompetensförsörjningsläget ser ut i dag och inom den närmaste framtiden. Exempel på andra myndigheter som har redovisat tydliga mål för sin kompetensförsörjning är Domstolsverket, Högskoleverket, Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Naturvårdsverket, Riksförsäkringsverket, Statens energimyndighet och Överstyrelsen för civil beredskap.

Var tionde myndighet har inte redovisat några mål för sin kompetensförsörjning och ytterligare nästan 20 procent av myndigheterna har ställt upp mycket vaga mål. Ett fåtal myndigheter har inte besvarat regeringsuppdraget trots påminnelser. Regeringen kommer i samband med de årliga mål- och resultatdialogerna att särskilt uppmärksamma detta.

### **Observationer och bedömningar inom enskilda områden**

I det följande redovisas regeringens observationer och bedömningar vad gäller statsanställdas åldersstruktur, könsfördelning och rörlighet, liksom myndigheternas arbete med arbetsmiljö och mångfaldsfrågor. Avsnittet avslutas med en redogörelse av lönenivåer och utfallet av den senaste avtalsperioden.

#### *Åldersstruktur och generationsväxling*

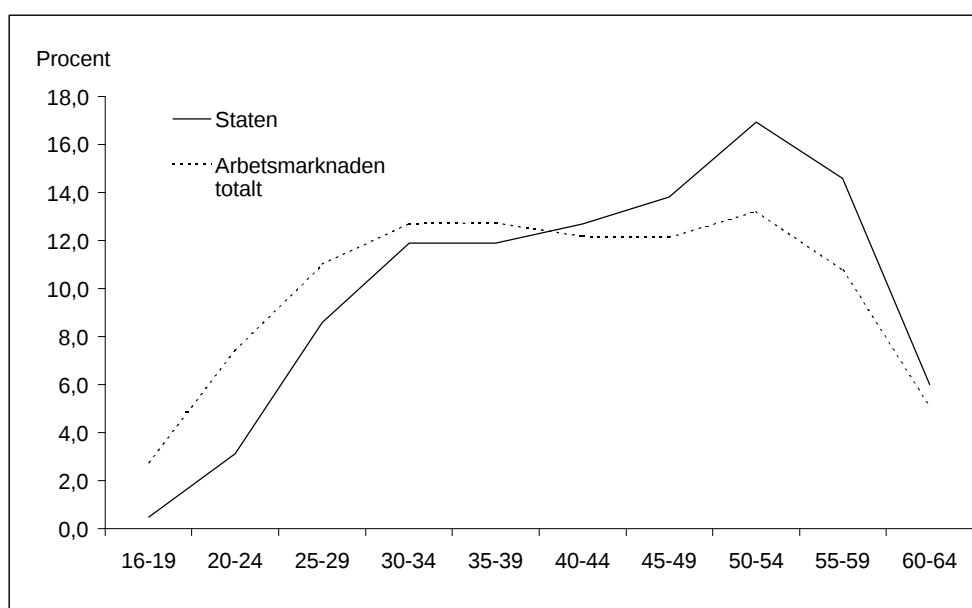
Staten är den sektor på arbetsmarknaden som har den i genomsnitt äldsta personalstyrkan. Medelåldern för de statligt anställda var 44,8 år 2000,

<sup>18</sup> Materialet heter "Planera för kompetens – en handledning", Statens kvalitets- och kompetensråd, 2001.

vilket innebär en ökning med 0,2 år sedan 1999. Motsvarande för landstingen var 44,6 år, för kommunerna 43,2 år och för näringslivet 40,3 år. Medelåldern för hela arbetsmarknaden uppgick till 41,3 år. En viktig förklaring till den höga medelåldern i staten är att många av dess verksamheter kräver personal med hög utbildningsnivå. Andelen akademiker är högre i staten än i någon annan sektor på arbetsmarknaden. De strukturförändringar som genomförts inom den statliga sektorn under de senaste tio åren har också betydelse för förändringen i personalens ålderssammansättning.

Som framgår av diagram 10.1 är också åldersstrukturen betydligt ojämnare i staten än på arbetsmarknaden i sin helhet.

Diagram 10.1 Åldersfördelning i staten och på arbetsmarknaden totalt 2000, procent



Källor: SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU och Statskontoret. Uppgifterna för staten har hämtats från SCB:s arbetsmarknadsstatistik.

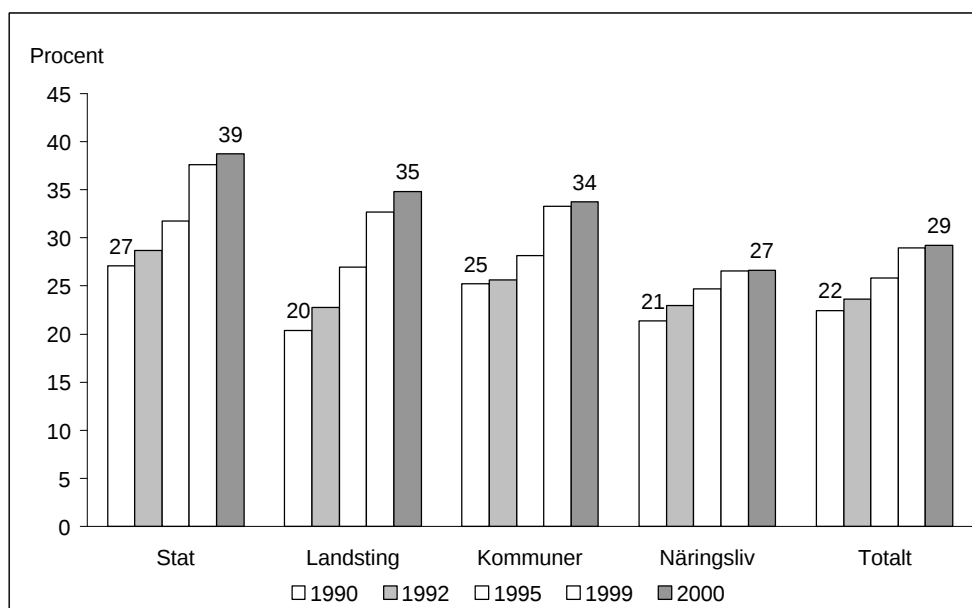
Omkring en tredjedel av statsförvaltningens personal är mellan femtio och sextio år. De flesta av dessa finns i åldersgruppen 50–54 år och tillhör den s.k. fyrtilistgenerationen. Samtidigt uppgår andelen unga, under 35 år, till endast 24 procent i staten, medan motsvarande andel för arbetsmarknaden totalt är 34 procent. Även andelen anställda över 60 år är låg. Skillnaden i åldersstruktur mellan män och kvinnor är högst marginell.

Den sneda åldersfördelningen inom framför allt den offentliga sektorn är ett problem som kommer att växa i takt med att fyrtilisterna lämnar arbetsmarknaden för att gå i pension. Det kommer sannolikt att innebära ett stort behov av nyanställningar av personal med ”rätt” kompetens. Ett sätt att belysa problemet är att studera gruppen anställda som i dag är femtio år eller äldre.

På arbetsmarknaden som helhet tillhör närmare 30 procent den grupp som successivt kommer att gå i pension under de närmaste tio, femton åren (diagram 10.2).

Diagram 10.2 Andelen anställda som är femtio år eller äldre i olika sektorer på arbetsmarknaden, 1990, 1992, 1995, 1999 och 2000, procent

Skr. 2000/01:151



Källor: SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU och Statskontoret. Uppgifterna för staten har hämtats från SCB:s arbetsmarknadsstatistik. Anm. Affärsverken ingår ej i staten.

Problemet med generationsväxling och kompetensförsörjning kan bli störst i staten eftersom närmare 40 procent av de anställda är 50 år eller äldre. Men även i landsting och kommuner tillhör en relativt sett betydligt större grupp denna ålderskategori än i näringslivet.

För statens del innebär detta att omkring 85 000 personer kommer att avgå med ålderspension inom 15 år. Varje år avgår dock ett antal personer med pension före 65 års ålder, varför denna tidsperiod kan komma att förkortas. Enligt Trygghetsstiftelsen är den genomsnittliga pensionsåldern i praktiken mellan 60 och 61 år för statsanställda<sup>19</sup>. Till viss del kan dock en låg reell pensionsålder komma att motverkas av den ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd som innebär rätt att arbeta kvar till 67 års ålder, som träder i kraft den 1 september 2001<sup>20</sup>. Detta kan, när ändringen får fullt genomslag, komma att innebära att ett antal personer väljer att arbeta längre.

Trots att närmare 340 000 arbetstillfällen netto försvunnit från arbetsmarknaden mellan 1990 och år 2000 har antalet anställda som är 50 år eller äldre ökat med närmare 210 000 eller drygt 20 procent. Det avspeglar sig i att andelen stigit med 7 procentenheter. Det är de mellan 50 och 60 år som blivit fler, medan de allra äldsta, dvs. de över 60 år minskat i antal.

Andelen anställda över femtio har stigit med accelererande hastighet i den offentliga sektorn, medan ökningstakten i näringslivet har bromsats upp under senare delen av 1990-talet.

I staten har andelen anställda över 50 år ökat markant under 1990-talet, med 12 procentenheter. Förändringen i åldersstrukturen förklaras av att besparingar och nedskärningar främst har minskat gruppen anställda

<sup>19</sup> Källa: "Långsiktig personalförsörjning inom staten och trygghetssystemets roll i denna", Trygghetsstiftelsen, PM 99-10-12.

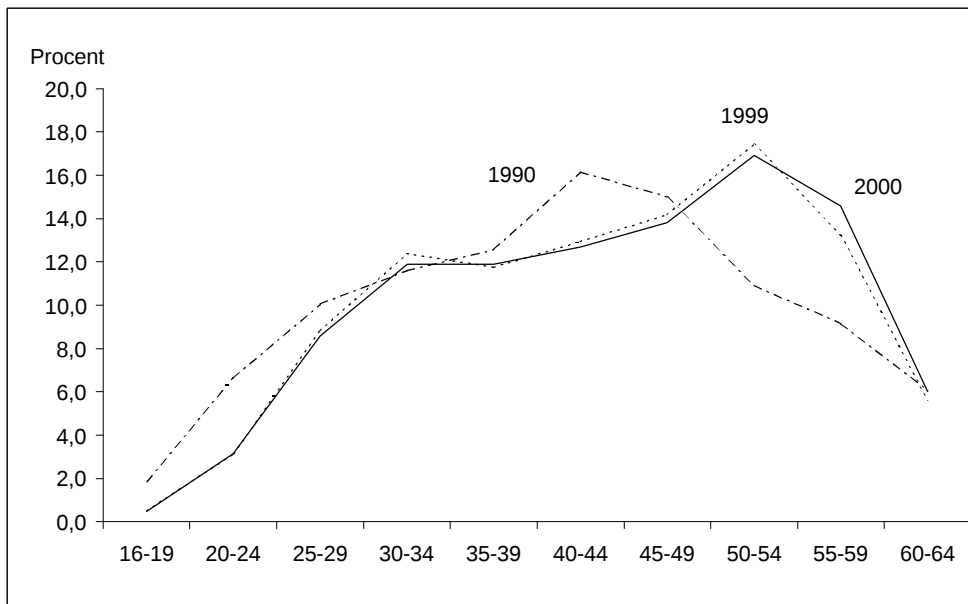
<sup>20</sup> Löpande avtal om en lägre ålder för avgångsskyldighet får dock fortfarande gälla längst t.o.m. 31 december 2002.

under 50 år. Liksom inom landstingen har de statsanställda som är mellan 50 och 60 år ökat i antal. Uppgången sedan 1990 var dock betydligt större och uppgick till 30 procent, jämfört med 5 procent i landstingen.

Under år 2000 fortsatte gruppen över 50 år att växa i hela den offentliga sektorn. Mest markant var ökningen i landstingen.

Diagram 10.3 visar hur åldersstrukturen har förändrats i staten under det senaste årtiondet.

Diagram 10.3 Åldersfördelning i staten 1990, 1999 och 2000, procent



Källor: SCB:s arbetsmarknadsstatistik och Statskontoret.

Redan 1990 kunde man se den stora andelen statsanställda födda under 1940-talet; dessa var då mellan 40–50 år gamla. I dag, tio år senare, har den s.k. ålderspuckeln accentuerats ytterligare och flyttats tio år närmare pensionsåldern. För varje år förskjuts puckeln något framåt. Mellan 1999 och 2000, under ett enda år, kan vi se att en något större andel har passerat 55-årsstrecket och en något större andel är över 60.

De stora pensionsavgångarna är dock bara en sida av problemet med den sneda åldersstrukturen i staten. Ett lika stort problem är den låga andelen unga, som kan ge problem med kontinuitet och återväxt. Som nämnts är endast en knapp fjärdedel av de statsanställda under 35 år. Tio år tidigare, 1990, var den andelen drygt 30 procent. En bidragande orsak är det relativt ”unga” försvarets minskade andel av statsförvaltningen.

Pensionsavgångarna kan leda till allvarliga problem med kompetensförsörjningen. Mycket kunskap och erfarenhet kommer att försvinna från myndigheterna, samtidigt som stora nyrekryteringar sannolikt kommer att behöva göras på kort tid. Rekryteringsläget kan försvåras av att ung välutbildad arbetskraft med största sannolikhet kommer att bli en bristvara i takt med att befolkningen åldras. Betydligt närmare i tid kan det också på vissa håll uppstå problem med att klara verksamheterna när en stor andel av personalen närmar sig pensionsåldern och många snarare blickar fram mot en pensionering än mot karriär och ökad arbetsbörda. Generationsväxlingen kan dock även utgöra en möjlighet för vissa myndigheter att få in ny kunskap i organisationen. En omvärld i snabb för-

ändring medför behov av ny kompetens. I syfte att motverka problemen vidtar regeringen en rad åtgärder för att öka tillgången på arbetskraft generellt i Sverige<sup>21</sup>. De statliga myndigheterna har en roll i detta genom att i sina verksamheter försäkra sig om att varje individs kompetens utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Åldersstrukturen ser dock olika ut i olika sektorer av staten. Inom den sysselsättningsmässigt största, universitets- och högskoleväsendet, samt inom två andra stora områden, försvaret samt affärsverk och infrastruktur, är medelåldern lägre än genomsnittet i staten. De övriga sju sektorerna har samtliga en medelålder som överstiger genomsnittet på 44,8 år. Allra högst är medelåldern inom området arbetsliv och omsorg (tabell 10.1).

Tabell 10.1 Medelålder i statens olika sektorer 1999 och 2000

| Sektor                                           | 1999        | 2000        |
|--------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Arbetsliv, omsorg, utbildning                    | 45,6        | 46,2        |
| Uppdragsbaserad verksamhet                       | 46,0        | 46,1        |
| Kultur                                           | 45,7        | 45,7        |
| Miljö, teknik, jordbruk                          | 45,3        | 45,7        |
| Länsstyrelser, regeringskansli, stabsmyndigheter | 45,4        | 45,6        |
| Ekonomi                                          | 45,4        | 45,5        |
| Rättsväsendet                                    | 45,0        | 45,4        |
| Affärsverk och infrastruktur                     | 44,1        | 44,6        |
| Universitet, högskolor, forskning                | 44,0        | 44,1        |
| Försvaret                                        | 42,4        | 42,4        |
| <b>Staten totalt</b>                             | <b>44,6</b> | <b>44,8</b> |

Källa: Arbetsgivarverket.

Skillnaden i medelålder mellan män och kvinnor inom de olika sektorerna är i flertalet fall mycket liten. Undantag utgör två sektorer där andelen kvinnor är låg – omkring en femtedel – nämligen området affärsverk och infrastruktur samt försvaret. Inom det förstnämnda är kvinnorna i genomsnitt 5 år yngre än sina manliga kolleger. Andelen kvinnor som är 55 år eller äldre inom denna sektor är så låg som 3 procent. Inom försvaret är förhållandet det omvända. Kvinnorna är i genomsnitt 3 år äldre än männen medan de är förhållandevis få i åldersgruppen under 35 år.

I årets redovisningar uppger 45 procent av myndigheterna att de ser problem med sin åldersstruktur. Endast 15 procent bedömer att det inte finns några sådana problem inom en överskådlig framtid. Förändringarna i myndigheternas synsätt är marginella i jämförelse med föregående år. Huruvida åldersstrukturen upplevs som ett problem för resterande 40 procent av myndigheterna har inte gått att utläsa ur redovisningarna. En opinionsundersökning visar dock att 46 procent av de statliga myndigheterna ser problem på grund av det kommande generationsskiftet – vilket stämmer väl överens med den bild som framkommer i myndig-

<sup>21</sup> Se bl.a. den Ekonomiska vårpropositionen (prop. 2000/01:100).

heternas kompetensredovisningar – och att 54 procent av myndigheterna inte upplever detta som ett problem. Det senare skulle kunna innebära att de myndigheter som inte har kommenterat frågan i sina redovisningar inte heller ser åldersstrukturen som ett problem<sup>22</sup>.

Några stora myndigheter och myndighetskoncerner som upplever åldersstrukturen som ett problem är bl.a. Arbetsmarknadsverket, domstolsväsendet, polisväsendet, skattemyndigheterna, Tullverket, vissa universitet och flera länsstyrelser. Bland dem som inte ser problem med åldersstrukturen inom en överskådlig framtid återfinns främst små och medelstora myndigheter.

Liksom tidigare år visar redovisningarna att mycket planering och förberedelser pågår ute på myndigheterna i syfte att underlätta det kommande generationsskiftet. Ett antal myndigheter uppger att de arbetar med olika typer av aspirantprogram, i några fall särskilt inriktat på chefer. Några myndigheter, bl.a. Lantmäteriverket, Linköpings universitet, Länsstyrelsen i Dalarnas län och Skolverket arbetar aktivt med olika typer av samarbeten med högskolor och andra myndigheter. Andra exempel på åtgärder är dubbelbemanning på viktiga poster och arbete för att sprida befintlig kunskap i organisationen, bl.a. genom dokumentation av arbetsmetoder och äldre medarbetares kunskaper.

Regeringen bedömer att medvetenheten ute på myndigheterna om problematiken kring generationsskiftet är mycket hög.

### *Könsfördelning*

Fördelningen av män och kvinnor har blivit allt jämnare i staten de senaste åren. Andelen kvinnor i staten uppgick år 2000 till nästan 44 procent, vilket innebär en ökning med en procentenhet sedan 1999. I kommuner och landsting, där många av yrkesgrupperna inom vård, skola och omsorg är kvinnodominerade, är fyra femtedelar av personalen kvinnor. Lägst är andelen i näringslivet där den uppgår till 36 procent. Staten är därmed den sektor på arbetsmarknaden som har den jämnaste könsfördelningen.

Könsfördelningen varierar dock kraftigt mellan olika typer av befattningar. I uppföljningssystemets redovisning, där myndigheterna själva fått klassa sina medarbetares arbetsuppgifter, framkommer att endast 22 procent av de anställda med uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet är kvinnor. Denna andel har dock ökat något jämfört med året innan. Detta kan jämföras med att av alla myndighetschefer utnämnda av regeringen uppgår andelen kvinnor till närmare 28 procent. Även bland personalen med kärnkompetens, dvs. sakområdeskompetens, har andelen ökat, från 37 till 40 procent. Flest kvinnor återfinns i stöd- och supportfunktionerna<sup>23</sup>, där de utgör 60 procent. Den uppgiften är oförändrad jämfört med 1999. Detta indikerar att när andelen kvinnor har ökat så är det framför allt de mer kvalificerade eller sakområdesinriktade tjänsterna som dessa kvinnor har sökt sig.

<sup>22</sup> Källa: "Uppföljning av informationsinsatser – En förvaltning i demokratins tjänst", Siforapport 2001–06–14, utförd på beställning av Justitiedepartementet.

<sup>23</sup> I stödkompetensen ingår personal utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde, t.ex. administration, IT-stöd, vaktmästeri osv.

Även mellan olika sektorer i staten skiljer sig fördelningen av män och kvinnor mycket. Högst andel kvinnor, omkring 60 procent, finns inom området ekonomi samt arbetsliv och omsorg. Inom typiskt mansdominerade områden såsom försvaret och sektorn affärsverk och infrastruktur är endast en av fem anställda kvinnor. Bara sektorn universitet, högskolor och forskning har en helt jämn könsfördelning totalt sett. Även här finns dock skillnader för olika befattningar.

Regeringen bedömer att utvecklingen mot jämnare könsfördelning i staten går åt rätt håll. Den noterar dock att ytterligare aktiva åtgärder krävs för att åstadkomma samma möjligheter till utveckling och befordran för kvinnor och män samt för att minska löneskillnaderna mellan könen<sup>24</sup>.

### *Personalrörlighet*

En omvärld i snabb förändring ställer stora krav på flexibilitet i de statliga myndigheternas verksamhet. En förutsättning för flexibilitet och förnyelse är rörlighet hos personalen. Om omsättningen blir alltför stor uppstår dock problem med kontinuiteten och kostnaderna för bl.a. inskolning av nyanställda blir höga.

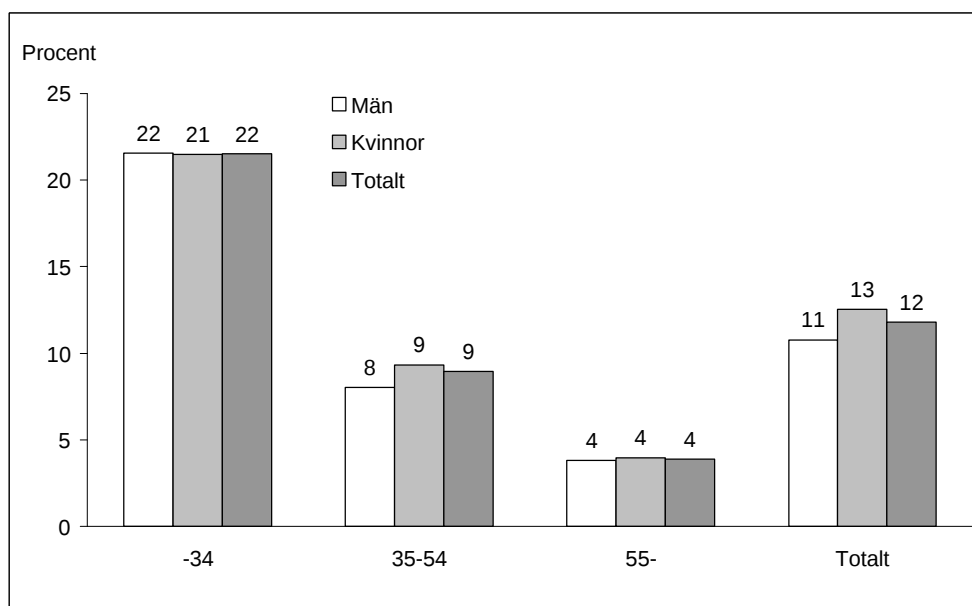
För statsförvaltningen i sin helhet ligger personalrörligheten<sup>25</sup> på nästan 12 procent. Andelen är marginellt högre jämfört med 1999. Som framgår av diagram 10.4 är rörligheten högst för dem under 35 år, för att sedan avta med stigande ålder. Jämfört med 1999 har rörligheten ökat ytterligare, med tre procentenheter, för dem under 35 år, medan situationen är oförändrad för övriga åldersgrupper. Som vi tidigare sett är dock andelen statsanställda under 35 år förhållandevis låg, varför det totala genomsnittet endast påverkas marginellt. Män har i genomsnitt lägre rörlighet än kvinnor.

<sup>24</sup> Se även avsnittet om löner på s. 55 ff.

<sup>25</sup> Rörligheten definieras här som lägst av antalet nyanställda och avgångna dividerat med genomsnittligt antal anställda under perioden.

Diagram 10.4 Personärlörlighet för statsanställda fördelade efter kön och ålder, september 1999–september 2000, procent

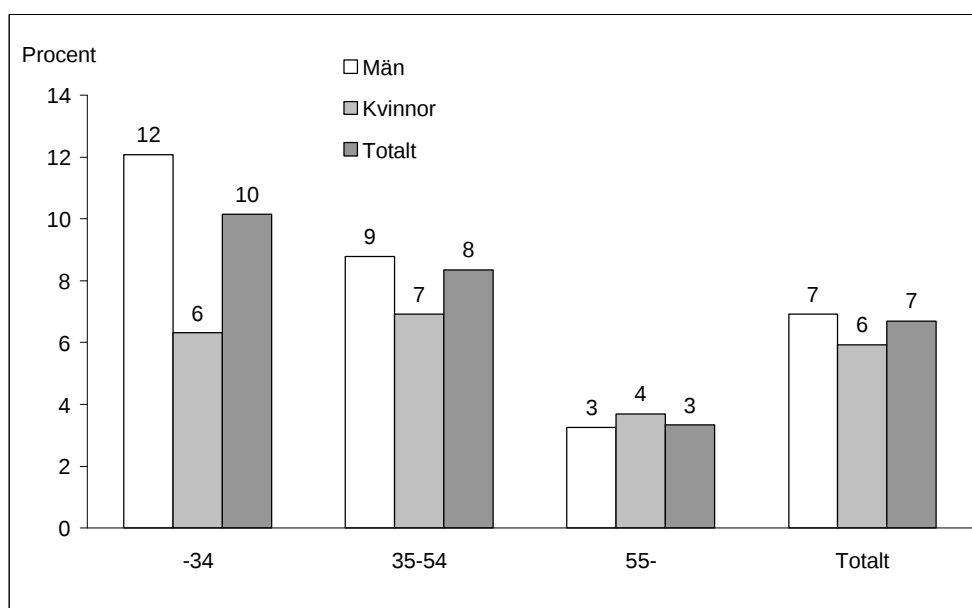
Skr. 2000/01:151



Källa: Arbetsgivarverket.

I de statliga myndigheternas ledning är rörligheten totalt sett lägre än för andra kategorier av anställda. Det gäller både för män och för kvinnor. Det är framför allt i åldersgruppen under 35 år som skillnaden blir tydlig, då rörligheten i denna grupp endast är hälften så stor som den genomsnittliga för de statsanställda i samma ålder (diagram 10.5).

Diagram 10.5 Personärlörlighet för statligt anställd personal med uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet, september 1999–september 2000, procent



Källa: Arbetsgivarverket.

En annan skillnad mellan statens chefer och totalsiffrorna är att männen i genomsnitt byter arbetsplats oftare än kvinnorna. I den yngsta åldersgruppen är skillnaden markant.

Under 2000 nyrekryterades omkring 18 600 personer till den statliga sektorn, samtidigt som omkring 21 000 personer lämnade den. Som framgår av tabell 10.2 är avgångarna förhållandevis jämnt fördelade över åldersgrupperna, medan majoriteten av de nyrekryterade är under 35 år. Lägst andel avgångar liksom nyrekryterade fanns bland dem som var 55 år eller äldre.

Tabell 10.2 Nyrekryteringar till och avgångar från den statliga sektorn 1999 och 2000, procent

| Ålder | Nyrekryteringar<br>Procent |      | Avgångar<br>Procent |      |
|-------|----------------------------|------|---------------------|------|
|       | 1999                       | 2000 | 1999                | 2000 |
| –34   | 57                         | 57   | 35                  | 36   |
| 35–54 | 39                         | 38   | 38                  | 39   |
| 55–   | 5                          | 5    | 27                  | 25   |

Källa: Arbetsgivarverket.

Regeringen bedömer personalrörligheten i staten på övergripande nivå som rimlig. Mot bakgrund av den förhållandevis höga rörligheten bland personalen under 35 år och behovet av att kunna behålla de unga inför det kommande generationsskiftet anser dock regeringen att det är särskilt angeläget att myndigheterna uppmärksammar denna grupp av anställda. Som framgår på s. 59 satsar de statliga arbetsgivarna redan i dag lönemässigt på de yngre anställda. Det är dock av stor vikt att staten använder fler instrument än lönesättningen för att bli en attraktiv arbetsgivare<sup>26</sup>.

### Arbetsmiljö

Med en ökande konkurrens om arbetskraften är myndigheternas åtgärder för att skapa stimulerande och kreativa arbetsplatser med en god arbetsmiljö av stor betydelse för statens långsiktiga kompetensförsörjning. Regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken har därför i år även fokuserat på myndigheternas arbete att skapa en bra arbetsmiljö för de anställda. De myndigheter som har vidtagit åtgärder inom området som kan ges spridning som goda exempel har ålagts att särskilt redovisa detta.

En fjärdedel av de redovisande myndigheterna har uppgivit att de vidtagit åtgärder i syfte att skapa en god arbetsmiljö för sina anställda. Den vanligast förekommande åtgärden var förebyggande arbete i form av friskvård. Ett par myndigheter har uppgivit att detta kan ske på betald arbetstid. Många myndigheter har också kartlagt hur de anställda uppfattar sin arbetsmiljö och arbetssituation. Resultaten av dessa undersökningar har sedan ofta lett vidare till handlingsplaner och olika typer av uppföljande arbete. Integrationsverket har bland annat även erbjudit

<sup>26</sup> Ett gott exempel på projekt som genomförts i syfte att finna vägar att öka en arbetsplats attraktionskraft är den studie – den s.k. REX-rapporten – av yngre akademikers värderingar kring arbete och arbetsplats som genomfördes på uppdrag av Riksförsäkringsverket i samarbete med Linköpings universitet våren 2000. Ett annat, liknande initiativ, är de olika ungdomsgrupper som bildats inom länsstyrelserna och som bl.a. fokuserar på de yngres behov.

Vid sidan av myndigheternas egna redovisningar av arbetsmiljöarbetet har Arbetsgivarverket låtit genomföra en bearbetning hos Statistiska centralbyrån av Arbetarskyddsstyrelsens arbetsmiljöundersökning 1999. Resultatet redovisas i en rapport av Arbetsgivarverket<sup>27</sup>. I rapporten har resultaten bearbetats med syfte att jämföra statsanställdas arbetsförhållanden med förhållanden för anställda inom andra arbetsgivarsektorer. Av studien framgår bl.a. att en större andel statligt anställda, jämfört med samtliga sysselsatta, uppger att de har variation och frihet i arbetet och en mindre del bedömer att de har ett fysiskt ansträngande arbete. En annan iakttagelse i studien är att de statsanställda upplever att de erbjuds större möjlighet att lära nytt och utvecklas i arbetet än anställda i övriga sektorer på arbetsmarknaden. Andelen anställda som upplever att de kan påverka sina arbetstider är också högre än i övriga sektorer. Den negativa sidan av detta är att en högre andel av de anställda i staten upplever att man har svåra arbetsuppgifter och ett mer psykiskt påfrestande arbete jämfört med andra grupper av anställda. De upplever även att de får för lite stöd och hjälp från kamrater och chefer. Detta avspeglas också i att det inom staten finns en högre andel än genomsnittet på arbetsmarknaden som inte kan koppla av tankarna från jobbet under fritiden och som misströstar på grund av svårigheter i arbetet. Jämförs 1999 års undersökning för hela arbetsmarknaden med undersökningen som genomfördes 1997 har andelen som uppger dessa typer av besvär ökat.

Med anledning av bl.a. arbetsmiljöundersökningen från 1999 har Arbetsgivarverket sammanställt rapporten "Effektivitet och arbetsglädje – ett diskussionsunderlag för chefer om arbetsmiljö". Ett konstaterande i rapporten är att om statliga myndigheter skall kunna rekrytera, utveckla och behålla medarbetare och därigenom få en effektiv verksamhet kanske det inte räcker med att uppfylla arbetsmiljölagens minimikrav. En positiv utveckling, som presenteras i Arbetsgivarverkets prognosbarometer för 2001, är att övertidsarbetet i staten visar tecken på att minska.

Regeringen tillsatte i januari 2000 en arbetsgrupp med uppgift att analysera den stora ökningen av arbetsbetingad ohälsa som har samband med stress och andra organisatoriska och sociala faktorer. Arbetsgruppens uppgift har varit att på grundval av analysen ta fram en handlingsplan som anger en strategi för att komma till rätta med utvecklingen av den arbetsbetingade ohälsan. En slutrapport (Ds 2001:28) från arbetet presenterades i maj 2001. Den strategi som vuxit fram av arbetsgruppens arbete är att synen på arbetsmiljöarbetet måste förändras. Arbetsvillkoren och arbetsmiljön har betydelse för verksamhetens resultat. Dessa frågor bör tydliggöras och föras ut till ledning och chefer i staten och kommuner såväl som till privata näringslivet. Arbetsgruppen föreslår därför bl.a. en trepartsdialog mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöproblem och stressrelaterad ohälsa i arbetslivet är komplexa problem som fordrar en samsyn samt breda och samstämmiga åtgärder för att minska den arbetsrelaterade ohälsan.

<sup>27</sup> "Arbetsmiljöstatistik för den statliga sektorn – en bearbetning av arbetsmiljöundersökningen 1999", Arbetsgivarverket 2001.

Regeringen fäster stor vikt vid en god arbetsmiljö på de statliga arbetsplatserna. Utifrån vad som framkommit såväl i enskilda myndigheters redovisningar som i större studier bedömer regeringen att det finns all anledning att ta dessa frågor på stort allvar. Regeringen förutsätter att myndigheterna bedriver ett aktivt arbete på detta område. Regeringen har från sin sida för avsikt att fördjupa sitt arbete med arbetsmiljöfrågor i staten.

### *Etnisk och kulturell mångfald*

Regeringen har vid ett flertal tillfällen betonat vikten av mångfald i arbetslivet. I den integrationspolitiska propositionen (prop. 1997/98:16) som antogs av riksdagen hösten 1997 framhåller regeringen att mångfalden bör genomsyra arbetslivet och att staten har ett särskilt ansvar som föredöme.

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) betonar regeringen den kvalitets- och kompetenshöjning som kan uppnås genom ökad etnisk och kulturell mångfald hos personalen. Regeringen har därefter beslutat om olika åtgärder för att få ett integrationspolitiskt perspektiv att genomsyra utformningen och genomförandet av den allmänna politiken.

Regeringen anser att personalen i staten bör avspegla den arbetsföra befolkningens etniska sammansättning. Detta är av stor vikt såväl för kvaliteten i verksamheterna som för den demokratiska legitimiteten.

Som ett led i arbetet för att uppnå detta uppdrog regeringen i oktober 1999 åt samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland sina anställda. Årets redovisning av myndigheternas kompetensförsörjning är den andra i ordningen där arbetet med handlingsplanerna har kunnat följas upp.

En tydlig trend i myndigheternas redovisning av sin kompetensförsörjning är en markant ökad medvetenhet om mångfaldens betydelse och potential. I årets redovisningar har drygt 70 procent av myndigheterna uppgivit att de vidtagit någon typ av aktiva åtgärder för att främja den etniska mångfalden bland personalen. I föregående års redovisningar var motsvarande andel drygt hälften och året innan dess knappt 10 procent (tabell 10.3).

Tabell 10.3 Andel myndigheter som i redovisningarna uppgivit att de vidtar åtgärder för att främja etnisk mångfald bland personalen, 1998, 1999 och 2000, procent

Skr. 2000/01:151

|                                   | 1998 | 1999<br>Procent | 2000 |
|-----------------------------------|------|-----------------|------|
| Aktiva åtgärder                   | 10   | 53              | 71   |
| Handlingsplan färdigställd        | .*   | 11              | 33   |
| Handlingsplan påbörjad            | .*   | 20              | 13   |
| Handlingsplan planeras under året | .*   | 14              | 6    |

\*Vid 1998 års redovisning hade regeringen ännu inte uppdragit åt myndigheterna att upprätta en handlingsplan.

En viktig förklaring till ovanstående utveckling är att allt fler myndigheter, i enlighet med regeringens beslut, utarbetar handlingsplaner i syfte att främja mångfalden. En tredjedel av myndigheterna uppger att de har upprättat en handlingsplan. Det kan jämföras med året innan då motsvarande andel var 11 procent. Ytterligare 13 procent av myndigheterna uppger att arbete med att ta fram handlingsplaner pågår och 6 procent att de planerar att starta arbetet under året.

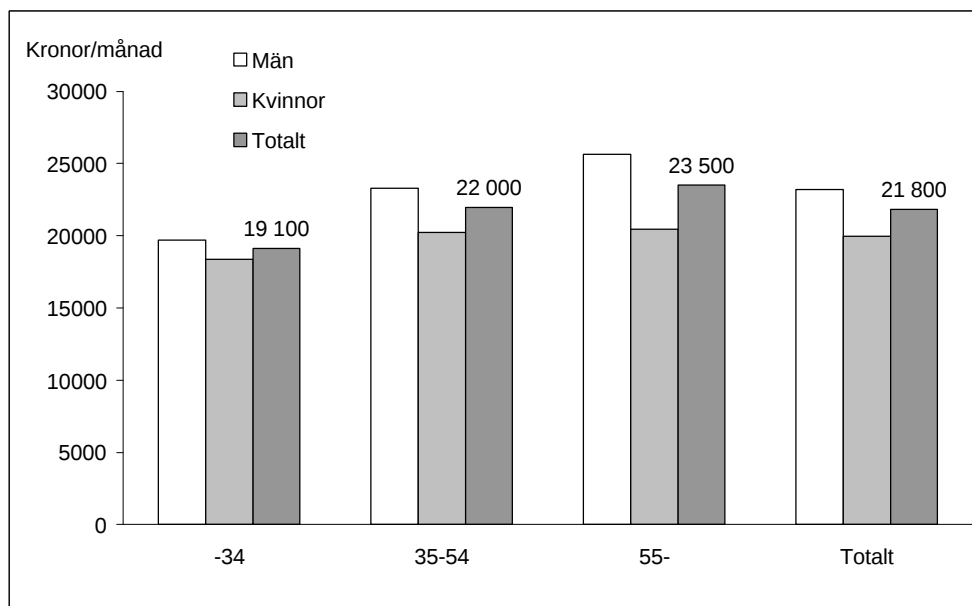
En mängd aktiviteter pågår dock även vid sidan av arbetet med handlingsplaner. För flera myndigheter har utarbetandet av handlingsplaner bara varit ett sätt att formalisera det arbete som redan bedrivs. Exempelvis har många myndigheter sett över sina rekryteringsrutiner och genomfört seminarier, diskussioner och informationsinsatser för att öka medarbetarnas kunskaper och medvetenhet. I flera verksamheter, bl.a. inom universitets- och högskoleväsendet, utgör ett stort internationellt utbyte sedan länge en naturlig del av arbetet.

Utöver de uppgifter som framkommit i myndigheternas redovisningar av sin kompetensförsörjning har ytterligare ett antal myndigheter redovisat sitt arbete separat till Näringsdepartementet. Sammantaget ger detta en än mer positiv bild av myndigheternas arbete med att ta fram handlingsplaner.

Regeringen bedömer, och ser med tillfredsställelse, att medvetenheten ute på myndigheterna om den etniska och kulturella mångfaldens betydelse och potential har ökat markant de senaste åren. Regeringen har för avsikt att även fortsättningsvis fästa stor vikt vid denna fråga.

### Lönenivåer

Den genomsnittliga lönen för det statliga kollektivet låg i september 2000 på 21 700 kronor. Männen tjänar genomgående mer än kvinnorna över ålderskategorierna. Den genomsnittliga månadslönen för män var 23 040 kronor och för kvinnor 19 910 kronor. Detta motsvarar en kvinnlig löneandel på 86 procent av männens lön. Skillnaden är minst bland de yngsta och ökar med stigande ålder (diagram 10.6).



Källa: Arbetsgivarverket. Anm. Uppgifterna avser fast lön för identiska individer, varför de skiljer sig något jämfört med uppgifterna för hela det statliga kollektivet.

Förklaringarna till löneskillnaderna är flera. Att de statsanställda männen i genomsnitt har högre utbildning och oftare innehar högre befattningar är två viktiga faktorer som påverkar lönen. Vid jämförelser där hänsyn tas till likartade arbetsuppgifter ökar kvinnornas andel av männens lön till 96 procent<sup>28</sup>. Andelen är oförändrad jämfört med 1999. De resterande 4 procenten har dock inte kunnat förklaras med stöd av statistiken.

Liksom tidigare år har regeringen ålagt myndigheterna att redovisa vilket arbete som bedrivs för att kartlägga och eliminera eventuella osakliga löneskillnader, men även vilka åtgärder som vidtas för att ge män och kvinnor lika goda möjligheter till utveckling och befordran.

I årets redovisning har två tredjedelar av myndigheterna uppgett att de vidtar aktiva åtgärder i syfte att eliminera eventuella osakliga löneskillnader mellan könen. Detta är en tydlig ökning jämfört med förra årets redovisningar då endast drygt hälften av myndigheterna uppgav det samma. Även gällande åtgärder för att ge kvinnor och män lika goda möjligheter till utveckling och befordran indikerar årets redovisningar ett ökat engagemang. På den punkten har omkring hälften av myndigheterna uppgivit att de vidtar aktiva åtgärder, att jämföra med fyra av tio året innan. Regeringen följer med stort intresse vad detta kommer att innebära för löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Den 1 januari 2001 trädde en rad skärpningar av jämställdhetslagen i kraft. Förändringarna innebär bl.a. att en definition av begreppet likvärdigt arbete förts in i jämställdhetslagen. Arbetsgivare åläggs att varje år kartlägga och analysera dels bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor som tillämpas hos arbetsgivaren, dels löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Syftet med lönekartläggningen och analysen skall vara

<sup>28</sup> Uppgifterna har tagits fram av Arbetsgivarverket med hjälp av tjänstenomenklatursystemet TNS (nyckel för statistikanalys).

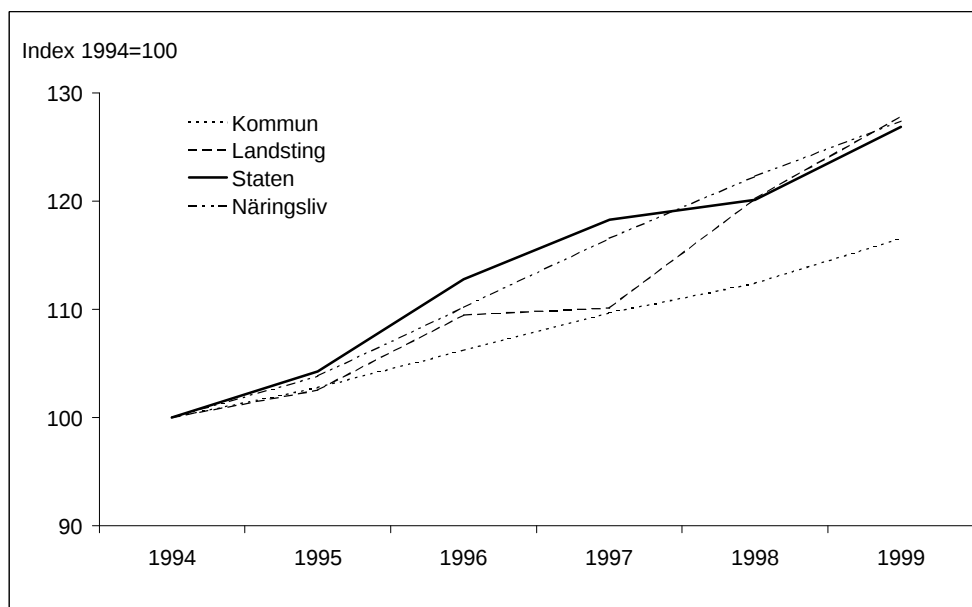
att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Vidare skall arbetsgivaren varje år upprätta en handlingsplan för jämställda löner med redovisning av resultatet av kartläggningen och analysen. Skyldigheten att upprätta en plan gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.

### Löneutveckling

Budgetåret 1993/94 infördes ramanslagssystemet, vilket var en förutsättning för att regeringen skulle kunna delegera arbetsgivaransvaret och ombilda den statliga arbetsgivarorganisationen. De statliga myndigheterna har nu fullt kostnadsansvar för den lönepolitik de bedriver. Sedan reformerna genomfördes har myndigheterna genomfört lokala löne-revisioner i enlighet med de centrala löneavtalen RALS 1993–1995, RALS 1995–1998 samt RALS 1998–2001<sup>29</sup>.

En viktig slutsats som kan dras av den jämförande lönestatistik som finns tillgänglig för tiden efter den arbetsgivarpolitiska reformen är att löneutvecklingen inom det statliga avtalsområdet över tid har följt den på arbetsmarknaden i övrigt förhållandevis väl (diagram 10.7). Under den första femårsperioden efter reformens genomförande uppgick löne-ökningstakten i tre av fyra sektorer till omkring 27 procent. I den kommunala sektorn uppgick löneökningen till knappt 17 procent under samma period.

Diagram 10.7 Genomsnittlig löneökningstakt i olika sektorer på arbetsmarknaden 1994–1999



Källa: SCB. Anm. Uppgifterna är rensade med hänsyn till strukturella förändringar i utbildningsnivå, ålder och kön.

Under våren 2001 har Arbetsgivarverket haft möjlighet att sammanställa det totala utfallet av löneutvecklingen under den senaste avtalsperioden, RALS 1998–2001. I och med att de lokala lönerevisionerna ute på myn-

<sup>29</sup> Förkortningen RALS står för Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten m.fl.

digheterna infaller vid olika tidpunkter under avtalsperioden kan löneutveckling mätt under ett enskilt år bli missvisande. Faktisk löneutveckling över en hel avtalsperiod ger istället den mest rättvisande bilden. Med anledning av detta redovisar vi nedan utfallet för hela avtalsperioden, i flertalet fall beräknat som årstakt i syfte att få uppgifterna så överskådliga och jämförbara som möjligt.

#### *Avtalsperioden RALS 1998–2001*

Statistiken från september 1997 till september 2000 täcker i genomsnitt 34 av de 36 månader som RALS-avtalet omfattar. Resterande två månader motsvarar ett löneökningstrymme på ytterligare 0,7 procent. I det följande redovisas den uppskattade löneökningen för hela avtalsperioden, dvs. samtliga 36 månader.

Löneökningen för hela det statliga kollektivet under avtalsperioden uppgick till 11,3 procent, rensat för strukturella effekter<sup>30</sup>. Det motsvarar en årstakt på 3,6 procent.

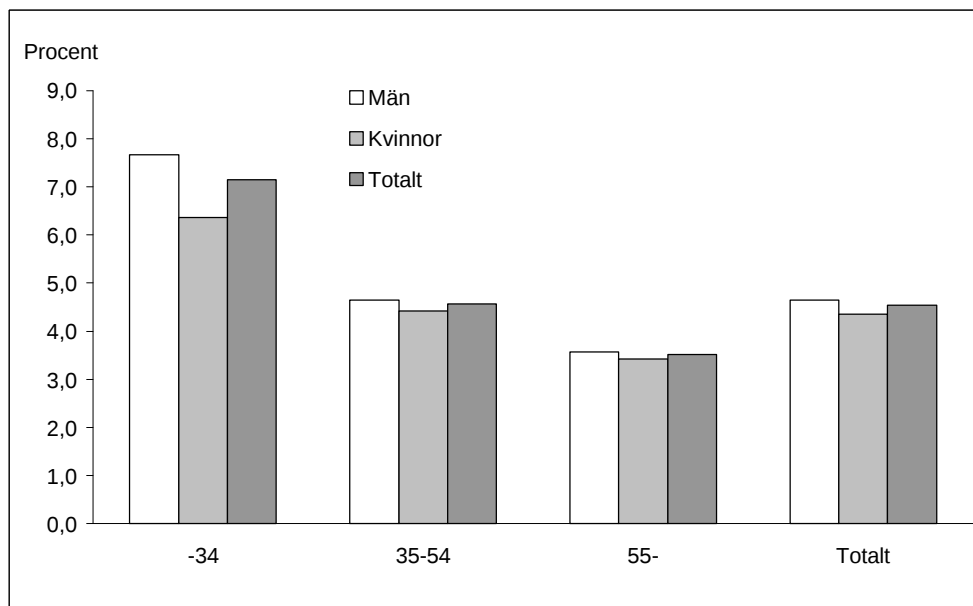
I syfte att få fram en ännu tydligare bild av faktisk löneutveckling kan man även mäta denna för identiska individer, dvs. individer som varit anställda vid samma myndighet vid båda mättillfällena. Det innebär att förändringar i personalens sammansättning, t.ex. vad gäller ålder och yrkesprofil, som kan uppstå vid avgångar och nyanställningar, inte påverkar uppgifterna. Löneutvecklingen för identiska individer är i regel högre än den för kollektivet, eftersom samtliga löneökningar till följd av tariffuppflyttningar, befordringar m.m. då får fullt utslag. Under avtalsperioden uppgick löneökningarna mätt på detta sätt till 14,6 procent, motsvarande en årstakt på 4,6 procent.

Löneutvecklingen för de yngre har i såväl procentuella som absoluta tal varit högre än för de äldre (diagram 10.8). Allra tydligast är detta för personalen under 35 år. Procentuellt har löneökningen varit mer än dubbelt så hög för denna grupp jämfört med för dem över 55 år. I och med att lönenivåerna för de yngre generellt sett är lägre är dock skillnaden i absoluta tal mindre markant. Uppgifterna tyder på att lönen används som ett instrument för att minska rörligheten bland de yngre.

<sup>30</sup> Med strukturella effekter avses här förändringar i statistikpopulationens yrkes- och ålderssammansättning som har påverkat förändringen av genomsnittslönen.

Diagram 10.8 Löneutveckling i årstakt för statsanställda, identiska individer, fördelade på kön och ålder under avtalsperioden RALS 1998–2001, procent

Skr. 2000/01:151



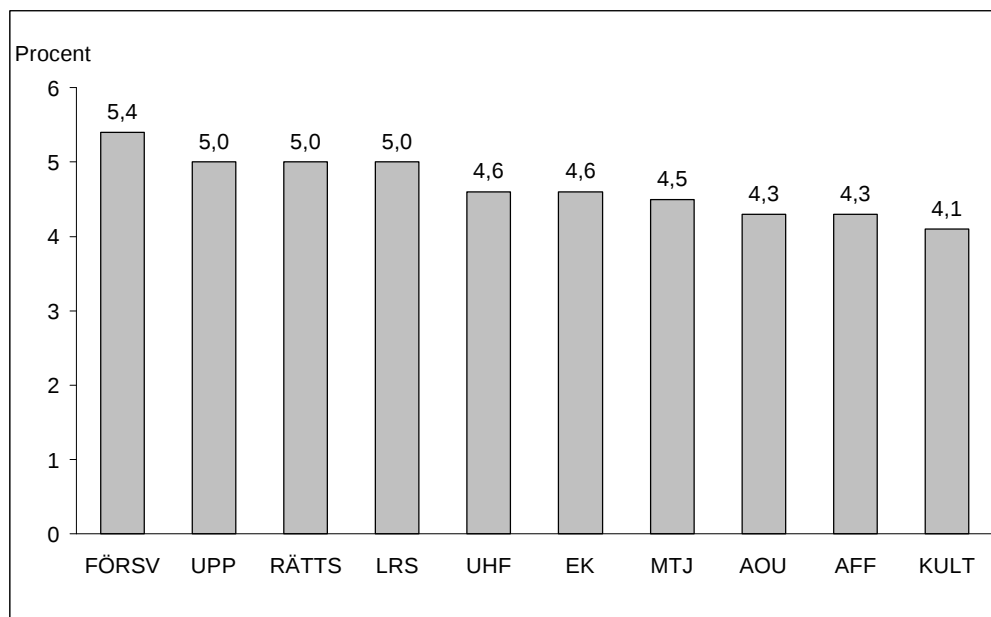
Källa: Arbetsgivarverket. Anm. Uppgifterna avser september 1997–september 2000, varför uppgifterna skiljer sig marginellt från den beräknade årstakten för hela avtalsperioden.

Män har haft en något bättre löneutveckling än kvinnorna under perioden, 4,7 att jämföra med 4,6 procent. Detta innebär att kvinnornas andel av männens lön har minskat marginellt under perioden. På de mer kvalificerade befattningarna har löneutvecklingen varit högre jämfört med de mindre kvalificerade arbetena. I de högsta skikten har kvinnornas löneutveckling varit markant högre än männens. Att kvinnorna totalt sett ändå fått en något lägre procentuell löneutveckling förklaras av att andelen kvinnor ännu är förhållandevis låg på mer kvalificerade befattningar.

Utvecklingen skiljer sig något åt mellan olika delar av staten. Beräknat i årstakt har löneökningarna varierat mellan 4,1 och 5,4 procent (diagram 10.9).

Diagram 10.9 Löneutveckling i årstakt, för identiska individer, under avtalsperioden RALS 1998-2001, inom olika sektorer i staten, procent

Skr. 2000/01:151



Källa: Arbetsgivarverket.

|       |                                                    |
|-------|----------------------------------------------------|
| AFF   | Affärsverk, infrastruktur                          |
| AOU   | Arbetsliv, omsorg, utbildning                      |
| EK    | Ekonomi                                            |
| FÖRSV | Försvar                                            |
| KULT  | Kultur                                             |
| LRS   | Länsstyrelser, Regeringskansliet, stabsmyndigheter |
| MTJ   | Miljö, teknik, jordbruk                            |
| RÄTTS | Rättsväsende                                       |
| UHF   | Universitet, högskolor, forskning                  |
| UPP   | Uppdragsbaserad verksamhet                         |

Störst procentuella lönepåslag har de anställda inom försvaret fått. Här har också en relativt stor del av löneutvecklingen bestått av löneökningar utanför ordinarie lönerrevisioner<sup>31</sup>. Inom andra sektorer där löneutvecklingen varit högre än genomsnittet i staten har, på lokal nivå, bl.a. särskilda satsningar gjorts på marknadsutsatta yrkesgrupper, såsom jurister, tekniker och IT-personal.

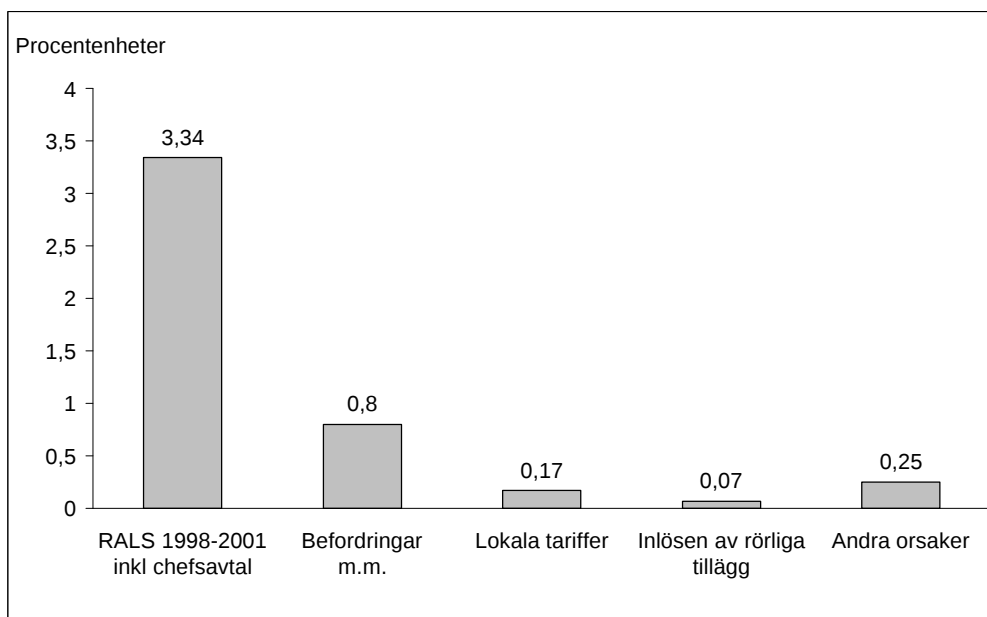
### *Löneutvecklingens komponenter*

Arbetsgivarverket har studerat vilka faktorer som har påverkat löneutvecklingen under avtalsperioden (diagram 10.10). Den allra största delen, drygt 70 procent, är en följd av gällande avtal, RALS 1998-2001 samt chefsavtalet. Den näst viktigaste förklaringsfaktorn är befordringar, vilka förklarar ytterligare nästan 20 procent av löneökningarna. Restande del beror på uppflyttningar i lokala tariffsystem, inlösen av rörliga tillägg m.m.

<sup>31</sup> Exempelvis har löneökningar skett i form av marknadslönetillägg och i samband med personalrörlighet mellan förband och skolor.

Diagram 10.10 Löneutveckling i årstakt, för identiska individer, under avtalsperioden RALS 1998-2001, uppdelad på delkomponenter

Skr. 2000/01:151



Källa: Arbetsgivarverket.

## 10.2 Avtalsrörelsen 2001

### Löneavtal

RALS 1998–2001 löpte ut den 31 mars 2001. I april 2001 slöt Arbetsgivarverket RALS 2001 med SACO-S, OFR/S, P, O respektive SEKO. Mot bakgrund av att pensionsförhandlingarna och förhandlingarna om ett nytt affärsverksavtal inte ledde till önskat resultat, erbjöd Arbetsgivarverket motparten endast ett ettårsavtal. RALS 2001 omfattar tiden fr.o.m. den 1 april 2001 t.o.m. den 31 mars 2002.

Arbetsgivarverket sluter separata löneavtal med var och en av de tre huvudorganisationerna på statens område. Årets ramavtal är identiska för alla tre motparterna vad gäller löneprinciper och grunderna för den lokala lönebildningen. Däremot gäller olika förhandlingsordningar för SACO-S, respektive OFR/S, P, O och SEKO.

Löneavtalet med SACO-S är sifferlöst, dvs. innehåller inte några garantier. Avtalet innebär att de lokala parterna skall komma fram till behov av löneförändringar utifrån verksamhetens krav och myndighetens ekonomiska förutsättningar. I avtalet med SACO-S finns också en möjlighet för de lokala parterna att överenskomma om att löner skall sättas direkt i ett samtal mellan chef och medarbetare.

Löneavtalen med OFR och SEKO bygger även de på en lokal lönebildning, men innehåller såväl stupstockar som individgarantier. För OFR finns en stupstock på 2,5 procent, medan motsvarande tal för SEKO är 2,6 procent. Individgarantin för båda organisationernas medlemmar är 230 kronor och är utformad som en avstämning efter avtalsperiodens slut. Nivåerna i de statliga löneavtalen ligger därmed väl i linje med löneavtalen på övriga arbetsmarknadssektorer.

Viktiga frågor för Arbetsgivarverket i avtalsrörelsen har varit förändringar i Trygghetsavtalet och ett nytt pensionsavtal. Vad gäller trygghetsfrågorna har parterna enats om att temporärt sänka avgiften till Trygghetsstiftelsen.<sup>32</sup> Fr.o.m. den 1 april 2001 sänks avgiften från 0,7 procent till 0,05 procent av lönesumman<sup>33</sup>. Fr.o.m. den 1 januari 2004 höjs den till 0,4 procent. Hur återstående 0,3 procent skall användas från samma tidpunkt kommer parterna att förhandla om.

De frigjorda medlen skall användas på sätt som lokala parter enas om och syftet är att åtgärderna skall vara ett led i ett aktivt omställningsarbete. Parterna är överens om att under året fortsätta förhandlingarna om ett nytt pensionsavtal för alla statsanställda.

### *Andra avtal*

Genom det nya chefsavtalet, som parterna enats om, ges myndighetschefen ett mer renodlat inflytande över lönesättningen av chefer i den lokala chefskretsen. Regeringens frikrets övergår till ett eget avtal.

Två nya utlandsavtal har slutits. Det ena, U-ALFA, avser utrikesförvaltningen och är en modernisering av gällande regler. För övriga arbetstagare som utlandsstationeras gäller ett annat avtal, Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA). Detta avtal innebär en delegering till anställningsmyndigheten att inom vissa ramar teckna utlandskontrakt med berörd arbetstagare. Båda avtalen träder i kraft den 1 januari 2002.

I förhandlingarna har parterna också kommit överens om vissa ändringar i de allmänna anställningsvillkoren. Justeringar har skett i arbetstidskapitlet i ALFA (Allmänt löne- och förmånsavtal) och rätten till "tjänsteförening" har begränsats till tre år.

Slutligen har parterna gemensamt konstaterat att det finns behov av att påskynda de lokala utvecklingsprocesserna för att kunna möta de förändrade kraven i arbetslivet. I en bilaga behandlas därför frågor om kompetensutveckling, arbetsmiljö och samverkan på lokal och central nivå.

## 10.3 Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen

En särskild utredare har utsetts för att göra en samlad utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen (dir. 2001:16).

Regeringen genomförde 1996/97 en utvärdering av den reformerade arbetsgivarpolitiken. Utvärderingen konstaterade att det hade gått alltför kort tid för att kunna dra mera långtgående slutsatser och därför gör regeringen nu en samlad utvärdering av reformen. Utredaren skall:

- bedöma effekterna av den arbetsgivarpolitiska delegeringen på lönebildningen, personalförsörjningen och andra personalpolitiska frågor inom statsförvaltningen,

<sup>32</sup> Trygghetsstiftelsen kapital uppgick 2000–12–31 till 1 296 774 737 kr.

<sup>33</sup> Lönesumman i staten uppgår till ca 55,5 miljarder kr per år, exkl. arbetsgivaravgifter.

- granska den teknik som används för justering av lönekostnadsdelen i myndigheternas förvaltningsanslag,
- kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna och lämna förslag till eventuella åtgärder.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 april 2002.

## 11 Kompetens och etik

**Regeringens bedömning:** Fortsatt stor uppmärksamhet bör ägnas åt kompetens- och utbildningsfrågor inom förvaltningen för att stimulera myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet i staten.

Förvaltningens arbete bärs upp av statsanställda med hög kompetens. Förmågan att förverkliga de folkvaldas beslut på ett kunnigt, opartiskt och rättssäkert sätt är en viktig grund i förvaltningens arbete. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt.

Myndigheterna har ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs för uppgiften inklusive kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet. Regeringen har genom inrättandet av Statens kvalitets- och kompetensråd skapat förutsättningar för ett samlat stöd till myndigheterna inom det förvaltningspolitiska området. Rådet kan genom sina insatser underlätta och driva på utvecklingsfrågor av gemensamt och strategiskt intresse för hela statsförvaltningen.

### 11.1 Stöd till myndigheterna

Statens kvalitets- och kompetensråd har bl.a. i uppdrag att ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens.

Rådet har i uppdrag att utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter och grundläggande förvaltningsutbildningar.

Rådet har bl.a. genomfört ett program om strategiskt chefskap, påbörjat ett program för kvinnor som bl.a. har till syfte att exponera fler kvinnor som kandidater till högre chefsbefattningar inom statsförvaltningen samt genomfört ett första mentorprogram för relativt nya chefer på mellannivå.

Rådet samarbetar också med andra europeiska länder i ett par internationella chefsutvecklingsprogram.

Grundläggande förvaltningskunskap erbjuds fr.o.m. våren 2001 i webbaserade utbildningsprogram inom de mest centrala områdena för statlig förvaltning (t.ex. offentlighet och sekretess, förvaltningslagen, och ekonomi). Utbildningen och en allmän förvaltningshandbok, som tagits

fram i samarbete mellan flera myndigheter, finns tillgängliga på Internet<sup>34</sup>. Även om detta material i första hand riktar sig till statsanställda är det därmed åtkomligt även för skolelever och andra medborgare, som kan ha ett intresse för frågorna. Detta förstärker den öppenhet och möjlighet till insyn som skall prägla den svenska statsförvaltningen. De statliga myndigheterna har också erbjudits ett handledarmaterial med förslag till uppläggning och myndighetsvisa personalutvecklingsåtgärder inom området.

Rådet erbjuder även introduktionsprogram för nyanställda handläggare inom den statliga sektorn. Programmet tar huvudsakligen upp frågor av grundläggande betydelse för förvaltningen (statsvetenskapliga, juridiska och ekonomiska frågor) och frågor om arbetssätt och arbetsmetoder.

Rådet har också i uppdrag att verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna. I kompetensanalysmaterialet har rådet därför särskilt betonat vikten av god förvaltningsetik. I introduktionsprogrammet för nyanställda handläggare och till viss del i programmet "Strategisk chef" ingår avsnitt om förvaltningsetik. Här skapas tillfällen för diskussion om och reflektion kring förvaltningsetiska frågor i anslutning till de områden och de situationer, där sådana frågor kan bli aktuella. Rådet arbetar vidare med uppdraget för att kunna erbjuda de statliga myndigheterna material om förvaltningsetik att använda i andra sammanhang än i de nämnda programmen.

## 11.2 Regeringens chefsförsörjning

Regeringens utnämningsmakt är ett av instrumenten för att styra förvaltningen. I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) anges att regeringens chefsutnämning även i fortsättningen bör renodlas till att i huvudsak avse myndighetschefer. Chefsförsörjningen är av vital betydelse för statsförvaltningen och bör i ökad grad uppmärksammas på alla nivåer i förvaltningen.

Regeringen har under hela 1990-talet drivit ett aktivt arbete för att utveckla chefsförsörjningen av förvaltningens högsta chefer. Med chefsförsörjning avses hela processen från rekrytering, introduktion, chefsutveckling, mål- och resultatdialog till rörlighet samt löner och andra anställningsvillkor. En av åtgärderna i handlingsprogrammet är att löpande utveckla regeringens chefsprogram för myndighetschefer. År 2000 har detta arbete bl. a. inneburit att Justitiedepartementet har fortsatt att utveckla insatserna för myndighetschefer och informationen om policyns innehåll.

Myndighetschefer är nyckelpersoner för regeringen. En god introduktion och utveckling av såväl nyutnämnda som erfarna myndighetschefer är viktiga inslag i regeringens chefpolicy. Sedan mitten av 1990-talet genomförs ett gemensamt utvecklingsprogram för alla verkschefer. Här märks bl.a. individuell och gemensam introduktion. Introduktionen innehåller ett grundläggande förvaltningspolitiskt seminarium, ledarskapsseminarium med syfte att klargöra krav och förväntningar i chefsrollen. Varje ledarskapsseminarium övergår i en långsiktig utveckling i en ut-

<sup>34</sup> [www.förvaltningskunskap.nu](http://www.förvaltningskunskap.nu) och som länk via [www.kkr.se](http://www.kkr.se)

vecklingsgrupp för myndighetschefer. De gemensamma utvecklingsinsatserna kompletteras också med individuella utvecklingsprogram för enskilda myndighetschefer. Regeringens chefpolicy finns att läsa på regeringens hemsida<sup>35</sup>.

Skr. 2000/01:151

<sup>35</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

## Regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av förvaltningen

Påbörjat      Av-  
                         slutat

### Öppenhet och insyn

- |                                     |                          |                                                   |
|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1. Offentlighetskampanj                           |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2. Utvärdering av myndigheternas klarspråksarbete |

### Bättre service till medborgare och företag

- |                                     |                          |                                                             |
|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3. 24-timmarsmyndigheter                                    |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 4. Servicedeklarationer                                     |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 5. En elektronisk ingång till offentlig information         |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 6. Ett Internetbaserat informationssystem för företagare    |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 7. Småföretagarundersökning                                 |
| <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | 8. Samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter      |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 9. Säker elektronisk överföring av dokument och meddelanden |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 10. Användningen av elektroniska signaturer                 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 11. Samhällets grundläggande information                    |

### Kvalitets- och kompetensutveckling samt lärande av andra<sup>1</sup>

- |                                     |                                     |                                                                     |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | 12. Kvalitetsutmärkelse för statlig förvaltning                     |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 13. EU-projekt: "Innovative Public Services/Performance Indicators" |

### Regelkvalitet

- |                                     |                          |                                               |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 14. Konsekvensanalyser                        |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 15. Förenkling av företagens uppgiftslämnande |

### Renodling av statlig verksamhet

- |                                     |                          |                                      |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 16. Vägledning av statlig verksamhet |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|

### Verksamhetsanpassad myndighetsstyrning

- |                                     |                                     |                                                                            |
|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 17. Utveckling av resultatstyrningen                                       |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 18. Verksamhetsanpassning av myndighetsstyrningen                          |
| <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | 19. Försök med verksamhetsöverenskommelser                                 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 20. Utveckling av de årliga mål- och resultatdialogerna                    |
| <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | 21. Bättre verksamhetsbedömningar                                          |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 22. Översyn av verksförordningen                                           |
| <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | 23. Utvärdering av myndighetsfunktioner som underlag för s.k. benchmarking |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 24. Översyn av den statliga tillsynen                                      |
| <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | 25. Utvärdering av ledningsformen styrelse med fullt ansvar                |

<sup>1</sup> Ansvaret för att samlat stödja och driva kvalitetsfrågor i statsförvaltningen har i huvudsak Statens kvalitets- och kompetensråd. För information om pågående utvecklingsprojekt se [www.kkr.se](http://www.kkr.se).

- |                                     |                                     |                                                        |                            |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 26. Uppföljning av myndigheternas kompetensförsörjning | Skr. 2000/01:151<br>Bilaga |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 27. Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska reformen   |                            |
| <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | 28. Regeringens policy för statligt ledarskap          |                            |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 29. Utbildning av ledamöter i statliga styrelser       |                            |

#### **Bättre beslutsunderlag**

- |                                     |                          |                                                                                               |
|-------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 30. Utveckling av kommittéväsendet                                                            |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 31. Försök med medborgarpanel                                                                 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 32. Utveckling av resultatindikatorer                                                         |
| <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | 33. Särskilda återkommande studier (angående attityder hos personalen och andra intressenter) |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 34. En årlig redovisning av statsförvaltningens utveckling                                    |

#### **EU och internationalisering**

- |                                     |                                     |                                                                           |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 35. EU:s påverkan på statsförvaltningen                                   |
| <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | 36. Utformning av en strategi för export av statligt förvaltningskunnande |
| <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | 37. Förberedelser inför ordförandeskapet                                  |

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 augusti 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden, Thalén, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Klingwall, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Lejon

---

Regeringen beslutar skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik