

Ref
KB O.

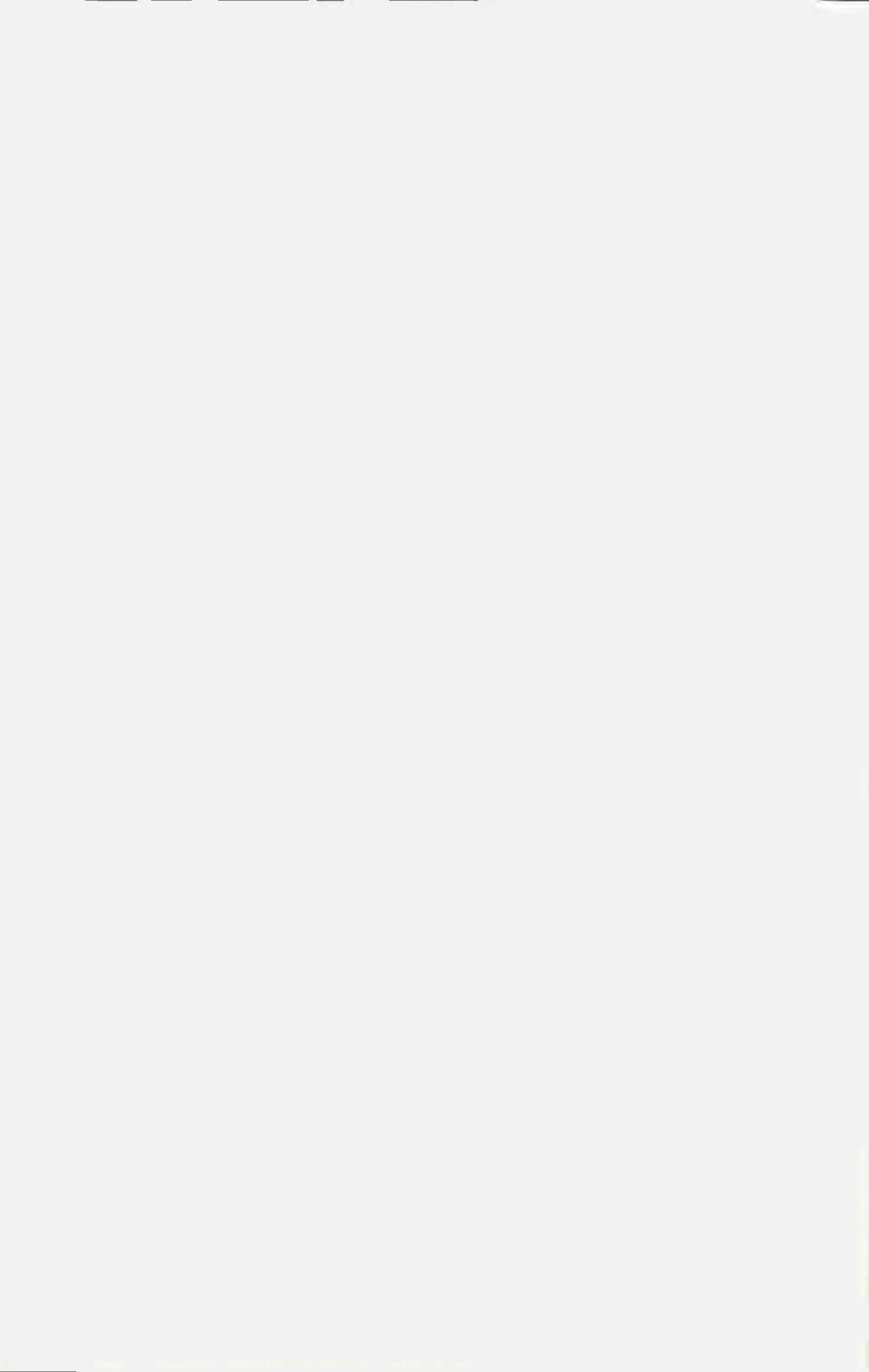
Marknadsanpassade

SERVICE- OCH STABS- FUNKTIONER

*– ny organisation av stödet till
myndigheter och regeringskansli*

**Betänkande av utredningen om
stabsmyndigheternas verksamhet**

SOU 1991:40





Statens offentliga utredningar
1991:40
Civildepartementet

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner

- Ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli

Betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet
Stockholm 1991



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Genom beslut den 19 april 1990 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, att tillkalla en särskild utredare för att se över verksamheten vid de s. k. stabsmyndigheterna i syfte att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 27 april 1990 såsom särskild utredare verkställande direktören Bengt Åke Berg.

Som sakkunniga förordnades den 31 maj 1990 kanslirådet Kerstin Andersson, departementsrådet Lars Eriksson, departementssekreteraren Thomas Lyrevik och numera departementsrådet Dan Ohlsson.

Till sekreterare förordnades den 27 april 1990 rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson. Ett antal biträdande sekreterare har också förordnats.

Utredningen har antagit namnet utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet (USV).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1991:40) Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner — ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Underlag till utredningens överväganden har samlats i en bilagedel (SOU 1991:41).

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnig Kerstin Andersson.

Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i maj 1991

Bengt Åke Berg

/Åke Hjalmarsson

SAMMANFATTNING

1	UTREDNINGSUPPDRAGET	17
1.1	Direktiven	17
1.2	Utredningsarbetets bedrivande	19
2	ALLMÄN BAKGRUND	21
2.1	Samhällsekonomiska utgångspunkter	21
2.2	OECD:s bedömningar	22
2.3	Regeringens program för tillväxt	23
2.4	Nya ledningsformer för statsförvaltningen	24
2.5	Möjlighet att mäta resultat	26
2.6	Allmänna slutsatser	27
3	GRUNDSYN PÅ ORGANISATIONEN AV STÖD- VERKSAMHETEN	31
3.1	Utredningsmetod	31
3.2	Regeringens och myndigheternas uppgifter	33
3.3	Förutsättningar för effektivitet	34
3.4	Delegering, marknadsstyrning och konkurrens	36
3.5	Olika marknadsförutsättningar	38
3.6	Verksamhets- och finansieringsformer	39
3.6.1	Verksamhetsform	39
3.6.2	Finansieringsform	41
3.7	Dimensionering, finansiering och efterfrågestyrning	42
3.8	Regeringen eller myndigheter som uppdragsgivare	44
3.9	Producent- eller avnämarperspektiv	46
3.10	Grundsyn	47
4	REGERINGENS OCH MYNDIGHETERNAS BEHOV AV STÖD	49
4.1	Regeringskansliets behov av stöd	49
4.1.1	Nya ledningsmetoder och roller	49
4.1.2	Krav på regeringen och dess kansli	51
4.1.3	Regeringskansliets möjligheter att leva upp till de nya kraven	53
4.1.4	Arbetsformer i regeringskansliet	54
4.1.5	Inriktning av stödet	55
4.1.6	Stöd av stabskaraktär	58
4.2	Myndigheternas behov av stöd	61
4.3	Vissa lednings- och chefsfrågor	65
5	MARKNADSMODELLEN	69
5.1	Allmän inriktning av lösningen	69
5.2	Fördelning av produkter och tjänster	70
5.3	Överväganden kring några problem	74
5.3.1	Den centrala arbetsgivarfunktionen m. m.	75
5.3.2	Kunskapsutbyte mellan stabs- och servicefunktioner	77

5.3.3	Ekonomisystem	78
5.3.4	ADB	83
5.4	Organisatoriska former för stödet till regeringskansliet	87
5.4.1	Stark, obunden och opartisk revision	88
5.4.2	Metodutveckling, föreskrifter och förslag till åtgärder	90
5.4.3	Marknadsmässig konkurrens	92
5.5	Huvuddragen i lösningen	93
5.6	Ytterligare myndigheter	94
5.6.1	Försvarets civilförvaltning	94
5.6.2	Länsstyrelsernas organisationsnämnd	95
6	FÖRSLAG	99
6.1	Servicemyndigheten	99
6.2	Arbetsgivarorganisationen	101
6.3	Konsultföretaget	102
6.4	Revisionsmyndigheten	103
6.5	Stabsmyndigheten	104
6.6	Ekonomiska frågor	107
6.6.1	Besparing	107
6.6.2	Finansiering	111
6.7	Särskilda frågor	114
6.8	Genomförande	118
	SÄRSKILT YTTRANDE	121

BILAGOR

Bilaga 1	Kommittédirektiv (dir. 1990:19)
Bilaga 2	Tidigare utredningsförslag om stabsmyndigheternas verksamhet
Bilaga 3	Särskilda rapporter och anslagsframställningar
Bilaga 4	Nya ledningsformer för statsförvaltningen
Bilaga 5	Myndigheternas behov av stöd
Bilaga 6	Regeringens behov av stöd
Bilaga 7	Centrala arbetsgivarfunktioner
Bilaga 8	Pensionsadministration
Bilaga 9	Stabsmyndigheternas föreskrifter
Bilaga 10	Vissa ADB-frågor
Bilaga 11	Interna och externa samband i RRV:s ekonomiska avdelningsverksamhet
Bilaga 12	Statsfinansiell information och det statliga betalningssystemet
Bilaga 13	Administrativ service
Bilaga 14	Stöd i lednings- och chefsfrågor
Bilaga 15	Gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem
Bilaga 16	För statsförvaltningen gemensamt utvecklingsarbete
Bilaga 17	Anpassning av revisionen
Bilaga 18	Viss utredningsverksamhet
Bilaga 19	Tjänsteexport

- Bilaga 20 EG-aspekter
- Bilaga 21 Försvarets civilförvaltning
- Bilaga 22 Länsstyrelsernas organisationsnämnd
- Bilaga 23 Myndigheter som lämnar stöd
- Bilaga 24 Företag, organisationer och andra myndigheter som lämnar stöd
- Bilaga 25 Strukturering av stödmyndigheternas verksamhet

Samtliga bilagor finns i bilagedelen (SOU 1991:41) till betänkandet.

Utredningens uppgift är att se över verksamheten vid de s. k. stabsmyndigheterna i syfte att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten.

Berörda myndigheter

Med stabsmyndigheter avses i detta sammanhang statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV), statens institut för personalutveckling (SIPU), försvarets civilförvaltning (FCF) och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) samt kammarkollegiets enhet för administrativ service. Dessa myndigheters verksamhet kännetecknas av att den till övervägande delen utgör stöd som är riktat till övriga myndigheter och regeringen samt till mycket liten del är riktad direkt till allmänheten.

Bakgrund till förändringen

Ledningssystemet i statsförvaltningen håller nu på att ändras. Avsikten är att regeringen skall använda mer resultatorienterade styrmetoder, samtidigt som myndigheterna får större befogenheter att avgöra hur verksamheten skall utföras. Myndigheterna skall vidare regelbundet redovisa vilka resultat som uppnås. Fackdepartementen förutsätts också inom givna ekonomiska ramar ta ett större ansvar för utvecklingen på sina respektive verksamhetsområden.

Det nya ledningssystemet förutsätter att regeringen och myndigheterna agerar i tydligare och delvis nya roller i förhållande till varandra. Detta påverkar parternas behov av stöd och även stödorganisationens utformning.

Stabsmyndigheternas uppgifter, roller och organisation behöver återspegla den ansvars- och befogenhetsfördelning som avses råda mellan regeringen och myndigheterna.

Utredningsmetod

Stödorganisationens utformning har således ett viktigt samband med ledningssystemet. Det betyder att stödorganisationen behöver anpassas – inte till dagens förutsättningar – utan till en situation där det nya ledningssystemet i väsentlig mån tillämpas. Denna anpassning bör dessutom genomföras så snart som möjligt för att underlätta införandet och tillämpningen av de nya ledningsmetoderna. En gammal struktur för stödets organisation skulle härvidlag verka som ett hinder.

Den organisation som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna bör utformas som en tydlig och sammanhängande struktur mot bakgrund av det nya ledningssystemet.

Det är alltså frågan om att finna och använda grunder för att forma en organisationsstruktur som är lämplig för den nya situationen.

För att en i den nya situationen välfungerande stödorganisation skall kunna formas, har jag funnit att det är nödvändigt att i väsentlig mån frigöra sig från dagens myndighetsstruktur. Jag har därför inte funnit det lämpligt att i utredningsarbetet använda en traditionell metod, som kanske vore att kritiskt granska var och en av dagens s.k. stabsmyndigheter och fråga sig vilka marginella anpassningar som borde göras.

Jag har i stället valt att utgå från de behov av stöd som regeringen och dess kansli samt myndigheterna kan ha när det nya ledningssystemet för statsförvaltningen tillämpas. Därefter har jag angett under vilka förutsättningar stödorganen behöver verka för att de med hög effektivitet skall kunna lämna stöd till avnämarna. Med ledning härav har jag format en struktur och angett vilka organisatoriska enheter som bör finnas i denna och hur dessa enheter bör bedriva sin verksamhet.

Regeringens och myndigheternas roller och behov av stöd

Regeringskansliets roll är central i den omställning av ledningssystemet som nu pågår. Det är viktigt att det mer kvalificerade informationsunderlag som myndigheterna nu lämnar utnyttjas på ett effektivt sätt när regeringen styr förvaltningen. Det är också viktigt att regeringskansliet snabbt kan ställa om och agera i de olika rollerna. Därmed kan trovärdighet ges åt regeringens intentioner med de nya styrformerna.

Beträffande regeringen kan tre uppgifter eller roller urskiljas som är av betydelse i detta sammanhang. Den första är en *strategisk roll*. I denna görs överväganden om problem på olika samhällsområden är av sådan natur att de bör föranleda offentliga insatser och vilken form dessa i så fall bör ha. En mycket viktig uppgift är också att utvärdera nytta och kostnaderna med pågående program.

Regeringens övriga roller i detta sammanhang utövas främst i relation till de olika myndigheterna. Den andra rollen som bör utvecklas tydligt är sålunda en *beställarroll*. I denna lämnar regeringen preciserade uppdrag till myndigheterna. I beställarrollen kontrollerar regeringen också att rimlig överensstämmelse råder mellan den verksamhet som beställts och det som myndigheterna redovisar att de framställt och levererat. En aktiv resultatuppföljning behöver göras.

Den tredje rollen eller uppgiften för regeringen och dess kansli är vad jag har valt att kalla *ägar- eller förvaltarrollen* i förhållande till de statliga myndigheterna. I ägarrollen ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheternas ledningar fungerar väl, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade.

Regeringens och dess kanslis behov av stöd i framtiden härleds ur vad som kan behövas för att regeringen skall kunna utföra sin strategiska roll samt sina beställar- och ägarroller i förhållande till myndigheterna. Underlag för bedömningarna av behovet av stöd grundas också på uppgifter som erhållits vid intervjuer i regeringskansliet.

Myndigheternas främsta uppgift blir att vara effektiva och produktiva *leverantörer* av de produkter och tjänster som regeringen beställer. Häri

ligger bl. a. att lämna pålitliga offerter för pågående verksamhet, att aktivt uppmärksamma förändringar i behov och efterfrågan, att aktualisera ändringar i produktionsuppdragen både vad gäller innehåll och omfattning samt att successivt öka verksamhetens kostnadseffektivitet. Varje myndighet skall också mäta och redovisa resultatet av sin verksamhet.

Myndigheternas behov av stöd härleds ur deras roll som leverantörer eller producenter, varvid myndigheterna förutsätts ha stora befogenheter och ett självständigt ansvar att avgöra hur verksamhet skall bedrivas. Underlag för bedömningar av behovet av stöd grundas bl. a. på uppgifter som erhållits i enkätsvar från myndigheterna.

Grundsyn på hur stödet bör organiseras

För att stödet till regeringen och myndigheterna skall bli effektivt, är det av avgörande betydelse att stödet kan anpassas till de behov och den efterfrågan som olika intressenter kan ha. Stödverksamheten behöver därför marknadsorienteras så långt som möjligt. Det är därvid framför allt tre aspekter som är av betydelse.

Den framtida stödorganisationen bör, enligt min mening, utformas så att förhållandet mellan å ena sidan regeringen och myndigheterna och å andra sidan enheterna i stödorganisationen kan ordnas i så affärsmässiga former som möjligt. Det betyder att beställarna av stöd bör förfoga över ekonomiska resurser och lämna uppdrag till de levererande organisationerna. Stödorganen blir därmed inte årsvis tillförsäkrade en viss resurs- och verksamhetsvolym. På åtskilliga områden finns också potentiell konkurrens. Detta kommer att leda till en snabbare och effektivare anpassning av verksamhet och resurser till behoven som löpande förändras. Ju mer konkurrens som finns, desto mer främjas också kostnadseffektiviteten.

I denna situation behöver stödorganen aktivt söka uppdrag som medför intäkter. Därmed blir det, enligt min mening, svårare än i dag för de olika enheterna i stödorganisationen att uppträda både som t. ex. granskare och stödgivare i förhållande till myndigheterna. Trovärdigheten i någon av rollerna riskerar att bli nedsatt.

De organisationer som skall tillhandahålla stöd måste utveckla sin förmåga att förstå, förutse och tillgodose de behov och den efterfrågan som olika avnämare har. En inriktning efter avnämarnas intressen och behov talar, enligt min mening, för att olika avnämarkategorier bör vara vägledande vid utformningen av stödorganisationen. Härigenom kan klara och lättförståeliga verksamhetsidéer skapas i de stödorganisationer som bildas. Detta har stor betydelse för effektiviteten, engagemanget och möjligheterna till delegering i stödorganisationerna.

I det nya ledningssystemet kommer förhållandet mellan regeringen och myndigheterna mer att präglas av agerandet i beställar- och ägarrollerna respektive leverantörsrollen. Relationerna dem emellan blir klarare och skarpare i konturerna. Det blir mer fråga om parter som efter bästa förmåga agerar utifrån de intressen som följer av de olika rollerna. En skärpt dialog syftar till att skapa bättre förutsättningar för en positiv utveckling av effektiviteten och produktiviteten i den statliga verksamhe-

ten. Det stöd regeringen respektive myndigheterna behöver och önskar i denna situation avspeglar de olika roller och intressen de förutsätts agera i. Stödorganisationen behöver anpassas härtill. De olika enheterna i stödorganisationen måste kunna arbeta i ett förtroendefullt förhållande till sina uppdragsgivare. Detta är, enligt min mening, möjligt endast om en och samma enhet inte erbjuder sina tjänster åt både regeringen och myndigheterna. Helt naturligt är detta särskilt viktigt för myndigheterna.

De olika slag av stödtjänster som erbjuds myndigheterna och regeringen tillhandahålls under olika marknadsförutsättningar. Det finns sålunda tjänster som det är obligatoriskt för myndigheterna att utnyttja och där det bara finns ett sätt att tillgodose behovet. Det finns andra tjänster som det är frivilligt att utnyttja, men där tjänsterna i praktiken tillhandahålls av endast en organisation. Slutligen finns det även tjänster som erbjuds under marknadsmässig konkurrens. För att stödverksamhet som tillhandahålls under olika marknadsförutsättningar skall kunna utföras effektivt, anser jag att verksamhets- och finansieringsformerna för respektive stödverksamhet behöver anpassas till marknadsförutsättningarna.

Min grundsyn på hur stödet till regeringen och myndigheterna bör organiseras och bedrivas är således i korthet följande.

- För att stödets innehåll och omfattning snabbt skall kunna anpassas till behovet och efterfrågan, bör det i så hög grad som möjligt tillhandahållas som uppdrags- eller intäktsfinansierad verksamhet.
- För att identifiering med avnämarnas behov och intressen skall kunna ske, bör organisationen bygga på att en institution lämnar stöd antingen till regeringen och dess kansli eller till myndigheterna.
- För att stödet skall kunna framställas och tillhandahållas under så gynnsamma förutsättningar som möjligt, bör verksamhets- och finansieringsformerna anpassas till marknadsförutsättningarna för de olika lagen av stöd.

Stark, obunden och opartisk revision

När myndigheterna får ökade befogenheter att avgöra hur verksamheten skall bedrivas samt när resultatstyrning ersätter en detaljerad budget- och regelstyrning, måste myndigheternas verksamhet löpande granskas av en stark, obunden och opartisk revision. Regeringen behöver som ägare och beställare vara säker på att de resultat som redovisas är korrekta och att den ekonomiska redovisningen sker på föreskrivet sätt. Det är också av stort förebyggande värde att myndigheterna vet att deras verksamhet granskas.

För att revisionen skall vara stark, obunden och opartisk behöver den statliga revisionsmyndighetens verksamhet utformas så att dess integritet inte kan ifrågasättas. Det betyder att revisionsmyndigheten framdeles inte bör tillhandahålla bl.a. ekonomisystem och konsultstöd i anslutning till dessas utformning och användning. Revisionsmyndigheten bör heller inte besluta om föreskrifter för myndigheterna på områden som faller under revisionens granskning. Vidare bör revisionsmyndigheten inte formellt

fastställa föreskrifterna för god revisorssed och god revisionsed inom staten.

Självfallet behöver även förvaltningsrevisionen vara obunden och opartisk. Detta betyder att förvaltningsrevisionen i väsentlig mån bör vara egeninitierad. Vidare bör den inte bedrivas tillsammans med verksamhet som innebär att, på direkt uppdrag från regeringen, konkreta förslag lämnas om hur specifika problem i statsförvaltningen eller inom en myndighet bör lösas.

I syfte att ge revisionen en stark, obunden och opartisk ställning, anser jag att revisionsmyndighetens uppgifter bör renodlas till en organisation som för regeringens räkning utför redovisningsrevision och förvaltningsrevision av statlig verksamhet.

Ny organisation av stödet

Förslaget till hur stödet åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna bör organiseras och bedrivas innebär att fem institutioner bildas.

Stödet till *myndigheterna* bör tillhandahållas av tre institutioner, nämligen av en servicemyndighet, en arbetsgivarorganisation och ett konsultföretag. De tre institutionerna bör utformas på följande sätt.

Servicemyndigheten

- Servicemyndigheten erbjuder de statliga myndigheterna administrativa tjänster på dessas villkor.
- Stödtjänster lämnas i fråga om bl. a. ekonomi-, personal- och pensionsadministration, upphandling av ADB, information om ADB-standards samt utvecklingsarbete.
- Verksamhetsformen är en uppdragsfinansierad myndighet (1 000 kr.-anslag). Bidrag kan mottas för viss verksamhet.
- Avnämarmyndigheterna skall vara väl företrädde i servicemyndighetens styrelse.
- Servicemyndigheten bildas på grundval av verksamhet vid SPV, RRV, statskontoret, FCF, LON och SIPU.

Servicemyndigheten har inte till uppgift att på regeringens uppdrag föra ut en viss förvaltningspolitik till myndigheterna.

Arbetsgivarorganisationen

- Arbetsgivarorganisationen tar till vara olika statliga institutioners intressen som arbetsgivare.
- Verksamhetsformen är ekonomisk förening eller övergångsvis en anpassad uppdragsmyndighet med former för medlemsinflytande.
- Verksamheten finansieras med avgifter för grundtjänster och kostnads- täckande ersättningar för särskilda myndighetsspecifika insatser.
- Myndigheternas medlemskap i organisationen föreskrivs av regeringen.

- Organisationens olika styrande organ bör utgöras av företrädare för medlemmarna.
- Arbetsgivarorganisationen bildas på grundval av verksamhet vid SAV.
I avvaktan på att ett effektivt system för myndighetsvisa utgiftsramar utformas, behålls den ordning som innebär att regeringen och riksdagen skall godkänna vissa avtal om anställningsvillkor.

Konsultföretaget

- Konsultföretaget erbjuder konsult- och kompetensutvecklingstjänster på marknadsmässiga förutsättningar. Tjänsteexport bedrivs om lönsamhet kan nås.
- Tjänster erbjuds i fråga om t. ex. verksamhetsutveckling, lednings- och chefsutveckling, personalutveckling, personaladministration, ADB, information och kommunikation, ekonomi och redovisning.
- Associationsformen är aktiebolag. Finansiering sker med marknadsmässiga ersättningar.
- Konsultföretaget bildas på grundval av verksamhet vid SIPU.
När konsultföretaget har bildats skall det ha samma relation till myndigheterna som andra konsultföretag.

Stödet till *regeringen och dess kansli* bör tillhandahållas av två institutioner, nämligen av en revisionsmyndighet och en stabsmyndighet. De två institutionerna bör utformas på följande sätt.

Revisionsmyndigheten

- Revisionsmyndigheten granskar på regeringens uppdrag myndigheters redovisning.
- Revisionsmyndigheten genomför på eget initiativ och på uppdrag effektivitetsinriktad analys och granskning av statlig verksamhet (förvaltningsrevision).
- Verksamhetsformen är uppdragsfinansierad myndighet. Egeninitierad förvaltningsrevision anslagsfinansieras.
- Revisionsmyndigheten bildas på grundval av RRV:s redovisningsrevision och förvaltningsrevision.

Stabsmyndigheten

- Stabsmyndigheten tillhandahåller regeringen och dess kansli stöd i olika former och på olika områden. Som led i arbetet lämnas myndigheterna allmänna råd och information på områden där en bestämd förvaltningspolitik finns.
- Stödtjänster lämnas i fråga om bl. a.
 - finansstatistik, prognoser,
 - föreskrifter, metoder och information avseende bl. a. redovisning, betalningar, avgifter, upphandling, budgetprocessen och resultatstyrning.

- analyser, råd och förslag om statlig verksamhets organisation, ledning, finansiering och ADB m. m.,
 - datapolitik för statsförvaltningen,
 - allmänna råd och information om ADB-säkerhet samt offentlighet och sekretess i ADB-miljö.
- Verksamhetsformen är uppdragsfinansierad myndighet. Stående och tillfälliga uppdrag förekommer.
- Stabsmyndigheten bildas på grundval av verksamhet vid främst RRV och statskontoret.

Beträffande organisationsförslaget bör avslutningsvis sägas att det innebär att vissa stödverksamheter, som för närvarande hålls samman inom en organisation, fördelas på en stabsfunktion som ger stöd åt regeringen och en servicefunktion som ger stöd åt myndigheterna. En motsvarande uppdelning har genomförts i en rad stora företag under senare år. Frågan om det inom staten finns särskilda hinder för en sådan uppdelning på ekonomistyrnings- och ADB-områdena har prövats särskilt. Min slutsats är, att det finns anledning att utgå från att en uppdelning av detta slag ger positiva resultat också inom den stora koncern, som statsförvaltningen utgör. Jag pekar dessutom på olika metoder med vilka eventuella och kortsiktiga övergångssvårigheter kan hanteras.

Ekonomi

I det grundläggande synsättet om marknadsorientering av stödverksamheten ingår att efterfrågestyrning av produktionen och en tydlig identifiering med avnämarna och deras behov leder till effektivitetshöjningar. Effektivitetsvinsterna uppnås genom att de produkter och tjänster som erbjuds till sin utformning och volym anpassas till vad uppdragsgivarna eller beställarna faktiskt önskar. Vidare medverkar den finansieringsform som följer med efterfrågestyrningen till att den produktivitet med vilken de enskilda uppdragen utförs lättare kan mätas och därmed naturligen också ökar. Om konkurrens finns med andra leverantörer kan särskilt stora effektivitetshöjningar förväntas uppkomma. Alla möjligheter att utnyttja konkurrensen bör därför tas till vara. Sammantaget bedömer jag att det är fråga om väsentliga effektiviseringar av verksamheten och besparingar hos användarna som kan nås. Erfarenheter från näringslivet och statliga affärsverk talar för en sådan slutsats.

Regeringens anspråk är att utredningens förslag i fråga om berörda verksamheter möjliggör besparingar på statsbudgeten med minst 50 milj. kr. Detta bör enligt min mening kunna inrymmas i förslagen.

Vid de s. k. stabsmyndigheterna finns för närvarande personalresurser motsvarande ca 1 200 årsarbetskrafter. Förslaget innebär att 600 – 700 av dessa kommer att ingå i serviceorganisationer som helt inriktas på att ge myndigheterna det stöd dessa önskar. Personalresurser motsvarande 350 – 400 årsarbetskrafter kommer att ingå i organisationer som helt inriktas på att stödja regeringen och dess kansli.

Förslaget till utformning av den organisation, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, berör verksamhet som för närvarande bedrivs vid statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON samt vid kammarkollegiets enhet för administrativ service.

För de direkt berörda myndigheterna — utom kammarkollegiet — är det fråga om genomgripande förändringar av verksamhet, organisation eller finansieringsform samt i något fall även av associationsform. Strukturförändringarna är så pass betydande att det sammantaget är motiverat att tala om fem nya organisationer. Jag vill betona att jag inte föreslår någon omlokalisering av berörd verksamhet.

De nya institutionerna, dvs. servicemyndigheten, arbetsgivarorganisationen och konsultföretaget samt revisionsmyndigheten och stabsmyndigheten, bör inrättas så att de kan börja verka från den 1 juli 1992. Verksamheten vid statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON bör avvecklas från samma dag.

I en bilagedel till betänkandet har samlats ett tjugotal promemorior som innehåller material av relevans för utredningens överväganden och förslag.

1 Utredningsuppdraget

SOU 1991:40
Utrednings-
uppdraget

1.1 Direktiv

I direktiven (dir. 1990:19) till utredningen om stöd till förnyelsearbetet i statsförvaltningen som beslöts vid regeringssammanträde den 19 april 1990, anförde chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, att en särskild utredare skulle tillkallas för att se över verksamheten vid de s. k. stabsmyndigheterna i syfte att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten. Sammanfattningsvis anförde han därvid bl. a. följande.

För att höja effektiviteten pågår en målmedveten ändring av det sätt på vilket den statliga verksamheten styrs. Myndigheterna ges nu ett ökat ansvar för resultatet av verksamheten och ökade befogenheter att avgöra hur den skall bedrivas. Denna ändring har åstadkommits genom bl. a. verksledningsbeslutet, genom utveckling av styrningen, genom den nya budgetprocessen och genom en successiv delegering av arbetsgivaruppgifter.

Vissa stabsmyndigheter lämnar stöd och service till regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna i fråga om bl. a. effektivisering och förnyelse av den statliga verksamheten. Det gäller i första hand statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV) samt statens institut för personalutveckling (SIPU). Utöver dessa fem stabsmyndigheter finns också andra myndigheter som lämnar stöd och service. Inom försvarsdepartementets område arbetar bl. a. försvarets civilförvaltning (FCF) och försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) bistår länsstyrelserna och kammarkollegiet bedriver en ganska omfattande avgiftsfinansierad administrativ serviceverksamhet.

När ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna ändras, förändras också förutsättningarna för det centrala stödet till förnyelse- och utvecklingsarbetet. Dagens myndighetsorganisation för stöd och service till regeringen och myndigheterna behöver därför ses över. Syftet är att den verksamhet som bedrivs av främst stabsmyndigheterna skall anpassas så att förvaltningsmyndigheterna och regeringen får det stöd de behöver för att effektivisera den statliga verksamheten under de nya förutsättningarna.

Förvaltningsmyndigheterna behöver kunna erbjudas ett förstärkt stöd på en mängd områden, t. ex. i fråga om ekonomi- och resultatstyrning, löne- och personalpolitik, användning av ADB, organisationsutveckling och metoder för produktion av olika slag av offentliga tjänster. Eftersom myndigheternas ökade ansvar i första hand vilar på myndighetscheferna behöver dessa tillgång till kvalificerat stöd i lednings- och utvecklingsfrågor. Då arbetsgivarbefogenheter successivt delegeras till myndigheterna behöver de kunna erbjudas ett stärkt stöd för att leva upp till sin nya arbetsgivarroll.

Omfattningen och inriktningen av stödet till myndigheterna bör på sikt bestämmas av efterfrågan. För att få en grund för den initiala inriktningen

och dimensioneringen av stödorganisationen bör utredaren i lämplig form inhämta bedömningar från avsedda avnämare. Myndigheternas finansiella förutsättningar att efterfråga stöd bör också behandlas.

De nya styrmetoderna medför också att regeringen behöver ett förstärkt stöd av olika slag, bl.a. i för departementen gemensamma frågor om metoder och former för att styra den statliga verksamheten samt för analyser m. m. av sektorsövergripande karaktär. Departementen kan behöva stöd i fråga om analys, styrning och utvärdering av verksamhet som en viss myndighet bedriver eller svarar för. Dessutom kan stöd behövas för att utarbeta och bedöma alternativ till aktuell utformning av verksamheten.

Regeringen behöver vidare information om den statsfinansiella utvecklingen. Underlaget behövs både i form av analys av utfall samt löpande prognoser på kort och lång sikt.

Regeringen behöver också ett vidgat och stärkt stöd av revisionella insatser. Dessa bör utföras av en myndighet under regeringen och bör innefatta löpande och årlig revision av räkenskaper och förvaltning. Revisionen måste vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Starka begränsningar kan därför finnas i fråga om möjligheterna för den myndighet som skall bedriva revision att också bedriva annan verksamhet. Utredaren skall pröva hur revisionsmyndigheten bör avgränsas för att förutsättningar skall finnas att fortsättningsvis och uthålligt upprätthålla en effektiv revision. Mot bakgrund av en analys skall utredaren därför föreslå lämplig organisatorisk anknytning för de verksamheter som för närvarande bedrivs vid RRV:s ekonomiska avdelning.

I samråd med företrädare för regeringskansliet bör en översiktlig kartläggning göras av arten och omfattningen av regeringens behov av stöd. Mot bakgrund av vad som därvid framkommer, bör utredaren pröva hur stöd av gemensam karaktär till regeringen respektive stöd inom ett departements verksamhetsområde kan erbjudas.

Vid översynen skall prövas hur ett behovsanpassat och kvalificerat stöd kan erbjudas avnämarna och hur rollkonflikter betingade av olika stödorgans uppgifter, uppdragsgivare och finansieringsformer kan begränsas. Översynen skall omfatta främst strukturella frågor om stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering.

Några av de berörda stabsmyndigheterna — främst RRV, SAV och SPV — lämnar också inom försvarsdepartementets område stöd till regeringen och myndigheterna. FCF lämnar råd om utformning av redovisningssystem, svarar för koncernredovisning inom försvarsmakten och tillhandahåller försvarsmyndigheterna lönesystem. Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde är inriktningen för närvarande att så långt möjligt undvika organisatoriska särlösningar för försvaret. Mot bakgrund av de förslag som lämnas för främst den civila statsverksamheten, bör utredaren därför även belysa vilka förändringar som kan behövas på försvarets område.

De fullständiga direktiven fogas till betänkandet som bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

I direktiven anges att utredaren på lämpligt sätt skall inhämta underlag för att belysa myndigheternas och regeringens behov av stöd inom angivna områden. För att få en uppfattning om myndigheternas behov av stöd på olika områden har utredningen genomfört en enkät till mer än 200 myndigheter. Svarsfrekvensen var mycket god. Utredningen biträdades vid utformning och genomförande av enkäten av konsultföretaget IMU-Testologen AB. I syfte att söka kartlägga det behov av stöd som regeringens kansli kan ha, har utredningen genomfört en serie intervjuer med statssekreterare och enhetschefer i främst fackdepartementen.

På uppdrag av utredningen har statskontoret och RRV genomfört ett antal undersökningar av bl. a. förekomsten av utvecklingsarbete av gemensamt intresse bland stabsmyndigheterna, av regeringskansliets utnyttjande av betalda tjänster från konsulter och andra organisationer samt av kommittéväsendets utveckling.

Även i övrigt har utredningen i väsentlig mån kunnat dra nytta av underlag från andra undersökningar och studier som gjorts inom bl. a. riksrevisionsverket, statskontoret och SIPU.

Mina överväganden och förslag presenteras i föreliggande volym av betänkandet. Det beskrivande och analyserande underlagsmaterialet, som består av mer än 20 promemior, har samlats i en bilagedel som utgör betänkandets andra volym. Det material som presenteras i bilagedelen innehåller faktasammanställningar, undersökningar och analyser. Jag har angett vilka områden som skall belysas och anser att det material, de diskussioner som förs och de bedömningar som görs i de olika bilagorna är av relevans vid bedömningen av de frågor som ingår i utredningsuppdraget. Ansvar för slutredigering av bilagorna har vilat på utredningens sekreterare.

En viktig förutsättning i detta utredningsarbete, som spänner över ett brett område, har varit nödvändigheten att utan tidsspillan få detaljerad kunskap om de olika verksamheter som behövt behandlas i utredningsarbetet. För att möjliggöra detta har som biträdande sekreterare förordnats erfarna tjänstemän från de närmast berörda stabsmyndigheterna.

Till biträdande sekreterare förordnades sålunda den 23 maj 1990 byråchefen Hans Andersson, revisionsdirektören Jan-Eric Furubo, avdelningsdirektören Johan Haage, förhandlingsdirektören Lars Linde, avdelningschefen Rolf Lundqvist och avdelningsdirektören Sten Söderberg. Lundqvist entledigades och byråchefen Björn Bengtsson och utvecklingsrådet Jan Rydén förordnades till biträdande sekreterare den 3 oktober 1990. De biträdande sekreterarna har för utredningen arbetat deltid som för de olika personerna har varierat mellan 10 % och 80 % av normal arbetstid.

Under sekreterarens ledning har de biträdande sekreterarna arbetat med avgränsade uppgifter som svarat mot den grundläggande utredningsmetodiken. Resultatet härav ingår i vissa av de promemior som utgör betänkandets bilagedel. De biträdande sekreterarna har inte medverkat vid ställningstaganden till utredningsarbetets uppläggning i stort. De har heller

inte medverkat vid utformningen av de överväganden och förslag som ingår i förevarande del av betänkandet.

Vid analysen verksamheten vid försvarets civilförvaltning (FCF) har utredningen biträtt av avdelningsdirektören Britt-Marie Lundholm vid försvarets rationaliseringsinstitut (FRI). Vid analysen av verksamheten vid länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) har utredningen biträtt av avdelningsdirektören vid statskontoret Eva Lehdahl.

I syfte att få ett brett underlag för övervägandena har utredningen anlitat konsultföretaget SIAR-Bossard för att göra en studie av användningen av regler och föreskrifter i stora koncerner i näringslivet samt en studie av hur stora koncerner löst problemet att vid decentralisering säkerställa kunskapsutbyte mellan en styrande ekonomifunktion hos koncernledning och servicefunktioner centralt eller inom divisionerna. Vidare har konsultföretaget KPMG Bohlins anlitats för att belysa trender och erfarenheter från decentraliserade organisationer i näringslivet med avseende på ekonomistyrning och ekonomiadministrativ service.

I enlighet med direktiven har utredningsarbetet bedrivits i kontakt med berörda stabsmyndigheter. Jag har sammanträffat med berörda myndighetschefer och löpande berett dem tillfälle att framföra synpunkter på de promemorior och textutkast som utformats inom utredningen.

Utredningen har haft ett tiotal informationsmöten med företrädare för berörda centrala arbetstagarorganisationer varvid dessa har beretts tillfälle att följa arbetet och framföra synpunkter.

SOU 1991:40
Utrednings-
uppdraget

Utgångspunkten för mina överväganden är att den statliga verksamheten under 1990-talet behöver och kommer att genomgå en verklig förnyelse som siktar till att öka produktiviteten och effektiviteten. I detta kapitel presenteras inledningsvis vissa makro- och mikroekonomiska förutsättningar för förnyelsearbetet. Vidare redovisas inriktningen på olika åtgärder regeringen vidtagit i syfte att främja förnyelsen av den statliga verksamheten. Avslutningsvis presenteras några allmänna slutsatser om förutsättningarna för förnyelsen av den statliga verksamheten.

2.1 Samhällsekonomiska utgångspunkter

Den offentliga verksamheten är omfattande i vårt land. Från statens, landstingskommunernas, primärkommunernas och socialförsäkringssystemets budgetar fördelas till olika ändamål ekonomiska resurser som motsvarar ca 61 % av bruttonationalprodukten (BNP). Det offentliga inkomster i form av skatter, socialförsäkringsavgifter och övriga inkomster motsvarar ca 65 % av BNP. Skattekvoten är ca 56 %.

De offentliga utgifterna avser konsumtion, investeringar eller transfereeringar. Den största delen av de offentliga utgifterna, motsvarande ca 31 % av BNP, utgörs av transfereringar till hushåll, t. ex. folkpensioner, barnbidrag, subventioner och räntebetalningar på statsskulden. I den offentliga verksamheten framställs tjänster som utgör en del av BNP räknat från dess produktionssida. Ungefär 30 % av BNP utgörs av offentliga tjänster som medborgarna tillgodogör sig individuellt eller kollektivt. Exempel på sådana tjänster är sjukvård, undervisning, försvar, rättsväsende och förvaltning. Den offentliga konsumtionen tar i anspråk ca 26 % av BNP. För offentliga investeringar används ca 3 % av BNP.

Den statliga verksamheten tillsammans med den av staten kontrollerade socialförsäkringssektorn svarar för en mindre del av den offentliga tjänsteproduktionen. Antalet anställda hos staten, exkl. affärsverk och bolag, uppgår till ca 200 000. Det är landstingen och kommunerna med ca 1,2 milj. anställda som är de dominerande producenterna av offentliga tjänster. Staten svarar i stället för huvuddelen av transfereringarna, skatterna och regelsystemen.

För att belysa omfattningen av regelstyrningen kan nämnas att antalet lagar och förordningar uppgår till ca 3 500 och att antalet myndighetsregler är ca 14 500.

Den offentliga verksamheten i vårt land är större än i de flesta andra OECD-länder. Därmed blir kraven på att den utförs effektivt särskilt höga. Endast då kan resursutnyttjandet och den samlade ekonomiska tillväxten bli tillfredsställande. Under många år har emellertid tillväxten i vårt land varit svagare än i de flesta andra OECD-länder. För att den offentliga verksamheten skall lämna ett så gott bidrag till vår välfärd som möjligt, behöver de offentliga tjänsterna framställas mer effektivt. Skatter och transfereringar behöver vara utformade så att de främjar välfärds målen utan att undergräva incitamenten hos företag och hushåll. Vidare måste

lagar och förordningar och andra föreskrifter vara utformade så att de med — utgångspunkt i det avsedda skyddssyftet — inte ogynnsamt påverkar samhällsekonomins funktionssätt.

SOU 1991: 40
Allmän
bakgrund

2.2 OECD:s bedömningar

OECD uppmärksammar reformeringen av den offentliga sektorn i medlemsländerna. I ett bilag till Economic Outlook 47 (juni 1990) gör OECD en bedömning av bl. a. de framsteg som görs i strävan att förnya den offentliga verksamheten.

Enligt OECD har under senare år framsteg gjorts att föra en rad frågor sammanhängande med omfattningen och effektiviteten i den offentliga sektorn till främsta linjen i den politiska diskussionen. I många länder har man känt att offentliga åtgärder och program har blivit för omfattande, inte uppnått sina syften eller nått dem endast till onödigt höga kostnader. Sådana iakttagelser — och behovet att återställa budgetbalansen samt förutsebara demografiska och sociala förändringar — har lett till en omprövning av större utgiftsprogram och av den offentliga sektorns sätt att fungera.

I rapporten anges att i ett stort antal stater försök görs att förändra ledningsstrukturerna och incitamenten genom att införa eller simulera marknadens funktioner i den offentliga sektorns produktion av varor och tjänster.

Användningen av marknadsmekanismer har vidgats betydligt även genom bredare konkurrens i offentlig upphandling och genom att lägga ut verksamhet på entreprenad. Sådana entreprenader har, enligt OECD, i allmänhet resulterat i avsevärda besparingar till följd av produktivitetsökningar sammanhängande med incitament till effektivitet och stordriftsfördelar.

I fråga om förnyelsen av den offentliga verksamheten behövs, enligt OECD, ytterligare en hel del analyser och åtgärder. Överväganden behövs inte bara om hur uppgifter utförs utan också om uppgifterna som sådana, och därmed även om var skiljelinjen skall gå mellan den privata respektive offentliga sektorn.

OECD gör vissa iakttagelser beträffande förhållandena i Sverige. Bl. a. uttalas att den svaga produktivitetstillväxten i vårt land hänger samman med brister i ekonomins utbudssida, innefattande systemmässiga drag i den offentliga sektorn, skattesystemet, lönestrukturen och bristande konkurrens. OECD anser att den offentliga sektorns effektivitet är ett av de områden där mycket få framsteg har gjorts i Sverige och där behovet av handling är stort. OECD anser att bland de åtgärder som kan prövas för att förbättra effektiviteten i den offentliga sektorn är att klarare särskilja den offentliga sektorns roller som producent och köpare av offentliga tjänster. En bredare användning av användaravgifter för offentliga tjänster kan också vara lämplig.

Under senare tid har regeringen vidtagit och föreslagit en rad åtgärder, som syftar till att öka tillväxttakten i ekonomin och att öka effektiviteten och produktiviteten i den offentliga och särskilt den statliga verksamheten.

I 1990 års kompletteringsproposition (prop. 1989/90:150 bil. 1) tecknas ett handlingsprogram för tillväxt, sysselsättning och välfärd. Till den problembild som regeringen presenterar hör den svaga tillväxten i vår ekonomi. Främst sägs denna bero på att produktiviteten vuxit mycket långsamt, bl. a. som en följd av att tjänstesektorn ökat i betydelse och att produktiviteten där har utvecklats ogynnsamt.

Bland de åtgärder regeringen förordar för att stärka ekonomin och värna om sysselsättning och välfärd ingår att avveckla hindrande regleringar och främja konkurrensen i syfte att dämpa prisstegringarna. Vidare skall arbetslivet förnyas och produktiviteten förbättras. Det är enligt regeringens mening nödvändigt att på varje arbetsplats i näringsliv och i offentlig sektor ökad uppmärksamhet nu ägnas åt att förnya arbetslivet och därmed också förbättra produktiviteten. Inom den offentliga sektorn är det av stor betydelse att förbättra produktiviteten och utveckla mått och uppföljningsmetoder. Som ett led i en förbättrad målstyrning av den offentliga verksamheten har regeringen för avsikt att skärpa resultatkraven.

Ett resultatkrav avseende produktiviteten riktas både till de statliga myndigheterna och till kommuner och landsting. För det kommande året bör således den kommunala sektorn vidta åtgärder som förbättrar produktiviteten med minst 2 %. För de statliga myndigheterna gäller ett produktivetskrav på 5 % under tre år. Det ankommer på respektive myndighet att mäta och redovisa resultat av sitt arbete. Regeringen kommer, som ett led i denna målstyrning, att förstärka resultatuppföljningen gentemot de statliga myndigheterna.

I kompletteringspropositionen 1990 erinras också om att inom den offentliga sektorn pågår ett omfattande förnyelsearbete. Förnyelseprogrammets inriktning på decentralisering av verksamheterna och delegering av ansvar skall fortsätta. Mål- och resultatstyrning från statsmakterna skall kombineras med större frihet för statliga myndigheters ledningar och anställda att avgöra hur målen skall förverkligas. Samtidigt måste kraven på resultatuppföljning och utvärdering höjas och instrument för detta utvecklas.

Enligt regeringen bör statsmakterna bidra till en förbättring av produktiviteten genom att skapa förutsättningar för myndigheterna att åstadkomma en effektiv resursanvändning och genom att tillhandahålla stöd åt myndigheterna. Omläggningen av budgetprocessen, en mer utvecklad styrning och beslutet att se över stabsmyndigheternas verksamhet är led i detta arbete.

I senare sammanhang har regeringen vidareutvecklat detta synsätt. I propositionen (prop. 1990/91:39) om den ekonomiska politiken på medellång sikt uttalas sålunda bl. a. att i syfte att förbättra resultatet av den statliga förvaltningens verksamhet skall målstyrningen ges en allt större betydelse. För att stödja utvecklingen av målstyrningen har en systemati-

serad mål- och resultatdialog inletts mellan departements- och verksamheterna.

I skrivelsen (skr. 1990/91:50) om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna uttalar regeringen vidare att den offentliga sektorn har bidragit till att inflationen är hög genom att produktivitetstillväxten inom den offentliga sektorn — liksom i den privata tjänstesektorn — har varit lägre än i industrin. Samtidigt har den offentliga verksamhetens resursanspråk bidragit till överhettningen. I skrivelsen anges också att regeringen avser att genomföra ett treårigt program där hela den statliga administrationen genom produktivitetsförbättringar och strukturella förändringar skall reduceras med 10 %. I anslutning härtill uttalas att en högre grad av efterfrågestyrning bör tillämpas i den statliga administrationen.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 1) uttalar regeringen att en neddragning av den offentliga sektorns utgifter bör ske utifrån ett långsiktigt synsätt. En ökad långsiktighet underlättar också en utvidgning av det faktiska budgetansvar som bör åligga varje departement i förhållande till dess verksamhetsområden och ett ökat utnyttjande av rambudgettekniker. För att skapa utrymme för mer kvalificerade budgetanalyser i regeringskansliet bör arbetet inriktas mot delegering av budgetansvar, budgetberedning på ramnivå och schablonisering av omräkningsmetoder. Det är därmed inriktat på att klarare ge uttryck för fackdepartementens samlade ansvar, också det finansiella, för sina verksamheter.

I budgetpropositionen redovisas också en rad olika åtgärder som planeras för att effektivisera den statliga verksamheten. Bl. a. anförs att den offentliga sektorn måste utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas. Entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten. Dessutom uttalar regeringen att den avser genomföra ett treårigt program för omställning och bantningen av den statliga administrationen. Programmet omfattar även regeringskansliet, vars dimensionering, kompetens och arbetsformer måste anpassas till de nya krav som ställs på styrningen av den offentliga verksamheten.

I 1991 års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150) redovisar regeringen sitt tidigare aviserade förslag till ett samlat program för omställningen och minskningen av den statliga administrationen. Programmet avses genomföras under en treårsperiod och beräknas medföra en årlig besparing på statsbudgeten med ca 2 miljarder kr.

2.4 Nya ledningsformer för statsförvaltningen

Sedan mitten av 1980-talet har statsmakterna fattat en rad beslut om att utveckla formerna för ledningen av den statliga verksamheten. Förändringarna syftar till att förnya den offentliga sektorn så att produktivitet, effektivitet och service löpande kan förbättras. Kännetecknande för beslutens inriktning är att befogenheter delegeras till de verksamhetsansvariga myndigheterna samtidigt som kraven på resultatredovisningen skärps. De nya ledningsformerna belyses i bilaga 4.

Verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU:29, rskr. 226), som grundades på bl. a. verksledningskommitténs arbete, är centralt i detta sammanhang. Grundtanken i verksledningsbeslutet är att riksdagen och regeringen tydligare skall ange vad man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Vidare skall detaljstyrningen av myndigheterna minska, bl. a. genom att fleråriga budgetramar används samt genom att myndigheterna får rätt att föra medel mellan budgetår, göra omorganisationer och tillsätta vissa chefer. Myndigheterna å sin sida måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstaganden. Detta underlag måste hålla hög kvalitet. Myndigheterna skall redovisa uppnådda resultat såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt med avseende på de uppdrag de fått. Lämpliga produktivets- och effektivitetsmått behöver utvecklas.

De statliga myndigheternas styrelser verksamhetsansvar var tidigare oklart i många avseenden. Även ansvarsfördelningen mellan lekmannastyrelsen och verkschefen var oklar. I verksledningsbeslutet behandlas ansvars- och befogenhetsfrågorna. Mot denna bakgrund har regeringen utfärdat en verksförordning (1987:1100) där myndighetschefens respektive styrelsens ansvar och uppgifter preciseras i några avseenden. I viktiga avseenden är dock ansvaret för en ledamot av en sådan styrelse fortfarande oreglerat.

När myndigheterna får ökade befogenheter och skyldighet att redovisa resultaten av sin verksamhet, är det naturligt att stärka regeringens möjligheter att utkräva ansvar av verkschefer m. fl. Med verksledningsbeslutet infördes därför också bl. a. en flyttningsskyldighet för verkschefer.

De nya ledningsformerna håller på att förverkligas inom ramen för en ny budgetprocess som i sina huvuddrag presenterades i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1). Riksdagen (FiU 1987/88:30, rskr. 394) hade intet att erinra mot den lämnade redogörelsen. I budgetpropositionen 1989 (prop. 1988/89:100 bil. 15, underbilaga 15.1) redovisade regeringen hur ca 160 myndigheter och andra organ som lämnar anslagsframställning har delats in i tre grupper som successivt går in i den nya budgetprocessen. De ca 35 myndigheterna i den första gruppen lämnade hösten 1990 fördjupade anslagsframställningar för budgetåren 1991/92 – 1993/94.

Den nya budgetprocessen regleras i budgetförordningen (1989:400). I denna anges hur anslagsframställningarna och resultatredovisningarna skall utformas. Till stöd för myndigheternas arbete med dessa dokument har vidare ett antal vägledningar utformats.

I korthet är innebörden av den nya, resultatorienterade budgetprocessen följande. En myndighet skall vart tredje år lämna en fördjupad anslagsframställning. I denna skall ingå bl. a. en resultatanalys, vari analyseras hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna (produktivitetutvecklingen) och i vilken utsträckning de har bidragit till att nå syftet med verksamheten (effektivitetsutvecklingen). Dessutom skall en myndighet lämna en årlig resultatredovisning där utvecklingen av bl. a. prestationer och kostnader presenteras. Verksamhetsstrukturen i resultatanalysen och resultatredovisningen skall i regel vara den samma. De två

mellanliggande år då en fördjupad anslagsframställning inte lämnas, skall i stället en förenklad anslagsframställning lämnas. Denna skall innehålla tekniska anslagsberäkningar och kortfattat redovisa underlag och förslag i frågor som kräver beslut av regeringen eller riksdagen.

Av stor betydelse i sammanhanget är också att de statliga arbetsgivaruppgifterna under senare år successivt har delegerats från statens arbetsgivarverk till anställningsmyndigheterna. Lönepolitiken styrs numera (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48) av verksamhetsintresset. Detta betyder att lönepolitiken främst skall syfta till en ändamålsenlig personalförsörjning. Personal- och lönepolitiken skall anpassas och utvecklas på sätt som ansluter till förutsättningarna inom olika verksamheter. Personal- och lönepolitiken faller därmed i större utsträckning under myndighetschefens ansvar och av denne kan – och måste – användas som ett instrument i förnyelsen av den statliga verksamheten.

2.5 Möjlighet att mäta resultat

Av avgörande betydelse för förutsättningarna att använda resultatorienterade styrmetoder i statsförvaltningen är naturligtvis om den statliga verksamheten är av sådan karaktär att resultat över huvud taget går att mäta.

För att bedöma möjligheten att mäta resultat kan inledningsvis erinras om att i mitten av 1980-talet expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och statskontoret mätte produktivitetsutvecklingen vid bl. a. åtskilliga statliga myndigheter (Ds Fi 1986:13 m. fl.). Ungefär 30 % av statsförvaltningen täcktes av dessa studier. Resultatet pekade på att produktiviteten årligen minskade med i genomsnitt 3,5 % under perioden 1960 – 1975. Under perioden 1975 – 1980 däremot steg den med 2 % per år.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen nyligen kartlagt förekomsten av resultatmått i bl. a. statliga myndigheter. I rapporten (1990:24) anförts att det inte går att finna några generella verksamhetslogiska hinder för att använda en uppsättning resultatmått som bedömningsunderlag. Även om antalet intervjuade myndigheter är relativt få, går det inte att urskilja någon speciell verksamhet som svårigen låter sig fångas av resultatmått. När resultatmått inte förekommer i en myndighet är det knappast verksamhetens art som gör det omöjligt. Möjligen kan det vara så att det är svårare att utveckla acceptabla resultatmått i vissa typer av verksamhet. En annan möjlig förklaring är att inga krav ställs eller har ställts. För att öka förekomsten och användningen av resultatmått i statliga myndigheter måste – enligt den slutsats som statskontoret drar i rapporten – regeringskansliet ställa krav på att resultatmått används och varje myndighetstyp måste ha sin egen uppsättning resultatmått.

I en annan rapport (1990:21) från statskontoret, som tagits fram i anslutning till budgetpropositionsutredningen, redovisas ett konkret exempel på hur resultatuppföljning kan utformas för en myndighet – i det här fallet centrala studiestödsnämnden. Exempel ges också på finska, norska och danska tillämpningar av resultatuppföljning som avser bl. a. tullmyndigheterna.

För utredningens räkning har en översiktlig bedömning gjorts av hur

stor andel av de omkring 175 000 anställda inom den civila statsförvaltningen, exkl. affärsverken, som arbetar i myndigheter vilkas verksamhet kan fångas med resultatmått. Den bedömning som görs är att ca 75% arbetar i myndigheter vilkas verksamhet helt eller till större delen utan större svårigheter bör kunna mätas med översiktliga produktivitetmått av gängse slag. Sådan verksamhet bedrivs av exempelvis domstolar, försäkringskassor, skattemyndigheter, högskolor, arbetsförmedlingar, lantmäterimyndigheter och den lokala polisorganisationen. Ungefär 15% av de anställda är verksamma inom myndigheter där visst metodutvecklingsarbete behövs innan rimliga resultatmått kan tillämpas för hela eller delar av verksamheten. Till dessa myndigheter hör muséer, skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna. Endast ca 10% av verksamheten inom den civila statsförvaltningen anses vara av sådant slag att det även på sikt kan vara omöjligt att mäta resultatet. Verksamhet vid departementen, forskningsadministrerande organ och domkapitlen är exempel härpå. Till denna kategori hör även verksamheten vid vissa centralmyndigheter, t. ex. kriminalvårdsstyrelsen, UHÄ, lantbruksstyrelsen och rikspolisstyrelsen. Om dessa myndigheter i stället ses tillsammans med respektive lokala tjänsteproducerande myndigheter, kan andelen av den verksamhet ökas där grövre produktivitetmått kan tas fram utan större svårigheter.

Frågan om utvecklingen i riktning mot en resultatorienterad budgetdialog belyses även i en rapport från RRV (dnr 1989:238). RRV har granskat utformningen av regeringens myndighetsspecifika direktiv till de ca 35 myndigheterna i den första budgetcykeln. RRV:s intryck är att direktiven i ganska stor utsträckning lyckats anpassa de generella idéerna om resultatanalys till de särdrag som gäller olika slags myndighetsfunktioner. Den tankemodell som bäst passar för offentlig tjänsteproduktion synes dock — enligt RRV — ha verkat styrande för formuleringen av frågor avseende även andra slags myndighetsfunktioner.

Den genomgång som nu gjorts visar, enligt min mening, att goda förutsättningar bör finnas att utforma och använda olika slag av resultatmått för huvuddelen av den verksamhet som de statliga myndigheterna bedriver. En grundläggande teknisk förutsättning finns därmed för att tillämpa ett resultatorienterat styrsystem. En intressant belysning av regeringens förmåga att för närvarande styra myndigheterna i resultatorienterade termer bör inom kort ges av det sätt på vilket regleringsbrevet för budgetåret 1991/92 utformas för de myndigheter som ingår i den första budgetcykeln.

2.6 Allmänna slutsatser

Såväl regeringen som OECD har gjort iakttagelsen att produktivitet utvecklingen i vårt land under 1980-talet varit lägre än i de flesta andra OECD-länder. Detta beror bl. a. på att den offentliga verksamheten är större i vårt land än i andra OECD-länder och att utvecklingen av produktiviteten i produktionen av offentliga — liksom privata — tjänster i regel varit lägre än produktivitet utvecklingen för industriproduktionen. För att

resursutnyttjandet och tillväxten i vår ekonomi framdeles skall bli tillfredsställande måste också den omfattande offentliga verksamheten utföras effektivare.

I och med att produktivitsutvecklingen varit ogynnsam för offentlig tjänsteproduktion, finns det anledning att låta så stora delar som möjligt av den offentliga verksamheten påverkas av mekanismer som i andra sammanhang visat sig främja en god effektivitetsutveckling.

Detta innebär, enligt min mening, att man på olika sätt bör söka simulera marknadens och ägarens funktioner i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen kan fullgöra marknadens roll genom att från myndigheterna beställa viss produktion, betala produkterna och jämföra leveransen med beställningen. I väsentlig mån är det här fråga om en upphandlingsfunktion. När mer betydande diskrepanser uppkommer mellan beställning och leverans, behöver regeringen reagera. Detta kan göras i beställarrollen genom att i nästa period på lämpligt sätt anpassa beställningen, inklusive att överväga annan leverantör. Reaktionen kan också komma i ägarrollen genom åtgärder riktade mot producerande myndighet och dess ledning.

Myndigheterna behöver utveckla sin roll som effektiva leverantörer av tjänster. Häri ingår att initiera och genomföra tillräckliga förändringar i produktion och organisation, att löpande effektivisera verksamheten och att utveckla den egna lednings- och produktionsapparaten.

I de följande kapitlen utvecklar jag innebörden av regeringens ägar- och beställarroller samt redovisar min bedömning av regeringens och dess kanslis behov av stöd för att väl kunna leda statsförvaltningen. Jag utvecklar också min syn på myndigheternas behov av stöd för att kunna förnya sin verksamhet och vara goda leverantörer av offentlig verksamhet.

För huvuddelen av den statliga verksamheten bör resultatmått kunna utformas och användas. Sådana mått utgör en viktig grund på vilken regeringens beställarfunktion och myndigheternas leverantörsfunktion kan byggas. De resultat som skall mätas och redovisas kan normalt inte vara ensidigt kvantitativa. För myndigheter, liksom för industri- och tjänsteföretag, behövs också kvalitativa mått som speglar för beställaren och brukarna viktiga egenskaper i verksamheten.

Innebörden av det nya ledningssystem, som håller på att införas i statsförvaltningen, är att regeringen tydligare skall ange vilka tjänster och resultat den önskar från myndigheterna. Regeringens beställarroll avses således bli klarare. Myndigheterna avses få en klarare producent- eller leverantörsroll.

Jag anser att det nya ledningssystemet — innefattande det nya budgetsystemet — utgör ett viktigt steg för att skapa mer gynnsamma förutsättningar för en förnyelse av statsförvaltningen. Det krävs dock ett långsiktigt, uthålligt och målmedvetet arbete från regeringens och dess kanslis sida för att utveckla och systematiskt tillämpa mekanismer som på lämpligt sätt styr myndigheternas verksamhet till högre effektivitet och produktivitet. Myndigheterna måste också göra väsentliga ansträngningar för att förse regeringen med nödvändigt underlag och reagera enligt de styrsignaler som ges. Såväl myndigheter som regeringens kansli ställs sålunda i en

ny situation med nya krav. Detta påverkar det behov av stöd som de kan ha.

Under senare tid har också flera genomgripande beslut fattats att förändra förvaltnings- och myndighetsstrukturen, varvid effektivitetshänsyn varit primärt vägledande. Detta kan ses som uttryck för en markerad vilja att med kraftfulla åtgärder minska de offentliga utgifterna och att utveckla statsförvaltningen. Med utgångspunkt häri finns, enligt min uppfattning, goda förutsättningar att förnya den statliga verksamheten så att produktiviteten och effektiviteten successivt kan förbättras.

Det är mot bakgrund av dessa allmänna förutsättningar som jag gör mina överväganden och formar mina förslag. Dessa syftar till att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten.

SOU 1991:40
Allmän
bakgrund

Mot bakgrund av de allmänna förutsättningar som presenterades i det föregående, redovisas i detta kapitel den grundsyn som jag anser i viktiga avseenden bör vara vägledande vid utformningen av den organisation som skall erbjuda regeringen och dess kansli samt myndigheterna stöd vid ledningen och utvecklingen av den statliga verksamheten. Av stor betydelse är de olika roller eller uppgifter som regeringen respektive myndigheterna har i den statliga verksamheten. Stort avseende behöver också fästas vid de marknadsförutsättningar i vid bemärkelse under vilka olika slag av stöd tillhandahålls. Vidare är de verksamhets- och finansieringsformer som väljs för stödet viktiga för att främja behovsanpassningen och den effektivitet med vilken olika stödtjänster framställs. Sist i kapitlet sammanfattas den grundsyn som bör vara vägledande för hur stödverksamheten organiseras. Med hänsyn till att översynsuppdraget är av tämligen ovanlig karaktär, har jag funnit det lämpligt att inledningsvis något motivera den utredningsmetod som jag valt att använda.

3.1 Utredningsmetod

Uppdraget att se över de s. k. stabsmyndigheternas verksamhet kännetecknas av två egenskaper. För det första avser det en översyn av åtta olika myndigheters verksamhet. Det är ovanligt att organisationsöversyner omspänner mer än ett par myndigheter. Uppdraget är således med traditionell måttstock stort och komplext.

För det andra innebär uppdraget att det, enligt min mening, är fråga om att anpassa de berörda stabsmyndigheternas verksamhet till nya förutsättningar, som ännu inte fullt ut är för handen. I andra fall brukar översyner komma till på grund av att mer eller mindre uppenbara brister har uppgatts i t. ex. det sätt på vilket en viss verksamhet utförs.

Det förhållandet att översynen gäller ett ganska stort antal myndigheter gör det praktiskt omöjligt att, på den tid som står till förfogande, i detalj tränga in i och presentera samtliga berörda verksamheter. Detta är emellertid enligt min mening heller inte nödvändigt, eftersom åtskilliga av de aktuella verksamheterna som sådana är tämligen problemfria. De problem som finns är i stället av mer strukturell art. Det är därför också naturligt att i direktiven uttalas att översynen främst skall omfatta strukturella frågor om stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering.

Samtidigt som översynsarbetet kompliceras av att ett stort antalet myndigheter berörs, skapas härigenom förutsättningar för att de olika berörda verksamheterna skall kunna grupperas i en lämplig struktur. Myndighetsvisa djupanalyser av de enskilda organisationerna skulle inte ge motsvarande förutsättningar och är därför inte en lämplig väg i den aktuella situationen.

Även den omständigheten, att det i första hand inte är frågan om att föreslå ändringar i organisationen med anledning av uppenbara missför-

hållanden, rymmer för- och nackdelar i utredningshänseende. En fördel är att det inte finns något behov att söka, dokumentera och offentliggöra brister i nuvarande verksamhet som motiv för de förändringar som föreslås. Några för vanskötsel ansvariga behöver således inte pekats ut. Detta bör i och för sig skapa en gynnsam atmosfär. Samtidigt bortfaller dock möjligheten att använda belagda missförhållanden som övertygande argument för de förslag som lämnas.

Vad nu sagts innebär självfallet inte att det skulle saknas problem i enskilda stabsmyndigheters eller deras samlade verksamhet. I direktiven pekas på sådana för praktiskt taget var och en av de berörda myndigheterna. Stabsmyndigheternas särskilda rapporter, fördjupade anslagsframställningar och anslagsframställningar vittnar vidare härom. Regeringens beslut att lägga ned stabsmyndigheten försvarets rationaliseringsinstitut, att föreskriva en särskild samordning i utvecklingen av gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem samt uttryckta förväntningar om att påtagliga effektivitetshöjningar skall nås i stabsmyndigheternas verksamhet är också tecken på att regeringen inte upplever situationen som i alla avseenden problemfri. De analyser av olika områden som presenteras i promemorior, vilka ingår i bilagedelen av betänkandet, identifierar vidare en rad problem i nuvarande verksamhet.

En fokusering på historiska eller aktuella problem är emellertid enligt min uppfattning i detta fall inte en fruktbar ansats för att anpassa stabsmyndighetsstrukturen till nya, framtida förhållanden.

För att det nya ledningssystemet och den avsedda decentraliseringen och befogenhetsfördelningen i statsförvaltningen skall kunna förverkligas, är det nu nödvändigt att utan dröjsmål strukturera om de s. k. stabsmyndigheternas verksamhet. Avgörande för den framtida organisationen bör enligt min mening vara att det samlade utbudet av stödtjänster organiseras på ett sådant sätt att den samlade effektiviteten blir så stor som möjligt. Det innebär att verksamheten i fråga om alla de olika stödtjänster som är aktuella, snabbt måste kunna anpassas till de stora förändringar som kommer att uppstå i framtiden. Det finns heller ingen anledning att tro att detta blir en engångsanpassning. Tvärt om talar allt för att förändringar i behovet kommer att bli stora och ske löpande. Det bör understrykas att förändringarna också med all sannolikhet kommer att avse såväl innehåll, kvantitet som egenskaper. Förmågan att identifiera och tillgodose kundens behov kommer att vara avgörande för effektiviteten.

Utredningsarbetet har mot denna bakgrund tidigt inriktats mot att eftersträva en sådan organisatorisk struktur att förutsättningar för anpassning av verksamheten till kundernas, avnämarnas eller brukarnas behov och efterfrågan ges den mest överordnade prioriteten. Detta marknadsorienterade synsätt har sin grund i min övertygelse att — i varje fall på medellång och längre sikt — förmågan till anpassning till behoven är viktigare för att uppnå effektivitet än att fullt ut tillvarata alla produktionssynergier som kan finnas i dagsläget.

Den utredningsmetod jag valt är i huvudsak följande. I de nämnda promemoriorna behandlas bl. a. regeringens och myndigheternas behov och efterfrågan på stöd i vidsträckt bemärkelse. Efterfrågeaspekter snarare

än producentaspekter vägleder där framställningen. Med en indelning i teman, i åtskilliga fall utan primär anknytning till en enskild stabsmyndighet, behandlas olika frågor som de flesta har uppmärksamrats i direktiven. På vart och ett av områdena presenteras sakfrågan, förs en diskussion och görs en bedömning av hur respektive område allmänt bör behandlas i den nya stödorganisationen. Därvid är att märka att knappast något område eller någon bedömning har en så central betydelse att den ensam kan bli styrande för den samlade strukturen. I stället är det på de olika områdena fråga om önskemål, som så långt möjligt bör tillgodoses.

Den framtida struktur, i vilken de olika verksamheterna bör inordnas, härleder jag ytterst ur en principiell syn på ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Mot bakgrund härav utformas förslag till stödfunktioner dels så att dessa skall ge ett gott stöd åt regeringens och myndigheternas strävan att öka effektiviteten och produktiviteten i den statliga verksamheten, dels så att stödverksamheten som sådan skall kunna bedrivas effektivt. På detta sätt möts de övergripande kraven och de önskemål som kan identifieras för olika slag av stödverksamhet.

3.2 Regeringens och myndigheternas uppgifter

I kapitel 2 berördes den ogynnsamma produktivitetsutvecklingen i den statliga verksamheten. Enligt min mening hänger denna utveckling samman med de förhållanden som för närvarande råder mellan regeringen och de statliga myndigheterna.

Med viss förenkling kan sägas att regeringen tilldelar myndigheterna resurser utan att göra tillräckligt klart vilka resultat som skall åstadkommas. Med hänsyn till att produktionsuppdraget är oklart kan heller inte kontrolleras att avsett resultat uppnås. Incitamentet för myndigheterna att söka förbättra effektiviteten blir därmed svagt.

Härtill kommer att myndigheterna har en sådan ställning och förhållande till respektive departement, att möjligheten att beställa tjänster från någon annan organisation än den för ändamålet inrättade myndigheten inte aktualiseras annat än i undantagsfall. Marknadssituationen kan således i de flesta fall likställas med monopol. Frånvaron av konkurrens har därför också bidragit till den ogynnsamma produktivitetsutvecklingen i den statliga verksamheten.

Den organisation för stöd till regeringen och dess kansli samt till myndigheterna, som kan behöva finnas, bör utformas efter de behov och den efterfrågan som kan härledas ur en situation som är annorlunda än dagens och där regeringen och myndigheterna har tydligare roller. Jag skissar denna helt kort i det närmast följande.

Beträffande regeringen urskiljer jag tre uppgifter eller roller som är av betydelse i detta sammanhang. Den första är en strategisk roll. I denna görs överväganden om problem på olika samhällsområden är av sådan natur att de bör föranleda offentliga insatser och vilken huvudsaklig form dessa i så fall bör ha.

Regeringens övriga roller i detta sammanhang utövas främst i relation

till de olika myndigheterna. Den andra rollen är en beställarroll. I denna lämnar regeringen preciserade uppdrag till myndigheterna. I beställarrollen kontrollerar regeringen också att rimlig överensstämmelse råder mellan den verksamhet som beställts och det som myndigheterna redovisar att de framställt och levererat.

Den tredje rollen eller uppgiften för regeringen och dess kansli är ägar- eller förvaltarrollen i förhållande till de statliga myndigheterna. I ägarrollen ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndighetenas ledningar fungerar väl, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade.

Myndigheternas främsta uppgift blir att vara effektiva leverantörer av de produkter och tjänster som regeringen beställer. Här ligger bl. a. att lämna pålitliga offerter för pågående verksamhet samt att aktivt uppmärksamma förändringar i behov och efterfrågan samt att aktualisera ändringar i produktionsuppgiften.

I kapitel 4 utvecklar jag närmare innehållet i dessa tre roller.

Jag vill betona att den föregående beskrivningen av regeringens och myndigheternas uppgifter avser alla slag av statliga program som utförs och således inte enbart avser offentlig tjänsteproduktion. Det är dock självklart att innehållet och betydelsen av de olika rollerna skiftar beroende på vilken typ av åtgärder som används för respektive program.

3.3 Förutsättningar för effektivitet

Produktivitet och effektivitet är centrala begrepp i förnyelsen av den statliga verksamheten. Det finns därför skäl att klargöra den innebörd med vilken jag använder dessa begrepp.

Med *produktivitet* avser jag förhållandet mellan prestationer och uppoffringar inom en myndighet, dvs. produktiviteten utgör kvoten mellan ett mått på mängden utförda prestationer och ett mått på använda produktionsresurser. Med *effektivitet* i statlig verksamhet menar jag förhållandet mellan de effekter eller resultat en myndighet uppnått med sina prestationer (måluppfyllelse) och uppoffringarna (kostnader) för verksamheten. Det betyder att jag använder samma terminologi som programbudgetutredningen (SOU 1967:11).

Under senare tid har det blivit ganska vanligt att tala om inre och yttre effektivitet. Med inre effektivitet avses det som sker inom myndighetens produktionssystem, och det kan därmed likställas med programbudgetutredningens syn på produktivitet. Med yttre effektivitet avses det som görs utanför myndighetens produktionssystem, dvs. det som programbudgetutredningen menar med effektivitet.

En organisation – det må vara ett affärsföretag, en myndighet eller en idéell sammanslutning – strävar helt naturligt efter stabilitet, dvs. att inte behöva ändra sin verksamhet. Om anpassning till omgivningen inte är nödvändig uppkommer knappast en sådan heller. En organisation som inte behöver anpassa sig kommer därmed att med för låg effektivitet bedriva en verksamhet som successivt allt mindre svarar mot avnämarnas behov. Av detta skäl finns en kritik mot monopol och karteller.

Affärsföretag bearbetar en marknad och möter där kritiska kunder. Kundens efterfrågan är avgörande för företagets intäkter och deras preferenser påverkar därmed företagets produkter och produktion. När flera företag är verksamma på samma marknad, kan det uppstå en konkurrens som tvingar företagen att anpassa sig till marknadens krav. Om ett företag skall överleva, måste det välja en produktionsinriktning som svarar mot kundernas önskemål ifråga om pris, kvalitet och service. Härigenom tvingas fram en effektivitet genom att företagen måste göra rätt saker i förhållande till behoven. Till detta kommer att företaget måste driva verksamheten ungefär lika produktivt som andra företag för att inte produktionskostnaderna skall bli för höga. Även om såväl effektivitet som produktivitet är viktigt, är det förstnämnda av avgjort större betydelse för ett företags framgång och överlevnad.

Företagens ägare har vidare starka incitament att uppmärksamma det sätt som verksamheten bedrivs på och kan vid behov vidta korrigerande åtgärder när det gäller struktur och ledning.

För myndigheterna är villkoren inte likartade. De verksamhetsuppdrag som regeringen lämnar myndigheterna är för närvarande i många fall inte särskilt precisa. Med regleringsbrev ställs resurser till förfogande. En allmän styrning av verksamhetens inriktning sker genom lagar och förordningar och genom hänvisning till propositioner. Detta betyder att myndigheterna ofta har avsevärda möjligheter att själva mer precist avgöra vilken verksamhet som skall bedrivas. Till vilken volym, enhetskostnad och kvalitetsnivå som regeringen väntar sig att prestationerna skall utföras är sällan preciserat. Under rådande förhållanden är förutsättningarna för en god utveckling av produktivitet och effektivitet i statsförvaltningen således inte gynnsamma.

I sammanhanget kan erinras om grundsatsen att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (RF 9 kap. 2 §). Enligt min mening kan därmed höga anspråk resas på regeringens sätt att ange för vilket ändamål och med vilket resultat statens från skattebetalarna uppburna medel skall användas.

Regeringen är inte endast uppdragsgivare eller beställare utan har också, vad jag närmast vill kalla, en ägar- eller förvaltarroll gentemot myndigheterna. Denna ägar- eller förvaltarroll kan härledas ur det förhållandet att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (RF 9 kap. 8 §), att regeringen har utnämningssmakten (RF 11 kap. 9 §) dvs. den utser de personer som skall utgöra myndigheternas ledningar samt att regeringen med förordningar (RF 8 kap. 13 §) i väsentlig mån kan forma myndigheters och förvaltningens struktur. Den yttersta ägarrollen vilar självfallet på riksdagen och regeringens ägar- eller förvaltarskap utövas därför med ansvar inför riksdagen (RF 1 kap. 6 §).

För att goda effektivitetsfrämjande förutsättningar skall nås för den verksamhet som myndigheterna bedriver, anser jag att marknadens funktioner behöver efterliknas eller simuleras så långt detta är möjligt mellan regeringen och myndigheterna samt också mellan myndigheterna. Detta kan ske genom en ökad grad av efterfrågestyrning genom intäktsfinansiering samt utvecklade beställar- och leverantörsförhållanden. Där så är

möjligt bör vidare reell konkurrens upprättas genom att regeringen och myndigheterna använder anbudsupphandling av tjänsteentreprenader. Dessutom bör ägar- eller förvaltarrollen utövas aktivt. Regeringen har i olika sammanhang uttalat sig för en utveckling i denna riktning.

Vad nu sagts gäller generellt för förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, men självfallet också i särskilt hög grad de s.k. stabsmyndigheter som skall ge regeringen och myndigheterna stöd i ledningen och utvecklingen av den statliga verksamheten.

3.4 Delegering, marknadsstyrning och konkurrens

Det yttersta ansvaret för effektiviteten i statsförvaltningen ligger hos statsmakterna. I och med att det verkställande ansvaret under riksdagen är samlat hos regeringen, är det denna som inför riksdagen ansvarar för att statsförvaltningen fungerar väl. Riksdagen beslutar vilka program som skall genomföras och vilka huvudsakliga metoder som skall användas samt anger vilka resultat som förväntas uppnås. Det ankommer sedan på regeringen att leda verkställigheten av besluten inom ramen för sina befogenheter.

Den svenska statsförvaltningen, exkl. affärsverken, har drygt 200 000 anställda och består av några hundra mer eller mindre självständiga myndigheter. Den är därmed till storlek och variationsrikedom inte helt olik de riktigt stora företagen. Det är omöjligt för en koncernledning i de stora företagen — och också i statsförvaltningen — att med gott resultat delta i de operativa besluten i de olika företagen eller myndigheterna. Om en så stor organisation skall kunna fungera effektivt, måste de närmare besluten om sakverksamheten och om formerna för verksamheten fattas av dem, som har en omedelbar kontakt med dem som nyttiggör sig organisationens tjänster och av dem som känner verksamhetens och produktionens förutsättningar. Kännetecknande för stora, framgångsrika organisationer som verkar i en föränderlig värld är förekomsten av en långtgående delegering av beslutsbefogenheter och ett väl identifierat resultatansvar för olika enheter och chefer samt välutvecklade system för målangivelse och uppföljning.

Det är först från mitten av 1980-talet som en ledningsmetod av detta slag blivit aktuell inom den civila statsförvaltningen. För att det nya ledningssystem som nu håller på att införas skall bli framgångsrikt, måste såväl regeringskansliet som myndigheterna agera enligt de nya förutsättningarna.

Det betyder bl. a. att regeringskansliet måste inrikta sig på att styra och leda i de nya termerna. Inom ramen för den avsedda mål- och resultatstyrningen bör regeringskansliet alltså agera i de beställar- och ägarroller i förhållande till myndigheterna som jag beskrivit i det tidigare. För att det nya ledningssystemet skall bli framgångsrikt är det viktigt att regeringen anpassar sitt arbetssätt och använder de nya metoderna.

Det är viktigt att i detta sammanhang betona att syftet med en stabskurs är att den skall öka den centrala ledningens förmåga att utföra de

ledningsuppgifter som ankommer på den. Syftet är inte att ledningen skall få förmåga att lösa de uppgifter som myndigheterna ansvarar för.

Den tillämpade mål- och resultatstyrningen förutsätter att regeringen i någon av sina roller vänder sig direkt till en ansvarig myndighet och anger sina anspråk på resultat m. m. Det är sedan myndighetens sak att förverkliga detta och att vid behov skaffa det biträde som behövs för att lösa uppgifterna.

Ledningen i en så stor och variationsrik koncern som statsförvaltningen har till uppgift att skapa goda förutsättningar för de verksamhetsansvariga, att ställa krav och att reagera på resultaten. Direkta eller indirekta interventioner från koncernledningen i en myndighets verksamhet innebär inte bara en avvikelse från de styrmetoder som avses tillämpas, utan kan också uppfattas som en misstroendeförklaring mot de verksamhetsansvariga. Misstro mot ledningen bör inte leda till detaljstyrning, utan till förändring i ledningsorganisationen via ägarrollen.

När myndigheterna får något så när väldefinierade resultatkrav riktade mot sig och sin verksamhet, förändras deras situation och orientering påtagligt. I och med att resultatet och måluppfyllelsen kan följas av ägaren och beställaren, tvingas myndigheterna och deras chefer att ständigt söka förbättra produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. Det måste vara lika naturligt för ledningen att ägna uppmärksamhet åt effektivitetsutvecklingen i verksamheten som att engagera sig i verksamhetens sakliga innehåll. Först därmed får chefskapet ett innehåll värt namnet, nämligen ett ansvar för att rätt produkter och tjänster framställs på ett kostnadseffektivt sätt.

Ett utomordentligt viktigt skäl för att precisera beställningarna och att redovisa resultaten är att detta skapar bättre förutsättningar för delegering av ansvar och befogenheter även inom myndigheterna. Härigenom ökas andelen medarbetare som har kontakt med verksamheten och avnämarna och har ansvar för att besluta om åtgärder. Vidare skapas förutsättningar att utforma interna, resultatorienterade verksamhetsuppföljningssystem. Detta bör på ett verkningsfullt sätt kunna bidra till en positiv utveckling av produktiviteten och effektiviteten.

När regeringen ställer krav på att myndigheterna skall nå resultat, uttryckta så att de kan mätas, blir det naturligt för de verksamhetsansvariga att vid behov söka stöd från utomstående expertis för att utveckla produkterna och produktionen. Därmed uppkommer från myndigheterna en efterfrågan på stöd av olika slag. Myndigheterna måste ha frihet att anskaffa stöd från de offentliga och privata organisationer som kan tillhandahålla detta. Den centrala statsmaktens uppgift bör vara att se till att nödvändigt utbud finns samt att myndigheterna har resurser med vilka stöd kan efterfrågas. På alla områden där så är möjligt bör konkurrensens effektivitetsstimulerande mekanismer ges tillfälle att verka. Detta betyder att myndigheterna behöver förfoga över finansiella resurser för att kunna efterfråga tjänster från olika stödorgan. Därmed nås samtidigt att produktionen och utbudet löpande anpassas till myndigheternas behov och efterfrågan.

De nuvarande s. k. stabsmyndigheterna bedriver var och en olika verksamheter under skilda marknadsförutsättningarna i vid bemärkelse. Detta belyses i bilaga 25. Dessa olika förutsättningar är av betydelse i ett organisatoriskt sammanhang.

När myndigheterna är uppdragsgivare kan stödverksamheten avse tjänster som tillhandahålls under olika villkor. Det finns sålunda tjänster som myndigheterna måste utnyttja och som tillhandahålls av endast en stödmyndighet, tjänster som förvaltningsmyndigheterna frivilligt kan välja att utnyttja men där tjänsten endast tillhandahålls av en stödmyndighet, frivilliga tjänster som i dag endast tillhandahålls av en stödmyndighet men där framtida konkurrens är möjlig resp. frivilliga tjänster som under konkurrensmässiga former kan tillhandahållas av flera statliga eller privata organisationer. Dessa olika förutsättningar framgår av följande sammanställning.

Uppdragsgivare	Marknadsförutsättningar
Myndigheter	Obligatoriska tjänster, monopol Frivilliga tjänster, monopol Frivilliga tjänster, temporärt monopol eller bristande marknadsmässig konkurrens Frivilliga tjänster, konkurrens

Stöd till myndigheterna kan således tillhandahållas under olika förutsättningar. När obligatoriska tjänster tillhandahålls, rymmer tjänsten i regel någon form av normering. Detta gäller t. ex. i fråga om de statliga pensionsadministrativa tjänsterna. Helt andra, men ändå sinsemellan skiftande marknadsmässiga förutsättningar gäller för tjänster som erbjuds på frivillighetens grund, t. ex. ekonomisystem, personalinformationssystem, utbildning och konsultstöd.

För att vara effektiv och för att andra skall ha möjlighet att följa upp effektiviteten behöver, enligt min mening, en organisation arbeta under så klara och entydiga förutsättningar som möjligt. Detta är viktigt för att ledningen skall kunna sätta upp mål och delegera beslutsbefogenheter samt för att personalen skall kunna förstå och identifiera sig med målet.

Affärsmässiga skillnader föreligger mellan att tillhandahålla tjänster som är obligatoriska eller som erbjuds under monopol resp. att erbjuda tjänster under konkurrenslika förhållanden. Skillnaderna är så stora att de behöver påverka organisationens uppbyggnad. En organisatorisk uppdelning kan också vara nödvändig för att säkerhet skall finnas för att kostnadsfördelningen mellan tjänster, som erbjuds under olika marknadsförutsättningar, inte snedvrider konkurrensen.

De verksamheter av skilda slag som presenterades i sammanställningen ovan kräver i princip skilda förutsättningar i fråga om verksamhetsform och finansieringsform, för att de mest gynnsamma förutsättningarna för en effektiv verksamhet skall vara för handen. I och med att marknadsförutsättningarna är så olika kan här aktuella stödverksamheter inte föras samman hur som helst i olika organisationer. Skäl talar därför för att en

effektiv verksamhet främjas om en organisatorisk indelning så långt möjligt kan göras med utgångspunkt i marknadsförutsättningarna.

Den diskussion som förts om olika marknadsförutsättningar är också i viss mån tillämplig när regeringen är uppdragsgivare. I fråga om regering-
en gäller dock att i princip allt är frivilligt. Regeringen kan nämligen på här aktuellt område i stor utsträckning ändra reglerna. Icke desto mindre är det möjligt att urskilja några i vid mening olika marknadsförutsättningar för stödverksamhet där regeringen är uppdragsgivare. Exempel på detta är att en myndighet bedriver myndighetsutövning i förhållande till allmänheten eller med regeringens bemyndigande beslutar föreskrifter till myndigheterna. Detta representerar en särskild marknadssituation i förhållande till regeringen och myndigheterna. En annan förutsättning gäller om regeringen anlitar en uppdragstagare på ett område där en väl fungerande marknad finns. Ett tredje slag av marknadsförutsättning råder om regeringen anlitar en stödorganisation som uppdragstagare och denna har en så dominerande marknadsställning att den upplevs ha ett praktiskt monopol. Om tjänsterna rymmer kritisk granskning av myndigheternas verksamhet får de också en särskild karaktär. Dessa olika förutsättningar framgår av följande sammanställning.

Uppdragsgivare	Marknadsförutsättning
Regeringen	Myndighetsutövning m. m. Frivilliga tjänster, monopol Frivilliga tjänster, konkurrens

De resonemang om behovet av renodling som fördes i det föregående är i stor utsträckning tillämpliga även när regeringen är uppdragsgivare.

Var och en av de olika marknadsförutsättningarna innebär att den producerande organisationen befinner sig i en bestämd relation till uppdragsgivaren och andra. Dagens stabsmyndighetsorganisation kännetecknas av att flera stabsmyndigheter bedriver verksamheter som möter olika marknadsförutsättningar. Jag anser att vid utformningen av den organisation, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, bör eftersträvas en renodling som medför att ett stödorgan utför verksamhet som präglas av ungefär likartade marknadsmässiga förutsättningar i vid bemärkelse.

3.6 Verksamhets- och finansieringsformer

Den verksamhetsform och finansieringsform som väljs för varje stödverksamhet bör vara sådan att den främjar verksamheten eller i vart fall är väl förenlig med dennas förutsättningar. Naturliga samband finns också mellan verksamhets- och finansieringsformerna.

3.6.1 Verksamhetsform

Olika verksamhetsformer är möjliga för statlig verksamhet. Några sådana som kan vara aktuella för stödverksamheten presenteras kortfattat i det följande.

Myndighetsformen har sin grund i regeringsformen och utgör den verksamhetsform i vilken myndighetsutövning främst är avsedd att ske. Regelverket kring verksamhetsformen syftar till att trygga rättssäkerheten och att säkerställa statsmakernas behov av att kunna styra verksamheten.

Myndighetsformen har även utvecklats för att kunna rymma affärsverksamhet. Detta sker i de myndighetsformer som kallas uppdragsmyndigheter och affärsverk. I dessa former kan myndigheter ges den handlingsfrihet i bl. a. ekonomiska och personella frågor som affärsverksamheten kräver.

Myndigheterna utgör en del av staten och är således inte självständiga rättssubjekt. Andra verksamhetsformer utgör från staten fristående rättssubjekt. Sådana verksamhetsformer är aktiebolag, ekonomisk förening och stiftelse. Dessa kommenteras kortfattat i det följande.

Verksamhetsformen aktiebolag regleras ingående i aktiebolagslagen. Bestämmelserna i bokföringslagen är också av stor betydelse för verksamheten. Aktiebolaget är särskilt utformat för affärsverksamhet som kräver betydande kapital och som möter ekonomiska risker. Reglerna för aktiebolaget syftar främst till att skydda borgenärernas och aktieägarnas intressen.

En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen som avnämare eller producenter. Reglerna för ekonomiska föreningar är ganska lika dem som gäller för aktiebolag. De i detta sammanhang väsentliga skillnaderna finns i det sätt på vilket medlemmarna i en ekonomisk förening kan utöva inflytande (i regel har varje medlem en röst) och i fråga om hur resultatet fördelas (i regel i förhållande till den omfattning i vilken medlemmarna deltagit i verksamheten).

För stiftelser finns ännu inget generellt regelverk. Reglerna för en stiftelse formas i stället i varje särskilt fall och kan därmed anpassas till verksamhetens krav. Om inte motsvarigheter till viktiga bestämmelser i aktiebolagslagen och bokföringslagen ges giltighet uppkommer en så bristande ekonomisk stadga att formen knappast är lämplig för affärsliknande verksamhet. På motsvarande sätt behöver centrala offentlighetsrättsliga bestämmelser ges giltighet om en stiftelse skall utföra förvaltningsuppgifter eller bedriva myndighetsutövning.

Mot denna bakgrund anger jag några kriterier som jag anser bör vara vägledande vid val av verksamhetsformer för olika slag av stödverksamhet som riktas till eller utförs för regeringen och dess kansli eller myndigheter-na.

- Verksamhet som utgör myndighetsutövning mot allmänheten eller offentlighetsrättsligt föreskriftsgivande mot myndigheter bör utföras i verksamhetsformen myndighet.
- Stödverksamhet som innebär att obligatoriska tjänster, monopoltjänster och vissa andra tjänster erbjuds främst de statliga myndigheterna eller regeringskansliet bör utföras i verksamhetsformen uppdragsmyndighet.
- Stödverksamhet som utgör affärsverksamhet som riktas till såväl statliga myndigheter som privata kunder och som bedrivs i konkurrens med andra affärsföretag bör utföras i verksamhetsformen aktiebolag.

Innebörden av vad som sagts är att aktiebolagsformen bör komma i fråga för stödverksamhet som erbjuds på en fungerande marknad. För

övrig stödverksamhet bör en på lämpligt sätt anpassad myndighetsform användas.

Viss obligatorisk stödverksamhet riktad till myndigheterna har närmast karaktär av kooperativ verksamhet, där syftet är att till så låga kostnader som möjligt tillhandahålla lämpliga tjänster. I sådana fall kan också formen ekonomisk förening övervägas. De former för medlemsinflytande m. m. som är vanliga i ekonomiska föreningar kan möjligen också förverkligas inom ramen för en i detta avseende anpassad uppdragsmyndighet.

Det bör betonas att fullständig renodling av verksamhetsformerna och verksamhetens innehåll inte är nödvändig. Det är möjligt att med stöd av lag överlämna uppgift som innefattar myndighetsutövning till t.ex. ett aktiebolag. Vidare är det naturligtvis möjligt att en uppdragsmyndighet även i viss utsträckning i konkurrens tillhandahåller andra än statliga myndigheter tjänster. Avvikelser från den naturliga verksamhetsformen bör dock göras med stor försiktighet.

3.6.2 Finansieringsform

För anslagsfinansierade statliga myndigheter har finansieringen i regel främst till syfte att tillföra organisationen de resurser som behövs för att den skall kunna utföra avsedd verksamhet. Därmed avgörs verksamhetens omfattning. Den närmare styrning av verksamhetens inriktning sker bl. a. genom lagar samt förordningar och andra beslut av regeringen.

I en affärsinriktad organisation fyller finansieringen flera syften. Ett är att förse organisationen med resurser och ett annat är att genom impulser från kunderna påverka verksamhetens inriktning.

Finansieringsformen påverkar också en organisations förhållningssätt till intäkter, kostnader och produktivitet. Vid sedvanlig anslagsfinansiering saknas starka incitament till kostnadskontroll och produktivitetsförbättring. I en organisation som får betalt för varje uppgift som löses, uppkommer en annan attityd som främjar kostnadskontroll och produktivitetsförbättringar. Effekterna i dessa avseenden blir än tydligare om organisationen arbetar i någon konkurrens med andra leverantörer.

För den stödverksamhet det här är frågan om, kan ett antal tänkbara finansieringsformer urskiljas. Några till sin innebörd klart åtskilda sådana exemplifieras i förenklad form i det följande.

En möjlighet är att stödverksamheten finansieras med ett årligt ospecifiserat anslag och att avnämarna tillhandahålls gratistjänster efter stödorganisationens val.

En annan möjlighet är att stödverksamheten finansieras med ett årligt anslag till vilket fogats mer eller mindre precisa bestämmelser om verksamhetens inriktning och att avnämarna tillhandahålls gratistjänster enligt angiven inriktning eller punktvisa beslut av regeringen.

En tredje möjlighet är att stödverksamheten finansieras genom att avnämarna disponerar de finansiella resurserna och betalar en kostnadstäckande ersättning för varje tjänst som de beställer.

När kriterier anges för val av finansieringsform behöver finansieringens olika funktioner beaktas, nämligen att tillföra stödverksamheten resurser,

att styra stödverksamhetens inriktning och att främja produktivitetsutvecklingen i stödorganisationen.

Mot denna bakgrund anger jag ett antal kriterier som bör vara vägledande vid val av finansieringsformer för olika delar av stödverksamheten.

- Stöd till myndigheterna och regeringskansliet som lämnas i faktisk konkurrens med andra leverantörer bör finansieras med marknadsmässiga ersättningar som erläggs av beställaren.
- Stöd till myndigheterna som är obligatoriskt och där stödmyndigheten är enda leverantören bör finansieras med volymrelaterade ex ante kostnadstäckande avgifter som erläggs av användaren.
- Stöd till myndigheterna som är frivilligt, men där stödmyndigheten av olika skäl har en dominerande marknadsställning, bör finansieras med volymrelaterade ex ante kostnadstäckande avgifter som erläggs av användaren.
- Stöd till regeringskansliet, som lämnas av stödmyndighet med en dominerande marknadsställning, bör i fråga om uppgifter av större omfattning finansieras uppgift för uppgift med ex ante kostnadstäckande ersättningar som erläggs av beställaren.
- Stöd till regeringskansliet, som lämnas av stödmyndighet med dominerande marknadsställning, bör i fråga om uppgifter av mindre omfattning finansieras med anslag där inriktningen specificeras allmänt eller från fall till fall.
- Myndighetsutövning gentemot allmänheten och föreskriftsgivande gentemot myndigheterna bör finansieras med anslag där inriktningen specificeras.

Innebörden av vad som sagts är att huvuddelen av all stödverksamhet riktad till regeringen och dess kansli eller till myndigheterna bör kunna finansieras med avgifter eller uppdragsersättningar.

Det bör betonas att frågan om finansieringsform bör prövas verksamhet för verksamhet. Detta kan medföra att en stödmyndighet kan få olika finansieringsformer för olika delar av verksamheten. För att konkurrensförutsättningarna inte skall riskera att snedvridas ställs i så fall höga krav på stödmyndighetens ekonomiadministrativa system. I syfte att t.ex. säkerställa kontinuitet eller integritet hos viss stödverksamhet kan det visa sig lämpligt att vid den verksamhetsvisa prövningen punktvis avvika från de vägledande kriterierna för val av finansieringsform som jag angett.

3.7 Dimensionering, finansiering och efterfrågestyrning

I utredningsförslag om utformning av en traditionell anslagsfinansierad myndighet anges normalt hur stor personalstyrka som behövs för de uppgifter som organisationen avses utföra. En beräkning brukar också presenteras av omfattningen på de anslagsmedel som behövs för ändamålet. Ett sådant förfaringsätt är, som framgår i det följande, emellertid inte helt tillämpligt i fråga om de olika organisatoriska enheter som avses lämna stöd i olika former till regeringskansliet och till myndigheterna.

En av de främsta metoderna för att öka effektiviteten i det stöd som lämnas regeringskansliet och myndigheterna, är att säkerställa att detta

kontinuerligt anpassas till föreliggande behov. Detta kan i praktiken endast ske genom att de som behöver stöd beställer detta från dem som kan tillhandahålla det. Det betyder att stödet i så hög grad som möjligt skall vara efterfrågestyrt och att beställningarna bör vara så precisa och frekventa som möjligt. Förutsättningar uppkommer då för en god löpande anpassning av utbudet till efterfrågan.

För att en full efterfrågestyrning skall vara möjlig måste beställarna förfoga över köpkraft och ha rätt att köpa från den leverantör som de anser erbjuder den fördelaktigaste produkten eller tjänsten. Flera tänkbara leverantörer bör också finnas. Även om dessa villkor inte omedelbart kan uppfyllas för alla de slag av stödverksamhet som här är aktuella, påverkas ändå utredningens möjligheter att uttala sig om dimensioneringen och finansieringen av den nya stödorganisationen.

Beträffande finansieringen måste gälla att i princip alla finansiella resurser för att efterfråga stöd skall ställas till avnämarnas förfogande. Dessa kan sedan använda resurserna för att beställa stöd från olika leverantörer eller för andra åtgärder. Det betyder att en enhet i stödorganisationen inte bör tilldelas anslagsmedel för att finansiera en verksamhet vars innehåll endast kan utläsas ur allmänna formuleringar i t.ex. en myndighetsinstruktion, om inte särskilda skäl härtill finns.

När regeringskansliet och myndigheterna behöver stöd bör de anskaffa detta från en lämplig leverantör. Beställningen bör innefatta en precisering av vad som skall utföras och den ersättning som skall utgå. Arten av det stöd som önskas varierar och anskaffningsformen behöver självfallet anpassas till förutsättningarna. I fråga om vissa tjänster kan det vara lämpligt att avtal träffas om service under ett budgetår. Detta kan gälla för t.ex. användning ekonomi- och personaladministrativa system och grundläggande arbetsgivartjänster. I fråga om andra tjänster kan avtalet avse att ett tillfälligt uppdrag skall utföras. Detta kan gälla för t.ex. utredningar, granskningar, konsultinsatser och utbildning.

Det är angeläget att de administrativa formerna särskilt för små enskilda beställningar kan göras så enkla, att hinder inte uppkommer för t.ex. rådgivning och andra mycket små uppdrag.

Vissa slag av verksamheter riktade främst till regeringskansliet kan kräva långsiktiga insatser för att vara meningsfulla. När påtagliga resultat framkommer kan på förhand vara ovisst. Detta kan gälla uppdrag som avser t.ex. bevakning av utvecklingen på ett visst ämnesområde, utformning av idéer för hur offentlig verksamhet kan bedrivas och metodutvecklingsarbete i ett tidigt skede. Sådana förutsättningar skall självfallet beaktas vid utformningen av finansiering och beställning. Årsvisa uppdrag bör kunna komma i fråga i dessa fall.

Den idealbild som avtecknar sig är således att avnämarna förfogar över alla resurser för att beställa stöd. De skiljs från resurserna endast genom att de i någon form beställer stöd. Enheter i stödorganisationen som är myndigheter bör — utöver en formell tusenkronorspost — inte tilldelas anslagsmedel för obestämda uppgifter. Enheter som inte är statliga myndigheter skall självfallet inte ha någon direkt förbindelse med statens budget och uteslutande ha ersättningar för de beställningar de utför.

I efterfrågestyrningen ligger att omfattningen och inriktningen av det stöd som lämnas löpande behöver anpassas till de uppdrag av olika slag som erhålls. Det betyder att dimensioneringen av stödorganisationen och dess olika delar inte varaktigt kan fastställas på sedvanligt sätt genom administrativa beslut. Verksamhetens omfattning — och ytterst fortbestånd — blir på sikt beroende av beställarnas efterfrågan och konkurrensförmågan hos stödorganisationens olika enheter. En löpande anpassning av verksamheten och resurserna kommer efter hand att te sig naturlig och utgöra en viktig uppgift för ledningarna i de olika enheterna i stödorganisationen.

3.8 Regeringen eller myndigheter som uppdragsgivare

När förhållandet mellan regeringen och myndigheterna mer kommer att präglas av agerandet i beställar- och ägarrollerna respektive i leverantörsrollen blir relationerna klarare och skarpare i konturerna. Det blir mer fråga om parter som efter bästa förmåga agerar utifrån sina respektive intressen. Detta betyder t.ex. att parterna agerar under förhållanden som påminner om de som råder mellan köpare och säljare. Tydliggörandet av partsförhållandet syftar inte till att underblåsa motsattsförhållanden, utan till att skärpa dialogen samt till att skapa bättre förutsättningar för en positiv utveckling av effektiviteten och produktiviteten i den statliga verksamheten.

De organisationer som tillhandahåller stöd måste till det yttersta utveckla sin förmåga att förstå, förutse och tillgodose de behov som olika avnämare har och kommer att få. På samma sätt som för ett företag, blir för stödorganisationen förmågan att förutse och tillgodose kundernas behov och efterfrågan ett avgörande effektivitetskriterium. Uppenbart är också att avnämarnas behov kan komma att utvecklas och förändras snabbt. Även detta ställer stora krav på anpassning till utvecklingen av avnämarnas behov.

Denna koncentration på avnämarnas behov talar, enligt min mening, för att en indelning efter de olika avnämarna och deras behov bör vara ett avgörande kriterium för den övergripande organisationen av det stöd som skall kunna tillhandahållas. Detta är också väsentligt för att skapa en så enkel och tydlig verksamhetsidé som möjligt för de olika enheterna i stödorganisationen. Erfarenheten visar att en enkel och tydlig verksamhetsidé som förstås och delas av alla medarbetare är ett mycket viktigt medel för att förbättra resultatet.

Den starkare markeringen av partsförhållandet, som ligger i att vara beställare respektive leverantör, gör att det, enligt min mening, blir allt svårare för de organisationer som lämnar stöd att utföra uppdrag åt både regeringen och myndigheterna. Även om de olika parterna ingår i en gemensam koncern, skall de likväl agera i olika roller och med olika intressen för ögonen, för att verksamheten totalt sett skall bli så effektiv som möjligt. Detta gör att en och samma enhet i stödorganisationen inte bör erbjuda sina tjänster åt både regeringen och myndigheterna. Detta skulle nämligen kunna leda till misstro hos uppdragsgivarna samt identifikationsproblem för stödorganen.

Kontakter med en rad verkschefer har bekräftat att det i första hand är myndigheterna som kan ha anledning att hysa misstro mot de s. k. stabsmyndigheterna. Det ligger i sakens natur att regeringskansliet — och särskilt finans- och civildepartementen — alltid kan påräkna lojalitet från de organ som gärna ser sig som stabsmyndigheter.

En annan viktig utgångspunkt för den framtida organisationens utformning bör vara att förhållandet mellan å ena sidan regeringen och myndigheterna och å andra sidan stödfunktionerna ordnas så affärsmässigt som möjligt. Det betyder att beställarna bör lämna uppdrag till de levererande organisationerna. Uppdragen kan avse en enskild uppgift som skall utföras eller att service av visst slag skall lämnas under en bestämd tidsperiod. En på förhand fastställd ersättning bör utgå för respektive uppdrag.

I och med att anslagsmedel därmed inte årsvis tillförsäkras stabs- och serviceorganen en viss resurs- och verksamhetsvolym, samt i och med att det på åtskilliga områden finns en i vart fall potentiell konkurrens som bör utnyttjas av beställarna, behöver stödorganen aktivt söka uppdrag som medför intäkter. Därmed blir det svårare än i dag att uppträda i olika roller gentemot främst myndigheterna. Exempelvis måste det bli mycket svårt för en stödorganisation att ena dagen på uppdrag av regeringen ge en myndighet föreskrifter eller att på regeringens uppdrag kritiskt granska hur den löser sina uppgifter och nästa dag, på myndighetens villkor och i konkurrens med andra, erbjuda denna tjänster mot ersättning. Trovärdigheten i någon av rollerna måste då, enligt min uppfattning, bli nedsatt.

Det är helt naturligt att en uppdragstagare skall utföra uppdraget på sådant sätt att det — inom ramen för gällande bestämmelser — tillgodoser intresset hos den som lämnar och betalar uppdraget. Det mer affärsmässiga förhållandet mellan uppdragsgivare och uppdragstagare, som ingår i det nya ledningssystemet, talar också för att enheterna i den nya stödorganisationen bör byggas upp så att det är skilda organisatoriska enheter som erbjuder sina tjänster åt regeringen respektive myndigheterna. Undantag härifrån kan dock vara t. ex. metodutvecklingsuppdrag av gemensam och inte intresseskiljande natur.

Jag anser således att vid utformningen av den organisation, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, bör eftersträvas en renodling som medför att ett stödorgan arbetar på uppdrag av antingen regeringen eller myndigheterna.

Den bild av hur stödet till regeringen och myndigheterna bör organiseras bär vissa likheter med hur stora och framgångsrika företag utformat motsvarande funktioner.

Under senare delen av 1970-talet och under hela 1980-talet har lednings- och organisationsstrukturerna i de stora svenska och utländska företagen förändrats. Utvecklingen har bl. a. kännetecknats av att resultatansvaret har decentraliserats till dotterbolag och divisioner som har inrättats och getts en långtgående självständighet. Denna förändring har medfört att de centrala stödfunktionerna också har måst förändras. Detta har genomgående inneburit att en uppdelning har skett på stabsfunktioner som lämnar stöd till koncernledningen respektive på servicefunktioner som erbjuder de resultatansvariga enheterna service av olika slag.

De stora företagen har tidigare haft svårt att kontrollera den inneboende tendensen till tillväxt och kostnadsökning hos centrala stödfunktioner. Omorganisationen av de centrala stödfunktionerna har haft till syfte att både stödja decentraliseringen och att öka effektiviteten i de centrala stödfunktionerna. Detta belyses i bilaga 9.

3.9 Producent- eller avnämarperspektiv

Den syn på ledning och styrning i den statliga verksamheten som presenterats i det föregående, innebär att en marknadsorientering bör ske av det stöd som skall tillhandahållas regeringen och dess kansli samt myndigheterna.

En konsekvens av detta kan i några fall bli att verksamheter, som för närvarande hålls samman inom en organisation, behöver delas upp och ingå i skilda organisatoriska enheter. Detta är en följd av att dagens s. k. stabsmyndigheter i väsentlig mån präglas av en utifrån kompetensområden uppbyggd organisation. Tanken synes ha varit att söka utnyttja knappa specialistresurser för olika ändamål, utan hänsyn till om uppgifterna kan vara svårförenliga. Denna tanke var rimlig under en tid när det förelåg uppenbara svårigheter för staten att rekrytera och behålla kompetenta specialister. Det avgörande problemet var då att över huvud taget få tag i tillräckligt många och kompetenta personer för att kunna lösa uppgifterna. Under senare år har dock ökade möjligheter skapats för myndigheterna att tillämpa marknadsanpassade anställningsvillkor för aktuella personalgrupper i staten. Rekryteringsmöjligheterna är därför nu mer tillfredsställande. Detta motiv har därmed mindre betydelse.

Om möjligheter finns att dela och sprida kompetens till olika enheter kan detta också ha positiva värden. Fler kan engageras, bredden i verksamheten kan öka, olika infallsvinklar och metoder kan prövas och anpassningen till olika behov och förutsättningar kan bli bättre.

Det förhållandet att verksamheter inom ett kompetensområde hållits samman kan ha medfört att kunskande och erfarenheter smidigt kunnat förmedlas mellan olika verksamhetsgrenar. Detta kan ur ett producentperspektiv ha uppfattats som att verksamheten kunnat bedrivas med god produktivitet och därmed tätt sig som fördelaktigt.

Konsekvenserna av en sådan organisationsprincip är emellertid att arbete för uppdragsgivare med skilda mål och arbete med funktioner som är svårförenliga utförs av samma organisation eller t. o. m. personal. Detta riskerar att leda till att organisationens målinriktning och personalens identifiering med målet eller målen inte blir lika stark som i en marknadsorienterad organisation.

En sådan organisationsprincip medför också att det stöd som lämnas, med beaktande av gällande bestämmelser, inte på ett självklart sätt och till alla delar utgår från avnämarens intresse och behov och därmed mindre väl tillgodoser hans önskemål. Innebörden härav är att stödet riskerar att bli av mindre värde för avnämaren. Det är av ringa glädje om produktionen fungerar väl, men produkten inte är väl anpassad till avnämarens

behov. Uttryckt i andra termer innebär det att vad som vinnas i form av god produktivitet kan förloras i form av låg effektivitet.

Mot denna bakgrund anser jag att framdeles marknadsförutsättningarna i vidaste bemärkelse – och inte producenttekniska hänsyn – i så hög grad som möjligt bör vara vägledande för den organisatoriska uppbyggnaden av stödet till regeringskansliet och myndigheterna.

3.10 Grundsyn

För att stödet till regeringen och myndigheterna skall bli effektivt, anser jag således att en marknadsorientering i tre bemärkelser behöver ske av stödet.

Den framtida stödorganisationen bör utformas så att förhållandet mellan å ena sidan regeringen och myndigheterna och å andra sidan enheterna i stödorganisationen kan ordnas i så affärsmässiga former som möjligt. Det betyder att beställarna av stöd bör förfoga över ekonomiska resurser och lämna uppdrag till de levererande organisationerna. Stödorganen blir därmed inte årsvis tillförsäkrade en viss resurs- och verksamhetsvolym. På åtskilliga områden finns också potentiell konkurrens.

I denna situation behöver stödorganen aktivt söka uppdrag som medför intäkter. Därmed blir det, enligt min mening, svårare än i dag för de olika enheterna i stödorganisationen att uppträda både som t. ex. granskare och stödgivare i förhållande till myndigheterna. Trovärdigheten i någon av rollerna riskerar att blir nedsatt. De organisationer som skall tillhandahålla stöd måste utveckla sin förmåga att förstå, förutse och tillgodose de behov och den efterfrågan som olika avnämare har. En inriktning efter avnämarnas intressen och behov talar, enligt min mening, för att olika avnämarkategorier bör vara vägledande vid utformningen av stödorganisationen.

När förhållandet mellan regeringen och myndigheterna mer kommer att präglas av agerandet i beställar- och ägarrollerna respektive leverantörsrollen blir relationerna dem emellan klarare och skarpare i konturerna. Det blir mer fråga om parter som efter bästa förmåga agerar utifrån de intressen som följer av de olika rollerna. En skärpt dialog syftar till att skapa bättre förutsättningar för en positiv utveckling av effektiviteten och produktiviteten i den statliga verksamheten. Det stöd regeringen respektive myndigheterna behöver och önskar i denna situation avspeglar helt naturligt avnämarens roll och intresse. Det finns inte anledning att utgå från att på kort sikt en full intressegemenskap råder mellan regeringen och myndigheterna i detta agerande. De olika enheterna i stödorganisationen måste kunna arbeta i ett förtroendefullt förhållande till sina uppdragsgivare. Detta är, enligt min mening, möjligt endast om en och samma enhet inte erbjuder sina tjänster åt både regeringen och myndigheterna. Detta är helt naturligt särskilt viktigt för myndigheterna.

De olika slag av stödtjänster som erbjuds myndigheterna och regeringen tillhandahålls under olika marknadsförutsättningar. Det finns sålunda tjänster där en organisation i dag har monopol på att tillhandahålla tjänsten. Det finns andra tjänster som det är frivilligt att utnyttja men som i praktiken tillhandahålls av endast en organisation. Slutligen finns det

tjänster som erbjuds under konkurrensliknande förhållanden. För att stödverksamhet som tillhandahålls under olika marknadsförutsättningar skall kunna utföras effektivt, behöver verksamhets- och finansieringsformerna för respektive stödverksamhet anpassas till marknadsförutsättningarna.

Min grundsyn på hur stödet till regeringen och myndigheterna bör organiseras och bedrivas är således i korthet följande.

- För att stödets innehåll och omfattning snabbt skall kunna anpassas till behovet och efterfrågan, bör det i så hög grad som möjligt tillhandahållas som uppdrags- eller intäktsfinansierad verksamhet.
- För att identifiering med avnämarnas behov och intressen skall kunna ske, bör organisationen bygga på att en institution lämnar stöd antingen till regeringen och dess kansli eller till myndigheterna.
- För att stödet skall kunna framställas och tillhandahållas under så gynnsamma förutsättningar som möjligt, bör verksamhets- och finansieringsformerna anpassas till marknadsförutsättningarna för de olika slagen av stöd.

Vid utformningen av den organisationen, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, är det behov av stöd som dessa kan ha av avgörande betydelse. Behovet av stöd kan i sin tur härledas ur de uppgifter och roller som regeringen och myndigheterna har i det nya ledningssystemet. Dessa frågor behandlas i detta kapitel.

4.1 Regeringskansliets behov av stöd

I detta avsnitt behandlas regeringens och dess kanslis behov av stöd för att leda statsförvaltningen mot bakgrund av främst de nya förutsättningar i fråga om fördelning av ansvar och befogenheter som nu håller på att införas. Inledningsvis utvecklar jag min syn på de olika roller i vilka regeringen behöver agera bl. a. i förhållande till myndigheterna. Därefter går jag genom de olika slag av information och det stöd som regeringen och dess kansli behöver. Som ett led i diskussionen berör jag också något arbetsformerna i regeringskansliet.

4.1.1 Nya ledningsmetoder och roller

I avsnitt 2.4 beskrivs de nya ledningsformer som nu håller på att införas i statsförvaltningen. Innebörden är i korthet att regeringen skall använda mer resultatorienterade styrmetoder, samtidigt som myndigheterna får större befogenheter att avgöra hur verksamheten skall utföras. Myndigheterna skall regelbundet redovisa vilka resultat som uppnås. Fackdepartementen förutsätts också ta ett större budgetansvar inom sina respektive verksamhetsområden.

Jag återkommer nu till detta. Den följande framställningen innebär en vidareutveckling och precisering av synsätt som regeringen angett i olika propositioner, t. ex. senast i 1991 års finansplan (bil. 1 och 2) och 1991 års kompletteringsproposition.

I det föregående har jag antytt några av de olika roller eller uppgifter som regeringen behöver utföra i ledningen av statsförvaltningens verksamhet. Jag skall nu utveckla detta närmare. För att kunna leva upp till dessa behöver departementen skaffa sig, tillgodogöra sig och använda information om den statliga verksamheten och om olika samhällsförhållanden.

Den första är en *strategisk roll*. I denna görs överväganden om huruvida problem på olika samhällsområden är av sådan natur att de bör föranleda offentliga insatser. Överväganden görs också om sådana insatser bör ha formen av lagstiftning, skatter, transfereringar, subventioner eller statlig tjänsteproduktion. Den kanske viktigaste uppgiften i den strategiska rollen är dock att värdera nyttan av och kostnaderna för pågående program. Värdering och omprövning av statliga regleringssystem är exempel på uppgifter som ingår i den strategiska rollen.

I den strategiska rollen bereds ofta frågor som inledningsvis kan vara av ganska ostrukturerad karaktär och där det kan vara svårt att fånga upp relevant information. Den politiska karaktären på övervägandena är ofta

utpräglad. När väl en åtgärd vidtagits och ett program löper, behöver det vid olika tillfällen utvärderas mer eller mindre förutsättningslöst. Det gäller att genomföra analyser som ger svar på frågor som t.ex. om det ursprungliga syftet nås, uppkommer oönskade sidoeffekter, används rätt medel, är det ursprungliga syftet fortfarande relevant osv. De fördjupade anslagsframställningarna, förvaltningsrevisionella rapporter, kommittébetänkanden, forskarrapporter och den politiska debatten erbjuder viktigt underlag som kan användas i denna roll.

Regeringens övriga roller i detta sammanhang utövas främst i relation till de olika myndigheterna.

Den andra rollen är *beställarrollen*. I denna lämnar regeringen uppdrag till myndigheterna. Dessa bör innefatta en precisering till kvantitet och kvalitet av de uppgifter som skall utföras, resurser som anslås för ändamålet och de särskilda bestämmelser som skall iakttas vid utförandet av produktionen. Förväntade resultat bör också anges. I beställarrollen kontrollerar regeringen också att rimlig överensstämmelse råder mellan den verksamhet som beställts och det som myndigheterna redovisar att de framställt och levererat. Förfarandet har alltså väsentliga likheter med upphandling. Regeringskansliet behöver ständigt pröva huruvida kvalitet, volym och kostnader är rimliga dels i förhållande till behoven, dels i förhållande till vad som skulle kunna erhållas på annat sätt eller av annan leverantör. Avstämning behöver göras mellan förväntat och uppnått resultat.

I beställarrollen behöver departementen information för att inom tillgängliga resursramar översätta de identifierade behoven till uppdrag som skall lämnas till myndigheterna. Denna process måste leda fram till beslut om vilka tjänster och prestationer som skall beställas, hur stora kvantiteter som är lämpliga samt vilka kostnader som är rimliga. Vad som är lämpliga resultatmått måste kunna bedömas. De resultat som rapporteras måste kunna värderas. I stor utsträckning kretsar detta arbete kring den ganska hårt strukturerade budgetprocessen och den information som där skall förekomma.

Om avvikelser uppkommer mellan förväntad och åstadkommen verksamhet måste dessa analyseras. Väsentliga diskrepanser skall leda till en reaktion. Denna kan innebära att beställaren på något sätt ändrar uppdraget för nästa period. Ändringar kan övervägas i fråga om t.ex. pris, kvantitet, kvalitet och val av leverantör. Om produktionsresultatet är otillfredsställande kan valet av leverantör och använt medel behöva omprövas.

Den tredje viktiga uppgiften för regeringen och dess kansli i detta sammanhang är att verka i ägar- eller förvaltarrollen. Denna rolls grundvalar angav jag i avsnitt 3.3. I *ägarrollen* ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheternas ledningar fungerar väl, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade. En allvarlig avvikelse mellan beställning och leverans, eller mellan förväntat och uppnått resultat, kan vara tecken på att myndigheten inte fungerar väl och kan behöva föranleda en reaktion även i ägarrollen. Agerandet i ägarrollen förutsätts annars vara ganska

långsiktigt och främst inriktat på organisatoriska strukturer, lednings- och personalresurser samt andra grundläggande förutsättningar för myndigheternas verksamhet.

I ägarrollen gäller det att skaffa information om hur väl enskilda myndigheter löser alla de olika uppgifter de har. I beställarrollen däremot gäller det att vaka över den produktivitet med vilken enskilda uppdrag utförs. Information om den samlade verksamheten kan hämtas från bl. a. årsredovisningar, revisionsberättelser och anslagsframställningar. Mer svår-fångad kan information vara om t. ex. hur ledningarna fungerar. En regelbundet återkommande mål- och resultatdialog med ledningarna kan ge viktig information åt såväl regeringen som myndigheterna. Regeringens ställningstagande till årsredovisningen ingår naturligt i denna dialog. Massmedia och arbetstagarorganisationer kan också erbjuda viss osystematisk information. Underlag behövs också för att bedöma förvaltningsstrukturens utformning på olika områden.

Ett aktivt agerande i ägarrollen är av stor betydelse för att statsförvaltningen skall kunna effektiviseras och förnyas. Denna uppgift, som inte är volymmässigt stor men som kräver hög kompetens, bör kunna utvecklas i regeringskansliet. Jag återkommer till detta i det följande.

Jag vill erinra om vad jag anfört i det föregående, nämligen att min beskrivning av regeringens och myndigheternas uppgifter och roller avser alla slag av statliga program. Det är dock självklart att innehållet i och betydelsen av de olika rollerna är olika beroende på om programmet innefattar offentlig tjänsteproduktion, transfereringar eller föreskrifter.

I 1991 års finansplan uttalar regeringen att regeringskansliets dimensionering, kompetens och arbetsformer måste anpassas till de nya krav som ställs på styrningen av den offentliga verksamheten. I 1991 års kompletteringsproposition återkommer regeringen till detta. Därvid anförs att regeringskansliets anpassning till genomförandet av en resultatorienterad styrning skall intensifieras. En översyn av arbetet inom regeringskansliet avseras.

Ett förverkligande av dessa intentioner ger upphov till nya förutsättningar för och krav på externt stöd. I det följande härleds regeringens och dess kanslis behov av stöd i framtiden – och dettas förändring i förhållande till dagsläget – främst ur regeringens strategiska roll samt ur beställar- och ägarrollerna i förhållande till myndigheterna. Myndigheternas främsta uppgift blir att vara effektiva leverantörer av de produkter och tjänster eller resultat som regeringen beställer.

4.1.2 Krav på regeringen och dess kansli

Höga krav ställs på myndigheterna att agera inom de förutsättningar som det nya ledningssystemet – och särskilt den nya budgetprocessen inom detta – anger. Det är nödvändigt att också regeringen som beställare av tjänster och som ägare eller förvaltare av statsförvaltningen agerar enligt de nya förutsättningarna. Detta innebär att beteendet behöver förändras.

SOU 1991: 40
... behov av stöd

För att underlätta denna omställning och för att löpande kunna agera enligt de nya förutsättningarna behöver regeringen och dess kansli visst externt stöd.

SOU 1991:40
... behov av stöd

De nya formerna för ledning av förvaltningen innebär att fördjupad och långsiktigt inriktad prövning av olika verksamheter skall göras och att en ökad delegering av befogenheter skall ske. Detta får några betydelsefulla konsekvenser.

- Den fördjupade prövningen förutsätter att regeringen inom ramen för bl. a. budgetprocessen får tillgång till ett mer kvalificerat beslutsunderlag än vad som tidigare varit fallet.
- Mål, riktlinjer och förväntade resultat måste formuleras på ett sådant sätt att de ger vägledning för de enskilda myndigheterna.
- Den ökade långsiktigheten bör kunna leda till en utvidgning av det budgetansvar som åligger varje departement på dess verksamhetsområde.
- Resultatorienterad styrning och en ökad handlingsfrihet för myndigheterna, bl. a. i fråga om att välja former för att bedriva verksamheten, förutsätter ökade uppföljande, utvärderande och granskande insatser.

Sammantaget innebär detta betydande förändringar i förhållandena mellan myndigheter och fackdepartement samt mellan fackdepartement och finans- och civildepartementen.

När det gäller fackdepartementen innebär dessa förändringar att deras förmåga att skaffa och nyttiggöra sig information som belyser resultat och effektivitet i verksamheten behöver utvecklas.

I samband med budgetprocessen, t. ex. vid utformning av myndighets-specifika direktiv och vid angivandet av förväntade resultat, behöver departementen kunna precisera vilken information som behövs. Detta är nödvändigt för att göra det möjligt att ta ställning till riktlinjer för olika verksamheter och för att bedöma uppnådda resultat i enskilda myndigheters verksamheter. Regeringskansliet behöver kunna översätta olika frågor och problem till konkreta beställningar av information. Ställning behöver också kunna tas till vilket organ som skall ta fram olika slag av information.

Departementen behöver kunna tolka, värdera och reagera på den mottagna informationen. Resultatet av detta arbete är att bl. a. politiska mål uttrycks på ett sådant sätt att de kan fungera som utgångspunkter för styrningen av myndigheternas verksamhet. Detta förutsätter inte bara kunskap om olika sakområden utan också kompetens inom en rad olika administrativa specialiteter såsom att ange resultatmått, bedöma resultat och effekter, hantera redovisningsfrågor, samt att bedöma ADB-planer och organisationsfrågor.

Dessa vidgade krav på att skaffa och nyttiggöra sig information begränsas inte till fackdepartementen utan gäller också andra delar av regeringskansliet.

De nya styrformerna förutsätter således att arbetsformerna i både myndigheter och departement förändras avsevärt. När det gäller myndigheterna behandlas detta i ett följande avsnitt.

Det är svårt att få en tydlig bild av hur verksamheten inom regeringskansliet behöver anpassas till de nya förutsättningarna och vad som hittills skett. En viss uppfattning har jag dock kunnat få genom en intervjuundersökning som utredningen genomfört i regeringskansliets fackdepartement. Undersökningen och dess resultat presenteras i bilaga 6. Samtal har också förts med tjänstemän på olika nivåer i civil- och finansdepartementen. Dessutom har utredningen haft möjlighet att ta del av en promemoria, upprättad inom RRV, som sammanfattar verkets intryck och erfarenheter av införandet av den nya budgetprocessen. Mot bakgrund av detta underlag förefaller det som om de nya ledningsmetoderna hittills skulle ha lett till mindre förändringar inom regeringskansliet än i myndigheterna.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning de nya styrformerna förutsätter mer betydande förändringar i kompetens och arbetssätt, finns en skillnad i synsättet i regeringskansliet och i myndigheterna. Medan tjänstemän i myndigheter mer allmänt betonar de nya styrformernas konsekvenser för arbetsformer och kompetens, verkar olika uppfattningar härvidlag finnas bland tjänstemän i regeringskansliet.

Intervjuundersökningen visar att uppfattningarna hos olika kategorier av tjänstemän inom departementen skiljer sig åt i fråga om vilka krav de nya styrformerna ställer på departementens analytiska kapacitet. Så gott som samtliga tillfrågade statssekreterare betonar att departementen fortsättningsvis måste spela en annan roll. Flera statssekreterare framhåller att denna nya roll skiljer sig från den roll departementen traditionellt haft och delvis måste ha även i framtiden. De intervjuade enhetscheferna ger däremot i mindre omfattning uttryck för denna uppfattning. Intervjuundersökningen är emellertid inte tillräcklig grund för alltför bestämda slutsatser om hur regeringskansliet arbete faktiskt anpassas till de nya förutsättningarna.

Som jag tidigare betonat är regeringskansliets roll central i den omställning av styrmetoderna som nu pågår. För att intentionerna med det nya styrsystemet skall förverkligas är det nödvändigt att regeringskansliet snabbt kan ställa om och också agera i bl. a. de olika roller som jag beskrivit i det tidigare.

Det är viktigt att regeringskansliet kan fungera som kvalificerad mottagare av det underlag myndigheternas lämnar, dvs. att hantera olika analyser och att utnyttja detta för att styra förvaltningen.

Jag har inte sett det som min uppgift att här utveckla kraven på regeringskansliets handlande längre än att slutsatser kan dras om arten och formen på det stöd som kan behövas. Som en bakgrund till övervägandena om behovet av stöd presenterar jag vissa antaganden om arbetsformerna i regeringskansliet. Därefter kommer jag att diskutera i vilken utsträckning olika slag av externt stöd kan underlätta för regeringskansliet att utföra de uppgifter och agera i de roller som följer av de nya styrformerna.

Det är troligen en fördel om de tre rollerna eller funktionerna ganska tydligt kan identifieras i departementen. Vid sidan av de uppgifter som ligger i dessa tre roller har naturligtvis de olika departementen en rad andra traditionella uppgifter.

I den strategiska rollen ingår sålunda att överväga vilka program som skall genomföras och vilka huvudsakliga metoder som skall användas. Särskilt betydelsefullt i den strategiska rollen är att utvärdera och analysera effekter av befintliga program.

Den strategiska rollen är ganska väletablerad i departementen och innefattar i särskilt hög grad departementsledningarna. För att rollen skall kunna utövas tillräckligt konsekvent behövs särskilda resurser för analys, utvärdering och långsiktig planering. I första hand är det fråga om att ta initiativ till att beställa och sedan pröva analyser som utförs av andra. Verksamheten kan knappast med fördel bedrivas integrerad i sakenheternas löpande och hårt tidsstyrda arbete. Den organisatoriska formen för denna funktion varierar i dag mellan departementen och bör göra så även framdeles. Verksamheten utförs för närvarande av bl. a. sekretariat, arbetsgrupper och utredningsenheter samt av organ som är nära knutna till olika departement. Med kvalitativt högtstående resurser – och med respektive departementslednings stöd – bör det även med kvantitativt begränsade resurser vara möjligt att nå en för förnyelsearbetet nödvändig kapacitet.

Den andra rollen är den som kvalificerad upphandlare av offentlig verksamhet. Här gäller det att bl. a. precisera vilka produkter och tjänster som skall framställas, vilken kvalitet och kvantitet som är lämplig samt att följa upp den produktion – leverans – som sker och att reagera när avvikelser inträffar. Dessa uppgifter bör lämpligen utföras av handläggare vid sakenheterna i departementen. Det är därmed ganska många personer som är berörda. Med hjälp av en medveten och lämplig kompetensutveckling och rekrytering i samband med personalomsättning bör dock den s. k. beställarrollen naturligt kunna utvecklas inom de olika sakenheterna.

Den tredje rollen är den som jag kallar ägare eller förvaltare av statsförvaltningen. I denna egenskap skall regeringen och dess kansli bl. a. se till att förvaltningen har en lämplig struktur, att de olika myndigheterna arbetar effektivt och att deras ledningar fungerar väl.

Ägar- eller förvaltaruppgifterna utförs för närvarande främst av sakenheter och administrativa enheter vad gäller det mer formella innehållet i denna roll. I utnämningsfrågor är också departementsledningarna aktiva. Enligt min mening finns skäl för att ägar- och förvaltarfunktionen får ett tydligt uttryck i departementens organisation. Verksamheten förutsätter departementsledningens aktiva deltagande och bör bedrivas i nära anslutning till denna. Verksamhetens förutsättningar gör att den behöver bedrivas med en långsiktig inriktning.

För denna uppgift, som i och för sig inte är kvantitativt resurskrävande, behövs kvalificerat kunnande och erfarenhet i fråga om bl. a. ledning, organisation, resultatanalys och chefsutveckling i statsförvaltningen. Ett viktigt inslag i verksamheten är att medverka till att mål- och resultatdialo-

ger genomförs med verkschefer m. fl. Hur kompetens för denna uppgift skall utvecklas och organiseras är en viktig fråga.

Resurserna för ägaruppgifterna kan förutsättas bli kvantitativt mycket begränsade i varje enskilt departement. Det kan därför övervägas om det inte också centralt i regeringens kansli, t. ex. för chefs- och strukturfrågor, kan finnas behov av vissa mycket kvalificerade resurser för att bistå de olika departementen. Det är vidare naturligt att departementen i ägarfunktionen anlitar externa organ för specialiststöd m. m.

Mot bakgrund av den skiss som tecknats av regeringskansliets uppgifter och roller diskuteras i det följande vilket stöd som regeringskansliet kan behöva.

4.1.5 Inriktning av stödet

Vid överväganden om inriktningen på olika stödinsatser behandlas först det stöd som kan ges för att införa och utveckla de nya styrformerna inom regeringskansliet. Därefter behandlas det stöd som kan ges när väl styrformerna har införts. En uppdelning görs därvid på tre olika faser i styrprocessen. Även om gränsen mellan dessa två situationer tidsmässigt är flytande, kan dock denna åtskillnad vara av intresse.

Stöd för att utveckla och införa de nya styrformerna

Den förändringsprocess som har inletts kommer att pågå under avsevärt längre tid än det tar att införa den nya budgetprocessen i en snävare teknisk mening. Det första och enklare steget är att följa de formkrav som reses. Nästa steg är att ge formen ett nytt innehåll och att skickligt använda det nya systemet och att konsekvent agera i de olika rollerna.

Takten i denna inlärningsprocess kan öka genom olika stödjande insatser. För att förverkliga avsikterna med den mer resultatorienterade styrningen, är det önskvärt med stödinsatser som ökar departementens förståelse av systemets innebörd och mekanismer.

Dessa insatser kan vara av olika slag. Utbildningsinsatserna som riktats till myndigheterna har varit omfattande. En betydande andel av de högre tjänstemännen i myndigheterna har deltagit i utbildning kring resultatanalys och andra centrala inslag i den nya budgetprocessen. Motsvarande insatser återstår till stor del att göra när det gäller regeringskansliet. Det bör betonas att det inte bara gäller utbildning kring själva det tekniska genomförandet av budgetprocessen. Snarare handlar det om att genom utbildning söka införa nya attityder och rolluppfattningar samt skapa en grundläggande förtrogenhet med ett nytt mål- och resultattänkande. Det gäller också att ge kunskap om vilka slag av analyser och tekniker som kan användas i detta arbete.

I detta sammanhang kan jag dock konstatera att under senare tid ansträngningar har gjorts av civildepartementet och regeringskansliets förvaltningskontor. Exempel på detta är konferenser om resultatorienterad styrning och seminarier om resultatmått. Det kan också nämnas att hösten 1991 inleddes en utbildning för enhetschefer i regeringskansliet.

I en diskussion om de stödinsatser som behövs för att stödja framväxten av de nya stödformerna spelar också olika insatser för metodutveckling en betydelsefull roll. De insatser som under senare år har gjorts för att utveckla de nya styrformerna har varit betydelsefulla. Sådant utvecklingsarbete behöver bedrivas även i fortsättningen.

Enligt min bedömning behöver regeringen och dess kansli under åtskilliga år framåt ett tämligen omfattande stöd för att successivt införa och vidareutveckla de nya styrformerna.

Stöd när styrmetoderna införts

Det är inte självklart hur de nya förutsättningarna påverkar departementens behov och efterfrågan på externt stöd. Behovet av stöd beror nämligen på hur departementens egna resurser kan utvecklas genom t. ex. ändrade arbetsformer och nyrekryteringar. Det finns dock flera skäl för departementen att inte söka vara självförsörjande.

För det första är det troligt att ett mer uttalat strategiskt och resultatorienterat tänkande inom departementen ökar efterfrågan på externa tjänster och ger ett ökat intresse att ta del av andras kunskap och erfarenheter.

För det andra är det i flera fall mer rationellt att anlita utomstående expertis. Eftersom behovet på olika specialområden skiftar kan det vare sig kompetensmässigt eller ekonomiskt vara försvarbart att helt förlita sig på egen kapacitet och kompetens. I 1991 års kompletteringsproposition uttalas för övrigt att regeringskansliet även i framtiden bör ha en internationellt sett liten storlek.

När det gäller stöd med informationsunderlag kan tre olika faser urskiljas i styprocessen.

- Informationsbeställningsfasen då departementen tar ställning till vilket underlag som behövs i beslutsprocessen.
- Underlags- eller kunskapsproduktionsfasen då underlag utarbetas hos myndigheter och andra.
- Reaktionsfasen då departementen tar emot, analyserar och värderar den information som de fått från olika håll. Denna tredje fas är direkt inriktad på styrningen av den statliga förvaltningen.

Vad först gäller *informationsbeställnings- och reaktionsfaserna* finns i intervjuundersökningen en stor samstämmighet om att departementen själva måste ha förmåga att avgöra vilket slag av beslutsunderlag som behövs. Departementen måste också kunna analysera och värdera den mottagna informationen.

Beställnings- och reaktionsfaserna framstår som kärnan i departementens verksamhet och de bör därför vara rustade och utformade för att själva kunna klara dessa uppgifter. I intervjuundersökningen uttalas dock från flera håll att den kompetens och det arbetssätt som krävs ännu inte helt är för handen.

Många av de intervjuade ger också uttryck för tanken att de behöver någon med vilken en dialog kan föras om den information som bör begäras från myndigheter och andra samt för att ta emot och värdera denna information. Det är alltså frågan om en ganska informell rådgivning. Det

förefaller som den kompetens som mest efterfrågas är analytisk förmåga parad med god kunskap om den statliga verksamheten.

SOU 1991:40
... behov av stöd

För att detta slag av informell rådgivning skall vara meningsfull måste båda parter kunna ge och ta emot upplysningar i förtroende om berörd verksamhet. Sådan rådgivning skulle vara svår att hantera för en stödmyndighet om den arbetade på uppdrag av både regeringen och myndigheter-na. Detta är ett viktigt skäl till varför en uppdelning efter avnämmarkategorier behöver ske.

Det slag av stöd som efterfrågas kommer givetvis att variera från departement till departement, inom departementen och över tiden. Det är uppenbart att t. ex. ett investeringstungt departement som kommunikationsdepartementet har behov av helt annan art än ett transfereringstungt departement som socialdepartementet.

Enligt min bedömning är det angeläget att fackdepartementen och övriga delar av regeringskansliet vid behov kan få råd i olika former när det gäller att

- analysera hur olika politiska mål kan brytas ned till en nivå som behövs för att styra en myndighet,
- bedöma vilken information som behövs om omvärldsförändringar för en myndighets arbete,
- bedöma vilken information som behövs för att pröva måluppfyllelse och i vilken omfattning olika verksamheter bidragit till denna,
- bedöma vilka slag av analysmetoder och resultatmått som kan ge önskad information,
- bedöma vilka slag av kompetens som behövs för olika slag av analyser och var sådan finns,
- bedöma kvaliteten på den information som departementen får från myndigheter och andra samt dennas relevans för den aktuella beslutssituationen.

Vad sedan gäller *underlags- eller kunskapsproduktionsfasen* är denna resursmässigt den mest krävande. I denna fas gäller det att utreda, kartlägga, analysera och värdera olika förhållanden och problem samt att vid behov peka på olika handlingsmöjligheter. Verksamheten bedrivs i allmänhet utanför departementen.

De mest betydelsefulla leverantörerna av sådant underlag är i dag de sakansvariga myndigheterna. Det finns ingen anledning att räkna med någon förändring härvidlag. Tvärtom avses ju myndigheterna i den nya budgetprocessen få ett vidgat ansvar för att följa upp, redovisa resultat och utvärdera den egna verksamheten. Ökat engagemang och ökad kompetens bland myndigheterna på resultatanalysområdet kan också komma att innebära att myndigheterna själva kommer att efterfråga stöd för att utföra sådana analyser från olika externa organ. Likväl kommer det av naturliga skäl att finnas situationer där departementen behöver tillgång till analyser som utförs av andra än de berörda myndigheterna.

Jag kan peka på några sådana situationer. Ibland behöver departementen få mer förutsättningslösa förslag än vad en myndighet kan väntas lämna. Det kan också vara olämpligt att lägga vissa utredningsuppgifter på en myndighet med hänsyn till eventuella brister i dess kompetens och

erfarenheter. Det kan vidare vara frågan om en analys som är övergripande till sin karaktär och som berör flera sektorer. Det kan då vara svårt att finna en myndighet med ett motsvarande verksamhetsansvar.

För utredningsinsatser av detta slag finns flera tänkbara uppdragstagare. Av intervjuundersökningen och andra erfarenheter framgår den centrala roll som kommittéväsendet har i dessa sammanhang, men även de s.k. stabsmyndigheterna spelar en viktig roll. Även forskningsorgan och enskilda forskare spelar en betydelsefull roll. På flera samhällsområden har särskilda forskningsorgan byggts upp som kan bidra med värdefullt underlag.

Det finns anledning att slå vakt om denna mångfald. Även i framtiden är det värdefullt att underlag till beslut i budgetprocessen och för större omprövningar av olika statliga verksamheter kan inhämtas från flera olika håll.

I detta sammanhang vill jag erinra om att av statens utgifter används endast drygt 20% till tjänsteproduktion i statlig regi. Huvuddelen av utgifterna utgörs i stället av transfereringar till hushåll och andra. Skatterna dominerar helt bland inkomsterna. Härtill kommer den av staten helt styrda socialförsäkringssektorn där utgifterna är transfereringar och inkomsterna främst består av avgifter. Genom statens transfereringar till kommunerna påverkas också förutsättningarna för den omfattande kommunala tjänsteproduktionen.

Transfereringar och skatter utgör mycket stora belopp och påverkar kraftigt incitamenten och funktionsförmågan hos landets ekonomi. Enligt min mening är det därför nödvändigt att fördelnings- och incitamentseffekter för enskilda transfereringar och även flera sådana sammantagna noggrant analyseras. Effektiva transfereringar och skatter har sannolikt långt större samhällsekonomisk betydelse än produktiviteten i den statliga tjänsteproduktionen. Studier av detta slag utgör främst underlag för regeringen i dess strategiska roll. Forskningsinstitut, forskare och SCB kan på uppdrag av regeringen eller regeringen närstående organ utföra analyser av detta slag. Vidare kan organ som expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) bidra med analyser på detta område.

4.1.6 Stöd av stabskaraktär

En del av det stöd, som regeringen och dess kansli behöver, är av den karaktären att det kan vara lämpligt att det finns tillgängligt vid organ, som är särskilt inriktade på att lämna stöd till regeringen och dess kansli. Mot bakgrund av intervjuundersökningen, annat material och överväganden bedömer jag att regeringskansliet har främst följande behov av stöd av stabskaraktär.

Myndigheterna skall i fortsättningen varje år upprätta en årsredovisning. Denna skall lämnas till regeringen. Årsredovisningen skall bl. a. omfatta en resultatredovisning som skall beskriva vilka viktiga prioriteringar som gjorts, omfattningen av prestationerna samt kostnaderna för dessa, produktivitetsutvecklingen, kvalitet och service i verksamheten samt mer näraliggande och direkt iakttagbara effekter.

Den årliga revisionen skall granska hela den nya årsredovisningen. Revisionens granskning av resultatredovisningen innebär att revisionens roll blir betydelsefull när det gäller tolkning och analys av denna. Som framgått i det tidigare erbjuder myndigheternas årsredovisningar och revisionsberättelserna viktigt underlag för regeringskansliet i utövandet av beställar- och ägarrollerna. I ett följande avsnitt utvecklar jag närmare min syn på revisionen under de nya förutsättningarna.

Kritisk analys, utvärdering och granskning av statlig verksamhet, bl. a. i form av förvaltningsrevision, erbjuder viktigt underlag som kan leda fram till omprövning och förnyelse på olika områden. Iakttagelserna kan vara av sådan karaktär att de kan vara till nytta för regeringen i såväl den strategiska rollen som i beställar- och ägarrollerna. Även om en stor del av förvaltningsrevisionen sker, och även i fortsättningen bör ske, på initiativ av revisionsmyndigheten, är det önskvärt att regeringen kan ha möjlighet att dra nytta av kompetensen genom att vid behov kunna beställa analys, utvärdering och granskning av en bestämd statlig verksamhet.

Regeringen behöver också ha tillgång till råd, analyser och förslag för att kunna hantera olika aktuella problem som uppstår i ledningen av den statliga verksamheten. Det kan gälla för att utforma verksamhetsmål, förvaltningsstruktur, ansvarsfördelning och finansieringsformer för en myndighet, en sektor eller för ett sektorövergripande område. Detta belyses i bilaga 18. Av 1991 års finansplan framgår att regeringen avser att utveckla sin beställarfunktionen i fråga om sektorövergripande analyser.

En ny beslutsordning och en ny finansieringsform för ADB-investeringar håller på att införas i statsförvaltningen. Detta påverkar det stöd som regeringen och dess kansli kan behöva på ADB-området. Innebörden är att en långtgående delegering av beslut på ADB-området sker till myndigheterna. Särbehandlingen av ADB-investeringarna upphör och dessa prövas i stället i den normala budgetbehandlingen av respektive myndighets verksamhet.

Även om huvuddelen av besluten på ADB-området bör kunna fattas av de enskilda myndigheterna eller i samverkan mellan myndigheter, återstår dock frågor där regeringen kan behöva agera. För att klara detta kan regeringen behöva ha tillgång till visst stöd. Regeringen kan sålunda under överskådlig tid behöva kvalificerat stöd vid prövningen av ADB-frågor som aktualiseras i myndigheternas anslagframställningar eller som behöver uppmärksammas av andra skäl. Det är vidare önskvärt att regeringen vid behov uppmärksammas på fördelar som kan vinnas genom att en gemensam infrastruktur skapas, t. ex. genom att en viss standard läggs fast eller att viss programvara används gemensamt. Dessutom kan det vara fördelaktigt om regeringen kan uppmärksammas på intressanta utvecklingsprojekt, som av någon anledning riskerar att inte komma till utförande. Dessa frågor belyses i bilaga 10.

Även om de slag av stöd som nu beskrivits är av stabskaraktär, innebär det inte att det endast är en särskild stabsorganisation som kan tillhandahålla externt stöd och att denna organisation skulle ha någon ensamrätt på att lämna regeringen och dess kansli sådant stöd. Av intervjuundersökningen i regeringskansliet framgår tydligt den handlingsfrihet som önskas.

Grundinställningen är vidare att den som använder en resurs med avgifter skall betala kostnaderna. Samtidigt anses det angeläget att enkla finansieringsformer kan användas för stödsatser av liten omfattning, t. ex. vid informell rådgivning.

Välfungerande ekonomistyrning är viktig för att regeringen skall kunna hålla samman och leda de enskilda myndigheterna och statsförvaltningen i dess helhet. Det finns därför ett behov av stöd för att utforma föreskrifter, regler och metoder för bl. a. redovisning, finansiering och resultatstyrning. Behov finns också av stöd för att utveckla anslagskonstruktioner, budgeteringstekniker, kapitalförsörjningsfrågor, kassahållning, resultatstyrningsmetoder och redovisningsfrågor. Det är också nödvändigt att till myndigheterna med bl. a. allmän rådgivning och information föra ut kunskap kring föreskrifter, metoder och synsätt i syfte att åstadkomma ett enhetligt beteende och för att långsiktigt höja effektiviteten i statsförvaltningen.

På aggregerad nivå behöver regeringen också underlag bl. a. för samhällsekonomiska analyser, ekonomisk-politiska åtgärder och bedömningar av statens upplåningsbehov. Det är här frågan om att samla in, sammanställa, bearbeta och analysera information som ofta ytterst hämtas från de enskilda myndigheterna. Som led i detta arbete görs beräkningar av statsbudgetens inkomster samt utformas budgetprognoser. Vidare redovisas statsbudgetens utfall och sammanställs statistik om statens utgifter och inkomster. Produktion av sådan ekonomisk information om den statliga verksamheten är en typisk stabsuppgift.

En annan viktig stabsfunktion är övervakningen av de centrala betalnings- och kassafunktionerna, liksom ansvaret för olika finansiella avstämningar på anslags- och aggregerad nivå.

Regeringen behöver också stöd för att säkerställa att gemensamma principer tillämpas i fråga om sådana taxor och avgifter som används i åtskilliga myndigheters verksamhet. Även i fråga om regler m. m. för statlig upphandling behövs stöd.

Frågor om stöd på ekonomiområdet belyses i bilagorna 11 och 12.

Fördelen med en stabsorganisation är att den tänker och arbetar i ledningens anda. Referensramarna är gemensamma och den kan ge effektivt stöd för att konsekvent tillämpa fastlagda riktlinjer. Detta utgör emellertid också en svaghet med en stabsorganisation. En sådan kan antas ha svårt att utforma och föra fram idéer som radikalt avviker från den för dagen gällande doktrinen. Regeringen och dess kansli bör därför inte ha anspråk på en stabsorganisation att den i väsentlig mån skall presentera idéer, analyser och förslag som bygger på helt nya eller alternativa synsätt och analysmetoder. Organisationer av annat slag fordras för detta ändamål. Däremot finns det anledning att förvänta sig att en stabsorganisation skall kunna presentera alternativa lösningar som rymms inom gällande förvaltningspolitik. Dessa frågor belyses i bilaga 18.

Det ligger i sakens natur att en uppdragsfinansierad stabsorganisation behöver väcka frågor hos uppdragsgivaren och intressera denne för att lämna uppdrag. Den kan därmed i viss mån själv påverka omfattningen och inriktningen av sin verksamhet.

4.2 Myndigheternas behov av stöd

När beställar- och leverantörsförhållandet utvecklas mellan regeringen och myndigheterna blir, som jag tidigare anförde, myndigheternas främsta uppgift att vara effektiva leverantörer av de produkter och tjänster som regeringen beställer.

Myndigheterna bedriver tjänsteproduktion samt ansvarar för transfereeringar, skatter och författningar. Varje myndighet skall mäta och redovisa resultatet av sin verksamhet. Regeringen kan förutsättas kräva att de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna ökar produktiviteten och effektiviteten i all den verksamhet de bedriver eller ansvarar för. För att en myndighet skall kunna uppträda som en god leverantör av de tjänster statsmakterna önskar, måste verksamheten fortlöpande anpassas och förbättras. Det betyder att den tjänsteproduktion de bedriver samt de transfereringar, skatter och författningar de ansvarar för fortlöpande måste utvecklas för att bättre främja målen för verksamheten.

Myndigheterna behöver identifiera vilka produkter och tjänster som framställs och avlämnas till omgivningen. Kostnaderna för att framställa de olika tjänsterna måste också kunna redovisas. Resultatmått måste utvecklas och användas för de olika verksamheterna. Analyser behöver göras av i vilken utsträckning olika verksamheter bidrar till måluppfyllelsen.

Effektiviteten i verksamheten påverkas främst genom valet av de produkter och tjänster som framställs och av den närmare utformning dessa ges. Det betyder att myndigheterna fortlöpande behöver pröva åtgärdernas värde och intermittert även hela myndighetens verksamhetsinriktning. Genomgripande strukturella förändringar i inriktningen kan behövas.

Även inom ramen för en i huvudsak given inriktning av verksamheten behöver myndigheterna bedriva en löpande utveckling för att förbättra produktiviteten. Sådant arbete innefattar bl.a. aktiv användning av arbetsgivar- och personalpolitiken, förbättring av chefernas förmåga, förbättring av lednings- och arbetsorganisationen, förbättring av personalens kompetens, förbättrad användning av ADB, förbättrade ekonomisystem och förbättrad personaladministration samt förbättrade produktionsmetoder. Val mellan produktion i egen regi och utläggning på entreprenad är också exempel på frågor som med jämna mellanrum kan behöva prövas. Detta är åtgärder som en myndighet med starka resultatkrav riktade mot sig, själv bör ha ansvaret för att de kommer till stånd. Med den befogenhetsfördelning som råder mellan regeringen och myndigheterna faller sådana utvecklingsåtgärder i allmänhet redan nu under myndighetens ansvar.

Myndigheternas behov av stöd bör mot denna bakgrund härledas ur deras roll som leverantörer eller producenter, varvid myndigheterna förutsätts ha stora befogenheter och ett självständigt ansvar att avgöra hur verksamheten skall bedrivas.

De nya styrformerna förutsätter att myndigheternas arbetsformer förändras. De erfarenheter som förmedlats till utredningen visar att många myndigheter upplever de nya styrformerna — och särskilt de uttryck dessa har fått genom den nya budgetprocessen — som en mycket betydelsefull förändring av villkoren för den egna verksamheten. Inom många myndigheter har denna medvetenhet kommit att påverka organisationen av budgetarbetet på så sätt att detta har kunnat bidra till att utveckla myndighetens strategiska tänkande. En snabb uppbyggnad av analytisk kompetens görs på många myndigheter och det har också gjorts betydande insatser för att utveckla resultatanalysen i arbetet med särskilda rapporter och fördjupade anslagsframställningar. Myndigheterna har också visat stort intresse för det utbildningsutbud som för närvarande finns och för att detta utbud skall utvecklas.

Min bedömning är att myndigheterna behöver stöd för att leva upp till de krav som de nya förutsättningarna reser på dem. För att få någon uppfattning om inriktningen och omfattningen av myndigheternas behov av stöd, genomförde utredningen under hösten 1990 en enkät till ett stort antal myndigheter av skilda slag. Enkäten och dess resultat beskrivs i bilaga 5. Myndigheterna har uttalat sig bl. a. om behovet av stöd under de senaste två åren och under de närmast kommande två åren. Även om det är svårt för myndigheterna att bedöma behovet i framtiden när delvis nya förutsättningar har inträtt, bl. a. i form av en fungerande resultatstyrning, ger enkäten ändå en viss uppfattning om myndigheternas behov av stöd.

I det följande redovisas den bild av myndigheternas behov av stöd, de prioriteringar de gör mellan olika områden och de utbudsförutsättningar som framträder ur enkätsvaren. Vid presentationen fördelas stödet på sju huvudområden, nämligen verksamhetsanalys, ekonomi och redovisning, lednings- och organisationsutveckling, arbetsgivar- och personalpolitik, personaladministration, kompetensutveckling och ADB. Inom varje område finns mellan 6 och 18 olika produkter och tjänster.

På området *Verksamhetsanalys* finns ökande behov av stöd och myndigheterna är beredda att satsa en del av sina tillgängliga men knappa resurser för att få stöd. Många av produkterna och tjänsterna inom området uppvisar ett ökningsmönster som hänger samman med införandet av treårsbudgeteringen, t. ex. stöd vid resultatanalys, framtidsanalys, uppföljningssystem och årlig resultatredovisning. Åtskilliga myndigheter upplever också att omläggningen av budgetprocessen är en viktig förändring. Detta avspeglas i ett ökande stödbehov. I fråga om några slag av tjänster, t. ex. stöd vid resultatanalys och utformning av uppföljningssystem, visar det sig att ökningen av stödbehovet är mindre för de myndigheter som redan är inne i det nya budgetsysteem. Detta indikerar att myndigheternas stödbehov helt naturligt kan komma att minska i takt med att omläggningen genomförs. På detta område har myndigheterna flera leverantörer att välja mellan.

Inom området *Ekonomi och redovisning* har myndigheterna stora och stabila behov av stödtjänster, framför allt i fråga om användningen av de etablerade statliga redovisnings- och betalningssystemen. För att få detta stöd är det vanligt att myndigheterna vänder sig till stabsmyndigheter.

Ökande behov av stöd redovisas i fråga om användning av för- och eftersystem till de statliga redovisningssystemen, liksom i fråga om utformning av egna lokala redovisningssystem. På dessa områden finns flera konkurrerande leverantörer. De små myndigheterna har särskilda behov av stöd på detta område, både av mer rutinbetonad ekonomiadministrativ service och av mer kvalificerade konsultativa tjänster. Det bör nämnas att det på ekonomi- och redovisningsområdet är särskilt vanligt att lokala och regionala organ får stöd från sin centralförvaltning.

Stödbehovet inom området *Lednings- och organisationutveckling* är stort och ökande och svarar mot den typ av förändringar som de flesta myndigheter enligt enkätsvaren upplever som viktig, dvs. organisationsutveckling och organisationsförändringar. Särskilt stora behov uppges för utveckling av chefer. Myndigheterna har många leverantörer att välja mellan och de är också beredda att satsa en del av sina tillgängliga men knappa resurser för att få stöd på detta område.

Inom området *Arbetsgivar- och personalpolitik* är myndigheterna inte beredda att avdela särskilt mycket av sina tillgängliga men knappa resurser för att få stöd. Behovet av stöd i anslutning till centrala förhandlingar och avtal är stort och stabilt. Ett ökande behov av stöd uppges finnas för att utforma en egen lokal arbetsgivarpolitik på löne- och arbetsmiljöområdet. Myndigheterna är hänvisade till och vana att få stöd från stabsmyndigheter och området är inte särskilt konkurrensutsatt. Inom arbetsmiljöområdet, där stödbehovet är stort och ökande, vänder sig myndigheterna ofta till Statshälsan.

På området *Personaladministration* finns stora och stabila behov av stöd i fråga om pensions- och grupplivförmåner samt löne- och personalinformationssystem. Behovet av stöd vid omplacering och avveckling av personal ökar kraftigt hos de stora myndigheterna. De små myndigheterna har särskilda behov av mer rutinbetonade personaladministrativa service-tjänster. Myndigheterna är inte beredda att avdela särskilt mycket av sina tillgängliga men knappa resurser för att få stöd på detta område. På det personaladministrativa området är stabsmyndigheter dominerande stöd-givare men konkurrens finns bl. a. för stöd vid utformning av lokala lönesystem och vid omplacering av personal.

För stöd på området *Kompetensutveckling* för olika funktioner är myndigheterna beredda att använda en hel del av sina tillgängliga men knappa resurser. Samtidigt är behoven av externt stöd inte så stora. Undantag finns, främst vad gäller controller- och informatörsutbildning. Många myndigheter genomför utbildningsinsatser i egen regi. Om myndigheterna vill ha externt stöd finns många leverantörer att välja mellan, inklusive andra myndigheter i statsförvaltningen.

Stödbehovet inom området *ADB* är stort och ökande och här finns många tunga tjänster, t. ex. systemutveckling och datakommunikation, där det är vanligt att myndigheterna skaffar stöd utifrån. Många myndigheter anger att införande och utveckling av ADB-stöd är en viktig typ av aktuell förändring i deras verksamhet. Det är också på ADB-området som många myndigheter, då de skall prioritera mellan områdena, är beredda att satsa mest av tillgängliga men knappa resurser för att få stöd. Myndigheterna

har dessutom genomgående flera leverantörer att välja mellan. På ADB-området är det endast i fråga om avropsavtal och standardavtal avseende utrustning m. m. som stabsmyndigheterna är dominerande leverantör. Särskilt den förstnämnda av dessa tjänster kännetecknas av ett stort och stabilt stödbehov.

Ett samlat intryck av myndigheternas behov och efterfrågan på stöd är att myndigheterna, i en situation då en tillgänglig men begränsad resurs skall användas för köp av stödtjänster, är beredda att prioritera sådana områden där de redan i dag är vana att köpa tjänster på marknaden och erbjuder stora valmöjligheter. Sådana områdena är ADB, Lednings- och organisationsutveckling samt Kompetensutveckling. Det förefaller alltså finnas ett samband mellan efterfrågans omfattning och förekomsten av konkurrens. De efterfrågade och konkurrensutsatta områden svarar också mot några av de vanligaste typerna av förändringar som många myndigheter enligt enkätsvaren upplever som viktiga, nämligen organisationsförändringar samt införande eller utveckling av ADB-stöd.

Inom de arbetsgivar- och personalpolitiska resp. personaladministrativa områdena är myndigheterna inte beredda att satsa så mycket av tillgängliga men begränsade resurser för att få stöd. Utbudet från alternativa leverantörer är begränsat och myndigheterna är vana att få stöd från stabsmyndigheter inom ramen för nuvarande ordning. Bedömningarna på dessa områden kan vara ett uttryck för att myndigheterna har svårt att värdera de tjänster det är fråga om.

Enligt min bedömning ger resultatet av enkäten en bild av de områden där myndigheterna har behov av stöd och jag har inte anledning att ifrågasätta myndigheternas bedömningar. På de flesta områden framstår den bild som erhålls som väl förenlig med dagens situation och pågående utveckling. Samtidigt är det, som jag redan framhållit, naturligtvis näst intill omöjligt för myndigheterna att ha en välgrundad uppfattning om det som i detta sammanhang är mest betydelsefullt, nämligen behovet av stöd i framtiden då förutsättningarna är andra än de är i dag. Det är därför särskilt viktigt att inriktningen och omfattningen av det stöd som tillhandahålls myndigheterna i någon form av statlig regi, löpande kan anpassas till det behov som finns vid olika tidpunkter. En utpräglad efterfrågestyrning är därför nödvändig för att myndigheternas behov av stöd skall kunna tillgodoses effektivt.

Jag vill erinra om att flera myndigheter spontant, dvs. utan att frågan ställdes i enkäten, har påpekat vikten av att de själva får besluta vilket stöd de skall ha och vem som skall tillhandahålla det, varvid de anser att stödgivarna bör konkurrera på lika villkor. Även jag anser att detta är eftersträfvansvärt.

Ett intressant moment i enkäten är att den produkt för produkt belyser i vilken utsträckning flera leverantörer konkurrerar om att erbjuda de statliga myndigheterna tjänster. Denna information utgör ett av flera underlag när stödorganisationens form och innehåll skall preciseras. Jag återkommer till detta i ett senare avsnitt.

Avslutningsvis vill jag betona att ett uthålligt kvalificerat stöd till myndigheterna förutsätter ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Stabsmyndighe-

SOU 1991:40
... behov av stöd

terna ägnar sig för närvarande åt ett omfattande sådant. Detta belyses närmare i bilaga 16. För över hälften av stabsmyndigheternas utvecklingsarbete är avsikten att resultaten skall integreras i förbättrade eller nya produkter och tjänster som tillhandahålls myndigheterna. Myndigheterna har hittills i ringa utsträckning medverkat i finansieringen av utvecklingsverksamheten. Det kan dock konstateras att utvecklingskostnaderna för de nya generationerna av redovisnings- och lönesystem, som för närvarande utformas av RRV och SPV, enligt regeringens beslut kommer att bestridas med avgifter från användarna.

Intressant är också att för närvarande ungefär hälften av stabsmyndigheternas utvecklingsarbete drivs på deras eget initiativ, dvs. utan direkt styrning från regeringen eller myndigheterna. Även om i de flesta fall samverkan sker med förvaltningsmyndigheterna anser jag att detta förhållande medför en risk för att utvecklingsarbetet får svag anknytning till de faktiska och mest angelägna behoven hos myndigheterna.

En del av utvecklingsarbetet bör kunna finansieras av myndigheterna. Detta gäller framför allt sådant som innebär vidareutveckling av befintliga produkter och tjänster samt mindre projekt. Värdet, nyttan och kostnaden förenad med sådant utvecklingsarbete kan ganska lätt bedömas av användarna. När det däremot gäller stora utvecklingssteg eller helt nya produkter kan såväl nytta som kostnader vara svåra att bedöma för myndigheterna enskilt och kollektivt. För att sådana projekt, som kan vara av stort värde för statsförvaltningen, skall komma till utförande i önskvärd omfattning, kan det vara lämpligt att regeringen direkt eller indirekt och i större eller mindre utsträckning bidrar till finansieringen. Initiativ till sådana projekt kan komma från enskilda myndigheter, från den organisation som tillhandahåller stöd av aktuellt slag eller från andra organisationer som kan överblicka behov och möjligheter.

4.3 Vissa lednings- och chefsfrågor

I det nya ledningssystemet delegeras betydande befogenheter till myndigheterna vad gäller det sätt på vilket den statliga verksamheten utförs. Det betyder att i första ledet faller ett ökat ansvar på myndigheternas chefer. Därmed blir utveckling, rekrytering och avveckling av verkschefer en allt viktigare uppgift. Dessa uppgifter ankommer på regeringen i egenskap av ägare eller förvaltare av statsförvaltningens myndigheter.

Regeringens ansvar är särskilt tydligt för de chefstjänster som den tillsätter. Det rör sig om ett par hundra verkschefer, landshövdingar m. fl. Regeringen beslutar också om tillsättning av några tusen chefer på nivån närmast under verkscheferna. I fråga om dessa tjänster lämnar dock i regel respektive verkschef förslag och detta följs vanligen av regeringen.

I sin egenskap av ägare utser regeringen också ledamöter i myndigheternas styrelser och det är naturligt att omsorg ägnas åt valet av ledamöter. Styrelserna bör kunna vidareutvecklas till att bli pådrivande krafter vid utvecklingen av myndigheternas produktivitet och effektivitet. Regeringen avser (prop. 1990/91:100 bil. 2) göra en översyn av verksstyrelsernas

ansvar. En utvärdering skall då också göras av den ordning för styrelsers uppgifter och sammansättning som beslutades 1987.

Av en kartläggning av vissa centrala funktioner i stora koncerner som utredningen låtit göra framgår att i de stora företagen i regel finns en central funktion med ansvar för chefsförsörjning och chefsutveckling.

I statsförvaltningen har civildepartementet ett samordnande ansvar för rekrytering till de tjänster som regeringen tillsätter. Departementet har tillgång till experter på chefsförsörjning. Dessa medverkar i att förmedla kontakter mellan myndigheter och chefer som vill pröva andra chefsuppgifter inom statsförvaltningen.

I det nya ledningssystemet blir kraven på cheferna högre och deras förmåga att leda får allt större betydelse för de resultat som myndigheterna uppnår. Det är därför nödvändigt att regeringen som ett naturligt led i utövandet av ägarrollen systematiskt arbetar med chefsförsörjningsfrågor avseende främst verkschefer och chefer på nivån närmast under verkscheferna. Detta gäller oavsett om cheferna rekryteras bland politiskt verksamma, från statsförvaltningen eller från näringslivet. I chefsförsörjningsarbetet ingår rekrytering, individinriktad utveckling, omplacering och avveckling. Vidare kan regeringen medverka till att förutsättningar på olika sätt skapas för chefsutveckling inom statsförvaltningen, t. ex. genom att utbildningsprogram finns tillgängliga, genom former för tidsbegränsade chefskap och genom möjligheter till flyttning mellan myndigheter.

Regeringen kan medverka till att vissa förutsättningar skapas för den långsiktiga chefsförsörjningen i statsförvaltningen. Den övervägande delen av det praktiska arbetet och ansvaret kommer dock ofrånkomligen att vila på myndigheterna och särskilt på de stora myndigheterna som har skäl att ha en egen chefsplanering. I detta arbete kan myndigheterna behöva få stöd.

Det nya ledningssystemet bygger på en decentraliserad resultatorienterad styrning. Cheferna — och för övrigt all personal — förutsätts arbeta för att successivt förbättra resultatet i verksamheten. I syfte att ge goda incitament till det i olika avseenden hårda arbete som oftast krävs för att åstadkomma förändringar och goda resultat, kan det vara lämpligt att pröva att använda prestationsrelaterade belöningsformer. Sådana kan avse lön eller andra icke-finansiella förmåner och kan vara individuella eller avse större eller mindre grupper. Detta förekommer redan i någon utsträckning i statsförvaltningen. Skäl finns dock att systematiskt söka tillämpa detta i större omfattning. Såväl regeringen som myndigheterna kan behöva stöd för att göra detta.

Personalen är den dominerande produktionsfaktorn i myndigheternas verksamhet, både vad gäller betydelse för resultatet och kostnaderna. När en myndighets verksamhet skall utvecklas och effektiviseras måste självfallet även förutsättningarna för personalens arbete användas som instrument i förnyelsen. Myndigheterna och deras chefer måste därför utveckla och använda en lokal arbetsgivar- och personalpolitik för att stödja en sådan utveckling. Myndigheterna kan behöva stöd för att utveckla en för deras situation och behov anpassad personalpolitik. Detta belyses i bilaga

När en chef avser att inleda ett förnyelsearbete är det inte alltid uppenbart vilken inriktning detta bör ha och vilka åtgärder som kan vara aktuella. Stöd med en klart angiven inriktning kan därför inte heller beställas från någon utomstående organisation. I sådana situationer med ännu odefinierade problem är det betydelsefullt att en chef under förtroendefulla förhållanden kan ges möjlighet att diskutera situationen och få råd i strategiska, taktiska och metodologiska frågor.

Det är också önskvärt att särskilt mindre myndigheter vid behov kan erbjudas stöd vid utformning av konsultuppdrag och vid upphandling av konsulttjänster.

Frågor om stöd i lednings- och chefsfrågor belyses i bl. a. bilaga 14.

SOU 1991:40
... behov av stöd

I det föregående har jag presenterat den grundsyn som bör vara vägledande för hur stödet till regeringen och dess kansli samt till myndigheterna i stora drag bör organiseras. Vidare har jag diskuterat vilket slag av stöd som kan behövas. I detta kapitel redovisa inledningsvis en skiss till en strukturell modell baserad på grundsynen. I ett följande avsnitt exemplifieras skissen genom att de produkter och tjänster som stabsmyndigheterna för närvarande framställer schematiskt fördelas i olika grupper. Huvuddelen av kapitlet ägnas därefter åt överväganden kring tänkbara problem med en organisatorisk utformning enligt den strukturella modellen. Dessa överväganden leder fram till huvuddragen i den organisatoriska lösning jag förordar och som utvecklas mer i detalj i kapitel 6. Sist i detta kapitel prövas om och på vilket sätt verksamhet vid försvarets civilförvaltning och länsstyrelsernas organisationsnämnd kan innefattas i den organisatoriska lösningen.

5.1 Allmän inriktning av lösningen

Det grundläggande synsättet för hur stödet till regeringskansliet och de statliga myndigheterna bör organiseras innebär att en renodling bör eftersträvas, som bl.a. medför att ett stödorgan arbetar på uppdrag av antingen regeringen eller myndigheterna. Vidare bör eftersträvas en renodling som medför att ett stödorgan utför verksamhet som präglas av ungefär likartade marknadsmässiga förutsättningar i vid bemärkelse.

Beträffande verksamhetsformer bör aktiebolagsformen komma i fråga för stödverksamhet som erbjuds på en fungerande marknad. För övrig stödverksamhet bör i första hand en på lämpligt sätt anpassad myndighetsform användas. Viss stödverksamhet riktad till myndigheterna har närmast karaktär av kooperativ verksamhet. Formen ekonomisk förening kan då också övervägas.

Beträffande finansieringsformer bör huvuddelen av all stödverksamhet riktad till regeringen eller myndigheterna kunna finansieras med avgifter eller uppdragsersättningar. För främst sådan verksamhet som innebär myndighetsutövning gentemot allmänheten eller offentligt rättsligt föreskriftsgivande gentemot myndigheterna bör anslagsfinansiering komma i fråga.

Med vägledning av dessa grunder i fråga om organisationsindelning, verksamhetsform och finansieringsform för stödverksamheten kan en allmän inriktning anges för hur den strukturella lösningen bör utformas. Innebörden är således att en överordnad indelning av verksamheten bör ske efter avnämarkategorier, dvs. om regeringen eller de statliga myndigheterna är uppdragsgivare. En annan indelning bör ske efter de marknadsförutsättningar i vid bemärkelse som gäller för de olika produkterna och tjänsterna. Med dessa två kriterier erhålls en grundstruktur med följande utseende.

Marknad	Marknadsförutsättningar		
	Mynd. utövn., föreskrifter	Ofullst. fung. marknad	Konkurrens
Myndigheterna	A	B	C
Regeringskansliet	D	E	F

Valet av verksamhets- och finansieringsformer kan på ett naturligt sätt ske med ledning av de olika marknadsförutsättningarna. Det betyder i stora drag att verksamhet i fält C och F i grundstrukturen i förekommande fall bör organiseras i aktiebolagsform och av uppdragsgivarna finansieras med marknadsmässiga ersättningar. I fält B och E används i första hand formen intäktsfinansierad myndighet med s. k. 1 000-kronorsanslag. Formen ekonomisk förening kan övervägas för någon verksamhet. När det gäller myndighetsutövning och föreskriftsverksamhet i fält D – verksamhet i fält A är knappast tänkbar – är sedvanlig myndighetsform och anslagsfinansiering det naturliga. Det är dock önskvärt att av uppdragsgivaren önskade prestationer tydligt anges.

Den allmänna inriktning som jag nu har presenterat, innebär inte att den organisatoriska lösningen är klar. Ytterligare överväganden behövs för att kunna ta ställning till om det bör finnas en eller flera organisationer i vart och ett av de olika fälten i grundstrukturen. Vidare behöver prövas om det är lämpligt att i något fall föra samman verksamheter i två fält till en organisatorisk enhet. Överväganden av bl. a. detta slag görs i det följande.

5.2 Fördelning av produkter och tjänster

Utredningen har identifierat ett ganska stort antal produkter och tjänster som stabsmyndigheterna tillhandahåller myndigheterna och ett betydligt mindre antal produkter och tjänster som stabsmyndigheterna tillhandahåller regeringskansliet. För att översiktligt belysa innehållet i den grundläggande struktur som presenterats, fördelas i detta avsnitt produkterna och tjänsterna på fälten A, B, C, D, E och F i grundstrukturen.

Inledningsvis bör betonas att det inte är givet hur alla aktuella produkter och tjänster bör fördelas efter om regeringen eller myndigheterna är uppdragsgivare. Skälet härtill är helt enkelt att det på några områden för närvarande råder viss oklarhet om vem som i sak är uppdragsgivare. För närvarande är den verkliga avnämaren inte alltid uppdragsgivare. Vidare är det så att vem som i dag är formell uppdragsgivare speglar den institutionella strukturen, vilken i sin tur präglas av den ansvars- och befogenhetsfördelning som för närvarande råder mellan regeringen och myndigheterna. Ledningsmetoderna håller nu på att ändras och det är därför utredningen har till uppgift att anpassa stödorganisationen till nya förutsättningar. Dessa förhållanden påverkar i några fall bedömningen av om produkter och tjänster bör anses utgöra stöd till regeringen och dess kansli eller till myndigheterna.

Produkter och tjänster som tillhandahålls myndigheterna på uppdrag av dessa skall fördelas på fälten A, B och C i grundstrukturen. Inledningsvis kan då konstateras att fält A knappast är aktuellt. Till detta fält skulle hänföras t. ex. att en stödmyndighet på uppdrag av en annan myndighet lämnade föreskrifter till andra myndigheter. För den händelse det förekommer, finns alltid i bakgrunden ett bemyndigande från regeringen till en myndighet. Därmed återstår att fördela produkterna och tjänsterna på fält B och C. Det kan då erinras om att till fält B hänförs produkter och tjänster som tillhandahålls myndigheterna under olika slag av ofullständig konkurrens — inslag av monopol eller obligatorium kan finnas — och till fält C hänförs produkter och tjänster som erbjuds under mer marknadsmässig konkurrens.

Fördelningen av produkter och tjänster på fält B resp. C har i någon utsträckning gjorts med ledning av de svar som myndigheterna lämnat på den enkät som utredningen genomfört och som redovisas i bilaga 5.

I enkäten ombads myndigheterna uppge om de under den senaste tvåårsperioden anlitat någon av stabsmyndigheterna eller någon annan organisation, t. ex. ett konsultföretag, för att få behovet av stöd i fråga om ca 90 produkter och tjänster tillgodosett. Svaren belyser konkurrenssituationen för de olika produkterna och tjänsterna. Av enkäten framgår därmed produkt för produkt i vilken utsträckning som myndigheterna skaffar sig stöd från andra än stabsmyndigheterna.

Vid sidan av vad som kan utläsas ur enkäten har åtskilliga ytterligare överväganden gjorts vid fördelningen av produkter och tjänster på de två fälten. Sålunda behöver beaktas att förutsättningarna inom statsförvaltningen ibland är speciella och att de nuvarande stabsmyndigheterna är särskilt förtrogna med dessa förutsättningar. Det kan då finnas skäl att inom staten säkerställa att stödet på sådana områden finns tillgängligt. Vidare kan det vara så att vissa konkurrensutsatta produkter har ett nära kompetens- och produktionsmässigt samband med andra produkter för vilka en monopolliknande situation råder. Dessa kan då ses som en enhet. Ytterligare en omständighet är att även om konkurrens råder i allmänhet, kan en grupp myndigheter, t. ex. de mycket små myndigheterna, vara särskilt beroende av vissa tjänster. Med hänsyn till angelägenheten av att detta behov kan tillgodoses, kan det framstå som olämpligt att hänföra det till fält C.

Stödet avseende de olika produkterna och tjänsterna kan tillhandahållas på olika sätt, t. ex. som fullservice, konsultation, utbildning och information.

Mot bakgrund av överväganden av detta slag kan till *fält B* i grundstrukturen hänföras bl. a. följande produkter och tjänster.

- Tillhandahållande av och stöd vid användning av statliga redovisningssystem
- Användning och utformning av kontoplan, utformning av bokslut och andra rapporter
- EA-personal att hyra och dataregistrering av EA-uppgifter

- Centrala förhandlingar och avtal om löner m. m., information om träffade avtal
- Stöd till lokala arbetsgivare vid förhandlingar, tvister och vid planering och genomförande av strukturförändringar
- Utformning av lokal arbetsgivarpolitik i fråga om t. ex. lön, lönepolitik och belöningsystem, utbildning i arbetsgivarrollen
- Tillhandahållande av pensionsadministrativa tjänster
- Tillhandahållande och stöd vid användning av statliga löne- och personalinformationssystem
- Information om och stöd vid tillämpning av gällande bestämmelser om lön, pension och anställningsskydd, m. m.
- PA-personal att hyra, lönerapportering
- Förhandla och tillhandahålla avropsavtal, ramavtal och standardavtal på ADB-området, upphandling av utrustning och program för en enskilda myndighet samt utvärderingar
- Stöd vid användning av leverantörsoberoende teknik, kommunikation och tillämpningar på ADB-området
- Information om gällande standards och tekniska normer på ADB-området.

SOU 1991:40
Marknads-
modellen

Till *fält C* i grundstrukturen kan hänföras bl. a. följande produkter och tjänster.

- Utformning eller genomförande av målanalys för en myndighet
- Utformning eller genomförande av resultatanalys för en myndighet
- Utformning av lednings- och uppföljningssystem för en myndighet
- Stöd vid utformning av service-, kvalitets- och marknadsanalyser
- Utformning av egna lokala redovisningssystem
- Tillhandahållande av och stöd vid användning av för- och eftersystem till de statliga redovisningssystemen
- Analys av redovisning och internkontroll för en myndighet
- Utveckling av chefer och ledningsgrupper
- Utveckling av organisation och arbetsform, genomförande av organisationsförändringar för en myndighet
- Utformning av personalpolitik för en myndighet i fråga om t. ex. arbetsmiljö, rehabilitering och jämställdhet
- Stöd vid rekrytering, omplacering och avveckling av personal vid en myndighet
- Utbildning i förvaltningskunskap
- Kompetensutveckling för olika funktioner, t. ex. utredningsuppgifter, projektarbete, assistentuppgifter, intendenturuppgifter, informatörsuppgifter, registrators- och arkivuppgifter
- Utformning av ADB-strategier, ADB-planering och ADB-säkerhet för en myndighet
- Systemutveckling och systemförvaltning
- Stöd för språkvård
- Konferensservice.

Det stöd som lämnas till regeringen och dess kansli skall fördelas på fälten D, E och F i grundstrukturen. Till fält D hänförs produkter och tjänster som innebär myndighetsutövning mot enskilda och offentligrättsligt föreskriftsgivande till myndigheter. Till fält E hänförs produkter och tjänster som tillhandahålls regeringen och dess kansli under olika slag av ofullständig konkurrens. Till fält F skulle föras produkter och tjänster som stabsmyndigheterna erbjuder regeringen under marknadsmässig konkurrens. Jag väljer att här inte använda detta fält och återkommer senare till orsaken.

Stödet avseende olika produkter och tjänster kan tillhandahållas på olika sätt, t. ex. som revisionsrapporter, utvärderingar, konkreta förslag till åtgärder, informella samtal och rådgivning samt produktion där regeringen eller dess kansli är den direkta avnämaren. I syfte att säkerställa att regeringens intentioner i olika förvaltningspolitiska och administrativa frågor slår igenom, kan verksamheten även innefatta att myndigheter lämnas allmänna råd och information.

Till *fält D* i grundstrukturen kan hänföras bl. a. följande produkter och tjänster.

- Föreskrifter avseende redovisning och bokföring, upphandling, statliga avgifter, kreditgarantier samt eventuella bestämmelser och standards på ADB-området
- Beslut om offentligrättsliga pensionsförmåner (statsråd m. fl.), vissa pensionsförmåner utanför det statliga området
- Föreskrifter om utmärkelsen nit och redlighet i rikets tjänst.

Till *fält E* i grundstrukturen kan hänföras bl. a. följande produkter och tjänster.

- Revision av statliga myndigheter m. m. (vidgad redovisningsrevision)
- Förvaltningsrevision, dvs. kritisk analys, utvärdering och granskning av statlig verksamhet
- Utveckling av metoder, allmän rådgivning och information när det gäller redovisning, finansiering, anslagsfrågor, ekonomi- och betalningssystem samt kassahållning
- Kompetensutveckling för controlleruppgifter
- Information om och stöd vid tillämpning av gällande bestämmelser för redovisning, finansiering, avgifter, upphandling m. m.
- Samråd när myndighet önskar använda egna eller kompletterande ekonomisystem
- Utförande av riksredovisning, budgetprognoser, inkomstberäkningar och viss finansstatistik samt drift och förvaltning av system KG
- Samråd, allmän rådgivning och information om avgifter
- Utveckling av metoder, allmän rådgivning, utbildning och information när det gäller mål- och resultatanalys
- Stöd för att beställa och tolka mål- och resultatanalyser
- Analys och förslag till åtgärder när det gäller verksamhetsmål, resultat-

- analys och resultatmätt samt styrnings-, planerings- och uppföljnings-system avseende en myndighet eller en sektor
- Metodutveckling, allmän rådgivning och information avseende den nya budgetprocessen, information om formell hantering i budgetprocessen
 - Analys och förslag till åtgärder när det gäller förvaltningsstruktur, ansvarsfördelning och finansiering inom viss sektor
 - Analys och förslag till åtgärder när det gäller organisationsstruktur, ledning och styrning avseende en viss myndighet samt utformning av ett visst statsbidrag
 - Förslag till standards, normer, utvecklingsprojekt samt infrastrukturfrågor på ADB-området
 - Allmänna råd och information om offentlighet och sekretess i ADB-miljö samt ADB-säkerhet i statsförvaltningen
 - Analys och förslag till åtgärder i fråga om en myndighets ADB-investeringar
 - Underlag för omräkning av löneanslag, beräkning av löneutveckling i olika avseenden
 - Information om jämställdhet, fördelning av medel m. m., personalpolitiska insatser.

5.3 Överväganden kring några problem

I föregående avsnitt visades översiktligt hur olika aktuella stödverksamheter kan fördelas på olika fält i den grundstruktur, som kan härledas ur min syn på hur stödet till regeringen och dess kansli samt till myndigheterna i stort bör organiseras. Mot bakgrund av den schematiska bild som därmed erhållits av stödverksamheten diskuterar jag i detta avsnitt några problem vilkas betydelse behöver klarläggas innan grundstrukturen kan omformas till en praktisk fungerande organisatorisk struktur.

Jag har funnit att särskilda överväganden behöver göras om den centrala arbetsgivarfunktionens samband med övrigt stöd till myndigheterna som lämnas i ofullständig konkurrens. Uppdelningen av centrala stödresurser i stabs- resp. servicefunktioner aktualiserar vidare frågan om hur ekonomisystem bör tillhandahållas inom statsförvaltningen. Likaså behöver diskuteras det sätt på vilket fördelningen av uppgifter på ADB-området bör ske mellan stabs- resp. servicefunktioner.

När det gäller stöd till regeringskansliet överväger jag vilka förutsättningar som behöver gälla för att revisionen skall bli stark, obunden och opartisk. Mot bakgrund av vad som därvid framkommer drar jag slutsatser om i vilken organisatorisk form revision och annat stöd av typisk stabskaraktär bör tillhandahållas regeringen och dess kansli.

Avslutningsvis berörs också frågan om en organisatorisk uppdelning efter uppdragsgivarkategorier vad gäller produkter och tjänster som erbjuds under marknadsmässig konkurrens.

Stöd till myndigheterna som lämnas på en ofullständigt fungerande marknad hänförs till fält B i grundstrukturen. I detta stöd ingår bl. a. tillhandahållande av ekonomi- och lönesystem, personalinformationssystem, pensionsadministration och visst stöd på ADB-området samt stöd i arbetsgivarfrågor. Det som nu närmast behöver övervägas är om allt detta stöd bör hållas samman i en organisation, eller om det bör delas upp på flera organisationer.

För avnämarna kunde det vara en fördel om en sammanhållen organisation lämnade stöd inom alla dessa områden. Kontakterna skulle vara lätta att upprätta och förutsättningarna skulle vara goda för att ett gemensamt synsätt kunde präglade utbudet av tjänster. Även om således marknadssynergier kan tala för en sammanhållen organisation för produkterna i fält B, finns andra skäl som talar för en uppdelning. Det är främst i fråga om den centrala arbetsgivarfunktionen som det kan finnas tvivel om det lämpliga i att den ingår i samma organisation som skall lämna stöd till myndigheterna på en rad andra områden. Skälet är de speciella villkor som gäller för arbetsgivarfunktionen.

Det synsätt som numera gäller för den statliga arbetsgivarpolitiken är att verksamhetsintresset skall styra statens position i löneförhandlingarna och att myndigheterna skall ha ett ökat ansvar i arbetsgivarfrågor. För att myndigheterna skall kunna nå goda resultat i effektiviseringen av sin verksamhet, är det nödvändigt att de på ett genomtänkt och integrerat sätt använder personalpolitiken tillsammans med andra instrument i förnyelsearbetet. Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att de centrala arbetsgivarfunktionerna omvandlas till serviceuppgifter som utförs på myndigheternas uppdrag. Förenklat uttryckt innebär det att SAV bör omvandlas från att vara en central förvaltningsmyndighet som arbetar på uppdrag av regeringen till att bli en arbetsgivarorganisation som ger stöd till myndigheterna och tar till vara deras intressen som arbetsgivare.

Effektiva utgiftsramar för myndigheterna finns ännu inte i det statliga budgetsystemet. I avvaktan på att sådana utvecklas och införs, utgör det förhållande att regeringen — och ytterst även riksdagen — skall godkänna träffade kollektivavtal en praktiskt verkande begränsningsfaktor för de lönekostnader m. m. som avtalas. Frågan om de centrala arbetsgivarfunktionerna behandlas närmare i bilaga 7.

När arbetsgivare sluter sig samman i en organisation sker detta för att de genom ett enigt uppträdande bättre skall kunna ta till vara sina intressen i förhållande till en stark motpart. Deltagande i en arbetsgivarorganisation innebär att solidaritet måste visas med de andra medlemmarna i organisationen. Det betyder att det egna intresset i vissa situationer behöver underordnas det gemensamma intresset. I och med att verksamheten präglas av solidaritet kommer helt naturligt även finansieringen av organisationen att göra det. Ett fast samband finns alltså inte varje år mellan den utsträckning som en myndighet tar stödtjänster i anspråk och den avgift som erläggs. Ett försäkringsmoment kan sägas ingå i verksamheten.

När det gäller övriga produkter och tjänster som hänförs till fält B, kan

förutsättas att för den enskilda myndigheten oftast mer direkta samband finns mellan de avgifter som erläggs och den omfattning i vilken en viss tjänst utnyttjas.

I dessa viktiga avseenden föreligger således betydande skillnad i karaktären på arbetsgivar tjänsterna och övriga tjänster som tillhandahålls myndigheterna.

Av betydelse i sammanhanget är också att den centrala förhandlings- och avtalsverksamheten i regel sker under i flera avseenden mycket pressade förhållanden och under tidsperioder som inte kan planeras. I en organisation som har dessa uppgifter, krävs ett helhjärtat och odelat engagemang från organisationens ledning i förhandlingsfrågorna. Det är också ofrånkomligt att akuta förhandlingsfrågor prioriteras framför andra i och för sig viktiga frågor. Det betyder att ledningen i stödorganisationen periodvis inte skulle vara tillgänglig för att leda och styra verksamheten i övrigt. Om de centrala arbetsgivarfunktionerna integreras med stöd på andra områden riktat till myndigheterna, riskerar detta därför att skapa ogynnsamma förutsättningar för en effektiv ledning av en stor organisation som är verksam på en mängd olika områden av servicekaraktär.

Utredningen har kunnat konstatera att andra arbetsgivarorganisationer har uppgifter som i huvudsak utgörs av att föra centrala förhandlingar, att lämna stöd i arbetsgivarfrågor till medlemmarna och att bedriva intressebevakning i syfte att trygga medlemmarnas personalförsörjning. När stöd lämnas på ett bredare område, sker detta i flera fall genom ett av arbetsgivarorganisationen helägt konsultbolag. Det verkar mot denna bakgrund finnas anledning att utgå från att fördelarna är ganska små att integrera stöd till myndigheterna i arbetsgivarfrågor med ett brett stöd på andra och stora sakområden.

Det kan självfallet diskuteras exakt var gränsen bör dras mellan arbetsgivarfunktionen och visst angränsande stöd. Skall t. ex. stöd i chefsutveckling och tillhandahållande av lönesystem anses ingå i arbetsgivarområdet? Den närmare avgränsningen mellan arbetsgivarfunktionerna och viss annan service och konsultverksamhet kan och bör löpande avgöras av organisationens medlemmar och styrelse. Jag ser därför inget skäl att i detta sammanhang närmare definiera de tjänster som de statliga myndigheternas arbetsgivarorganisation på sikt bör tillhandahålla. Min utgångspunkt är dock att organisationen inledningsvis bör utformas för att främst bedriva verksamhet inom de centrala arbetsgivarfunktionernas kärnområden, dvs. centrala förhandlingar, stöd till medlemmarna i arbetsgivarfrågor och personalpolitiska frågor samt intressebevakning.

Mot bakgrund av dessa överväganden är min bedömning att stöd i arbetsgivarfrågor till myndigheterna, dvs. de centrala arbetsgivarfunktionerna, bör hållas samman i en organisatorisk enhet som har detta som sin huvuduppgift.

Detta betyder således att övriga produkter och tjänster som tillhandahålls på en ofullständigt fungerande marknad (fält B) — och som spänner över breda ämnesområden — bör tillhandahållas av någon annan organisation. Jag anser att marknadssynergier och andra fördelar, som kan vinnas med att i samma organisation med ett myndighetstillvänt perspek-

tiv kunna närma olika specialiteter till varandra, talar för att framställning och tillhandahållande av dessa övriga produkter och tjänster bör hållas samman i en organisation.

5.3.2 Kunskapsutbyte mellan stabs- och servicefunktioner

Den grundstruktur för organisationen av stödet till regeringen och myndigheterna, som utredningen har presenterat, innebär i praktiken att den centrala stödverksamheten delas upp i stabs- och servicefunktioner. En motsvarande utveckling av lednings- och organisationsstrukturerna har, som tidigare nämnts, under senare delen av 1970-talet och under hela 1980-talet skett i de stora svenska och utländska företagen. Jag återkommer nu till detta.

De organisationslösningar som de stora företagen valt, har således ofta inneburit att de centrala stödfunktionerna delats upp i stabs- resp. servicefunktioner. Staberna har fått till uppgift att utforma och övervaka koncerngemensamma regler och anvisningar, ställa krav på dotterbolagens rapportering och sammanställa koncernens rapporter. Gemensamma regler eller normer finns på några områden, särskilt strikta är de i fråga om redovisning, finansiering och ekonomisk rapportering. I fråga om ADB- och personalfrågor förekommer vanligen rekommendationer.

Centrala föreskrifter och regler har stor betydelse vid styrningen av koncernerna. Även om de moderna staberna normalt är volymmässigt små organisationer, har de ändå till följd av sina viktiga uppgifter en stark ställning i ledningen av de stora företagen.

Serviceverksamhet har ofta lagts på särskilda enheter som inte sällan fått bolagsform. Dessa har fått i uppgift att mot ersättning erbjuda de resultatansvariga dotterbolagen och divisionerna tjänster på olika områden, t. ex. i fråga om ekonomi, data och personal. I regel har dotterbolagen kunnat skaffa tjänster från andra leverantörer om dessa tjänster uppfyller de krav som stabsfunktionerna anger. Serviceproducenterna har också kunnat sälja tjänster till kunder utanför den egna koncernen. Resultatet av detta har blivit en bättre behovsanpassning och en kraftig höjning i servicefunktionernas effektivitet.

I förbigående kan upplysas att när postverkets administrativa service fördes samman och gjordes intäktsfinansierad kunde verksamheten förbättras, samtidigt som personalstyrkan kunde minskas från ca 650 år 1984 till ca 420 år 1990.

När staber och servicefunktioner inrättas i stora koncerner, delas den samlade kompetensen inom olika administrativa specialiteter upp på olika organisatoriska enheter inom företaget. Detta har emellertid uppenbarligen varit helt möjligt utan att negativa konsekvenser uppkommit i de stora företagen, trots att de centrala staberna för olika specialiteter i regel är mycket små enheter, särskilt i svenska storföretag.

För att staberna på ett gott sätt skall kunna sköta sin uppgift att utveckla och förvalta styr- och regelsystemet, behöver ett kunskapsutbyte äga rum mellan staberna samt servicefunktionerna och de operativa enheterna. Samtidigt som staberna agerar med koncernledningens intressen för

ögonen, måste staberna lyhört uppfatta vad de resultatansvariga har för synpunkter i olika system- och regelfrågor.

En del av kunskapsutbytet sker självfallet informellt genom att tjänstemännen i staberna är intresserade av sina arbetsuppgifter och av att sköta dem väl och därför aktivt söker och förmedlar kunskap. Höga krav ställs också på stabstjänstemännens kompetens. Genom rekrytering av personal inom koncernen med verksamhetsnära erfarenheter söker stabsfunktioner vidmakthålla verklighetsförankringen. Det är vidare naturligt att på omvänt sätt personal som går från en stabsfunktion till en resultatansvarig enhet för med sig koncernledningens synsätt. Med ett systematiskt personaltutbyte kan därför också ett kunskapsutbyte uppnås.

I de mycket stora företagen synes kunskapsutbytet också ske i ett delvis formaliserat förfarande och enligt en väl etablerad praxis. En rad olika aktiviteter används sålunda för att säkra kunskapsutbytet, t. ex. regelbundna möten om förändringar i regelsystemen, kommittéer, råd och arbetsseminarier, arbete i projektform, remisser, utbildning och kurser. En dialog förs också med internrevisionen.

En säkerhet för att erforderligt kunskapsutbyte och förankring har ägt rum innan beslut om en ny eller ändrad regel fattas, är att beslut om en sådan ofta fattas i en ledningsgrupp vari även ingår operativt ansvariga.

Utvecklingen av styrningen samt av stabs- och servicefunktionerna i de mycket stora företagen har för utredningens räkning belysts i konsultrapporter som kort presenteras i bilaga 9.

I det följande behandlas de eventuella problem som kan uppkomma i statsförvaltningen när på ekonomistyrningsområdet och på ADB-området en uppdelning av stödverksamheten sker i stabs- och servicefunktioner.

5.3.3 Ekonomisystem

Utredningen har uppmärksammat på att särskilda svårigheter skulle kunna uppstå i fråga om de ekonomisystem som RRV tillhandahåller de statliga myndigheterna, om man låter de två kategorierna av uppdragsgivare, dvs. regeringen och myndigheterna, vara vägledande vid utformningen av stödorganisationen. Det gäller betydelsen av vissa samband mellan verksamheter som hänförs till fält B, D och E i grundstrukturen. Jag behandlar därför särskilt denna fråga.

RRV utvecklar, förvaltar och driver stora statliga ekonomisystem såsom system S och Cosmos. Redovisningssystemen har utformats för att främst tillgodose statsmakternas krav på information om statens inkomster och utgifter. Myndigheternas redovisning har därigenom i stor utsträckning styrts av dessa krav och i mindre utsträckning av respektive myndighets behov av information för att leda och styra sin egen verksamhet.

Statsmakternas allmänna krav på information är väl dokumenterade i olika förordningar beslutade av regeringen och i tillämpningsföreskrifter beslutade av RRV. Statsmakternas krav avseende en viss myndighets redovisning återfinns i bl. a. regleringsbrev för de olika anslagen.

Inom den ekonomiska avdelningen vid RRV bereds förslag till ändringar i förordningar, utformas tillämpningsföreskrifter och allmänna råd för

redovisning och bokföring m.m. i statsförvaltningen. Sådan verksamhet hänförs till fält D och E i grundstrukturen. Vidare utvecklas metoder för redovisning och finansiering, vilket utgör verksamhet som hänförs till fält E. Dessutom utvecklas, förvaltas och tillhandahålls de ekonomisystem med vilka redovisningen utförs. Denna verksamhet hänförs till fält B.

Det har för utredningen gjorts gällande att betydande problem skulle uppstå om de kravställande och metodutvecklande funktionerna (fält D och E) inom den ekonomiska avdelningen skulle skiljas från de funktioner som tillhandahåller myndigheterna ekonomisystem och utvecklar sådana (fält B). En konsekvent tillämpning av principen att stödorganisationen bör indelas efter om regeringen eller myndigheterna är uppdragsgivare leder nämligen till detta.

Det har gjorts gällande att en organisatorisk uppdelning av detta slag skulle göra det svårare att i systemen bygga in alla centrala krav. Svårigheter skulle också kunna uppkomma att filtrera in implicita krav i systemen.

Vidare har sagts att det skulle bli svårare att anpassa kraven till vad som är systemmässigt möjligt och vad som är rimligt att begära av myndigheterna. Det är också viktigt att normutvecklare och kravställare konfronteras med verkligheten.

Dessutom skulle vid en uppdelning svårigheter kunna uppstå att flexibelt utnyttja kompetens som nu finns i olika enheter inom den ekonomiska avdelningen. Detta är särskilt betydelsefullt i utvecklingsarbete och när allvarliga störningar inträffar.

Det hävdas att det förhållandet att arbete bedrivs på uppdrag av både regeringen och myndigheterna leder till goda produkter och effektivitet i avdelningens verksamhet. Sammantaget sägs den nuvarande sammanhållna verksamheten innebära värdefulla s.k. synergieffekter.

Det hävdas att kostnadsbesparingar genom skalfördelar uppnås i och med att system tas fram centralt. Svårigheter sägs också kunna uppstå att för användning i riksredovisningen ta emot dataflödet från system som den ekonomiska avdelningen inte svarar för.

Vad frågan gäller är alltså om det är försvarligt att följa marknadsmodellen och fördela de olika arbetsuppgifterna med ekonomisystem på en stabsfunktion (fält D och E) som arbetar på uppdrag av regeringen och på en servicefunktion (fält B) som arbetar på uppdrag av myndigheterna. Till stabsfunktionen skulle föras främst utformning av centrala krav och utveckling av metoder för redovisning m.m. Till servicefunktionen skulle föras främst tillhandahållande och utveckling av ekonomisystem. Sambanden mellan olika verksamheter vid RRV:s ekonomiska avdelning belyses i bilaga 11.

Jag vill betona att oavsett om regelstyrning eller resultatstyrning används, är det av avgörande betydelse att koncernledningen, dvs. regeringen, kan lita på den information som erhålls ur ekonomisystemen. Detta gäller i fråga om ett anslag, en myndighet och hela statsförvaltningen. För att uppnå detta lämnas föreskrifter om hur redovisningen skall gå till. Vidare tillhandahålls myndigheterna för närvarande som service ett par redovisningssystem som gör att de kan leva upp till kraven. I praktiken torde systemen rymma en del inte föreskriftsbaserade normeringar. Det är

en viktig uppgift för revisionen att kontrollera att redovisningen är i överensstämmelse med gällande krav.

Ekonomi och redovisning är det område där mycket stora företag i näringslivet har den allra hårdaste styrningen av de resultatansvariga dotterbolagen eller divisionerna. Detta framgår i bilaga 9. Trots detta finns genomgående en utveckling under senare år som inneburit att de centrala funktionerna delats upp i en ganska liten stabsfunktion som på koncernledningens uppdrag formulerar krav på redovisning och rapportering samt i en servicefunktion som erbjuder dotterbolagen ett stöd som det ofta är frivilligt att utnyttja. Företagen är för sin överlevnad beroende av en väl fungerande ekonomistyrning. Ändå är ledningarna i stora och välfungerande företag beredda att styra med krav och föreskrifter som riktas till dotterbolagen och inte genom att tillhandahålla ett visst ekonomisystem som motsvarar de centrala kraven och som måste användas. Jag vill inte dra för långtgående slutsatser av detta, men konstaterar ändå att det uppenbarligen är både principiellt och praktiskt möjligt att framgångsrikt organisera och leda en decentraliserad och resultatstyrd verksamhet på detta sätt.

Om stabs- och servicefunktionerna i fråga om ekonomisystem hålls isär, är det naturligtvis nödvändigt att de centrala kraven på systemen blir explicita och tydliga. Detta anser jag kan ha fördelaktiga konsekvenser. I och med att förutsättningarna därmed blir kända och klara, ökar t. ex. möjligheterna till konkurrens på området.

När en stabsfunktion föreslår eller beslutar en föreskrift är det, enligt min mening, självklart att den först noga undersöker att kravet i sak är rimligt, att det systemmässigt kan hanteras och att föreskriften är lämpligt utformad sett också ur myndigheternas perspektiv. Skulle stabsfunktionen inte ombesörja en sådan verklighetsförankring, finns det anledning att utgå från att skarpa och högljudda reaktioner från myndigheterna skulle förebygga ett upprepande. I föregående avsnitt beskrevs hur kunskapsutbytet mellan stabsfunktion, servicefunktion och verksamhetsansvariga går till i de stora företagen. Jag utgår från att bl. a. motsvarande metoder kan användas för att utveckla nödvändigt kunskapsutbyte inom statsförvaltningen.

Det ligger i saken natur att koncernledningens krav på information artikuleras väl och att dessa kommer att präglade de system som utvecklas och tillhandahålls av centrala funktioner. Systemens möjligheter att tillgodose de enskilda myndigheternas krav är mindre dels för att myndigheternas krav inte artikuleras lika tydligt, dels för att kraven skiftar mellan myndigheterna.

Servicefunktionens uppgift är att tillhandahålla ekonomisystem som är så väl anpassade till myndigheternas behov som möjligt och som samtidigt innebär att de centrala kraven tillgodoses. Det finns enligt min mening ingen anledning att förvänta sig att servicefunktionen skulle visa ohörsamhet i förhållande till av regeringen eller stabsfunktionen givna krav. Konsekvensen härav blev ju att myndigheterna som använder systemen inte skulle leva upp till koncernledningens krav i fråga om ekonomisk redovisning och rapportering. Revisionen och en central controllerfunktion skulle

upptäcka sådant. Skulle i detta avseende bristfälliga system tillhandahållas riskerar servicefunktionen att förlora uppdrag från myndigheterna. Det är också möjligt för regeringen att i en sådan situation agera i ägarrollen gentemot servicefunktionen och dess ledning. Med hänsyn till styrkan i dessa korrektiv anser jag att risken är liten att av koncernledningen — eller av stabsfunktionen på dess vägnar — ställda krav inte beaktas vid utformning och anpassning av systemen.

Det kan i sammanhanget erinras om att affärsverken, försvarsmyndigheterna, vägverket, byggnadsstyrelsen, sjöfartsverket, SMHI, SIDA, SAREC, SGU och SIPU har infört egna lokala ekonomisystem och således inte använder system som tillhandahålls av RRV. Detta har skett efter föreskrivet samråd med RRV. Ytterligare några myndigheter står i begrepp att ta samma steg. Uppenbarligen kan även andra system än sådana som utvecklas, förvaltas och tillhandahålls av RRV såväl initialt som löpande tillgodose centralt ställda krav.

Att detta är möjligt belyses också av det sätt på vilket RRV avser att anskaffa och tillhandahålla nya ekonomisystem under 1990-talet. Avsikten är att anskaffa ett eller flera system på marknaden. I någon form av samarbete med leverantören avses sådana system tillhandahållas myndigheterna. Uppenbarligen bedöms initiala och över tiden föränderliga centrala krav kunna tillgodoses även under sådana omständigheter.

Jag utgår från att servicefunktionen skall inhämta stabsfunktionens samråd, och självfallet även revisorernas synpunkter, innan ett nytt ekonomisystem erbjuds myndigheterna. Även myndigheterna bör ha en skyldighet att samråda med stabsfunktionen innan ett system sätts i drift.

Därmed har jag lämnat min syn på möjligheterna att tillgodose regeringens och myndigheternas behov av redovisning och annan ekonomisk information när stöduppgiften fördelas på stabs- resp. servicefunktioner.

Vad så gäller möjligheten att i olika situationer flexibelt utnyttja kompetens, som efter en uppdelning skulle finnas i stabsfunktionen och i servicefunktionen, anser jag att det förhållandet att verksamheten drivs i två skilda organisationer inte behöver vara väsentligt försvårande. Med hänsyn till de ömsesidiga beroendeförhållandena och de fördelar som sagts finnas i samverkan mellan de två funktionerna, framstår det för mig som rimligt att förutsätta att båda funktionerna har intresse av att tillräckligt nära och smidig samverkan kommer till stånd i olika former för att säkerställa att regler och system blir lämpligt utformade. Sådan samverkan behöver regleras ekonomiskt. Detta bör kunna bidra till en effektivitetshöjning genom att uppdrag preciseras och betalning skall ske.

Det har anförts att kostnadsbesparingar kan uppnås om ekonomisystemen utvecklas gemensamt. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Det är uppenbart att det är fördelaktigt om kostnaderna för utveckling och löpande anpassning kan fördelas på flera användare. Därmed är dock inte sagt att utveckling och tillhandahållande måste ankomma på en stabsfunktion. Samma skalfördelar nås om arbetet utförs av en servicefunktion och systemet eller systemen används av många myndigheter. När befogenheter delegeras och resultatstyrning används är det särskilt viktigt att myndigheternas ekonomisystem är väl anpassade för att kunna stödja den enskilda

myndighetens verksamhet. Enligt min mening har en servicefunktion som betjänar myndigheterna bättre förutsättningar än en stabsfunktion att medverka till att i förhållande till myndigheternas behov lämpliga ekonomisystem utvecklas och tillhandahålls.

I bilaga 15 om gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem har pekats på att fördelar sannolikt står att vinna för användarna när sådana system i statsförvaltningen tillhandahålls och utvecklas på ett samordnat sätt. Bl. a. kan systemen utformas så att informationsutbyte dem emellan och med andra system kan ske smidigt. Detta är betydelsefullt för att myndigheterna skall kunna leva upp till de krav som riktas mot dem när bl. a. resultatstyrning och nya finansieringsformer används. En möjlighet till organisatorisk samordning på detta område öppnas om arbetet med ekonomisystem delas upp i en stabsfunktion och en servicefunktion och den sistnämnda får ingå i samma serviceorganisation som tillhandahåller bl. a. personalsystem.

Avslutningsvis vill jag peka på att en organisatorisk uppdelning av ekonomifunktionen inte behöver medföra särskilt stora förändringar under den första tiden. De stora ekonomisystemen finns och nya är under utveckling i projekt som drivs med en bestämd inriktning. Under den första tiden känner också personalen i stabs- och servicefunktionerna varandra väl och är vana att arbeta tillsammans. Detta skapar enligt min mening goda förutsättningar för kontinuitet och samverkan under omställningsperioden.

Jag har nu med viss utförlighet redovisat och diskuterat de invändningar som anförts mot att på ekonomisystemområdet tillämpa min grundsyn för hur stödverksamheten bör organiseras och bedrivas. Jag tillmäter välfungerande ekonomi- och redovisningsystem mycket stor betydelse i ledningen av en decentraliserad och resultatstyrd statsförvaltning och är inte beredd att ta väsentliga risker på detta område. Min samlade bedömning är emellertid att tillräckliga skäl saknas att på ekonomisystemområdet inte tillämpa den grundsyn jag redovisat för hur stödverksamheten till regeringen respektive myndigheterna bör organiseras. Det betyder att jag anser att metodutveckling i fråga om redovisning och finansiering samt utformning av centrala krav bör ingå i en stabsfunktion som arbetar på uppdrag av regeringen (fält D och E), medan tillhandahållande och utveckling av ekonomisystem bör ingå i en servicefunktion som arbetar på uppdrag av myndigheterna (fält B).

Den bedömning jag gör av hur verksamheten på ekonomisystemområdet bör organiseras innebär inte att anledning finns att rikta kritik mot det sätt på vilket den ekonomiska avdelningen vid RRV hittills utfört sitt arbete. Under de förutsättningar som gällt synes den ha fungerat väl. Min övertygelse är emellertid att de fördelar i form av effektivitet genom bättre behovsanpassning som vinnas med en renodling på avnämargrunder på sikt blir så betydande att de mer än väl motiverar de kortsiktiga problem, som jag är medveten om kan uppstå när en organisation förändras.

Detta hindrar inte att särskilda ansträngningar bör göras för att reducera kortsiktiga störningar i samband med uppdelningen av ekonomisystemfrågorna i en stabsfunktion och i en servicefunktion. Jag vill då peka på att

förutsättningarna för samverkan kan förbättras om de två funktionerna, i vart fall tills vidare, är samlokaliserade. Det bör vara möjligt att åstadkomma detta. Vidare kan det vara lämpligt att i ett långsiktigt avtal reglera de anspråk av skilda slag som de två funktionerna kan ha på varandra. Vid sidan av sådant som naturligen regleras i föreskrifter kan detta gälla t. ex. framställning av ekonomisk information, utbyte av kunskap och erfarenheter mellan stabs- och servicefunktionerna samt ömsesidigt bistånd vid störningar av skilda slag.

I avsnitt 5.3.2 beskrevs olika metoder som stora företag använder för att på bl. a. ekonomistyrningsområdet säkerställa nödvändigt kunskapsutbyte mellan stabsfunktion, servicefunktion och verksamhetsansvariga. Med åtgärder av det slag jag nu pekat på och åtgärder av det slag som belysts i avsnitt 5.3.2 bör, enligt min mening, anledning saknas till oro för säkerheten och effektiviteten på ekonomisystemområdet.

5.3.4 ADB

Ett annat område, där vissa farhågor anförts att en uppdelning av den centrala stödverksamheten i en stabsfunktion (fält D och E) och en servicefunktion (fält B) skulle kunna leda till svårigheter, är ADB-området. Jag behandlar därför även detta.

Statskontoret utför för närvarande vissa centrala stödfunktioner på ADB-området eller det s. k. informationsteknologiska området. I huvudsak innebär detta att statskontoret på olika sätt medverkar i prövningen av investeringsbehov samt i upphandling av ADB-utrustning. Detta sker dels genom att verket gör generella upphandlingar genom att ingå avropsavtal som görs tillgängliga för de statliga myndigheterna, dels genom medverkan i enskilda upphandlingar. Vidare verkar statskontoret för en effektiv ADB-användning i statsförvaltningen och dess myndigheter. Detta sker dels genom metodutveckling i fråga om informationsteknologins användning, dels genom främjandet av tillämpning av standards inom statsförvaltningen. Dessutom gör statskontoret insatser för att främja säkerheten i den statlig ADB-verksamheten.

Regeringens datapolitik för statsförvaltningen kommer till uttryck på olika sätt. Av stor betydelse är självfallet datalagen, sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen. Dessutom har regeringen i olika propositioner gett uttryck för hur ADB-tekniken bör tillämpas i statsförvaltningen. Exempel på detta finns senast i prop. 1987/88:95 om datapolitik för statsförvaltningen. Vidare finns ett regeringsbeslut från 1985 om riktlinjer för hur prioritering av anskaffning av ADB-utrustning bör ske och en förordning om säkerhetsanalyser. Ett samlat dokument som tydligt upplyser myndigheterna om koncernledningens olika riktlinjer för myndigheternas ADB-användning finns dock inte.

De uttalanden om datapolitik i statsförvaltningen, som regeringen gjort i propositioner, har undantagsvis genom regeringsbeslut getts myndigheterna till känna. Det har förutsatts att statskontoret genom att sprida information, medverka i upphandling och utföra metodutvecklingsarbete skall svara för att dessa uttalanden konkretiseras och så långt möjligt beaktas.

De bestämmelser, som finns i regleringsbrev för de anslag som statskontoret disponerar, har viss styrande verkan för såväl statskontoret som myndigheterna. Den faktiska datapolitiken kommer till uttryck när regeringen prövar investeringsbehov eller fattar beslut i större ADB-upphandlingar samt när myndigheterna inom ramen för sina befogenheter beslutar om ADB-investeringar. Detta betyder att myndigheternas ADB-användning, inom ramen för främst gällande lagar, kan anpassas till de olika verksamhetsområdenas förutsättningar. ADB-tekniken betraktas således främst som ett medel och inte som ett mål.

Under hela 1980-talet har ett viktigt inslag i datapolitiken varit att successivt delegera allt mer av besluten på ADB-området till de verksamhetsansvariga myndigheterna. Denna utveckling fortsätter. Sålunda förändras den särskilda prövningen av de statliga myndigheternas ADB-investeringar vari statskontoret medverkat. Denna utveckling påverkar det stöd som myndigheterna och regeringen kan behöva på ADB-området. I bilaga 10 Vissa ADB-frågor belyses detta.

Ledningarna i stora företag har ofta beslutat några få riktlinjer för koncernens ADB-verksamhet. Det kan förutsättas att även regeringen, som koncernledning för den stora och delvis sammanhängande organisation som statsförvaltningen är, har anledning att lägga fast några få koncerninterna riktlinjer för ADB-verksamheten. Det är nämligen ofrånkomligt att delegering av befogenheter behöver åtföljas av bestämmelser eller regler som syftar till att säkerställa vissa koncerngemensamma krav. Utöver vad som följer av lagar är det troligt att i statsförvaltningen bestämmelser om ADB kan behövas i fråga om kommunikation, kompatibilitet och säkerhet i vid bemärkelse. Det kan innebära att s. k. Öppna systemlösningar tillämpas, att internationella standards används och att vid behov tekniska normer fastställs. Vidare är det naturligt att åtgärder vidtas så att de enskilda statliga myndigheterna kan få så gynnsamma ekonomiska villkor som möjligt vid upphandling av ADB-utrustning m. m.

Den nuvarande ordningen för att förmedla intentionerna i datapolitiken för statsförvaltningen blir allt svårare att tillämpa under de nya förutsättningar som håller på att införas. Enligt min mening finns goda förutsättningar att förtydliga datapolitiken i statsförvaltningen samt att förbättra stödet till regeringen och myndigheterna genom att dela upp den nuvarande centrala stödverksamheten i stabs- resp. servicefunktioner.

Stabsfunktionens uppgift bör bl. a. vara att ge regeringen råd om åtgärder som kan vidtas samt förslag om vilka bestämmelser och regler som bör finnas i syfte att uppnå en hög effektivitet i statsförvaltningen. En grunduppgift blir då att biträda regeringen och dess kansli med att, i de avseenden det verkligen behövs, utforma en tydlig datapolitik för statsförvaltningen. Efter bemyndigande av regeringen kan stabsfunktionen också besluta mer detaljerade tillämpningsföreskrifter. Vidare kan myndigheterna med allmänna råd och information genom stabsfunktionens försorg upplysas om datapolitiken och gällande bestämmelser samt om metoder och lösningar som med framgång tillämpats hos andra myndigheter m. m. Stabsfunktionen kan också bevaka behovet av utvecklingsprojekt och infrastrukturella åtgärder på ADB-området. Vid behov kan den dessutom åt

regeringskansliet utföra analyser samt lämna råd och förslag om en myndighets ADB-investeringar.

Servicefunktionens uppgift bör bl.a. vara att erbjuda myndigheterna stöd vid upphandling av ADB-utrustning och program genom att ingå avropsavtal och medverka i enskilda upphandlingar. Vidare bör stöd kunna erbjudas myndigheterna i fråga om leverantörsberoende teknik, kommunikation och tillämpningar. Dessutom bör arbete bedrivas för att ta till vara de statliga myndigheternas och statsförvaltningens intressen vad gäller utveckling och införande av standards och normer på det informationsteknologiska området. Det är således naturligt att servicemyndigheten bevakar utvecklingen inom standardiseringsområdet, representerar de statliga myndigheterna som användare i standardiseringssammanhang, utvecklar allmänna råd för tillämpningen av standarder och normer i statsförvaltningen samt sprider dessa till myndigheterna.

Servicefunktionen kan också erbjuda utbildning samt bedriva utvecklingsarbete på informationsteknologins område som är av intresse för de statliga myndigheterna.

Vid diskussion om en fördelning av vissa av statskontorets nuvarande uppgifter på ADB-området på en stabsfunktion och på en servicefunktion har påpekats att generella upphandlingar och främjandet av användning av gemensamma standards hör nära samman och bör finnas i samma organisation. Detta är i linje med min uppfattning, som är att det praktiska arbetet med standards och tekniska normer, tillsammans med bl.a. den generella upphandlingen, bör ingå i servicefunktionen.

Vidare har anförts att det inte räcker att föreskriva standardisering. För att få genomslag måste föreskrifter kompletteras med konkret stöd till myndigheter att ta fram, välja och definiera standards. Anledningen är bl.a. att IT-standards, som en följd av områdets utveckling, har en utpräglad detaljkaraktär, förändras snabbt och inte alltid kan användas av alla myndigheter. Jag har ingen annan uppfattning och anser det naturligt att servicemyndigheten biträder myndigheterna med stöd av detta slag i olika sammanhang.

I fråga om ADB-säkerhet, offentlighet och sekretess bör stabsfunktionen kunna verka som förslagsställare gentemot regeringen och verka för att innehållet i den beslutade datapolitiken förmedlas till myndigheterna. Tillämpningsorienterat och tekniskt stöd på detta område bör däremot erbjudas av servicemyndigheten.

Vidare har påpekats att servicemyndigheten avses tillhandahålla produkter och tjänster i fråga om ekonomi- och personaladministrativa system och bedriva visst utvecklingsarbete. Samtidigt avses den bedriva leverantörsberoende upphandling och standardisering. Detta kan ge upphov till intressekonflikter inom myndigheten om någon myndighet önskar hjälp med upphandling av ett system på ett område där servicefunktionen tillhandahåller en eller flera produkter. Jag är medveten om denna fråga. Det är emellertid inte obligatoriskt att anlita servicemyndigheten för stöd av detta slag. Ifrågasätts dess integritet kan en myndighet vända sig till en annan stödgivare i upphandlingsfrågor. Dessutom förutsätts de olika verksamhetsgrenarna i serviceorganisationen utgöra egna resultatenheter.

Även detta kan bidra till att stärka berörda funktioners opartiska ställning. Något praktiskt problem av betydelse bör därför, enligt min mening, inte uppkomma.

Beträffande möjligheterna att finansiera ADB-verksamheten i servicemyndigheten har anförts följande.

Generell upphandlingsverksamhet sägs till viss del kunna självfinansieras genom ett förfarande, som innebär att utvalda leverantörer erlägger royalty på försäljningssumman till servicemyndigheten. Statskontoret använder en ordning av detta slag i dag. Den används även för att finansiera annan inköpsamordning i statsförvaltningen. Jag anser att sådan finansiering av den generella upphandlingsverksamheten är lämplig och bör användas så långt möjligt.

Myndighetsinriktad upphandlingsverksamhet sägs eventuellt kunna självfinansieras genom uppdrag från myndigheter. Upphandlingarna sker då på beställarens villkor. Jag anser att en sådan finansieringsform är lämplig och bör användas.

Standardiseringsverksamhet sägs inte kunna förväntas finansieras via uppdrag från myndigheter utan kräva en central finansiering. Jag delar delvis denna uppfattning och utgår från att regeringen eller stabsfunktionen lämnar ett ekonomiskt bidrag till serviceverksamheten så att verksamhet av lämplig omfattning kan bedrivas. I sammanhanget konstaterar jag att SIS-Standardiseringskommissionen i Sverige till ungefär en tredjedel finansieras med statliga bidrag.

Utvecklingsverksamhet sägs i allmänhet inte kunna finansieras via uppdrag från myndigheter, utan kräva en central finansiering eller finansiering via utvecklingsfonder. Hithörande frågor har belysts i bilaga 16 För statsförvaltningen gemensamt utvecklingsarbete. Jag utgår från att bidrag till projekt som avser utvecklingsarbete av gemensamt intresse skall kunna lämnas av regeringen m. fl. Initiativ till sådana projekt kan tas av många olika intressenter.

I fråga om myndigheternas användning av ADB är statsmakternas inriktning att så många av besluten som möjligt skall delegeras till myndigheterna. Därmed blir det viktigt att stödet till myndigheterna enskilt och gemensamt i hög grad kan styras av myndigheternas intresse, behov och efterfrågan. En del av stödet har karaktär av kollektiva nyttigheter. Därmed aktualiseras de vanliga problemen med finansiering av sådan verksamhet. Det finns dock ingen anledning att av detta skäl hänföra verksamheten till en stabsfunktion. Det viktiga är, enligt min mening, att verksamheten utförs i en miljö som genomsyras av myndigheternas intresse. Jag förutsätter därför att servicefunktionen begär och får bidrag för verksamheter av de slag jag tidigare exemplifierat.

Med den uppgiftsfördelning mellan stabs- och servicefunktionerna på ADB-området som nu diskuterats, kommer den övervägande delen av verksamheten att utföras i servicefunktionen. Denna verksamhet bedrivs också i intensiv och löpande kontakt med de myndigheter som använder ADB i sin verksamhet. Servicemyndigheten kommer själv också att ha en inte obetydlig ADB-verksamhet. Därmed bör tillfredsställande förutsätt-

ningar finnas att långsiktigt vidmakthålla och utveckla ADB-kompetensen i servicefunktionen.

Vad så gäller stabsfunktionen är den självfallet liten till sin personella omfattning och dess kontakter med myndigheterna är inte av samma intensiva, tekniska och problemlösande natur som präglar servicefunktionens kontakter. Detta är emellertid heller knappast nödvändigt med hänsyn till att stabsfunktionens kanske viktigaste uppgifter är att biträda regeringskansliet med att forma samt att för myndigheterna klargöra innebörden i datapolitiken för statsförvaltningen. Vidare är det fråga om att ta initiativ till bl. a. utvecklingsprojekt och infrastrukturella åtgärder på ADB-området i statsförvaltningen. Viss specialkunskap i föreskriftsreglerade ADB-frågor måste dock finnas i stabsfunktionen.

Hur ett nödvändigt kunskapsutbyte kan utvecklas mellan en stabsfunktion samt serviceorgan och verksamhetsansvariga har belysts i avsnitt 5.3.2. Självfallet måste förutsättas att stabsfunktionen för ADB-frågor håller löpande kontakter med servicefunktionen och de ADB-användande myndigheterna. Servicefunktionen kan också biträda med att utföra utredningar m. m. som kräver ett särskilt tekniskt kunnande. Vid rekrytering är det vidare naturligt om personal hämtas från bl. a. servicefunktionen och från stora ADB-användande myndigheter. Möjligen kan också en ordning med tidsbegränsade förordnanden prövas. Det är vidare lämpligt att vissa resurser hålls disponibla så att vid behov personal tillfälligt kan lånas in och så att konsulter kan anlitas.

Jag anser att skapandet av en renodlad stabsfunktion (fält D och E) åt regeringen och dess kansli på ADB-området kan medverka till att den statliga koncernens egna datapolitik kan ges ett klarare innehåll och komma tydligare till uttryck. För statsförvaltningen gällande föreskrifter och allmänna råd om ADB-användning m. m. bör t. ex. samlas så att de enkelt kan överblickas. Därmed läggs grunden för en långtgående delegering till myndigheterna av besluten på ADB-området. Skapandet av en renodlad servicefunktion (fält B), som — inom ramen för gällande datapolitik för statsförvaltningen — på ADB-området ger stöd till myndigheterna på dessas villkor, bör vidare kunna medverka till att effektivt stöd kan lämnas på en förtroendefull grund.

Jag anser vidare att en uppdelning av viss ADB-verksamhet som statskontoret för närvarande bedriver i stabs- och servicefunktioner, med det huvudsakliga innehåll jag angett, är möjlig att genomföra, utan att svårlösliga kompetensproblem behöver uppkomma för den personal som skall verka i stabsfunktionen.

5.4 Organisatoriska former för stödet till regeringskansliet

Jag går nu över till att särskilt överväga de organisatoriska former i vilket stödet till regeringen och dess kansli, dvs. verksamhet i fält D och E i grundstrukturen, bör lämnas.

I det nya ledningssystemet måste regeringen och dess kansli med kraft och konsekvens agera i beställar- och ägarrollerna i förhållande till myndigheterna. Det blir viktigt att bl. a. precisera de tjänster och resultat

myndigheterna skall åstadkomma, att värdera de resultat som nås och att vid behov kunna vidta korrigerande åtgärder. Det är också viktigt att regeringskansliet i budgetprocessen kan precisera vilket informationsunderlag man önskar samt förmår att analysera den information som myndigheter m. fl. lämnar. För att kunna leva upp till sina roller behöver regeringskansliet stöd av olika slag. Detta har närmare berörts i kapitel 4.

Jag anser att revisionen fyller en mycket viktig funktion i detta sammanhang. En stark och effektiv revision behövs för att myndigheternas redovisningar skall bli ett pålitligt bedömnings- och beslutsunderlag och för att effektivitetsbrister i den statliga verksamheten skall upptäckas. Det är också viktigt att regeringskansliet kan få hjälp med att utveckla metoder och få förslag om åtgärder för att lösa aktuella problem av olika slag samt få hjälp med att utforma föreskrifter som anger concernledningens krav i olika administrativa avseenden på myndigheterna.

5.4.1 Stark, obunden och opartisk revision

Den statliga revisionen har en speciell ställning i förhållande till regeringen, som är dess uppdragsgivare, och till myndigheterna vilkas verksamhet skall granskas. I båda fallen gäller att revisionen måste präglas av integritet och självständighet. Den skiljer sig därmed från en stabsfunktion som mer direkt går regeringen till handa och bl. a. föreslår vilka konkreta åtgärder som bör vidtas för att lösa ett visst problem. Likaså skiljer den sig från en service- eller konsultverksamhet som tillhandahåller myndigheterna konkret stöd på dessas villkor. Dessa unika förutsättningar för revisionens verksamhet gör att särskild omsorg behöver ägnas åt frågor om dess organisatoriska anknytning till annan stödverksamhet.

När myndigheterna får ökade befogenheter att avgöra hur verksamheten skall bedrivas samt när resultatstyrning ersätter en detaljerad budget- och regelstyrning, är det mycket viktigt att myndigheternas verksamhet kan granskas av en stark, obunden och opartisk revision. Regeringen behöver som ägare och beställare vara säker på att de resultat som redovisas är korrekta och att den ekonomiska redovisningen sker på föreskrivet sätt. Det är också av stort förebyggande värde att myndigheterna vet att deras verksamhet granskas av en stark revision. Utformningen av det nya ledningssystemet och den inriktning som förnyelsearbetet har i den statliga verksamheten förutsätter enligt min mening en stark och effektiv revision. Jag konstaterar att regeringen i 1991 års finansplan uttalar samma åsikt.

Frågan om förutsättningarna för en stark, obunden och opartisk revision gör att vissa samband mellan verksamheter i fält B, D och E i grundstrukturen behöver övervägas. Detta görs i det följande.

I direktiven uttalas att revisionen självfallet måste vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Starka begränsningar kan därför enligt direktiven finnas i fråga om möjligheterna för revisionsorganet att också bedriva annan verksamhet.

Jag skall nu redovisa min syn på vilka åtgärder som bör vidtas för att redovisningsrevisionen skall bli stark, obunden och opartisk.

En utgångspunkt är således att revisionen skall vara extern i förhållande

till de verksamheter som skall granskas. Revisionen skall ske på uppdrag av regeringen och revisionsberättelsen bör fogas till årsredovisningen som myndigheten lämnar till regeringen. Revisionen ingår således i fält E.

Som ett led i strävan att stärka revisionen anser jag att ansvarsförhållandena för statliga myndigheters styrelser och verkschefer bör klargöras, att revisorerna bör uttala sig om ansvarsfrihet bör beviljas eller ej och att regeringen uttryckligen skall ta ställning till årsredovisningen och besluta om ansvarsfrihet. Detta har närmare belysts i bilaga 17 om Anpassning av revisionen.

I min grundsyn för hur stödverksamheten till regeringen och myndigheterna bör organiseras, ingår att en enhet i stödorganisationen bör arbeta på uppdrag av antingen regeringen eller myndigheterna. Med ledning härav kan slutsatsen dras att revisionsmyndigheten inte bör ge stöd åt revisionsobjekten i vidare mån än vad som är sedvanligt att ansvarig revisor gör. Av denna anledning bör revisionsmyndigheten framdeles inte tillhandahålla bl. a. ekonomisystem och konsultstöd i anslutning till dessas utformning och användning. Dessa uppgifter bör i stället åvila någon annan stödorganisation. Dessa frågor belyses i bilaga 17 om Anpassning av revisionen.

För att den statliga revisionens självständighet och objektivitet inte skall ifrågasättas har det varit nödvändigt att anförtro ansvaret för revisionen av särskilt de centrala delarna av de i statsförvaltningen dominerande redovisnings- och betalningssystemen, men även vissa andra gemensamma ekonomisystem, till revisionskontoret vid regeringskansliet.

Denna av integritetsskäl nödvändiga uppdelning av revisionsansvaret framstår som en otillfredsställande lösning. Om tillhandhållande och utveckling av ekonomisystem m. m. avskiljs från revisionsmyndigheten kan granskningsansvaret för system S och andra ekonomisystem som används i statsförvaltningen odelat anförtros revisionsmyndigheten. Det är, enligt min mening, en obestridlig fördel om begränsningen av revisionsmyndighetens ansvarsområde i detta avseende kan upphävas.

En annan aspekt på obundenheten är att revisionsmyndigheten nu, på uppdrag av regeringen, beslutar föreskrifter för myndigheterna på områden som faller under revisionens granskning. Sådan verksamhet hänförs till fält D i grundstrukturen. Exempel på områden där föreskrifter lämnas är redovisning, finansiering, ekonomi och upphandling. Den som har beslutat en föreskrift riskerar enligt min mening att ha en bestämd uppfattning om hur denna skall tolkas och hur den skall tillämpas. Vidare finns en risk att den som utfärdat allmänna råd i anslutning till en föreskrift, uppfattar dessa som mer styrande än vad som följer av deras ställning.

Uppgifterna att besluta föreskrifter och att i revision granska efterlevnaden av föreskrifterna är två funktioner som bör utföras med full integritet i förhållande till varandra. Det är den ordning som på självklara principiella grunder gäller när Bokföringsnämnden och Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR beslutar anvisningar och rekommendationer i redovisningsfrågor som används när revisorer granskar företagets redovisning och bokslut. I mycket stora företag utfärdar i regel en koncernstab för ekonomi bestämmelser och efterlevnaden kontrolleras av bl. a. företagets internrevisorer som lyder direkt under koncernledningen. En motsvarande

principiell åtskillnad bör, enligt min mening, också vara giltig i statsförvaltningen.

Den statliga revisionen bör således inte bara vara obunden i förhållande till den verksamhet som skall granskas, utan även i förhållande till de föreskrifter mot vilka revisionen görs. Det är därför min bedömning att den statliga revisionsorganisationen inte bör ha till uppgift att besluta föreskrifter mot vilka revisionens granskning sker. Först då kan revisionsobjektet få en opartisk bedömning. Något hinder att revisorer medverkar i beredningen av föreskrifter finns självfallet inte. Detta framstår i många fall i stället som högst lämpligt. Denna fråga belyses närmare i bilaga 9 om Stabsmyndigheternas föreskrifter.

Ett specialfall av att revisionsmyndigheten inte bör besluta föreskrifter är att den inte själv bör fastställa vad som är god revisorssed och god revisionssed inom staten. Här föreligger ett uppenbart jävsförhållande. Sådana regler bör beslutas av de som är intressenter i revisorernas verksamhet och under medverkan av företrädare för organ som fastställer motsvarande regler för auktoriserade revisorer. Självfallet bör revisorer medverka i beredningen av dessa regler. Denna fråga belyses närmare i bilaga 17.

En ordning bör prövas där redovisningsrevision av statliga myndigheter upphandlas uppdrag för uppdrag av regeringen från RRV och auktoriserade revisorer. Upphandling i konkurrens kan tillföra revisionen av statliga myndigheter metoder, erfarenheter och kompetens från andra områden samt öka revisionens kostnadseffektivitet. Även om auktoriserade revisorer efter upphandling utför revision av endast en liten del av de statliga myndigheterna, finns anledning att räkna med att detta bidrar till en vitalisering av den statliga revisionen. Det förhållandet att regeringen upphandlar redovisningsrevision skall också ses som ett uttryck för ägarrollen och den betydelse för denna som en effektiv revision har. Det innebär däremot självfallet inte att regeringen skall påverka revisionens inriktning eller omfattning. Revisionen styrs — oavsett om det är RRV eller auktoriserade revisorer som utför den — av god revisorssed och god revisionssed. Med utgångspunkt häri genomförs revisionen av såväl RRV som auktoriserade revisorer med den integritet som är karaktäristisk för revisorsrollen. Dessa frågor belyses i bilaga 17.

Den föregående diskussionen har gällt redovisningsrevisionen. Självfallet behöver även förvaltningsrevisionen vara obunden och opartisk. Detta betyder att förvaltningsrevisionen i väsentlig mån behöver vara egeninitierad och att den inte kan drivas gemensamt med verksamhet som innebär att konkreta förslag lämnas om hur specifika problem eller frågor i statsförvaltningen eller inom en myndighet bör lösas.

5.4.2 Metodutveckling, föreskrifter och förslag till åtgärder

Stöd till regeringskansliet behöver lämnas inom en rad ämnesområden. Det kan gälla att utveckla metoder för redovisning och finansiering, resultatstyrning, avgiftssättning och informationsteknologins användning i statsförvaltningen. Det kan också vara fråga om att analysera eller lämna

konkreta förslag om hur ett aktuellt problem i fråga om hur en myndighet bör organiseras, hur förvaltningsstrukturen bör utformas på ett visst område, hur styrning bör ske i visst fall och hur ett visst statsbidrag bör utformas eller att genomföra analys av en myndighets ADB-investering eller kostnadsberäkningar för en viss åtgärd.

Det kan vidare gälla att för regeringens räkning hålla samman den ekonomiska redovisningen för statsförvaltningen, utföra centrala controlleruppgifter, ombesörja att betalningssystemen är utformade så att de medför en säker och ur kassahållningssynpunkt effektiv hantering samt att utforma ekonomisk information och prognoser. Verksamhet av detta slag hänförs till fält E i grundstrukturen.

Föreskrifter, allmänna råd och olika former av information är typiska instrument som en stabsfunktion använder för att åstadkomma avsett beteende i koncernen. Det är naturligt att en stabsorganisation på uppdrag av regeringen beslutar föreskrifter till myndigheterna på de områden där stabsorganisationen har kompetens. Enligt min mening är det således lämpligt att en stabsorganisation, som ger regeringen stöd inom en rad områden, också med regeringens bemyndigande beslutar föreskrifter riktade till myndigheterna.

Innebörden härav är att jag anser det motiverat att i en organisation föra samman viss föreskriftsverksamhet på offentlighetsrättslig grund i fält D i grundstrukturen och viss stödverksamhet riktad till regeringskansliet i fält E.

Utvidgad redovisningsrevision samt kritisk analys, utvärdering och granskning av statlig verksamhet (förvaltningsrevision) utgör ett viktigt stöd till regeringen. Jag har tidigare uttalat att revisionen bör vara stark, obunden och opartisk. Som framgått anser jag att detta förutsätter att revisionsmyndigheten inte beslutar föreskrifter mot vilka revisionen sker och heller inte tillhandahåller myndigheterna stöd i form av ekonomisystem och konsultation.

Den fråga som nu aktualiseras är om revisionen, som hänförs till fält E, eventuellt kan hållas samman med annat stöd som lämnas till regeringen och som således också hänförs till fält E. Det är uppenbart att här inte föreligger något problem beträffande uppdragsgivaren, det är regeringen och dess kansli i båda fallen.

Jag vill då peka på att den organisation – som vid sidan av revisionen – skall ge stöd till regeringen får ganska omfattande uppgifter som täcker breda fält av statsförvaltningen. En sådan stabsorganisation har till uppgift att delta i den ekonomiska och finansiella ledningen av statsförvaltningen, lämna förslag till hur aktuella problem bör lösas och utveckla nya metoder som senare ofta används av myndigheterna.

Det sätt på vilket denna stödverksamhet som sådan utförs måste självfallet granskas av revisionen. Viktigare är emellertid att stabsfunktionen löpande lämnar en rad konkreta förslag till regeringen om hur specifika problem i statsförvaltningen och inom en enskild myndighets område bör lösas. Det kan förutsättas att regeringen i flertalet fall följer stabsfunktionens förslag. När dessa genomförs kommer ett direkt samband att finnas mellan stabsfunktionens förslag och det sätt på vilket berörd verksamhet

därefter bedrivs. Om denna stabsfunktion och revisionen ingår i samma myndighet kan därför revisionens förmåga att obundet granska successivt allt fler verksamheter komma att ifrågasättas. Motsvarande gäller självfallet när regeringen inte följer stabsfunktionens förslag. Även då har stabsfunktionen gett uttryck för en bestämd åsikt i frågan.

Det stora avseende som jag fäster vid en stark, obunden och opartisk revision, gör att jag finner det olämpligt att låta revisionen ingå i samma myndighet som den egentliga stabsfunktionen.

De överväganden som jag nu gjort om stödet till regeringen och dess kansli (fält D och E), leder till slutsatsen att stödet bör organiseras i två enheter. Den ena är en stabsorganisation som bl. a. utvecklar metoder, beslutar föreskrifter, gör analyser av och lämnar förslag till lösningar på aktuella problem och svarar för viss produktion i anslutning till den finansiella ledningen av statsförvaltningen. Den andra är en renodlad organisation som utför revision och annan granskning av statlig verksamhet och som är sakligt och formellt obunden i förhållande till all verksamhet som granskas. Denna organisatoriska ordning medför att ledningen för revisionsmyndigheten odelat kan ägna sin uppmärksamhet åt den omfattande och allt mer ansvarsfulla uppgiften att granska statsförvaltningen. Även detta bör medverka till att stärka revisionens ställning.

Jag vill avslutningsvis betona att när revisionen och stabsfunktionen ingår i olika myndigheter, är det önskvärt att kunskapsutbytet dem emellan är väl utvecklat. Detta har belysts i bl. a. bilaga 11. Lämpliga former för kunskapsutbytet bör kunna utvecklas av berörda parter.

5.4.3 Marknadsmässig konkurrens

Det finns också anledning att något beröra fälten C och F i grundstrukturen. Till dessa fält hänförs produkter och tjänster som tillhandahålls myndigheterna resp. regeringen och dess kansli av flera leverantörer på väl fungerande marknader. I stor utsträckning är det fråga om konsult- och utbildningstjänster på områden som management, ekonomi, ADB och reklam.

Myndigheterna köper i stor utsträckning stödtjänster av dessa slag. Underlag som utredningen tagit fram visar att också regeringskansliet i ganska stor utsträckning anskaffar konsultstöd. Jag har emellertid intrycket att regeringskansliet i första hand anlitar konsulter för att utveckla sina arbetsformer (organisations- och ADB-konsulter m. m.) samt för att lösa uppgifter som åvilar det enskilda departementet som myndighet (t. ex. informationskampanjer) och inte som beredningsorgan åt regeringen. Det förefaller inte som att konsulter i någon större utsträckning används för att stödja ett departements agerande i förhållande till en myndighet i allmänhet eller i en sakfråga. Det betyder i så fall att konsulterna löper liten risk att råka in i situationer där deras lojalitet mot olika uppdragsgivare kan sättas i fråga av någon. Skulle en sådan risk aktualiseras, får förutsättas att konsultföretaget av kommersiellt motiverade skäl avböjer att ta uppdraget.

De produkter och tjänster, som stabsmyndigheterna för närvarande

tillhandahåller på vad som kan jämföras med marknadsmässiga konkurrensförhållanden, är nästan utan undantag sådana som är riktade till myndigheterna. De få tjänster som utförs för regeringens räkning är av ganska allmän natur.

Innebörden av vad nu sagts är att jag inte anser det motiverat att, på grundval av verksamhet som nu utförs av de s.k. stabsmyndigheterna, forma en särskild organisatorisk enhet för verksamhet i fält F i grundstrukturen, dvs. främst konsult- och utbildningsverksamhet riktad till regeringskansliet.

SOU 1991:40
Marknads-
modellen

5.5 Huvuddragen i lösningen

Efter dessa överväganden anser jag att det nu är möjligt att ange huvuddragen i hur stödet till regeringen och myndigheterna bör utformas i vad avser verksamhet, organisation, verksamhetsform och finansieringsform. Enligt min mening bör stödverksamheten i stora drag utformas på följande sätt.

Vad först gäller stödet till myndigheterna förordar jag att det tillhandahålls av tre enheter, nämligen en servicemyndighet, en arbetsgivarorganisation och ett konsultföretag.

Servicemyndigheten bör tillhandahålla myndigheterna produkter och tjänster på bl.a. områdena ekonomi och redovisning, personal- och löneadministration, pensionsadministration samt vissa tjänster på ADB-området där marknadsförhållandena är sådana att valmöjligheterna är starkt begränsade eller utbudet eljest otillräckligt. Verksamheten bör drivas i en uppdragsfinansierad myndighet.

Arbetsgivarorganisationen bör på uppdrag av medlemmarna bl.a. utföra centrala förhandlingar, lämna stöd till myndigheterna i arbetsgivar- och personalpolitiska frågor samt utföra intressebevakning i syfte att främja medlemmarnas personalförsörjning. Verksamheten bör drivas i en ekonomisk förening eller i en särskilt anpassad uppdragsmyndighet.

Konsultföretaget bör tillhandahålla konsult- och utbildningstjänster på bl.a. områden som verksamhetsutveckling, ekonomi, lednings- och chefsutveckling, personalutveckling samt ADB. Om lönsamhet kan uppnås bör tjänsteexport bedrivas inom företagets kompetensområden. Verksamheten bör drivas i ett aktiebolag och finansieras med marknadsmässiga ersättningar.

Vad sedan gäller stödet till regeringen och dess kansli förordar jag att det tillhandahålls av två enheter, nämligen en revisionsmyndighet och en stabsmyndighet.

Revisionsmyndigheten bör utföra vidgad redovisningsrevision av statliga myndigheter m.m. på uppdrag av regeringen. Revisionsmyndigheten bör även ha till uppdrag att årligen i en rapport till regeringen sammanfatta de erfarenheter och synpunkter som revisionen föranleder. Revisionsmyndigheten bör också utföra kritisk analys och granskning av statlig verksamhet ur ett effektivitetsperspektiv (förvaltningsrevision). Verksamheten bör drivas i myndighetsform samt vara uppdrags- och anslagsfinansierad.

Stabsmyndigheten bör tillhandahålla regeringen och dess kansli stöd i olika former och på olika områden. Organisationen bör utveckla metoder, besluta föreskrifter riktade till myndigheterna, utföra analyser och föreslå lösningar på aktuella problem samt utföra viss produktion i anslutning till ledningen av statsförvaltningen. Kompetens bör finnas inom områden som ekonomisk information, redovisning, finansiering, betalningssystem och kassahållning, upphandling, resultatstyrning, förvaltningsekonomi, förvaltningsstruktur, ledning, organisation och ADB. Verksamheten bör i stor utsträckning vara uppdragsfinansierad.

På något område kan det bli aktuellt att inrätta en *nämnd* för beslut om vissa föreskrifter eller regler. Syftet härmed är att undvika jävsproblem och att möjliggöra medverkan av olika intressenter och särskild kompetens. Några egna beredningsresurser bör en sådan nämnd inte ha, utan kanslifunktionen bör fullgöras av en myndighet med sakkunskap på området.

I kapitel 6 presenterar jag närmare de olika enheterna i stödorganisationen.

5.6 Ytterligare myndigheter

Övervägandena om lämplig utformning av den organisation, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, har hittills avsett den verksamhet som främst statskontoret, RRV, SAV, SPV och SIPU samt en del av kammarkollegiet bedriver. Under utredningsarbetets gång har emellertid även verksamheten vid försvarets civilförvaltning och länsstyrelsernas organisationsnämnd uppmärksammats. Hur dessa två myndigheters verksamhet kan passas in i en lösning av det slag som nyss presenterats och de åtgärder detta kan behöva föranleda behandlas i detta avsnitt.

5.6.1 Försvarets civilförvaltning

I uppdraget till utredningen ingår att, mot bakgrund av de förslag som lämnas för främst den civila statsförvaltningen, även belysa vilka förändringar som kan behövas på försvarets område avseende t.ex. försvarets civilförvaltnings (FCF) verksamhet. I direktiven och i prop. 1990/91:102 om totalförsvaret uttalas att så långt möjligt organisatoriska särlösningar för försvaret bör undvikas.

Utredningen har därför prövat i vilken utsträckning den huvudsakliga lösning som presenterats i föregående avsnitt, möjliggör att organisatoriska särlösningar i fråga om viss service och administration inom försvaret kan undvikas och vilka förändringar i övrigt detta kan medföra. Den närmare genomgången av FCF:s verksamhet presenteras i bilaga 21.

Utredningen har konstaterat att det inom FCF finns en hög kompetens inom ekonomi- och personaladministration. Produkterna och tjänsterna inom dessa områden motsvarar i princip vad några av de s.k. stabsmyndigheterna tillhandahåller. Utredningen bedömer det som möjligt och lämpligt att inordna dessa uppgifter i den huvudsakliga organisatoriska lösning som presenterats i föregående avsnitt.

En förutsättning härför är dock att försvarsmakten kan ställa rätt krav och efterfråga stöd med rätt egenskaper från stödorgan utanför försvarsmakten. De centrala staberna kan därför särskilt inom ekonomiområdet kompetens- och kapacitetsmässigt behöva förstärkas, så att dessa kan utöva detta ledningsansvar.

Merparten av FCF:s verksamhet inom områdena ekonomi- och personaladministration kan inordnas i servicemyndigheten. Såväl försvarsmakten som den civila statsförvaltningen bör ha fördelar av detta. Bättre förutsättningar bör uppkomma att med bibehållen hög kompetens och utan ogynnsamma kostnadskonsekvenser anpassa denna stödverksamhet till en lägre efterfrågenivå inom försvaret och den civila statsförvaltningen. Av stort värde är också att goda förutsättningar skapas att utnyttja FCF:s kunskaper i fråga om lokala integrerade ekonomi- och personaladministrativa system m. m.

Stabsmyndigheten behöver också ha viss kompetens om förhållandena inom försvarsmakten och försvarsdepartementets verksamhetsområde i övrigt.

Försvarets myndigheter skall förfoga över medel för att skaffa tjänster från bl. a. servicemyndigheten. Det är därför naturligt att servicemyndigheten måste vara lyhörd för de önskemål om produkter och tjänster som försvaret kan ha.

Utredningen har även granskat övriga funktioner vid FCF i syfte att klarlägga om även andra uppgifter kan samordnas med verksamhet inom statsförvaltningen i övrigt. Utredningen har då valt att först pröva vilken verksamhet som naturligt bör vara kvar inom försvarsmakten. Enligt utredningens bedömning är det främst stöd avseende värnpliktsområdet, FN-verksamhet och patentfrågor som framdeles bör höra till försvarsmakten. Det bör kunna utredas i särskild ordning hur denna verksamhet organisatoriskt bör inordnas i försvarsmakten. I bilaga 21 presenterar utredningen diskussionsvis några tänkbara lösningar.

Efter denna prövning av FCF:s verksamhet återstår verksamheten med rättsliga angelägenheter. Denna verksamhet har knappast någon naturlig anknytning till någon annan försvarsmyndighet eller till försvarsmakten. Med fördel bör den i stället kunna föras över till kammarkollegiet som bör kunna erbjuda en professionell miljö där både personalen och verksamheten kan utvecklas.

5.6.2 Länsstyrelsernas organisationsnämnd

I direktiven anges att även andra myndigheter än de s. k. stabsmyndigheterna lämnar stöd och service. Som exempel anges att länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) bistår länsstyrelserna. I direktiven anges också att utredningen kan behandla verksamhet vid andra myndigheter än de som primärt ingår i uppdraget. I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 15) anges att behovet av LON:s insatser påverkas av den organisationsförändring som nu genomförs på länsstyrelseområdet och att behovet av insatser efter hand kan förväntas minska. Vidare anges att

verksamheten vid LON har en koppling till de frågor som behandlas av denna utredning och att LON:s roll och verksamhet skall övervägas i det sammanhanget.

Mot denna bakgrund har utredningen prövat LON:s roll och verksamhet utifrån i huvudsak motsvarande utgångspunkter som övriga myndigheter som ingår i översynen. Den närmare genomgången av LON:s verksamhet presenteras i bilaga 22.

Utredningen kan konstatera att LON främst lämnar stöd till länsstyrelserna inom i huvudsak samma administrativa områden som de andra stabsmyndigheterna. Regeringens behov av stöd från LON regleras i nämndens instruktion, vilket bl. a. innebär att LON har att utföra och medverka i utredningar.

Av genomgången framkommer att länsstyrelserna särskilt efterfrågar stöd för att utveckla sin nya roll och i samband med den nya budgetprocessen. Länsstyrelserna prioriterar även stödinsatser av mer generell karaktär, liknande dem som övrig statsförvaltning efterfrågar. Även om länsstyrelserna vill föra en tätare dialog med regering och departement, anses det dock angeläget att en samlad länsstyrelsekompetens i någon form finns att tillgå.

När LON:s produkter och tjänster fördelas på enheter i den nya stödorganisationen innebär det att en servicemyndighet och olika konsultföretag kan ge stöd till länsstyrelserna. I fråga om servicemyndigheten rör det sig främst om ekonomiadministrativa tjänster. På ADB-området finns för länsstyrelserna redan ett konsultföretag etablerat, nämligen LänsData AB. Stöd till regeringen och dess kansli kan tillhandahållas av en stabsmyndighet och av enskilda länsstyrelser.

Länsstyrelserna bör också kunna ta ett ökat ansvar för sina angelägenheter och bl. a. utnyttja möjligheter till samordning i länen och till ökat regionalt samarbete. Regeringen kan också uppdra åt enskilda länsstyrelser att handha vissa serviceuppgifter åt samtliga länsstyrelser.

Uppgifter kring diarie- och arkivfrågor bör kunna återgå till riksarkivet. Om vissa uppgifter får nya huvudmän, som t. ex. handels- och föreningsregistret vilket nyligen föreslagits av statskontoret, underlättas anpassningen till den nya stödorganisationen.

I sammanhanget kan också övervägas om inte genomförandet av länsstyrelsereformen och införandet av den nya budgetprocessen gör att regeringen behöver förstärkt stöd för att följa och stödja denna utveckling. Uppgifterna är dock av helt annan karaktär än de som utförs av LON. Vidare kan det vara viktigt att övergångsvis hålla samman förändringsarbetet och att utveckla ägar- eller förvaltarfunktionen i förhållande till länsstyrelserna. En möjlig lösning är att en särskild, tillfällig stabsfunktion i eller i nära anslutning till regeringskansliet står till förfogande för det statsråd som svarar för länsstyrelserna.

Inom länsstyrelseområdet söker LON hålla kompetens inom en rad specialiteter. LON har en personalstyrka på mindre än 20 personer. Det betyder att kompetensen inom varje område bärs upp av endast en eller två personer. En sådan organisation är ofrånkomligen mycket sårbar och knappast långsiktigt livskraftig. Förutsättningarna att upprätthålla och

vidareutveckla kompetensen — och därmed att ge avnämarna ett gott stöd — är mycket gynnsammare om verksamheten kan inordnas i främst en större servicemyndighet med bred och djup kompetens. I en sådan efterfrågestyrd organisation är det också naturligt att behoven hos en kundkrets bestående av 24 länsstyrelser nogga uppmärksammas.

Sammantaget bör regeringens och länsstyrelsernas behov av stöd väl kunna tillgodoses med nu beskrivna åtgärder.

SOU 1991:40
Marknads-
modellen

I detta kapitel beskrivs mer i detalj hur den organisation bör utformas, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna. Inledningsvis beskrivs var och en av de nya institutionerna med avseende på bl. a. uppgift, form, verksamhet och finansiering. Därefter presenteras bedömningar av hur de nya institutionerna initialt bör dimensioneras. Avslutningsvis lämnas synpunkter på hur övergången till den nya organisationsstrukturen kan gå till.

6.1 Servicemyndigheten

Uppgift och verksamhetsform

Servicemyndighetens uppgift är att erbjuda statliga myndigheter m. fl. administrativa tjänster mot ersättning. Servicemyndigheten skall främst söka erbjuda tjänster och produkter som är speciella för statsförvaltningen och på områden där marknadsförhållandena är sådana att valmöjligheterna är starkt begränsade eller utbudet eljest otillräckligt. Produkter och tjänster skall tillhandahållas med lämplig kvalitet och på ett kostnadseffektivt sätt. Verksamheten skall bedrivas på myndigheternas villkor och i syfte att tillgodose deras behov och efterfrågan. De små och medelstora myndigheternas behov av stöd av olika slag bör särskilt uppmärksammas. Det nyligen träffade pensionsavtalet kan komma att påverka innehåll och former för de pensionsadministrativa uppgifterna.

Servicemyndigheten bildas för att så långt möjligt säkra utbudet av vissa produkter. Med utgångspunkt i kärnverksamheten är det naturligt att servicemyndigheten successivt utvecklar och erbjuder produkter och tjänster som är särskilt anpassade till statsförvaltningens behov och efterfrågan. Sådana produkter och tjänster kan bidra till att kompensera verksamhet som efter hand överläts till marknaden att erbjuda. Servicemyndigheten har inte till uppgift att på regeringens uppdrag föra ut en viss förvaltningspolitik till myndigheterna.

Verksamhet

Servicemyndigheten bör särskilt

- erbjuda myndigheter stöd vid utveckling och anpassning av resultatmätt och uppföljningssystem,
- erbjuda myndigheter löne- och personaladministrativa system,
- erbjuda myndigheter ekonomiadministrativa system,
- erbjuda myndigheter service i övrigt inom de ekonomi- och personaladministrativa områdena (t. ex. utformning av kontoplaner, ekonomisk redovisning, bokslut, lönerapportering och tillfällig utlåning av personal),
- tillhandahålla myndigheter pensions- och grupplivadministration,
- erbjuda myndigheter kontorsadministrativa system,
- erbjuda myndigheter stöd vid upphandling av ADB-utrustning, pro-

- gram och ADB-tjänster (t.ex. genom att tillhandahålla avropsavtal, ramavtal och standardavtal samt medverka i enskilda anskaffningar),
- erbjuda myndigheter tillämpningsanpassat stöd i frågor om ADB-säkerhet, offentlighet och sekretess samt personregister och integritet,
 - erbjuda myndigheter stöd vid val av tekniska lösningar på ADB-området (t.ex. i fråga om leverantörsberoende teknik, kommunikation och tillämpningar),
 - ta till vara myndigheternas intressen vad gäller utveckling och införande av standards och normer på det informationsteknologiska området,
 - lämna information till myndigheterna om gällande standards och tekniska normer på ADB-området,
 - erbjuda myndigheterna utbildning på ADB-området,
 - bedriva utvecklingsarbete inom verksamhetsområdet,
 - erbjuda system för ekonomisk redovisning och löneutbetalning under krigsförhållanden.

Finansiering

Servicemyndigheten skall arbeta på uppdrag av myndigheter m. fl. Aktiv bearbetning av kunder utanför den statliga sektorn förutsätts normalt inte förekomma. Verksamheten bör vara intäktsfinansierad (s. k. 1 000-anslag). Servicemyndigheten bör disponera en rörlig kredit och kunna fondera överskott. Tjänsterna skall erbjudas på villkor som ger full kostnadstäckning. Varje verksamhetsgren bör utgöra en egen resultatenhet. Vid prövningen av beslutsordningen för avgiftssättning bör strävan vara att servicemyndigheten själv fastställer avgifterna. Därmed läggs kostnads- och intäktsansvaret odelat på servicemyndigheten. Styrelsen bör fastställa grunder för taxor m. m. Servicemyndigheten kan motta bidrag från staten eller annan för viss verksamhet eller för särskilda utvecklingsprojekt.

Organisation

Servicemyndigheten bör bildas genom att till den nya myndigheten förs verksamheten vid SPV och den del av verksamheten vid RRV:s ekonomiska avdelning som innefattar förvaltning och utveckling av system S m. m. (enheten för system S, enheten för systemutveckling och del av enheten för ekonomisystem). Till servicemyndigheten bör vidare föras verksamheten vid kammarkollegiets enhet för administrativ service, huvuddelen av statskontorets IT- och upphandlingsverksamhet samt ansvaret för viss kursverksamhet vid SIPU avseende ekonomi- och personaladministration. Till servicemyndigheten bör också föras verksamhet från FCF (merparten av internprogram 1: personaladministrativt stöd och värnpliktsförmåner, internprogram 2: utveckling och användning av PA-system samt internprogram 3: ekonomisk redovisning) samt viss verksamhet vid LON.

Den verksamhet som avses ingå i servicemyndigheten bedrivs för närvarande på olika platser i landet. En omlokalisering av verksamhet riskerar medföra att värdefull kompetens förloras. Utredningen föreslår därför

ingen omlokalisering. Servicemyndigheten förutsätts således bedriva verksamhet i Karlstad, Stockholm och Sundsvall.

SOU 1991:40
Förslag

Servicemyndigheten skall tillgodose avnämarnas gemensamma och enskilda intressen. Myndigheterna bör därför vara väl företrädade i organisationens styrelse.

6.2 Arbetsgivarorganisationen

Uppgift och verksamhetsform

Organisationen har till uppgift att ta till vara olika statliga institutioners intresse som arbetsgivare. Inledningsvis kan förhandlingsområdet förutsättas i huvudsak motsvara dagens. Nya verksamhetsformer aktualiseras för statlig verksamhet, vilket på sikt och på olika sätt kan påverka förhandlingsområdet. Organisationen ger medlemmarna stöd inom det arbetsgivar- och personalpolitiska området. Statliga myndigheters medlemsskap i arbetsgivarorganisationen bör normalt föreskrivas av regeringen i respektive myndighets instruktion eller på annat lämpligt sätt.

Verksamhetsformen skall tillgodose medlemmarnas krav på inflytande över verksamheten och målen för denna. Den naturliga verksamhetsformen är en ekonomisk förening men under en övergångstid är även en anpassad uppdragsmyndighet tänkbar.

I avvaktan på att ett effektivt system för myndighetsvisa utgiftsramar utformas, behålls den ordning som innebär att regeringen och riksdagen skall godkänna vissa avtal om anställningsvillkor.

Verksamhet

Arbetsgivarorganisationen bör särskilt

- ta till vara och främja medlemmarnas intressen som arbetsgivare,
- för medlemmarnas räkning förhandla och sluta kollektivavtal med de arbetstagarorganisationer som staten normalt sluter avtal med,
- på begäran bistå medlemmarna vid lokala förhandlingar och vid stridsåtgärder,
- kunna företräda arbetsgivaren i arbetsdomstolen eller allmän domstol,
- verka för ett gott förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare i syfte att främja medlemmarnas verksamhet,
- utreda och utveckla frågor som är av intresse för ett gemensamt arbetsgivaragerande samt verka för ett enhetligt uppträdande i kollektivavtalsfrågor,
- utveckla och tillhandahålla löne- och personalstatistik,
- på begäran bistå medlemmarna med råd om hur personalfrågor kan hanteras vid organisations- och strukturförändringar,
- bevaka medlemmarnas arbetsgivarintresse i förhållande till regeringen och andra arbetsgivarorganisationer samt utbildnings-, arbetsmarknads- och arbetsmiljöorgan (t.ex. i fråga om kompetensförsörjning, arbetskraftsfrågor vid anpassning till EG, lednings- och organisationsutveckling samt arbetsmiljö),

- bevaka medlemmarnas intressen hos fonder och arbetslivsorgan,
- utföra samhällsekonomisk bevakning och analys,
- utveckla arbetsgivar- och personalpolitik i frågor som är av intresse för medlemmarna samt ge råd och utbildning i syfte att främja medlemmarnas intresse som arbetsgivare (t. ex. avseende lön, belöningsformer, arbetsmiljö, personal- och chefsförsörjningsfrågor, arbetsrätt och avtalstolkning),
- till regeringen lämna statistik och kostnadsberäkningar med anledning av löneavtal (t. ex. för närvarande underlag för omräkning av lönemedel, löne- och kostnadsindex och försvarsprisindex).

Finansiering

Verksamheten finansieras med medlemsavgifter. Beräkningsgrunder och avgiftssatser för dessa beslutas av organisationen. För tilläggstjänster anpassade till en enskild medlems behov uttas kostnadstäckande ersättning. Om verksamhetsformen uppdragsmyndighet väljs kan organisationen behöva disponera en rörlig kredit.

Organisation

Arbetsgivarorganisationen bör bildas på grundval av SAV:s verksamhet. Organisationens olika styrande organ bör utgöras av företrädare för medlemmarna.

6.3 Konsultföretaget

Uppgift och verksamhetsform

Konsultföretaget är ett av staten i vart fall inledningsvis helt ägt aktieföretag. Företaget tillhandahåller statliga myndigheter och andra kunder konsult- och kompetensutvecklingstjänster. Företaget får inom sitt verksamhetsområde bedriva tjänsteexport.

När konsultföretaget har bildats skall det ha samma relation till myndigheterna som andra konsultföretag.

Verksamhet

Under förutsättning att lönsamhet nås kan konsultföretaget förmodas erbjuda tjänster avseende bl. a.

- verksamhetsutveckling,
- lednings- och chefsutveckling,
- personalutveckling och personaladministration,
- ADB,
- information och kommunikation,
- ekonomi och redovisning,
- kompetensutveckling inom verksamhetsområdet.

Finansiering

Verksamheten finansieras med marknadsmässiga ersättningar från kunderna. Ägaren tillskjuter nödvändigt eget kapital. Företaget får inte några bidrag från regeringen. Tjänster åt regeringskansliet kan erbjudas på marknadsmässiga villkor om detta i det enskilda fallet är förenligt med företagets intresse. Liksom andra konsultföretag kan företaget komma att erbjuda tjänster på områden där statliga organisationer bedriver avgiftsfinansierad verksamhet.

Organisation

Konsultföretaget bör bildas på grundval av den verksamhet som SIPU bedriver. Ansvaret för vissa fasta kurser på de ekonomi- och personaladministrativa områdena bör föras över till servicemyndigheten. I konsultföretagets styrelse bör ingå företrädare för ägaren och personer som kan bidra till att främja bolagets intressen.

6.4 Revisionsmyndigheten

Uppgift och verksamhetsform

Revisionsmyndigheten har till uppgift att på uppdrag av regeringen utföra revision av statliga myndigheter m. fl.

Verksamhet

Revisionsmyndigheten bör särskilt

- granska myndigheters årsredovisning i syfte att bedöma om den är rättvisande och varje år till regeringen avge revisionsberättelser,
- granskningen skall göras enligt god revisionssed i staten,
- granska myndigheters upphandling av produkter och tjänster,
- granska hur statsbidrag används av mottagarna i den mån de är redovisningsskyldiga för bidragen gentemot staten eller särskilda föreskrifter meddelats om bidragens användning,
- granska statliga stiftelsers årsredovisning om stiftelsernas stadga föreskriver det och avge revisionsberättelse,
- i anslutning till granskningen av affärsverkens årsredovisningar också granska verkens koncernredovisning och avge revisionsberättelser till regeringen,
- årligen till regeringen redovisa en sammanställning och översiktlig analys av resultatet av den löpande och årliga revisionen av myndigheters redovisning,
- genomföra egeninitierad effektivitetsinriktad analys och granskning av

- statlig verksamhet samt anmäla resultat av vikt till regeringen (förvaltningsrevision),
- genomföra effektivitetsinriktad analys, utvärdering och granskning av statlig verksamhet på särskilt uppdrag av regeringen.

Finansiering

Regeringen upphandlar revision av statliga myndigheters m. fl. redovisning från bl. a. revisionsmyndigheten. Regeringen kan också uppdra åt auktoriserat revisionsbolag att genomföra revision av statliga myndigheters och institutioners redovisning.

Granskning av statliga myndigheters redovisning bör finansieras med arvode för varje revisionsuppdrag. Så snart någon kunskap vunnits om revisionskostnaderna för de olika myndigheterna bör revisionsarvodet debiteras granskad myndighet m. m.

Den årliga sammanställningen och analysen av redovisningsrevisionens erfarenheter bör finansieras som ett särskilt uppdrag från regeringen. Den skall även innefatta erfarenheter som framkommer vid auktoriserade revisionsbolags revision av statliga myndigheter. Detta förutsätter naturligtvis kontakter med de ansvariga revisorerna.

Egeninitierad effektivitetsinriktad analys och granskning (förvaltningsrevision) bör finansieras på sådant sätt att verksamhetens självständighet och integritet säkerställs. Detta kan ske genom anslagsfinansiering och genom att en flerårig planeringsram läggs fast.

Effektivitetsinriktad analys, utvärdering och granskning av viss verksamhet, som sker på särskilt uppdrag av regeringen, bör finansieras med ersättningar. Revisionsmyndigheten kan behöva disponera en rörlig kredit.

Organisation

Revisionsmyndigheten bör bildas på grundval av den verksamhet som utförs vid RRV:s avdelning för redovisningsrevision och avdelning för förvaltningsrevision. Med hänsyn till att redovisningsrevisionens innehåll avses vidgas torde viss omfördelning av resurser till redovisningsrevisionen vara nödvändig. Vissa uppgifter avseende statlig upphandling bör föras från avdelningen för förvaltningsrevision till stabsmyndigheten. I propositionen (prop. 1990/91:87) om näringspolitik för tillväxt aviseras ombildning till aktiebolag av vissa affärsverk. Överväganden kan behövas om hur detta påverkar möjligheterna för revisionsmyndigheten att vara revisor enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen.

6.5 Stabsmyndigheten

Uppgift och verksamhetsform

Stabsmyndigheten har till uppgift att tillhandahålla regeringen och dess kansli stöd i olika former och på olika områden. Stabsmyndigheten för-

medlar de förvaltningspolitiska intentionerna till myndigheterna. Som led i detta arbete kan stabsmyndigheten lämna myndigheter allmänna råd, utbildning och information.

SOU 1991: 40
Förslag

Verksamhet

Stabsmyndigheten bör särskilt

- utföra beräkningar av statsbudgetens inkomster, utföra budgetprognoser, sammanställa statsbudgetens utfall och utforma finansstatistik samt analysera, förklara och informera om resultaten,
- utveckla metoder för statlig redovisning, finansiering och anslagskonstruktioner samt besluta föreskrifter och lämna myndigheterna allmänna råd, utbildning och information på dessa områden,
- pröva om ekonomisystem som en myndighet önskar använda uppfyller de centrala krav som finns,
- göra avstämningar av betalningsströmmar på statsverkets checkräkning och av statskassans saldo och utföra analyser i anslutning härtill samt utveckla metoder och besluta föreskrifter samt lämna allmänna råd, utbildning och information på betalnings- och kassahållningsområdet,
- föra register över statliga avgifter och pröva avgifter som används i statlig verksamhet samt besluta föreskrifter, lämna allmänna råd, utbildning och information på området,
- bevaka behovet av och besluta föreskrifter samt lämna myndigheter allmänna råd, utbildning och information i fråga om statlig upphandling,
- utföra metodutveckling samt lämna allmänna råd, utbildning och information avseende den nya budgetprocessen,
- biträda med analys och planering av förnyelsen av den statliga verksamheten,
- utveckla metoder för resultatstyrning och resultatanalys samt lämna allmänna råd, utbildning och information på området,
- lämna råd vid beställning, genomförande och tolkning av resultatanalyser,
- göra analyser, lämna råd och förslag när det gäller verksamhetsmål, resultatanalys och resultatmått samt styrnings-, planerings- och uppföljningssystem avseende en myndighet, en sektor eller ett sektorsövergripande område,
- göra analyser, lämna råd och förslag när det gäller förvaltningsstruktur, ansvarsfördelning och finansiering inom en viss sektor,
- göra analyser, lämna råd och förslag när det gäller organisationsstruktur, ledning och styrning avseende en viss myndighet samt utformningen av ett visst statsbidrag,
- biträda med att forma datapolitiken för statsförvaltningen och att förmedla denna till myndigheterna,
- bevaka och analysera behov av samt föreslå åtgärder på ADB-området (t.ex. föreskrifter, utvecklingsprojekt, infrastruktur, ADB-säkerhet, ofentlighet och sekretess, personregister och integritet),

- ta initiativ och eventuellt bidra till finansiering av visst standardiseringsarbete eller utvecklingsprojekt,
- uppmärksamma strategiska ADB-investeringar tidigt i planeringsprocessen,
- lämna allmänna råd och information om ADB-frågor i statsförvaltningen,
- lämna stöd vid prövning av myndigheters ADB-investeringar.

Finansiering

En del av verksamheten bör finansieras med årliga uppdrag som lämnas i regleringsbrevet. För dessa uppgifter bör preciseras vilka produkter och tjänster som skall framställas och vilka resultat som förväntas. Resurser bör anvisas för varje produkt eller grupp av produkter. Resurser kan också ges för egeninitierad verksamhet.

Rådgivning och biträde till regeringskansliet av i varje särskilt fall liten omfattning bör finansieras som ett samlingsuppdrag som lämnas i regleringsbrevet. Redovisning bör göras av hur detta stöd utnyttjas.

Analys- och utredningsuppdrag samt andra uppdrag från regeringen eller dess kansli av någon omfattning bör finansieras med ersättningar i samband med att uppdraget lämnas eller slutrapporteras.

Stabsmyndigheten kan behöva disponera en rörlig kredit.

Organisation

Stabsmyndigheten bör bildas på grundval av verksamhet som i RRV:s ekonomiska avdelning bedrivs vid enheterna för ekonomisk information, avgifter, redovisning och finansiering, resultatstyrning och del av den verksamhet som bedrivs vid enheten för ekonomisystem samt del av den verksamhet i fråga om statlig upphandling som bedrivs vid RRV:s enhet för förvaltningsrevision inom utrikesdepartementets område samt av upphandlings- och regelfrågor. Stabsmyndigheten bör vidare bildas på grundval av statskontorets utredningsverksamhet och förvaltningsekonomiska verksamhet samt en mindre del av verkets IT-verksamhet. Viss kompetens om förhållandena på försvarsdepartementets verksamhetsområde bör finnas i stabsmyndigheten. Förslag från konkurrenskommittén (C 1989:03) kan komma att beröra organisationen av föreskriftsgivande och information avseende statlig upphandling.

Stabsmyndigheten skall biträda regeringskansliet och vara nära länkad till verksamheten i detta. Någon egen profil mot omvärlden behöver den inte ha. För att skapa denna närhet bör stabsmyndigheten ha en styrelse vari ingår ett antal statssekreterare. Med nuvarande organisation av regeringskansliet kan ordförandeskapet alternera mellan t.ex. statssekreterarna i finans- och civildepartementen. Även i övrigt bör representationen växla mellan departementen.

I avsnitt 3.7 om dimensionering, finansiering och efterfrågestyrning beröres allmänt synsättet när en efterfrågestyrd organisation skall bildas och inleda sin verksamhet. Jag återkommer nu till hur detta kan tillämpas när den organisation skall formas som jag föreslår skall ge stöd åt regeringen och myndigheterna i ledningen och utvecklingen av den statliga verksamheten.

6.6.1 Besparing

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 15) uttalade föredraganden att utredningens förslag bör innebära en minskning med minst 50 milj. kr. av de sammanlagda anslagen till den verksamhet som utreds. I kompletteringspropositionen (prop. 1990/91:150 bil. II:12) uttalar föredraganden att utredningens förslag bör leda till en förändrad arbetsinriktning och effektivisering av verksamheterna som samtidigt möjliggör besparingar på statsbudgeten med minst 50 milj. kr.

För budgetåret 1991/92 har berörda myndigheter och verksamheter följande ungefärliga budgetar (milj. kr.).

Myndighet	Anslag	Intäkter	Budget
Statskontoret	90	17	107
RRV	153	97	250
SAV	57	23	80
SPV	—	140	140
SIPU	13	87	100
Kammarkollegiet			
— adm. service	—	10	10
LON	13	—	13
FCF — ea, pa	29	28	57
Summa	355	402	757

Anm. Budgeten för FCF omfattar internprogram (IP) 1 PA-stöd exkl. stöd till värnpliktiga samt tvister och förhandlingar, IP 2 Drift och utveckling av PA-system samt IP 3 Ekonomisk redovisning exkl. avveckling av system F/S 2.

En besparing med minst 50 milj. kr. av den anslagsfinansierade verksamheten vid berörda myndigheter motsvarar ca 14% av den samlade anslagsvolymen. Det kan noteras att något mer än hälften av de berörda myndigheternas verksamhet redan finansieras med intäkter från dem som använder organisationernas tjänster.

I utredningens grundläggande synsätt om marknadsanpassning av verksamheten ingår att på detta område efterfrågestyrning av produktionen leder till effektivitetshöjningar. Om konkurrens finns med andra leverantörer kan särskilt stora effektivitetsvinster förväntas uppkomma. Effektivitetsvinsterna uppnås genom att de produkter och tjänster som erbjuds till sin utformning och volym anpassas till vad uppdragsgivarna eller beställarna faktiskt önskar. Vidare påverkar den finansieringsform som följer med efterfrågestyrningen den produktivitet med vilken de enskilda uppdragen utförs. Sammantaget är det, enligt min bedömning, fråga om vä-

sentliga effektiviseringar av verksamheten och besparingar hos användarna som kan nås.

I efterfrågestyrningen ligger att avnämarna, dvs. i detta fall regeringen och dess kansli samt myndigheterna, förfogar över köpkraft med vilken stöd av olika slag och i olika former kan anskaffas. Avnämarna kan använda sina resurser på olika sätt, t.ex. för att skaffa stöd från olika leverantörer, de kan anpassa volymen och de kan i ökad eller minskad utsträckning utföra verksamhet i egen regi.

Detta betyder att det inte är möjligt för utredningen att med större precision ange hur stor efterfrågan — totalt och på olika områden — som regeringen och myndigheterna kommer att rikta mot de produkter och tjänster, som de nya enheterna i stödorganisationen erbjuder. Omvänt är det därmed också svårt att med större precision uttala sig om på vilka områden som begränsningar av verksamheten faktiskt kommer att ske jämfört med dagens förhållanden.

Med hänsyn till att det är efterfrågan som framdeles skall avgöra verksamhetsvolymen, framstår det egentligen inte som meningsfullt att i administrativ ordning och på förhand ange vilken besparing som uppkommer. Samtidigt innebär onekligen övergång från anslagsfinansiering till ökad användning av efterfrågestyrning att betydande effektiviseringar bör kunna göras redan i samband med att övergång sker till det nya systemet. Av planeringsskäl och av personaladministrativa skäl är det också nödvändigt att för övergångsögonblicket ha fasta utgångspunkter i några avseenden. Av dessa anledningar anser jag att det trots allt är rimligt att tillfälligt utsätta de nya organisationerna för visst i administrativ ordning angett rationaliseringstryck.

Mot bakgrund av den betydande effektivitetshöjning som med motsvarande medel åstadkommit i t.ex. postverkets interna administrativa service och vad som uppges ha nåtts vid omstrukturering av centrala stödfunktioner i stora företag, bör det även på här aktuellt område inte vara särskilt svårt att nå en betydande effektivisering. Enligt min bedömning bör det vara helt möjligt att samtidigt förbättra stödet till regeringskansliet och myndigheterna och nå en ekonomisk besparing av den storleksordning som regeringen förväntar sig.

Frågan kan resas om det inte är skäligt att i detta sammanhang begära att besparingar skall åstadkommas också i verksamhet som är intäktsfinansierad. Vid bedömningen av denna fråga bör observeras att den omställning och minskning av den statliga administrationen med 10% under tre år, som nu pågår, indirekt kommer att leda till en efterfrågestyrd volymminskning och en kostnadspress på vissa områden i den nu intäktsfinansierade serviceverksamheten. Dessutom får med utredningens synsätt förutsättas att nu intäktsfinansierad verksamhet redan drivs med relativt sett högre effektivitet än anslagsfinansierad verksamhet. Dessa omständigheter talar för att det, enligt min mening, vore oskäligt att i detta sammanhang begära en motsvarande besparing i den intäktsfinansierade verksamheten. Anledning finns dock att noga uppmärksamma avgiftsändringar som kan komma att aktualiseras i denna verksamhet. Vidare finns skäl att upp-

märksamma de besparingar som uppkommer när två myndighetsadministrationer bortfaller.

SOU 1991:40
Förslag

Av sammanställningen i det föregående framgick att den nuvarande direkta anslagsfinansieringen av stödtjänster uppgår till 355 milj. kr. Reducerat med den ekonomiska besparingen som skall åstadkommas bör återstående belopp tillföras regeringen och myndigheterna för att dessa skall kunna skaffa det stöd de behöver.

Av tillgängliga anslagsmedel på 355 milj. kr. bör, enligt min mening, 55 milj. kr. förutsättas kunna sparas. Ökningen i förhållande till de 50 milj. kr. som nämnts i propositioner motiverar jag bl. a. med att FCF och LON nu ingår i översynen. Återstående 300 milj. kr. bör fördelas till regeringen och myndigheterna att användas för att i olika former anskaffa det stöd dessa anser sig behöva.

Till regeringens disposition bör ställas ca 175 milj. kr. att användas för att finansiera uppdrag till främst revisionsmyndigheten och stabsmyndigheten. Myndigheterna bör tillföras ca 125 milj. kr. att användas för att främst finansiera tjänster från servicemyndigheten och arbetsgivarorganisationen. För myndigheterna (exkl. affärsverk) motsvarar det i genomsnitt ca 600 kr. per årsarbetskraft. Det är rimligt att små myndigheter får ett något större belopp. Vidare bör i vart fall de mindre länsstyrelserna och försvarets myndigheter kunna få ett något större belopp, med hänsyn till att LON och FCF för närvarande lämnar anslagsfinansierade s. k. gratis-tjänster till dessa grupper. Ekonomifunktionen i försvarsmaktens ledning kan också behöva förstärkas.

För att ge en uppfattning om de nya organisationernas storlek kan det vara av visst värde att söka göra en bedömning av hur beställningar motsvarande de (355 – 55) 300 milj. kr., som nu är anslagsfinansierade, och de 402 milj. kr., som nu är intäktsfinansierade, kan komma att ta sig uttryck i efterfrågan på produkter och tjänster som erbjuds av de olika enheterna i den nya stödorganisationen. Med hänsyn till vad som tidigare sagts om svårigheten att på förhand uttala sig om en efterfrågestyrd verksamhets omfattning präglas självfallet varje sådan bedömning av avsevärd osäkerhet. En överslagsmässig bedömning presenteras dock i följande sammanställning (milj. kr.).

Organisation	Omsättning	Varav 1991/92 anslagsfinansierad
Servicemyndigheten	322	70
Arbetsgivarorganisationen	73	50
Konsultföretaget	93	6
Revisionsmyndigheten	140	100
Stabsmyndigheten	74	74
Summa	702	300

Det förhållandet att en produktionsvolym – eller snarare en kostnad – motsvarande 55 milj. kr. dras ur systemet måste rimligen förutsättas medföra att antalet anställda i de fem nya organisatoriska enheterna minskar jämfört med nuvarande organisation. De nya enheterna måste bemanas för att kunna fullgöra de avsedda uppgifterna. Det är dock angeläget

att den initiala personalstyrkan i var och en av enheterna inte blir större än att goda förutsättningar finns för att efterfrågan på tjänster från början skall förslå till att ge ett tillfredsställande kapacitetsutnyttjande. Ledningarna i de nya organisationerna skall inte medvetet försättas i den situationen att deras krafter från början främst behöver inriktas på att minska och omstrukturera personalstyrkan. En överdimensionering skulle vidare leda till att skulder skulle börja byggas upp i de olika enheterna. Även detta skulle onödigtvis tynga verksamheten. En annan och naturlig sak är att ledningarna skall svara för att en löpande och successiv anpassning av produktionen och resurserna sker i anslutning till att efterfrågan förändras.

En kostnadsminskning med 55 milj. kr. kan bedömas motsvara en minskning av personalstyrkan med ca 155 årsarbetskrafter. Lönekostnaden har då antagits i genomsnitt vara 300 000 kr. och vissa personalnära omkostnader 50 000 kr. per årsarbetskraft. I syfte att nå en ökad flexibilitet finns skäl för att en något större personalminskning görs. Ökade resurser kan då disponeras för att tillgodose skiftande behov genom att köpa externa tjänster. Den nuvarande personalstyrkan i de berörda myndigheterna framgår av följande sammanställning.

Myndighet	Anställda	Årsarbetskrafter
Statskontoret	215	202
RRV	370	360
SAV	132	113
SPV	300	275
SIPU	155	142
Kammarkollegiet		
— adm. service	30	25
LON	17	18
FCF — ea, pa	86	82
Summa	1 305	1 217

Anm. Antal anställda i mars 1991 har definierats på det sätt som anges i regeringens direktiv för myndigheternas anslagsframställningar. Antal årsarbetskrafter har definierats som antal löneutbetalningar i mars 1991 justerat med tjänstgöringsgrad samt reducerats med långtidssjuka och lönebidragsanställda.

Efter en minskning med ca 155 årsarbetskrafter kan följande planeringsramar för organisationen i var och en av de nya institutionerna bedömas vara rimliga.

Institution	Planeringsram årsarbetskrafter
Servicemyndigheten	395
Arbetsgivarorganisationen	95
Konsultföretaget	130
Revisionsmyndigheten	225
Stabsmyndigheten	130
Reserv	85
Summa	1 060

Mot bakgrund av vad jag har anfört i det tidigare, anser jag att det är motiverat att dimensionera de nya institutionerna med viss försiktighet.

Dessa bör därför starta med en något mindre organisation än vad som skulle följa av en fullständig fördelning av den överslagsvis angivna samlade volymen årsarbetskrafter. Anpassning kan efter hand ske med ledning av efterfrågesignalerna.

Bemanningen av den initiala organisationen för respektive institution bör därför utgå från den angivna planeringsramen. Reservramen bör kunna tas i anspråk helt eller delvis om det visar sig att goda förutsättningar finns att få uppdrag och intäkter. På sikt kommer regeringskansliets och myndigheternas efterfrågan på stöd avgöra de olika organisationernas storlek.

Beträffande konsultföretaget bör betonas att den angivna planeringsramen är av annan karaktär än de andra ramarna. Det ankommer på bolagets styrelse att ange de förutsättningar den med ledning av sitt lönsamhetsmål anser lämpliga för den verkställande direktörens verksamhetsplanering och bemanning av organisationen. I och med att den verksamhet som avses redan i dag bedrivs samlat och i konkurrensutsatta former, bör ledningen ha goda förutsättningar att tidigt bedöma om en del av reservramen kan disponeras. Om arbetsgivarorganisationen får associationsformen ekonomisk förening får även dess styrelse ta ställning till dimensioneringen.

6.6.2 Finansiering

Avsikten är att verksamheten i den nya organisationen, som skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna, så långt möjligt till sin inriktning och omfattning skall styras av efterfrågan. Det betyder att de olika avnämarna skall disponera erforderlig köpkraft och avgöra hur de önskar använda den.

När det gäller *myndigheternas efterfrågan* på produkter och tjänster från främst servicemyndigheten, arbetsgivarorganisationen och konsultföretaget bör köpkraft fördelas till alla myndigheter (exkl. affärsverken) i statsförvaltningen. Storleksordningen på det belopp som kan vara aktuellt och några fördelningsgrunder angav jag i det föregående. Resurserna torde i väsentlig mån behövas för att betala avgifter till arbetsgivarorganisationen, utökad avgiftsfinansiering av ekonomi- och personaladministrativa tjänster samt ersättningar för bl. a. informationsteknologiska tjänster.

Efter det första verksamhetsåret bör en genomgång göras av hur myndigheterna har använt det resurstillskott de fått och hur deras anskaffning av produkter och tjänster från stödorganisationen har påverkats av den nya ordningen. En analys kan grundas på information från myndigheterna och enheter i stödorganisationen.

Mot bakgrund av erfarenheter som utredningen gjort, finns skäl att också peka på möjligheten att med en enkät få en samlad bild av de förändringsprojekt som pågår vid myndigheterna.

Vid avgiftsfinansiering riskerar främst små myndigheter att ha svårigheter att frigöra tillräckliga resurser för att anskaffa stöd. Effektiviseringsbehovet är emellertid relativt sett inte mindre vid små myndigheter. Det är därför önskvärt att en del av de resurser som ställs till regeringens disposi-

tion kan användas för att under löpande budgetår vid behov lämna ett bidrag till en liten myndighet, som önskar inleda ett utvecklingsprojekt. Särskilt bör detta kunna ske i den inledande fasen i ett, som det bedöms, större och angeläget förnyelseprojekt.

När det gäller *regeringens och dess kanslis efterfrågan* på tjänster riktas denna främst till revisionsmyndigheten och stabsmyndigheten.

Vad först gäller revision bör resurser under budgetåret 1992/93 hållas samlade på ett anslag som regeringen disponerar. Sammanlagt kan det röra sig om ca 100 milj. kr. Ungefär hälften härav avser redovisningsrevision. Medel bör ställas till revisionsmyndighetens och auktoriserade revisionsbolags förfogande när offert accepterats för revision av en myndighet eller en grupp av myndigheter. Medel bör också ställas till förfogande för uppdraget att lämna en samlad överblick och analys av vad som framkommer vid revisionen. Inriktningen bör vara att från budgetåret 1993/94 medel för revisionskostnaderna skall kunna ingå i de anslag som anvisas de olika myndigheter som skall revideras. Ytterligare ca 50 milj. kr. bör då kunna räknas in i myndigheternas budgetar.

I fråga om av revisionsmyndigheten egeninitierad effektivitetsinriktad analys och granskning bör resurser ställas till förfogande med regleringsbrevet till revisionsmyndigheten. Det kan förutsättas att huvuddelen av den förvaltningsrevisionella verksamheten även i fortsättningen blir egeninitierad.

I fråga om effektivitetsinriktad analys, utvärdering och granskning som sker på särskilt uppdrag av regeringen samt andra utredningsuppdrag som utförs på uppdrag av regeringen, bör resurser hållas samlade på ett anslag som regeringen disponerar. När uppdrag lämnas eller slutrapporteras bör medel ställas till revisionsmyndighetens förfogande.

Ärenden som innefattar uppdrag till revisionsmyndigheten kan antas vara av sådant slag att beslutet föregås av s. k. gemensam beredning.

Även resurser för att anskaffa tjänster från bl. a. stabsmyndigheten bör hållas samman på ett anslag som regeringen disponerar. Inget hindrar att det är samma anslag som där medel för revision m. m. finns.

En hel del resurser bör kunna anvisas till stabsmyndigheten i regleringsbrevet. Ett tydligt uppdrag innefattande uppgifter, resurser, handlingsregler och förväntat resultat bör kunna ges i regleringsbrevet eller i anslutning härtill. Sådana årsvisa uppdrag kan lämnas för åtskilliga av de stödtjänster som nämnts i avsnitt 6.5, exempelvis produktion av ekonomisk information samt bevakning och löpande utveckling av redovisning, betalningar, avgifter och upphandling samt bevakningsuppgifter m. m. på ADB-området.

Vidare bör i regleringsbrevet som ett samlingsuppdrag kunna anvisas medel för rådgivning och annat biträde till regeringskansliet av i varje enskilt fall liten omfattning. En tänkbar gräns är en kostnad på 10 000 eller 20 000 kr. Medlen bör få disponeras av stabsmyndigheten när kostnaden för en stödinsats avräknas mot uppdraget. Resursutnyttjandet skall redovisas i efterhand.

När det gäller analys-, utrednings- och utvecklingsuppdrag av något större omfattning, bör dessa finansieras med medel som ställs till förfogan-

de när uppdraget lämnas eller slutrapporteras. Resurser för detta ändamål bör finnas på anslaget som står till regeringens disposition.

Resurser som står till regeringens förfogande kan direkt — eller kanske framför allt indirekt via stabsmyndigheten — lämnas som bidrag till servicemyndigheten. Syftet är då, som tidigare nämnts, att bidra till finansiering av viss verksamhet eller till viss metodutveckling av för myndigheterna gemensamt intresse, som bedöms angelägen, men som kanske inte kommer till stånd utan ett sådant stöd.

Uppdrag till stabsmyndigheten — eller till annan när det finansieras från det sammanhållna anslaget — kan antas föregås av s. k. gemensam beredning.

Med en indelning av det slag som nu presenterats, kan de olika slag av stöd, som regeringen och dess kansli anser sig behöva, preciseras och fördelas under de rubriker som anges i följande sammanställning. Huvuddelen av uppgifterna och resurserna bör, som markerats, kunna anvisas revisionsmyndigheten och stabsmyndigheten som uppdrag i regleringsbrevet. Hanteringen i regeringskansliet blir därmed enkel och betydande stadga kan ges åt revisions- och stabsmyndigheternas verksamhetsplanering.

Revision m. m.

- Redovisningsrevision (årsvis)
- Av revisionsmyndigheten egeninitierad effektivitetsinriktad analys och granskning (årsvis)
- Uppdrag från regeringen avseende bl. a. effektivitetsinriktad analys, utvärdering och granskning (tillfälligt)

Annat stöd

- Produktionsuppdrag (årsvis)
- Bevakning och löpande utveckling (årsvis)
- Rådgivning (årsvis)
- Analys- och utredningsuppdrag (tillfälligt)
- Metodutveckling (tillfälligt)

Sammantaget innebär mina förslag att betydande belopp kommer att stå till regeringens och dess kanslis förfogande för att skaffa stöd i ledningen och förnyelsen av statsförvaltningen. Om resurserna hålls samman och används för väl preciserade beställningar, kan stor flexibilitet nås i utnyttjandet. Detta ökar också förutsättningarna för att en god behovsanpassning och hög verkningsgrad av stödet skall kunna uppnås.

Ägare av konsultföretaget

Jag föreslår således att huvuddelen av den verksamhet som SIPU för närvarande bedriver skall övertas av ett konsultföretag. Detta företag bör ha aktiebolagsform.

SIPU:s verksamhet har under senare år ekonomiskt gått ihop. Flertalet verksamhetsgrenar utom förlagsrörelsen ger ett positivt resultat. Till följd av att SIPU har verksamhetsformen myndighet, har SIPU dock inte eftersträvat att nå överskott i verksamheten. SIPU får för närvarande anslagsmedel för att täcka kostnader för vissa myndighetsuppgifter m. m. Det är min övertygelse att förutsättningar finns att anpassa och utveckla verksamheten så att den kan nå en för branschen normal lönsamhet. Därigenom kan ett positivt kapitalvärde skapas för ägaren.

Konsultbolagets behov av eget kapital bör i huvudsak kunna tillgodoses genom att SIPU:s rörliga kredit i riksgäldskontoret, statskapitalet och verkskapitalet omvandlas till aktiekapital m. m. Med den form för ägandet som jag i det följande pekar på, blir det aldrig aktuellt med tillskott från statens budget för eventuell förlusttäckning.

Konsultföretaget skall i vart fall inledningsvis vara helt ägt av staten. Därmed aktualiseras frågan om vem som för statens räkning skall förvalta aktierna och svara för de direkta ägarfunktionerna.

Konsultföretaget kan antas under avsevärd tid framöver komma att ha huvuddelen av sina intäkter från svensk och utländsk statsförvaltning. Företaget skall dock, som tidigare betonats, inte vara ett instrument med vilket en viss förvaltningspolitik skall föras ut till myndigheterna.

Vid utformningen av den organisation som skall ge stöd åt regeringen och myndigheterna har jag låtit marknads- och konkurrensförutsättningarna vara vägledande. Därmed framstår det som främmande för mig att servicemyndigheten eller arbetsgivarorganisationen skulle förvalta aktierna och svara för ägarfunktionerna i konsultföretaget. En sådan ordning skulle uppenbarligen leda till intressekonflikter i fråga om i vilken organisation verksamhet skulle bedrivas och en sådan ägare skulle knappast heller kunna besluta om t. ex. kapitaltillskott. Det skulle med andra ord bli en svag ägare och jag avråder bestämt från en sådan lösning.

Staten äger redan ett kommersiellt arbetande konsultföretag, nämligen SKD-företagen AB. Detta företag, som har ca 1 000 anställda, har tillkommit genom en sammanläggning av Statskonsult AB och DAFA Data AB. Ungefär hälften av intäkterna kommer från uppdrag som utförs åt statliga myndigheter och affärsverk. Aktierna i detta företag förvaltas av civildepartementet. SKD-företagen är numera att betrakta som en statlig investering. Frågan är då vilken relation som bör råda mellan det nya konsultföretaget och SKD-företagen.

Även om SIPU för närvarande erbjuder huvuddelen av sina produkter och tjänster i konkurrens med andra konsultföretag m. m., innebär ändå övergången från myndighetsformen till bolagsformen en grundläggande förändring av villkoren som otvivelaktigt är förenad med marknads- och resursmässiga risker av olika slag. Jag anser därför att de bästa förutsätt-

ningarna att lyckas, skapas om ändringen av verksamhetsformen inte kombineras med en eventuell genomgripande omstrukturering av verksamheten. Jag anser därför inte att det nya konsultföretaget – samlat eller splittrat – bör införlivas med SKD-företagen.

De två företagens skilda marknadsinriktningar talar också emot att låta det nya konsultföretaget ingå som en del i SKD-företagen.

Det är självfallet viktigt att ett så stort konsultföretag som SKD-företagen har en eller flera ägare som kan främja företagets kommersiella utveckling i olika avseenden. Enligt min bedömning erbjuder ett departement i allmänhet inte de bästa förutsättningar härför. I det nybildade statliga förvaltningsaktiebolaget Fortia förvaltas statens aktier i främst industriföretag. Fortia har för närvarande ingen särskild kompetens i fråga om tjänsteproducerande företag.

Jag anser därför att det bör övervägas att bilda ytterligare ett statligt förvaltningsaktiebolag, som kan få till uppgift att förvalta aktier i tjänsteföretag som helt eller delvis ägs av staten. Ett sådant förvaltningsbolag bör verka som en aktiv ägare, men inte ha någon operativ roll. Till ett sådant bolag kan statens aktier i SKD-företagen AB överföras i ett första steg.

Vad så gäller det nya konsultföretaget anser jag att även aktierna i detta bör överföras till det nya förvaltningsbolaget. SKD-företagen och det nya konsultföretaget skulle därmed bli systerföretag.

Med en konstruktion av detta slag skulle en aktiv och stark ägare kunna formas för tjänsteproducerande företag. Detta kan vara särskilt betydelsefullt för det nya konsultföretaget under den första tiden då detta söker sin form och visar sin kommersiella bärkraft.

Av betydelse är också att ett förvaltningsbolag – inom ramen för givna riktlinjer – kan fatta beslut om köp och försäljning av aktieposter, besluta om kapitaltillskott och nyemissioner, t.ex. till de anställda, utan att riksdagens medverkan behövs. Detta är naturliga inslag i ägaruppgiften. Förvaltas aktierna av ett departement är detta inte möjligt.

I detta sammanhang vill jag erinra om att regeringen i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2) uttalat att det i normalfallet inte är lämpligt med bolag under myndigheter. Detta synsätt gäller även för bolagsbildning för bedrivande av tjänsteexport. Regeringen har nyligen gett RRV i uppdrag att identifiera konkurrensutsatt affärsverksamhet av större omfattning som bedrivs hos förvaltningsmyndigheter. RRV skall vidare bedöma vilka affärsverksamheter som bör brytas ur myndigheterna och överföras till bolag.

Jag utgår från att det i ett sådant eller annat sammanhang blir aktuellt att pröva möjligheten att ombilda bl. a. försvarsdata och försvarsmedia till aktiebolag. Dessa två myndigheter är i dag efterfrågestyrda och intäktsfinansierade och erbjuder sina tjänster i viss konkurrens.

Ett förvaltningsbolag, av det slag jag nyss beskrivit, bör kunna svara för ägarfunktionerna även för sådana företag, som i de flesta fall torde vara tjänsteproducerande. I ägarens uppgifter ingår att vidta de strukturella åtgärder som är lämpliga.

För att en mycket långtgående delegering av befogenheter att förhandla och sluta avtal om löner m. m. för de statligt anställda skall kunna ske till myndigheterna i statsförvaltningen, är det nödvändigt att ett effektivt system för myndighetsvisa utgiftsramar utvecklas och används. Denna fråga belyses i bilaga 7. Jag utgår från att regeringen fullföljer det arbete som inletts på området.

Pensionsadministration

Den nu inledda omställningen och minskningen av den statliga administrationen kommer sannolikt att medföra att underlaget för den statliga pensionsadministrationen i form av antalet statsanställda kommer att minska på sikt. Utvecklingen går vidare mot enklare pensionsavtal. Sammantaget får detta på sikt konsekvenser för den statliga pensionsadministrationen. Denna fråga belyses i bilaga 8. Jag vill mot denna bakgrund förorda att regeringen och servicemyndigheten uppmärksammat bevakar de möjligheter som kan yppas till samverkan med andra pensionsadministrerande institut. Utredningen och SPV har haft kontakter med ett par institut. Goda skäl synes finnas att i olika former fortsätta dessa kontakter.

Ökad konkurrens

Den översiktliga beskrivning av innehållet i de olika organisationerna som gjorts, utgör endast en ögonblicksbild. Utbudet av produkter och tjänster skall självfallet löpande förändras som svar på förändringar i efterfrågan. Inriktningen bör vidare vara att, när så kan bedömas ekonomiskt fördelaktigt, i så hög grad som möjligt avstå från att utföra verksamhet i egen regi och i stället i konkurrens upphandla tjänster av olika slag. Därutöver bör en strävan vara att låta produkter och tjänster successivt utsättas för marknadsförutsättningar som rymmer allt mer av konkurrens. Syftet härmed är självfallet att utnyttja konkurrensens effektivitetsfrämjande verkningar. Det är inte givet att t. ex. servicemyndigheten spontant är intresserad av att släppa ifrån sig produkter och tjänster som väl hävdar sig på en marknad med ett rikt utbud. Jag utgår därför från att regeringen som ägare bevakar sistnämnda fråga.

Styrelseledamöters ansvar

Regeringen har således en ägar- eller förvaltarroll avseende statsförvaltningens myndigheter. I kapitel 4 har jag betonat angelägenheten av att särskilt denna roll ytterligare utvecklas. Ett naturligt moment i ägaransvaret är att besluta om myndigheternas resultat- och balansräkningar. Jag föreslår därför att regeringen uttryckligen skall besluta om att fastställa myndigheternas resultat- och balansräkningar. För att möjliggöra detta, bör revisorerna i revisionsberättelsen uttala sig om de tillstyrker att resultat- och balansräkningarna fastställs. Revisionsberättelsen skall av revisorerna lämnas till regeringen. Dessa frågor belyses i bilaga 17.

Verkschefers och styrelseledamöters ansvar för det sätt på vilket de utför sina uppgifter är för närvarande oklart. Regeringen har (prop. 1990/91:100 bil. 2) uttalat att den avser att göra en översyn av verksstyrelsernas ansvar. I regeringens ägarroll i förhållande till statsförvaltningens myndigheter ingår, enligt min mening, som ett annat naturligt moment att ta ställning till om verkschefen och styrelseledamöterna i övrigt skall beviljas ansvarsfrihet. För att möjliggöra detta, bör revisorerna i revisionsberättelsen uttala sig om de tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas. Denna fråga belyses i bilaga 17.

God revisors- och revisionssed i staten

RRV fastställer för närvarande vad som är god revisorssed och god revisionssed inom staten.

Enligt min mening bör normerna för revisionen inom staten fastställas av någon annan än den som utför revisionen. Därmed undviks uppenbara jävsproblem. Kvalitetskraven bör vidare anges av dem som är intressenter i revisionen och inte av det organ som utför revisionen. Tillsyn över revisorernas arbete underlättas också därmed. Detta blir särskilt viktigt om revisionstjänsterna upphandlas i konkurrens mellan revisionsmyndigheten och auktoriserade revisionsbolag.

Regler om god revisorssed och god revisionssed i staten bör, enligt min mening, fastställas av en nämnd där revisionens intressenter är företrädade. Det kan också vara av värde om de kunskaper och erfarenheter som Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR och kommerskollegiet har samlat på området kan tillföras ett sådant beslutsorgan. Nämnden skall vara fristående i förhållande till revisionsmyndigheten, vilken dock bör ge det kanslistöd som behövs.

Utvecklingen av god revisorssed och god revisionssed sker löpande mot bakgrund av dels erfarenheter som praktiskt verksamma revisorer vinner, dels de anspråk som ägarna, borgenärerna och samhället reser. För att åstadkomma en tillräcklig förankring i verkliga förhållanden är det naturligt att beredningen av förslag till ändring av reglerna för god revisorssed och god revisionssed i staten i väsentlig mån behöver ske i revisionsmyndigheten. Denna fråga belyses i bilaga 17.

Behov av juridiskt stöd

Med den inriktning utredningsarbetet i enlighet med direktiven har haft, har det inte funnits anledning att uppmärksamma myndigheternas eventuella behov av stöd i juridiska frågor. Under arbetets senare del – särskilt sedan frågor om FCF och kammarkollegiet kommit in i bilden – har utredningen emellertid fått intrycket att det hos myndigheterna kan finnas visst behov av och efterfrågan på juridiskt stöd inom olika specialområden.

Utredningens förslag innebär att FCF:s rättsliga verksamhet förs samman med kammarkollegiets motsvarande verksamhet. Möjligen kan prövas att på denna grundval utveckla en efterfrågestyrd och avgiftsfinansierad funktion för juridiskt stöd till de statliga myndigheterna. I samman-

hanget kan erinras om att i prop. 1990/91: 150 bil. II:12 uttalas att avsikten är att kartlägga om fler av kammarkollegiets verksamhetsgrenar kan avgiftsfinansieras.

SOU 1991:40

Förslag

FCF och LON

Utredningens förslag innebär att FCF och LON avvecklas. Övervägandena härom finns i avsnitt 5.6. De två myndigheternas verksamhet behandlas i bilaga 21 resp. 22.

Huvuddelen av FCF:s verksamhet i fråga om ekonomi- och personaladministration bör tillföras servicemyndigheten. Detta utgör mer än hälften av FCF:s samlade verksamhet. Övrig verksamhet vid FCF kan fördelas på olika myndigheter inom och utom försvaret. Utredningen exemplifierar hur detta kan ske. Hur denna fördelning i detalj bör göras, bör dock övervägas ytterligare.

LON:s verksamhet i fråga om bl. a. ekonomiadministration bör tillföras servicemyndigheten. Uppgifter avseende diarie- och arkivfrågor bör återgå till riksarkivet. Länsstyrelserna bör också på flera områden gemensamt och enskilt ta ett ökat ansvar för sina angelägenheter. Stöd till regeringen av för statsförvaltningen allmän karaktär bör lämnas av stabsmyndigheten. Remisser kan i ökad utsträckning ställas direkt till länsstyrelserna. Det kan också övervägas om inte genomförandet av länsstyrelsereformen och införandet av den nya budgetprocessen gör att regeringen tillfälligt behöver stärkt stöd. Detta är dock stabsuppgifter av helt annan karaktär än de som utförs av LON.

6.8 Genomförande

Utredningens förslag berör verksamheten vid statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON samt en del av verksamheten vid kammarkollegiet. Förslaget innebär att en servicemyndighet, en arbetsgivarorganisation och ett konsultföretag samt en revisionsmyndighet och en stabsmyndighet bildas.

Kammarkollegiet berörs i klart avgränsade delar av förslaget genom att verksamhet vid enheten för administrativ service förs över till servicemyndigheten och genom att den rättsliga verksamheten vid FCF förs över till kammarkollegiet.

För övriga direkt berörda myndigheter är det fråga om genomgripande förändringar av verksamhet, organisation eller finansieringsform samt i några fall även av associationsform. Strukturförändringarna är så pass betydande att det sammantaget är motiverat att tala om fem nya organisationer. Jag vill erinra om att jag inte föreslår omlokalisering av någon berörd verksamhet.

Jag föreslår att de nya organisationerna inrättas och börjar verka från den 1 juli 1992. Med hänsyn till att konkurrensutsatt verksamhet är särskilt sårbar under en omställningstid, bör dock prövas om denna kan förkortas för konsultföretaget och att detta således inleder sin verksamhet tidigare.

De förfaringssätt som bör användas vid genomförandet av förändringar i den statliga myndighetsstrukturen har nyligen beskrivits i ett statssekreterarcirkulär (C 1991:2). Även i kompletteringspropositionen (prop. 1990/91:150) berördes personalfrågornas hantering vid strukturförändringar. Tillämpningen på här aktuell förändring kan i stora drag vara följande.

I anslutning till att regeringen i en proposition till riksdagen föreslår att de nya organisationerna skall bildas, bör regeringen så snart som möjligt utse en chef för varje ny organisation. En ny chef kan tillfälligt förordnas i departementet. Varje chef skall utforma respektive organisation och bemanna den. Målsättningen skall därvid vara att de nya organisationerna skall kunna verka operativt från den 1 juli 1992.

I fråga om konsultföretaget behöver ett aktiebolag bildas samt styrelseledamöter och en verkställande direktör tillförordnas.

Statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON bör upphöra som myndigheter och avvecklas den 30 juni 1992. Sannolikt återstår en del avvecklingsuppgifter också efter denna dag. Det synes därför lämpligt att ha en avvecklingsorganisation för varje myndighet som upphör. Uppgifter för en sådan avvecklingsorganisation är bl.a. att ha fortsatt arbetsgivaransvar under uppsägningstiden för uppsagd personal, att upprätta bokslut, att avsluta kontrakt eller andra åtaganden samt att klara av arkivfrågor för den myndighet som upphör.

De nya organisationernas chefer skall utforma verksamhetsplan samt anställa ledningspersonal som tillsammans med respektive chef kan bilda en ledningsgrupp. I en tillsättningsförordning kan anges den nye chefs befogenheter vad avser t. ex. anställning av personal. I förordningen kan anges vilka avsteg som kan göras från de allmänna reglerna i anställningsförordningen vad gäller utannonsering och ansökningstidens längd. För konsultföretaget gäller delvis andra förutsättningar.

Det ankommer på de nya cheferna och deras närmaste medarbetare att utforma de nya organisationerna. Vid utformningen av verksamhetsplanen och arbetsorganisationen kan de nya cheferna ha vägledning av den beskrivning av uppgifter för och det huvudsakliga innehållet i de nya institutionerna som lämnats i avsnitt 6.1 – 6.5. Vidare kan de planeringsramar för personalresurser som angetts i avsnitt 6.6.1 utgöra grund för utformningen av de nya organisationerna. Regeringens ställningstagande till utredningens förslag kan självfallet också tillföra förutsättningar som skall beaktas.

Få funktioner hos berörda myndigheter kan helt undgå att påverkas av den föreslagna strukturförändringen. Min bedömning är dock att verksamheter som för närvarande är intäktsfinansierade påverkas i förhållandevis liten utsträckning. Samma sak gäller revisionen. Förhållandevis stora förändringar i fråga om omfattning och inriktning förutser jag för verksamhet som LON och i viss mån SAV för närvarande utför samt för utredningsverksamhet m. m. som statskontoret för närvarande utför. Härtill kommer att rationaliseringsmöjligheterna, som uppkommer när två administrationer upphör, självfallet till fullo skall tas till vara.

Många uppgifter i de nya organisationerna har tidigare utförts av perso-

nal i de myndigheter som avvecklas. De avsedda finansieringsformerna ställer dock krav på ett delvis nytt förhållningssätt, vilket kan nödvändiggöra viss kompetensutveckling. För att underlätta för de anställda och för att i så stor utsträckning som möjligt ta till vara de tidigare myndigheters kompetens, bör personalen kunna anmäla intresse för arbete i de nya organisationerna. De nya cheferna kan ta ställning till om vederbörandes kompetens kan tillvaratas i någon befattning i den nya organisationen. Om så är fallet upphör den tidigare anställningen automatiskt om den nya organisationen är en myndighet. Om den nya organisationen däremot är ett bolag eller en ekonomisk förening, upphör den gamla anställningen efter individuell överenskommelse därom. Det bör kunna förutsättas att huvuddelen av de berörda tjänstemännen, om de så önskar, kan beredas anställning i de nya institutionerna.

Personal som vid utgången av juni 1992 inte fått ny anställning i den nya organisationen, eller inte har slutat av annat skäl, skall sägas upp av sin respektive anställningsmyndighet. Uppsägningstiden varierar mellan två och tolv månader. Under uppsägningstiden har avvecklingsmyndigheterna ett fortsatt arbetsgivaransvar som bl. a. innebär att utifrån de riktlinjer som trygghetsavtalet anger medverka till bästa möjliga lösningar för den uppsagda personalen. Samverkan sker därvid med Trygghetsstiftelsen, arbetsförmedlingen, arbetsgivarorganisationen och Statshälsan. Stöd kan också behövas från konsultföretag. Vidare kan utbildnings- och utvecklingsinsatser göras.

De nya organisationerna bör hållas åtskilda från de olika avvecklingsorganisationerna. Därför bör en ansvarig utses att leda avvecklingen av var och en av myndigheterna. Den som arbetar med avvecklingen bör för sin egen del inte sväva i ovisshet om sin framtida anställning.

Det är här fråga om en ganska stor förändring av myndighetsstrukturen där flera myndigheter avvecklas och nya organisationer bildas. Den direkt berörda personalstyrkan motsvarar ca 1 200 årsarbetskrafter och ca 1 300 anställda. En nettominskning med minst ca 155 årsarbetskrafter förutses. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna och för att underlätta förändringen kan det vara lämpligt att under någon tid viss samordning sker. Detta kan åstadkommas t. ex. genom en samordningsgrupp vari ingår de nya cheferna och de som är ansvariga för avvecklingen. En sådan samordningsgrupp är ett organ för överläggningar och inte för beslut. Det kan underlätta omställningen om berörda centrala arbetstagarorganisationer bereds möjlighet att medverka i gruppens verksamhet.

Inför de betydande omställningar som förestår i statsförvaltningen är det angeläget att denna omstrukturering genomförs på ett så tillfredsställande sätt som möjligt. För att i så stor utsträckning som möjligt kunna undvika uppsägningar anser jag att berörda myndigheter bör vara mycket återhållsamma med icke tidsbegränsade nyanställningar. Detta gäller särskilt i sådana funktioner där det är möjligt att förutse stor risk för övertalighet vid ett genomförande av förslagen. Jag anser att ansvaret för den anställda personalen kräver detta. När regeringen tagit ställning till utredningens förslag, kan vid behov alla nyanställningar vid berörda myndigheter tidsbegränsas.

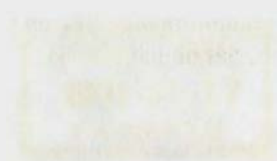
av sakkunnig Kerstin Andersson

Jag delar inte utredarens bedömning att utredningsarbetet har gett ett underlag som kan ligga till grund för ställningstaganden till den framtida inriktningen och organisationen av stödet till myndigheter och regeringskansli. Jag skall motivera detta i följande.

De förslag som presenteras i betänkandet bygger på vissa teoretiska antaganden som lades fast vid utredningsarbetets början. Därtill har förslagen formats utifrån en fastlagd modell den s. k. marknadsmodellen. Den valda ansatsen är en av flera som kan användas som hjälpmedel för att sortera verksamhet och diskutera organisation. Oavsett val av teoretisk modell måste tillämpningen ske nyanserat och med beaktande av effekter som faller utanför modellen. Min uppfattning är att det material som tagits fram under arbetets gång i alltför stor utsträckning har anpassats till den valda modellen. Viktig analys och probleminventering saknas i materialet. Vissa frågor har blivit alltför ensidigt belysta. Underlag saknas därför för att dra de slutsatser och lägga de förslag som utredaren gör.

Det antagande som ligger till grund för den s. k. marknadsmodellen är att ingen organisation skall arbeta mot två marknader. Organisationer skall bildas av verksamheter som arbetar mot samma marknad. Organisationer skall inte bildas av verksamheter som har verksamhetsmässiga samband. Detta är dock endast en av flera organisationsteorier. Andra teorier ger andra slutsatser. Teorierna bör väljas med omsorg men framför allt tillämpas nyanserat. Utredarens tillämpning av modellen innebär att viktiga verksamhetsmässiga samband och synergieffekter inte värderas och tas tillvara. Den valda modellen kan inte utan modifiering tillämpas på den statliga verksamheten. Riktigheten i att tala om två marknader inom statsförvaltningen kan ifrågasättas. Den statliga sektorn bör snarare betraktas som en koncern vars betingelser ytterst regleras i regeringsformen. Utredarens förslag tillgodoser inte de krav som måste ställas vid styrning av denna koncern. På ekonomistyrningsområdet, där ett koncernperspektiv är nödvändigt, är detta mycket allvarligt. Revision av statlig verksamhet bör bedrivas inom ramen för ett statligt huvudmannaskap. För att tillgodose statsförvaltningens samlade behov av ekonomistyrning krävs vidare en sammanhållen kompetens med kunskap om statsmakternas intentioner, koncernkrav och regelverk, pågående utvecklingsarbete samt myndigheternas behov och ekonomiadministrativa status. En sådan kompetens bör dels fungera som stabsresurs till regeringen dels ge stöd till myndigheterna i koncerngemensamma frågor inom ekonomistyrningsområdet.

Utredaren har i sitt arbete utgått från en situation då den resultatorienterade styrningen fått fullt genomslag och alla aktörer behärskar det nya systemet. Den stödorganisation utredaren har format uppfyller inte de krav som måste ställas under den omfattande omställningsfas som statsförvaltningen nu står inför. Risk finns att det fortsatta utvecklingsarbetet misslyckas om grunden för genomförandet, dvs. en till behov och efterfråga anpassad stödorganisation, slås undan.



Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykt- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattnings av kraftföretag. Fi.
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdomarna och makten. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
 15. Informations roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
-



1. Enligt riksdagens beslut	1
2. Enligt riksdagens beslut	2
3. Enligt riksdagens beslut	3
4. Enligt riksdagens beslut	4
5. Enligt riksdagens beslut	5
6. Enligt riksdagens beslut	6
7. Enligt riksdagens beslut	7
8. Enligt riksdagens beslut	8
9. Enligt riksdagens beslut	9
10. Enligt riksdagens beslut	10
11. Enligt riksdagens beslut	11
12. Enligt riksdagens beslut	12
13. Enligt riksdagens beslut	13
14. Enligt riksdagens beslut	14
15. Enligt riksdagens beslut	15
16. Enligt riksdagens beslut	16
17. Enligt riksdagens beslut	17
18. Enligt riksdagens beslut	18
19. Enligt riksdagens beslut	19
20. Enligt riksdagens beslut	20
21. Enligt riksdagens beslut	21
22. Enligt riksdagens beslut	22
23. Enligt riksdagens beslut	23
24. Enligt riksdagens beslut	24
25. Enligt riksdagens beslut	25
26. Enligt riksdagens beslut	26
27. Enligt riksdagens beslut	27
28. Enligt riksdagens beslut	28
29. Enligt riksdagens beslut	29
30. Enligt riksdagens beslut	30
31. Enligt riksdagens beslut	31
32. Enligt riksdagens beslut	32
33. Enligt riksdagens beslut	33
34. Enligt riksdagens beslut	34
35. Enligt riksdagens beslut	35
36. Enligt riksdagens beslut	36
37. Enligt riksdagens beslut	37
38. Enligt riksdagens beslut	38
39. Enligt riksdagens beslut	39
40. Enligt riksdagens beslut	40
41. Enligt riksdagens beslut	41
42. Enligt riksdagens beslut	42
43. Enligt riksdagens beslut	43
44. Enligt riksdagens beslut	44
45. Enligt riksdagens beslut	45
46. Enligt riksdagens beslut	46
47. Enligt riksdagens beslut	47
48. Enligt riksdagens beslut	48
49. Enligt riksdagens beslut	49
50. Enligt riksdagens beslut	50
51. Enligt riksdagens beslut	51
52. Enligt riksdagens beslut	52
53. Enligt riksdagens beslut	53
54. Enligt riksdagens beslut	54
55. Enligt riksdagens beslut	55
56. Enligt riksdagens beslut	56
57. Enligt riksdagens beslut	57
58. Enligt riksdagens beslut	58
59. Enligt riksdagens beslut	59
60. Enligt riksdagens beslut	60
61. Enligt riksdagens beslut	61
62. Enligt riksdagens beslut	62
63. Enligt riksdagens beslut	63
64. Enligt riksdagens beslut	64
65. Enligt riksdagens beslut	65
66. Enligt riksdagens beslut	66
67. Enligt riksdagens beslut	67
68. Enligt riksdagens beslut	68
69. Enligt riksdagens beslut	69
70. Enligt riksdagens beslut	70
71. Enligt riksdagens beslut	71
72. Enligt riksdagens beslut	72
73. Enligt riksdagens beslut	73
74. Enligt riksdagens beslut	74
75. Enligt riksdagens beslut	75
76. Enligt riksdagens beslut	76
77. Enligt riksdagens beslut	77
78. Enligt riksdagens beslut	78
79. Enligt riksdagens beslut	79
80. Enligt riksdagens beslut	80
81. Enligt riksdagens beslut	81
82. Enligt riksdagens beslut	82
83. Enligt riksdagens beslut	83
84. Enligt riksdagens beslut	84
85. Enligt riksdagens beslut	85
86. Enligt riksdagens beslut	86
87. Enligt riksdagens beslut	87
88. Enligt riksdagens beslut	88
89. Enligt riksdagens beslut	89
90. Enligt riksdagens beslut	90
91. Enligt riksdagens beslut	91
92. Enligt riksdagens beslut	92
93. Enligt riksdagens beslut	93
94. Enligt riksdagens beslut	94
95. Enligt riksdagens beslut	95
96. Enligt riksdagens beslut	96
97. Enligt riksdagens beslut	97
98. Enligt riksdagens beslut	98
99. Enligt riksdagens beslut	99
100. Enligt riksdagens beslut	100

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattnings av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghöjningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]

