

Styra och ställa

– förslag till en effektivare statsförvaltning

Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:118

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23112-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 21 december 2006 att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Som ordförande förordnade regeringen samma dag generaldirektören Yvonne Gustafsson och som ledamöter filosofie doktorn Catrin Andersson, generaldirektören Göran Ekström, generaldirektören Marie Hafström, styrelseordföranden Lennart Nilsson, professorn Daniel Tarschys samt filosofie doktorn Helena Wockelberg.

Kommittén har antagit namnet 2006 års förvaltningskommitté.

Som experter i kommittén förordnades den 22 januari 2007 kanslirådet Lars Söderström och den 23 april 2007 professorn Lena Marcusson.

Som huvudsekreterare förordnades den 22 januari 2007 ämnesrådet Ola Hedin. Som sekreterare förordnades samma dag organisationsdirektören Michael Borchers. Den 20 juli 2007 förordnades utredaren Christine Annemalm som sekreterare. Den 1 mars 2008 förordnades utredaren Mikael Cullberg som sekreterare. Textmässig layout har utförts av Frida Hansson vid Regeringskansliets kommittéservice, som också har varit kommitténs assistent.

Kommittén överlämnade den 17 december 2007 delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107).

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). I och med detta är kommitténs uppdrag avslutat.

Stockholm den 15 december 2008

Yvonne Gustafsson Catrin Andersson Göran Ekström

Marie Hafström Lennart Nilsson Daniel Tarschys

Helena Wockelberg

/Ola Hedin

Michael Borchers

Christine Annemalm

Mikael Cullberg

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Inledning	25
1.1 Förvaltningskommitténs uppdrag	25
1.2 Förvaltningskommitténs arbetsformer	26
1.3 Slutbetänkandets disposition	26
2 Överväganden och förslag	29
2.1 Det statliga åtagandet	29
2.1.1 Uppdelningen av det offentliga åtagandet	31
2.1.2 Över tiden beständiga myndighetsuppgifter	36
2.1.3 Myndighetsuppgifter i förhållande till marknadsekonomin	41
2.1.4 Myndighetsuppgifter i förhållande till politikens teori och värderingar	47
2.1.5 Myndighetsuppgifterna och EU	56
2.2 Styrningen av förvaltningen	58
2.2.1 Myndigheterna – ett instrument för att genomföra politiska beslut	59
2.2.2 Styrformernas olika möjligheter	62
2.2.3 Myndighetsformen – huvudregel för statlig verksamhet	67
2.2.4 Utnyttja olika tidsgränser	69
2.2.5 Kraven på myndigheterna	73
2.2.6 Kontinuitet i styrningen av myndigheterna.....	75

2.2.7	Fördjupa granskningen av politikens utfall.....	78
2.3	EU-medlemskapet och statsförvaltningen	80
2.3.1	EU-arbetet har inneburit betydande avsteg från den svenska förvaltningsmodellen	82
2.3.2	Regelverket bör främja insyn och markera EU:s betydelse	87
2.3.3	Skilj på EU och internationella organisationer	96
2.3.4	EU-arbetet bör än mer inriktas på tidiga initiativ	99
2.3.5	Problemen med införlivande bör åtgärdas.....	104
2.3.6	Styrinstrumenten behöver utvecklas ytterligare	106
2.4	Omrövning av omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter	111
2.4.1	Statens roller och marknaden	112
2.4.2	Statliga myndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.....	123
2.5	Myndighetsbegrepp, nämndmyndigheter och beslutsorgan	136
2.5.1	Myndighetsbegreppet	137
2.5.2	Nämndmyndigheter.....	138
2.5.3	Särskilda beslutsorgan.....	138
2.5.4	Benämningen av myndigheter	139
2.6	Den statliga förvaltningens struktur	141
2.6.1	Myndighetsstrukturens utveckling.....	141
2.6.2	De senaste årens förändringar	142
2.6.3	Möjligheter till fortsatta förändringar	144
2.6.4	Åtgärder för att göra förvaltningsstrukturen tydligare	158
2.7	Kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning.....	160
2.8	Värdegrundsarbete i statsförvaltningen	169
2.9	Generella effektiviseringar och besparingar.....	180
2.9.1	Åtgärder för att effektivisera och spara	182
2.10	Lag om statlig förvaltning.....	195
2.10.1	Behovet av en lag.....	196
2.10.2	Fortsatt arbete med lagstiftning om statlig förvaltning	203

3	Vissa konsekvenser av kommitténs förslag.....	207
3.1	Följder för statsförvaltningen	207
3.1.1	Att styra och utveckla myndigheterna	207
3.1.2	EU-arbetet	209
3.1.3	Konkurrensförslagets följder för myndigheterna....	210
3.1.4	Förändringar av myndighetsstrukturen	213
3.1.5	Effektiviseringar och besparingar	214
3.2	Nyttan för medborgare, kommuner och företag.....	215
3.3	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	217
3.4	Småföretag.....	217
3.5	Jämställdhet och integration	218
	Referenser	219
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	225

Sammanfattning

Förvaltningskommittén har haft i uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som omfattar alla statliga myndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att:

- klargöra vad som bör vara det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur i olika avseenden samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Förvaltningskommittén har tidigare lämnat delbetänkandet Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter (SOU 2007:107).

Det statliga åtagandet

Sedan mitten av 1990-talet har antalet statliga myndigheterna under regeringen minskat med mer än två tredjedelar. Förvaltningskommittén bedömer att det kommer att finnas cirka 400 myndigheter år 2009. Härutöver finns cirka 600 organ som har uppgifter inom ramen för det statliga åtagandet men som inte är myndigheter, t.ex. ideella föreningar och statliga bolag. Dessa organ ingår inte i Förvaltningskommitténs uppdrag.

Förvaltningskommittén konstaterar att vad som bör vara en statlig myndighetsuppgift ytterst är en fråga för politiska avgöranden. Innehållet i sådana avgöranden har varierat utifrån vid olika tid-

punkter gällande förutsättningar, kunskaper och värderingar. Kommittén pekar dock på några områden där det av olika skäl är svårt att tänka sig att staten inte skulle behöva fullgöra uppgifter. Det gäller militärt försvar, polisväsende, rättsväsende, utrikesrepresentation och skatteväsende. Kommittén konstaterar också att staten behöver utföra vissa uppgifter, bl.a. av reglerings- och tillsynskaraktär, för att underhålla marknadsekonomins funktion. Sammantaget uppskattar kommittén att statsbudgetens konsumtionsutgifter för dessa slag av uppgifter år 2006 uppgick till mellan 90 och 120 miljarder kronor.

Staten kan härutöver lösa många uppgifter. För svenskt vidkommande ger de två första kapitlen i regeringsformen en vägledning om vad som bör vara statliga eller på annat sätt offentliga myndighetsuppgifter. På olika områden kan dock formen, finansieringen och driften av verksamheten varieras med hänsyn till de krav som bör ställas ur demokrati-, rättsäkerhets- och effektivitets-hänseende. Att staten bör lösa en viss uppgift säger heller inte något bestämt om vilken ambitionsnivå, t.ex. i ekonomiska termer, som måste gälla. Här är i allmänhet handlingsfriheten betydande. Det är dock kommitténs bedömning att de flesta statliga åtaganden förutsätter myndighetsuppgifter i någon form, t.ex. tillsyn.

Myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet

Förvaltningskommittén har haft i uppgift att särskilt granska och ompröva myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Enligt den undersökning kommittén låtit göra uppgick omfattningen av denna verksamhet år 2006 till cirka 25 miljarder kronor, fördelat på 109 statliga myndigheter.

Kommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Enligt kommitténs förslag ska regeringen kunna besluta om undantag från huvudregeln i enskilda fall och utifrån vissa kriterier. Kommittén föreslår vidare att myndigheter som bemyndigas att sälja en vara och/eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska särredovisa intäkter och kostnader för denna verksamhet. Köp av varor och tjänster mellan statliga myndigheter bör enligt kommittén omfattas av de principer som gäller för upphandling i allmänhet.

Styrningen av förvaltningen – lag om statlig förvaltning

Myndigheterna är nödvändiga instrument för att genomföra av riksdagen och regeringen fattade beslut. Styrningen av myndigheterna är därför av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat som väljarna givit dem. Regeringens styrning bör anpassas till respektive myndighets verksamhet och organisation. Det är dock angeläget att myndigheternas resultat och effektivitet står i fokus. Staten måste säkerställa en godushållning med skattemedlen. Förvaltningskommittén föreslår bl.a. att när statliga myndigheter inrättas bör dessa som huvudregel ges ett tidsbegränsat mandat.

Förvaltningskommittén bedömer att vissa frågor om den statliga förvaltningen är så viktiga för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör besluta om grunderna. Likaså anser kommittén att bestämmelserna om förvaltningsmyndigheternas verksamhet bör präglas av stabilitet och långsiktighet. Kommittén anser därför att lagform bör användas för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Samtidigt ska utformningen och innehållet i dessa bestämmelser medge att regeringen kan styra myndigheterna på ett för varje område ändamålsenligt sätt. Ur ett medborgarperspektiv skulle en samlad lagreglering bidra till en ökad insyn i och förståelse för hur den verkställande makten utövas.

Enligt Förvaltningskommittén bör en lag och tillhörande förordning om statlig förvaltning – utöver bestämmelser om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter och EU-arbete – bl.a. innehålla bestämmelser om:

- principer för god förvaltning i ett medborgarperspektiv
- regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna,
- beredningskrav vid utnämningar,
- under vilka förutsättningar regeringen får bilda en ny myndighet samt
- myndigheternas ledningsformer.

För att ytterligare förbättra förutsättningarna för och kontinuiteten i regeringens styrning av myndigheterna, föreslår kommittén att det i departementen tillsätts en opolitisk chefstjänsteman, som stöd för den politiska ledningen.

Den statliga förvaltningens struktur

Regeringen har under de två senaste åren låtit utreda respektive beslutat om förändringar i myndighetsstrukturen på ett flertal samhällsområden. På några områden som hittills inte förändrats så mycket pågår eller planeras utredningar med uppgift att se över myndighetsorganisationen.

Med hänsyn tagen till de förändringar som redan utretts och i vissa fall beslutats behandlar kommittén några områden som kan förtjäna fortsatta överväganden. Kommittén föreslår bl.a. en översyn av förutsättningarna för att förändra organisationen för vissa av de myndigheter som har till uppgift att främja marknadens funktion. Kommittén anser också att organisationen av myndigheterna på försvarsområdet fortsatt bör ses över, liksom organisationen av myndigheterna med uppgifter inom fastighetsförvaltning, länsstyrelserna och museerna. Enligt kommittén finns det även skäl som talar för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet, och föreslår att regeringen prövar förutsättningarna för en sådan förändring. Samma sak gäller Riksarkivet och landsarkiven.

Tillsyn är en av statens grundfunktioner. En oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till rollkonflikter. Förvaltningskommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för att åstadkomma en oberoende och självständig statlig tillsyn. Myndighetsstrukturen på regional nivå skulle därigenom kunna förenklas och effektiviseras. Genom åtgärden skulle kommunernas och många företags kontaktpunkt gentemot staten i viktiga avseenden bli en och densamma.

Bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör utföras av separata tillsynsmyndigheter. I första hand bör sådan tillsyn som redan i dag är regionalt organiserad föras till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamhet som i hög grad utförs av kommunerna. Varje tillsynsområde behöver dock utredas för sig, innan en förändring genomförs.

EU-medlemskapets följder för den statliga förvaltningen

Europeiska unionen påverkar på ett flertal områden myndigheternas uppgifter. Principerna för unionens inre marknad får även återverkningar på områden som tidigare betraktats som strikt nationella,

såsom rättskipning, polis och gränsskydd. Myndighetskontakter mellan medlemsstater och gentemot Europeiska unionens organ har efter hand internaliserats och blivit en reguljär del av den svenska statsförvaltningen.

Enligt Förvaltningskommitténs bedömning innebär EU-arbetet i vissa avseenden ett avsteg ifrån den svenska förvaltningsmodellen. EU-ärenden betraktas i allmänhet inte som regeringsärenden, varför besluten inte fattas av regeringen som kollektiv. I EU-arbetet griper även departementen, utan föregående regeringsbeslut, in i myndigheternas organisationer och drar direkt på myndigheternas resurser. Regleringen av EU-arbetet uppfyller enligt kommitténs bedömning inte högt ställda krav på öppenhet och insyn i statsförvaltningen.

Mot denna bakgrund föreslår Förvaltningskommittén att det bör regleras i lag i vilken ordning som regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige. Även andra grundläggande bestämmelser om EU-arbetet bör finnas i lag. Tillämpningsregler för EU-arbetet bör föreskrivas i förordning, i stället för som nu i interna cirkulär i Regeringskansliet.

Förvaltningskommittén anser också EU-arbetet än mer bör inriktas på tidiga initiativ. Departementen och myndigheterna bör utarbeta EU-strategier i samråd. Regeringen bör inom ramen för strategiarbetet utveckla arbetssätten tillsammans med myndigheterna i syfte att samla resurserna inom ett sakområde. Likaså behöver problem förknippade med införlivande av EG-rättsakter åtgärdas. Arbetssätten måste även här utvecklas och rutiner tas fram. I möjligaste mån bör man överväga hur en ny reglering ska införlivas och tillämpas redan när kommissionen lägger sitt förslag. Förvaltningskommittén lämnar förslag till förbättringar i dessa avseenden.

Strategisk kompetensförsörjning och värdegrund för statsförvaltningen

Förvaltningskommittén bedömer att två av de viktigaste frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare. Kommittén anser vidare att det finns anledning att se över och analysera kompetensbehovet i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen befinner sig i och står inför. Viktiga frågor i detta sammanhang gäller de olika arbetsmarknadssektorernas nuvarande och kommande kompetensbehov och den statliga förvaltningens förmåga att hävda sig i denna konkurrens.

Förvaltningskommittén vill understryka att en statstjänsteman ytterst arbetar på medborgarnas uppdrag. De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt i rollen som statstjänsteman. En gemensam värdegrund underlättar arbetet med att bevara och stärka en medborgarorienterad grundsyn inom statsförvaltningen, och är till hjälp för myndigheterna som utvecklar egna anpassade värdegrundsdokument. Av stor vikt är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande inom myndigheterna. Faktiska och potentiella värdekonflikter måste uppmärksammas.

Statsförvaltningens principiella grundvalar finns fastlagda i olika lagar. Kommittén rekommenderar att regeringen sammanställer och dokumenterar den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen.

Generella effektiviseringar och besparingar

För att uppnå ytterligare effektiviseringar och besparingar i statliga myndigheter krävs ett yttre tryck. Förvaltningskommittén lämnar i detta syfte två förslag. Det första innebär att regeringen utvidgar det befintliga produktivitetstrycket vid finansieringen av myndigheternas samtliga förvaltningskostnader, dvs. även till avgiftsfinansierad verksamhet. Det andra innebär att regeringen bjuder in det privata näringslivet att lämna förslag på att driva statliga verksamheter genom s.k. utmaningsrätt.

Förvaltningskommittén anser att det inte är effektivt att alla myndigheter är självförsörjande på alla områden. Myndigheter behöver inte alltid ha en egen intern organisation med kompetens för att lösa alla typer av administrativa uppgifter. Det finns enligt kommittén utrymme för effektiviseringar och besparingar i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster. Om denna potential utnyttjas kan väsentliga finansiella besparingar uppnås. Hittills har de möjligheter till effektivisering som förutsätter samverkan över myndighetsgränserna endast utnyttjas marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament.

Besparingsmöjligheter finns enligt Förvaltningskommittén bl.a. inom det ekonomi- och personaladministrativa området. Men det finns andra områden där en koncentration av hanteringen skulle kunna innebära ännu större effektiviseringar och besparingar, såsom IT-drift. Inom områden som kräver olika typer av specialist-

kompetens skulle resurssamverkan kunna bidra till att både sänka kostnader och höja kvaliteten. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att regeringen tar initiativ till gemensamma koncentrerade administrativa lösningar för myndigheterna.

Förvaltningskommittén pekar också på möjligheterna till effektiviseringar i samband med den generationsväxling som statsförvaltningen står inför. Ett annat generellt besparingsområde som kommittén erinrar om är myndigheternas lokalkostnader.

Förvaltningskommittén föreslår att begränsningarna av myndigheternas anslagssparande tas bort för att därigenom tillvarata möjligheter till effektiviseringar och kostnadsminskningar. Av samma skäl föreslår kommittén att riksdagen och regeringen bör kunna besluta om anslag till myndigheterna för längre tid än ett år. För att genomföra detta behöver regeringsformens bestämmelser om budgetperiodens längd ändras (RF 9:3).

Summary

The Committee on Public Administration has had the task of reviewing the tasks and organisation of the state administration. The purpose of the review, which encompasses all state agencies under the Government, is to make state administration and activities more effective and efficient by:

- clarifying what the state should undertake to do in the form of agency tasks,
- creating good conditions for the Government to govern state activities,
- putting in place a clearer and more easily grasped structure for state administration in various respects, and
- increasing the ability of the agencies to contribute to efficiency measures and carry out their tasks in light of the requirements made by EU membership.

The Committee on Public Administration has previously submitted an interim report entitled *Opinion-forming activities and small government agencies* (SOU 2007:107).

The tasks undertaken by the state

Since the mid-1990s the number of state agencies under the Government has decreased by more than two thirds. The Committee on Public Administration estimates that in 2009 there will be about 400 agencies. In addition to these, there are some 600 bodies that have tasks within the framework of tasks undertaken by the state but that are not agencies, such as non-profit associations and state-owned companies. These bodies do not come within the remit of the Committee on Public Administration.

The Committee on Public Administration notes that the question of what tasks should be dealt with by a state agency is ultimately a matter for political decision. The matters covered by such decisions have varied depending on the conditions, knowledge and values prevailing at different times. However, the Committee indicates certain areas where, for one reason or another, it is difficult to imagine that the state would not have to perform certain tasks. This applies to military defence, police services, the judicial system, foreign representation and taxation. The Committee also notes that the state needs to perform certain tasks of a regulatory and supervisory nature to maintain a working market economy. In total, the Committee estimates that expenditure on these types of tasks costs the central government budget between SEK 90 billion and SEK 120 billion in 2006.

The state can solve many other tasks in addition to those already mentioned. In the case of Sweden, the first two chapters of the Instrument of Government provide guidance on which tasks it should fall to state agencies or other public agencies to perform. However, in various areas, the form, funding and management of activities can vary in light of the requirements that should be made from the point of view of democracy, legal certainty and efficiency. Moreover, the perception that the state should solve a certain task does not say anything definite about the level of ambition, in economic or other terms, that must apply. In general, there is considerable freedom of action here. Nonetheless, the Committee's opinion is that most state undertakings presuppose tasks of one form or another for government agencies, such as supervision.

Competitive activities run by agencies

The Committee on Public Administration has had special instructions to scrutinise and review activities engaged in by agencies in areas open to competition. The study commissioned by the Committee found that these activities had a volume of approximately SEK 25 billion in 2006, distributed across 109 state agencies.

The Committee proposes that a general rule be introduced by law, stipulating that state agencies are not allowed to sell goods and services in competitive markets or markets that are potentially open to competition. The Committee's proposal will allow the Government to decide on exceptions to the general rule in indi-

vidual cases and on the basis of certain criteria. In addition, the Committee proposes that agencies authorised to sell a good and/or service in a competitive market be required to report revenue and costs associated with these activities separately. In the Committee's opinion, inter-agency purchases of goods and services should be covered by the principles that apply to public procurement in general.

Governance: An act on state administration

The agencies are necessary instruments for implementing decisions taken by the Riksdag (Parliament) and the Government. Consequently, the way in which the agencies are governed is highly important in enabling the Government and the Riksdag to fulfil the political mandate that the electorate has given them. The governance exercised by the Government should be adapted to fit the activities and organisation of each agency. However, it is essential that the focus is on the results and efficiency achieved by the agencies. Central government must ensure that tax revenues are used well and economically. The Committee on Public Administration proposes that when they are established, state agencies should be given a mandate for a limited, specified time.

The Committee on Public Administration considers certain matters of state administration to be so important for implementing democracy that the Riksdag should decide on the basic principles and arrangements. Similarly, the Committee considers that the provisions concerning the activities of the administrative agencies should be characterised by stability and a long-term perspective. The Committee therefore considers that the regulation of the basic principles and arrangements for parliamentary and governmental governance of the agencies should be given legislative form. At the same time, the formulation and contents of these provisions must allow the Government to govern the agencies in a manner that is appropriate for each area. From a citizen's perspective coherent legislative regulations would contribute to greater insight into and understanding of the way in which executive power is exercised.

In the opinion of the Committee on Public Administration, an act and associated ordinance on state administration should contain provisions on the following:

- principles of good administration from a citizen's perspective,
- the Government's authority and duty to govern the agencies,
- requirements for preparation of appointments,
- the conditions required for the Government to establish a new agency, and
- forms of agency management.

To further improve the conditions for and continuity of the Government's governance of the agencies, the Committee proposes that a non-political official be appointed in the ministries to provide support to the political leadership.

The structure of state administration

In the past two years the Government has commissioned inquiries and taken decisions on changes in the agency structure in various areas of society. In some areas where there has not been very much change so far, inquiries are in progress or are planned to look over the agency organisation.

In light of the changes that have so far been investigated and in certain cases decided on, the Committee discusses certain areas that may warrant further consideration. The Committee proposes a review of the possibilities of reorganising some of the agencies that are responsible for the proper functioning of the market. The Committee also considers that there should be continued review of the organisation of agencies in the defence sector, and of agencies with responsibilities in property management, the county administrative boards and the museums. In the Committee's opinion, there are also arguments for reorganising the police as a single agency, and it is proposed that the Government examine the possibility of such a change. The same applies to the National Archives and the regional archives.

Supervision is one of the basic functions of the state. Supervision that is independent and inspires confidence depends on supervisory agencies not having other responsibilities that may give

rise to conflicts of roles. The Committee on Public Administration considers that the county administrative board provides a suitable basis for achieving independent and autonomous state supervision. This would be a means of making the agency structure at regional level simpler and more efficient. In important respects, this measure would give the municipalities and many companies a single contact point in their relations with central government.

Only such supervision as requires highly specialised expertise should be performed by separate supervisory agencies. In the first place, such supervision as is already organised regionally should be transferred to the county administrative boards, as should supervision of activities that are largely carried out by the municipalities. However, each supervisory area needs to be examined separately before a change is made.

Consequences of EU membership for state administration

The European Union has an impact on the tasks performed by the agencies in a number of areas. Internal market principles have repercussions in areas that were previously regarded as strictly national, such as the administration of justice, policing and border protection. Agency contacts between Member States and with EU bodies have gradually been internalised and become a normal part of Swedish state administration.

In the view of the Committee on Public Administration, in some respects EU-related work involves a departure from the Swedish administrative model. EU-related matters are generally not regarded as matters for the Government and the relevant decisions are therefore not taken by the Government collectively. In EU-related work, the ministries also intervene directly in agency organisations, without a prior decision by the Government, thereby drawing directly on the resources of the agencies. The Committee's assessment is that the regulation of EU-related work does not satisfy strenuous requirements for openness and transparency in the state administration.

In this context the Committee on Public Administration proposes that the system by which the Government can delegate responsibility for representing Sweden should be regulated by law. Other basic provisions on EU-related work should also be laid down by law. Rules on the application of EU-related work should

be prescribed by ordinance instead of in internal Government Office circulars, as is now the case.

The Committee on Public Administration also considers that EU-related work should focus even more clearly on early initiatives. The ministries and agencies should produce EU strategies in consultation. Within the framework of strategy production, the Government and agencies together should develop working methods with a view to concentrating the resources available in a given area. Problems associated with the incorporation of Community legal instruments also need to be addressed. Working methods must be developed and routines established in this area as well. As far as possible, the question of how new regulations are to be incorporated and applied should be considered as soon as the Commission tables its proposal. The Committee on Public Administration presents proposals for improvements in these respects.

Strategic skills provision and basic values in the state administration

The Committee on Public Administration considers that two of the most important issues for strategic skills provision in the state administration are, on the one hand, recruitment of senior officials and their skills development, and, on the other hand, recruitment of new staff. Further, the Committee is of the opinion that there is reason to review and analyse skills needs in light of the changes that the state administration is undergoing and faces in the near future. Present and future skills needs in various sectors of the labour market are important issues in this context, as is the ability of the state sector to assert itself in this competition.

The Committee on Public Administration wishes to emphasise that ultimately a state official works on behalf of the members of society. Employees in the state sector must have knowledge and understanding of the basic values underlying state administration and the role of state official. A common set of basic values makes it easier to preserve and strengthen a citizen-oriented basic outlook in state administration and is helpful to agencies developing their own tailor-made documents on basic values. It is highly important that ethical issues and the contents of the role as state official are highlighted and discussed continuously at the agencies. Attention must be given to actual and potential conflicts of values.

The fundamental principles of the state administration are laid down in various acts of the Riksdag. The Committee recommends that the Government compile and document the common basic values of all those employed in the state administration.

General measures to improve efficiency and cut costs

To achieve further efficiency gains and cut costs in state agencies, external pressure is required. The Committee on Public Administration makes two proposals to this end. The first is that the Government extend the existing productivity pressure on the financing of agencies' overall administrative costs, to include activities financed by fees. The second is that the Government invite the private business sector to submit proposals to run state activities by giving them a 'right to challenge'.

The Committee on Public Administration does not consider it an efficient use of resources for all agencies to be self-sufficient in all areas. Agencies do not always need to have an internal organisation of their own with the skills to solve all types of administrative tasks. In the Committee's view, more concentrated, cross-agency management of large-volume services offers scope for efficiency gains and cost cuts. If this potential is used, substantial financial savings can be made. Until now, the opportunities for efficiency gains based on cooperation across agencies have been used only marginally because of various obstacles or inadequate incentives.

The Committee on Public Administration sees opportunities for savings in financial management and personnel administration. But there are other areas where more concentrated management could bring even greater savings and efficiency gains, such as IT services. In areas that require various types of specialist expertise, resource cooperation could help both to lower costs and to raise quality. In light of this, the Committee proposes that the Government take initiatives for shared, concentrated administrative solutions for the agencies.

The Committee on Public Administration also points to the potential for efficiency gains in connection with the generational change facing the state administration. Another general area for savings to which the Committee draws attention concerns costs of premises used by agencies.

The Committee on Public Administration proposes that the restrictions on appropriations savings by agencies be removed so as to harness opportunities for efficiency gains and cost reductions. For the same reason, the Committee proposes that the Riksdag and the Government should be able to decide on appropriations for agencies for a period longer than one year. Implementing this change would necessitate an amendment of the provisions of the Instrument of Government on the length of the budgetary period (Chapter 9, Article 3).

1 Inledning

1.1 Förvaltningskommitténs uppdrag

Förvaltningskommitténs uppdrag är att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (se dir. 2006:123, bilaga 1). Översynen ska omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen. Syftet är att effektivisera den statliga förvaltningen och verksamheten genom att bl.a.:

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag samt underlättar samverkan mellan statliga myndigheter respektive mellan statlig och kommunal förvaltning,
- öka myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Förvaltningskommittén ska enligt sina direktiv redovisa sitt arbete i två etapper. I kommitténs delbetänkande (SOU 2007:107) behandlades vissa frågor om myndigheternas opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. I föreliggande betänkande, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118), redovisas slutresultatet av kommitténs arbete.

Utöver slutbetänkandet publiceras tre underlagsrapporter som kommittén beställt i en särskild volym (SOU 2008:119). Rapporterna är Differentierad styrning av Daniel Tarschys, Att organisera det statliga åtagandet av Lena Marcusson och Den centrala förvaltningens struktur av Per Molander. På kommitténs uppdrag har Statskontoret låtit konsulterna Peter Gorpe och Lars Dahlberg

utarbete en rapport om statens organisering på lokal och regional nivå. Rapporten har publicerats i Statskontorets rapportserie (2008:3). Statskontoret har på kommitténs uppdrag även kartlagt omfattningen och inriktningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamheter, vilken publicerats i Statskontorets rapportserie (2008:1).

1.2 Förvaltningskommitténs arbetsformer

Förvaltningskommittén har åren 2007 och 2008 hållit 33 protokollförda sammanträden. Kommittén har anordnat ett seminarium i samarbete med Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE) vid Stockholms universitet. Vid seminariet behandlades de av kommittén beställda underlagsrapporterna, se ovan.

Företrädare för kommittén har vid fyra tillfällen informerat berörda arbetstagarorganisationer om kommitténs uppgifter och arbete. Till kommittén har en referensgrupp med företrädare för departementen i Regeringskansliet varit knuten. Referensgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen. Kommittén har i enlighet med sina direktiv haft samråd med statliga utredningar, däribland Grundlagsutredningen, Ansvarskommittén, Styrtredningen, Kulturutredningen och Utredningen om lokal service i samverkan.

Förvaltningskommittén har i en skrivelse till regeringen anmält att ett av de förslag som kommittén avser att lämna nödvändiggör ändring i grundlag.

1.3 Slutbetänkandets disposition

Föreliggande slutbetänkande består av två volymer. Den första volymen innehåller bl.a. kommitténs överväganden, bedömningar och förslag och den andra volymen innehåller bilagor. Bilagorna är i huvudsak deskriptiva och kopplade till övervägandena på det sätt som framgår av texten. Bilagorna har utgjort en grund för kommitténs diskussioner på respektive område.

Kapitel 2 innehåller överväganden, bedömningar och förslag på de områden kommittén haft i uppdrag att se över. Kapitlet inleds med kommitténs behandling av det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter, avsnitt 2.1. Bakgrunden till detta avsnitt behandlas i bilaga 2. Frågan om att skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av förvaltningen behandlas i avsnitt 2.2 och i bilagorna 3

och 4. EU-medlemskapets konsekvenser för den statliga förvaltningen behandlas i avsnitt 2.3 respektive i bilaga 5. I avsnitt 2.4 och i bilaga 6 behandlas myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Vissa frågor som rör myndighetsbegreppet, nämndmyndigheter och särskilda beslutsorgan behandlas i avsnitt 2.5 och i bilaga 7. Den statliga förvaltningens struktur behandlas i avsnitt 2.6 och i bilaga 8. Frågor som rör kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning och värdegrundsarbete i statförvaltningen behandlas i avsnitten 2.7 och 2.8 respektive i bilagorna 9 och 10. Generella effektiviseringar och besparingar behandlas avsnitt 2.9 och i bilaga 11. I avsnitt 2.10, Lag om statlig förvaltning, förs en övergripande diskussion om behovet av att i lag närmare reglera grundläggande frågor om den statliga förvaltningen. Likaså sammanfattas de delar i betänkandet som rör författningsreglering på olika områden.

I kapitel tre redovisas vissa konsekvenser av kommitténs förslag.

2 Överväganden och förslag

2.1 Det statliga åtagandet

Förvaltningskommittén har till uppgift att klargöra vad som bör vara statliga myndighetsuppgifter, särskilt när det gäller opinionsbildande och konkurrensutsatt verksamhet. I detta avsnitt behandlar kommittén generella frågor om det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter. Kommittén behandlade med förtur frågan om opinionsbildande verksamhet i delbetänkandet (SOU 2007:107). Konkurrensutsatt verksamhet behandlas i avsnitt 2.4.

I Förvaltningskommitténs direktiv preciseras inte begreppet myndighetsuppgift. I en underlagsrapport till Förvaltningspolitiska kommissionen diskuterades dock det snarlika begreppet förvaltningsuppgift, som används i regeringsformen. I rapporten sägs att ”den offentliga förvaltningens positiva innehåll inte kan bestämmas begreppsmässigt, eftersom det beror av den offentliga verksamhetens faktiska omfattning i ett visst samhälle vid en viss tidpunkt”. Beträffande förvaltningsuppgift konstateras att det ur en rättslig synvinkel knappast går att närmare precisera begreppet. I regeringsformens förarbeten anges förvaltningsuppgifter endast som ”verksamheter som innefattar förvaltning för det allmännas räkning”, respektive att det talas om ”förvaltningsuppgift som det allmänna har”.¹

Förvaltningskommittén kan för sin del konstatera att det inte heller är lätt att närmare precisera begreppet *myndighetsuppgift*, så att det får en avgränsad och distinkt innebörd. För kommitténs arbete räcker det dock att definiera myndighetsuppgift som en uppgift som beslutats av regeringen eller riksdagen och som har anförtrotts en statlig myndighet i syfte att bidra till eller uppnå ett visst tillstånd i samhället. Myndighetsuppgiften rör alltså ett visst sakförhållande och talar om vad myndigheten är till för eller bedriver för verksamhet. Med denna definition svarar begreppet myndig-

¹ SOU 1997:38, s. 10f.

hetsuppgift på frågan om *vad* en myndighet gör och genom att ange vad som ska eftersträvas eller uppnås besvaras också frågan om syftet med en myndighetsuppgift.

På vilket sätt och med vilka medel – det vill säga *hur* – en myndighet utför sin uppgift är följaktligen en annan aspekt på myndigheternas verksamhet, även om vad och hur naturligtvis är sammanlänkande. I Förvaltningskommitténs direktiv refereras till en indelning i s.k. myndighetsfunktioner som bl.a. skiljer på myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning. När en myndighet ska lösa sina myndighetsuppgifter blir de uppräknade funktionerna följaktligen sätt att lösa uppgiften på, som därtill kan användas i olika kombinationer och med olika tyngdpunkter beroende på uppgiftens art.

I förlängningen kan detta dock leda in på frågan om vilken verksamhetsform som ska användas, vilket i vissa fall kan innebära ett mer grundläggande ställningstagande till utformningen av det statliga åtagandet på ett samhällsområde. Ska en verksamhet bedrivas i statlig regi i alla avseenden, eller kan t.ex. det praktiska utförandet av en uppgift överlåtas på en privat aktör och den statliga verksamheten inskränkas till finansiering eller tillsyn? Förvaltningskommittén återkommer till denna fråga i avsnitt 2.2, men kan redan i detta sammanhang nämna att det i Sverige för närvarande finns mer än 500 organ som bedriver verksamheter på statens uppdrag och som inte är myndigheter.²

Vad som slutligen *bör* vara en statlig myndighetsuppgift kan med ett förenklat och kortfattat svar sägas kräva en politisk bedömning, som görs utifrån vid en viss tidpunkt gällande förutsättningar, kunskaper och värderingar. Hur synen på detta utvecklats generellt och i Sverige belyses i bilaga 2 till detta betänkande. Det går dock att något försöka kvalificera svaret, t.ex. genom att peka på några områden i samhället där det är svårt att tänka sig att staten inte skulle tilldela myndigheter några uppgifter. Detta kan kallas för den nedre gränsen för det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter. Men var den övre gränsen går är ytterst en fråga för medborgarna och deras politiska ombud och knappast en fråga som går att besvara med en generell rekommendation. Detta hindrar inte att det kan finnas metoder och empirisk kunskap som kan bidra med underlag för en sådan avvägning. Av detta följer enligt Förvaltnings-

² Ekonomistyrningsverket (2008a), s. 7f.

kommittén att frågan om vad som bör vara statliga myndighetsuppgifter rimligen bör besvaras utifrån en pragmatisk ansats. Utifrån en given politisk ambition vid en viss tidpunkt bör en bedömning göras av de enskilda samhällsområdenas art och förutsättningar, innan det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter närmare preciseras.

2.1.1 Uppdelningen av det offentliga åtagandet

Kommitténs bedömning: Det statliga åtagandet är i Sverige och de flesta andra stater endast en del av det sammanlagda offentliga åtagandet. Uppdelningen av offentliga uppgifter på olika förvaltningsnivåer uppvisar stor variation mellan stater, samhällsområden och över tiden. Bedömningar av hur uppgifter bör fördelas måste göras från fall till fall och med iakttagande av de särskilda förutsättningar som råder vid bedömningstillfället. Såväl demokrati-, rättssäkerhets- som effektivitetsargument måste beaktas. En generell princip är att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.

Förvaltningskommitténs uppdrag är avgränsat till att behandla myndigheter under regeringen. Kommittén har emellertid även i uppdrag att pröva om det finns skäl att överväga förändringar i huvudmannskapet för vissa uppgifter som i dag ligger på förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att något behandla frågan om uppdelningen av offentliga myndighetsuppgifter. I de flesta stater finns således i varierande grad en uppdelning av politiska befogenheter och uppgifter mellan olika territoriellt avgränsade områden. Dessa områden har i normalfallet ingen suveränitet över territoriet likt en delstat i en federation, utan är underordnade en för staten gemensam lagstiftning som i olika utsträckning delegerar befogenheter och uppgifter från central till regional eller lokal nivå. Den viktigaste skillnaden mellan stater härvidlag gäller olikheter i vilka frihetsgrader den lokala politiska nivån respektive förvaltningen tilldelats visavi den centrala nivån.

Beträffande finansiering av sin verksamhet är politiska församlingar på regional och lokal nivå i vissa stater bemyndigade att

beskatta medborgarna för att erhålla de intäkter som behövs för administrativ verksamhet och serviceproduktion. I andra stater förekommer olika kombinationer av uppdelning av skatteintäkter mellan staten och den lokala nivån, överföringar från staten till den lokala nivån eller att kommunerna är bemyndigade att ta ut avgifter för sin verksamhet. Lokala politiska församlingar är vanligen också direkt ansvariga inför väljarna i allmänna val. Härutöver förekommer att uppgifter på olika territoriella nivåer utförs inom ramen för en och samma statliga myndighetsorganisation, utan medverkan av någon regional eller lokal politisk församling. Varianter av administrativ, funktionell och finansiell uppdelning mellan olika territoriella nivåer i jämförbara stater är således många.³

Argumenten för en uppdelning i olika territoriella nivåer kan delas upp i två huvudsakliga kategorier.⁴ Den första kategorin är av pragmatisk karaktär och tar fasta på lämpligheten av att delegera förvaltningsuppgifter från central till lokal nivå. Utan en sådan delegering riskerar den centrala besluts- och förvaltningsnivån att bli överbelastad, samtidigt som möjligheterna att utforma den förda politiken utifrån specifika lokala förutsättningar kan försvagas. Ofta anförs också olika slags effektivitetsskäl. Lokala beslutsfattare kan enligt detta synsätt bättre känna till lokala produktionsförutsättningar och förvaltningen kan därmed bättre anpassas till lokala förhållanden. Ett lokalt självstyre kan även medge ett större experimenterande och därmed snabbare anpassningar till nya krav eller förutsättningar från brukarna av offentliga tjänster. Om än intuitivt rimliga förefaller dock effektivitetsrelaterade argument endast i begränsad utsträckning vara empiriskt belagda.⁵ Det finns därtill inget tydligt samband mellan graden av lokal självstyrelse och den totala utgiftsnivån. Exempelvis kombinerar Sverige, och även de andra nordiska länderna, en förhållandevis stark lokal självstyrelse med en i internationell jämförelse stor offentlig sektor.⁶

Den andra kategorin av argument är av politisk-teoretisk karaktär. Här betonas den lokala nivåns betydelse för att skapa legitimitet för politiska beslut. Medborgarna har enligt detta synsätt bättre möjligheter att delta i och påverka besluten på den lokala nivån än i

³ Molander (2003), s. 10ff.

⁴ Som jämförelse kan nämnas att Ansvarskommittén ansåg att de två tyngsta värdena som var förknippade med den kommunala självstyrelsen var demokrativärden och effektivitetsvärden (SOU 2007:10, s. 91). I delbetänkandet Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123) formulerade kommittén sex principer för samhällsorganisation: demokrati och legitimitet, finansiering, rättsäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet och lägsta effektiva nivå.

⁵ Avseende kostnader och effektivitet inom hälso- och sjukvården, se SOU 2007:12, s. 117.

⁶ Molander (2003), s. 12f, jfr. Andersen & Molander (2002b), s. 217.

rikspolitiken. Deltagande i den politiska processen kan även öka förståelsen för politikens möjligheter och begränsningar, och därigenom fungera som en medborgerlig skolning i ansvarstagande för det demokratiska styrelseskicket. Argumentet bygger dock på att medborgaren har förutsättningar (t.ex. tid och vilja) att delta i politiskt arbete.

Spänningarna mellan de två huvudsakliga kategorierna av argument har i många stater ökat, i takt med att lokala politiska enheter med tillhörande förvaltningsorganisation tenderat att växa i storlek.⁷ Motiven för detta har i allmänhet varit att skapa bättre administrativa och ekonomiska förutsättningar för verksamheter, men samtidigt har förutsättningarna för medborgerlig medverkan i den politiska processen försämrats. Medborgerlig medverkan och lekmannastyre har på många håll avlösts av professionella organisationer med heltidsanställda politiker och tjänstemän.

Det finns härutöver andra argument som problematiserar olika former av lokalt självstyre, åtminstone när staten delegerar uppgifter med stora frihetsgrader för utföraren. Skydd för minoriteter och grundläggande rättigheter måste garanteras genom nationell lagstiftning och i en stats författning. Då offentliga tjänster som utbildning och sjukvård i dagens samhälle normalt räknas till grundläggande rättigheter, måste staten behålla åtminstone tillsyns- och föreskriftsuppgifter vid en delegering av produktionen av dessa tjänster. Likaså kan ambitionen att utjämna levnadsvillkoren i samhället försvåras av en långtgående delegering av uppgifter från stat till kommun. Om den lokala nivån har en hög grad av handlingsfrihet avseende att bestämma innehållet i och omfattningen av offentliga tjänster, finns det en risk att tjänsten i fråga inte motsvarar den nationella normen.

Den kommunala självstyrelsen har i Sverige ansetts så viktig att den införts som begrepp i grundlagen (RF 1:1). Dess närmare innebörd är dock relativt vag och kommunernas kompetens grundar sig på alla områden på en delegering från folket genom riksdagen. Riksdagen bestämmer även grunderna för kommunernas och landstingens organisation, verksamhetsformer, beskattning, befogenheter

⁷ Beträffande svenska förhållanden kan nämnas att det vid kommunalreformen 1862 diskuterades två indelningsgrunder för primärkommunerna: den kyrkliga socknen eller häradet. Den förstnämnda indelningsgrunden gick segrande ur detta. Hade däremot häradet lagts till grund för den kommunala geografin hade väsentligt större kommuner varit på plats redan från början. Stjernquist (2000), s. 6.

och åligganden. Kommunernas allmänna kompetens är reglerad i kommunallagen. Uppgifter utöver detta regleras i speciallagstiftning.⁸

Under senare år har diskussionen i svensk inrikesdebatt inte minst handlat om statens ingripande i primärkommunernas och landstingens arbete. Kommunernas möjligheter att utföra de av riksdagen ålagda uppgifterna har enligt kritikerna därmed beskurits. Det gäller t.ex. statsmakternas beslut om kommunalt skattestopp i början av 1990-talet, det kommunala utjämningsystemets utformning samt kritik om att normer från statliga myndigheter beskär den lokala handlingsfriheten så att fördelarna med en delegering av uppgiften riskerar att gå om intet.

Andra exempel på statliga ingripanden är lagar för att hindra utförsäljning av kommunernas bostadsbestånd och privatisering av sjukhus. Ytterligare frågor som ibland diskuteras rör exempelvis huvudmannskapet för polisväsendet och hälso- och sjukvården.⁹ I det första fallet finns förslag om kommunalisering av vissa uppgifter och i det senare fallet finns förslag om både kommunalisering och förstatligande av olika delar. Frågor som rör uppgiftsfördelning mellan stat, landsting och kommun har därutöver varit föremål för offentliga utredningar under senare år, t.ex. genom Ansvarskommittén (SOU 2007:10).

Den offentliga sektorns expansion under de senaste 50 åren har i praktiken främst genomförts inom den kommunala sektorn, dock under statligt bemyndigande och överinseende vilket även påverkat t.ex. de statliga myndigheternas tillsynsuppgifter. Därtill har uppdelningen av uppgifterna mellan stat, landsting och kommun på viktiga punkter varierat även under denna relativt korta tidsperiod. Exempelvis har uppgifter under denna tid både återförts till staten (polisen) och överförts från staten till kommunerna (t.ex. vissa frågor inom skolväsendet och driften av vissa sjukhus). Härutöver har formerna för finansieringen av kommunal verksamhet ändrats under samma period. Tilläggs kan att ofta – men inte alltid – har ökningen av kommunala uppgifter skett på statligt initiativ. Själva statsförvaltningen är i sig, även i en internationell jämförelse, dock en begränsad del av den sammanlagda offentliga sektorn. Av de offentliga myndigheternas sammanlagda konsumtionsutgifter år 2005 om 605 miljarder kronor, svarade staten för 173 miljarder kronor

⁸ Jfr. även SOU 2007:93.

⁹ Se t.ex. Mueller & Uddhammar (2003), s. 191ff, eller Sveriges läkarförbund (2004).

(28 procent) och kommunsektorn för 432 miljarder kronor (72 procent).¹⁰

Någon klar vägledning i huvudmannafrågan går knappast heller att få genom att jämföra med andra stater i vår omvärld. Variationerna är många, även i en nordisk jämförelse. Förvaltningskommittén vill trots detta peka på några principer som kan användas vid fördelning av uppgifter mellan olika huvudmän – åtminstone om man ser till de i kommittédirektiven prioriterade effektivitetsfrågorna. Dessa kan delas upp i tre övergripande kategorier, om än med en glidande skala.

En första kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla varor och tjänster av endast ett lokalt intresse, vilka därmed är relativt oproblematiske ur den nu diskuterade synvinkeln. Det rör t.ex. vatten- och avloppsnät, lokala vägar, brandförsvar och vissa lokalt knutna anordningar för fritid och kultur. Statliga myndighetsuppgifter är här i första hand begränsad till föreskrifts- och tillsynsverksamhet.

En andra kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla offentliga varor och tjänster som – även om de primärt är av lokalt intresse – kan ha externa effekter på omgivande regioner, t.ex. vissa väg-, transport- och miljöfrågor. Här krävs förmodligen en statlig medverkan – utöver nyss nämnda – avseende planering och samordning av olika lokala aktörer. Själva förvaltningen av sådana uppgifter kan dock till stor del fortfarande vara lokal.

Slutligen finns en kategori offentliga varor och tjänster som kan tillhandahållas på lokal nivå men där dessa varor och tjänster också fyller viktiga nationella funktioner och ska tillgodose krav på rättssäkerhet och medborgerlig likabehandling. Det rör t.ex. utbildning samt hälso- och sjukvårdsfrågor där nationella ambitioner ligger till grund och där verksamheten ofta har en omfördelade karaktär. Om man antar att lokala eller regionala beslutsorgan bäst kan bedöma behovet av en viss tjänst, behöver ändå en harmonisering göras med nationella bestämmelser och som sannolikt till betydande del påverkar utförandet och omfattningen av verksamheten.

Ansvar för verksamheten blir i det tredje fallet delat (eller gemensamt) i högre utsträckning än i de två förstnämnda; det är också om detta område som debatten mellan företrädare för stat och kommun brukar handla. Om det kan påvisas klara effektivitetsfördelar med kommunal drift kan uppgiftsfördelningen måhända

¹⁰ Statistiska Centralbyrån (2008), s. 145.

vara given. I frånvaro av sådana, eller som komplettering till effektivitetsskäl, kan argument av demokratifrämjande karaktär anföras till stöd varför kommunen (eller landstinget) bör tillhandhålla en vara eller tjänst i stället för staten. Det närmaste man kan komma en generell riktlinje är här att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.¹¹ Sverige har även anslutit sig till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse som stödjer denna princip. Även inom Europeiska unionen gäller den s.k. subsidiaritets- eller närhetsprincipen.¹²

Med detta sagt är det dock fullt rimligt att påstå att det i princip inte finns hinder för att även en lokalt driven statlig verksamhet både kan ha god kännedom om lokala sakförhållanden och ha mekanismer för kontakter med medborgare. I Sverige är flera offentliga verksamheter med lokal anknytning också statliga, t.ex. polisen samt delar av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens verksamheter. För denna tredje kategori av tjänster är det således av särskild vikt att åstadkomma en tydlig reglering och fördelning av uppgifter mellan staten, landstingen och kommunerna som också medger kontroll och demokratiskt ansvarsutkrävande.

En aspekt som kommittén slutligen vill understryka, är den roll som delegering av uppgifter från central till regional eller lokal nivå i praktiken spelar som metod för att avlasta den centrala förvaltningsnivån.

2.1.2 Över tiden beständiga myndighetsuppgifter

Kommitténs bedömning: Det statliga åtagandet innehåller åtminstone fem myndighetsuppgifter som över tiden uppvisar en hög grad av beständighet: att svara för det militära försvaret, polisväsendet, rättsväsendet, utrikesrepresentationen och skatteväsendet. I inget av de fem fallen torde någon annan aktör än staten kunna fullgöra uppgifterna och samtidigt uppfylla tillräckliga krav på önskvärda effekter, medborgerlig tillit och insyn, rättsäkerhet och representativitet.

¹¹ Stjernquist (2000), s. 16.

¹² Jfr. SOU 2007:93.

I bilaga 2 till detta betänkande belyses huvuddragen i framväxten av den moderna statens åtaganden till art, här kallat myndighetsuppgifter. Ett genomgående drag är att fler och fler områden successivt inbegrips i det statliga åtagandet. Ibland minskar något område i omfattning för en tid för att sedan återkomma, t.ex. direkt reglering av samhällsekonomin. I vissa mer sällsynta fall kan en verksamhet helt upphöra som statlig myndighetsuppgift. I korthet har det handlat om en gradvis framväxt av myndighetsuppgifter över tiden, snarare än ett markant språng vid en viss tidpunkt.

I det följande redovisas några myndighetsuppgifter som kan sägas vara beständiga i den meningen att de till art varit relativt opåverkade, från den moderna statens början till nutid. Uppgifterna har således funnits i statlig regi under mycket lång tid och har inte haft, eller tillåtits ha, alternativa utförare. Betecknande är att själva driften av verksamheten i huvudsak har varit i statlig (eller i annan offentlig regi) med endast begränsade privata inslag.

Det nu sagda innebär inte att denna typ av myndighetsuppgifter i andra avseenden skulle vara mer angelägna än andra myndighetsuppgifter, t.ex. inom områden som kommunikationer, infrastruktur, sjukvård eller utbildning. Tvärtom har folkstyrelsens och den ekonomiska och demografiska utveckling i Sverige och västerlandet kommit att medföra helt andra krav på vad staten bör lösa för uppgifter inom sådana och andra områden. I dessa fall finns det dock fler möjligheter för val av bl.a. offentligt eller privat huvudmannaskap eller olika finansierings- och driftsformer.

Militärt försvar och polisväsende

Vissa för det statliga åtagandet grundläggande uppgifter ligger opåverkade sedan lång tid, i meningen att ingen annan aktör har kunnat etablera acceptabla alternativ till ett statligt huvudmannaskap. En sådan uppgift är kontrollen över territoriet och att tillhandahålla skydd från utifrån och inifrån kommande angripare och fridsstörare. Statens etablering av territoriell kontroll har efter hand kunnat bidra med en tillräcklig grad av fysisk säkerhet för att samhälls- och ekonomisk aktivitet har kunnat utvecklas till de avancerade nivåer som finns i dag. Bakslagen i denna utveckling har dock varit många, såväl i relationerna mellan staterna som i förhållandet inom staterna. 1900-talet var ett av de mest våldsamma seklerna under den tid som den moderna staten har existerat.

Välfärdstaternas framväxt, i enlighet med tidiga förhoppningar, har knappast heller medfört att brottslighet av olika slag minskat eller upphört. Även under det sena 1900-talet har stater i Europa utsatts för konkurrens om att utöva kontrollen över territoriet och i vissa fall endast kunnat upprätthålla detta med hjälp av extraordinära medel.

I vår tid upprätthålls kontrollen över territoriet genom att staten svarar för ett militärt försvar och ett polisväsende. Bland flertalet stater har förhållandet mellan militära och polisiära myndigheter under 1900-talet vanligen inneburit att polisen (i någon form) svarar för kontrollen inom territoriet och därmed även ytterst tvångsåtgärder visavi den egna befolkningen. Detta gäller bl.a. Sverige som har en strikt reglering i dessa avseenden. Vissa stater har – som en konsekvens av våldsytringar och kriminalitet – dock även behövt använda militära enheter för inomterritoriella uppgifter. Stater uppvisar också andra variationer vad gäller att organisera sina militära och polisiära myndigheter, t.ex. vilka myndighetsuppgifter som definieras som militära respektive civila och – vad gäller polisen – vilket offentligt huvudmannaskap som tillämpas. I många stater finns även till det militära försvaret och polisen ingående eller kompletterande tjänsteproduktion i privat regi. Var gränsen bör gå i dessa sammanhang är till del en bedömnings- och värderingsfråga som präglas bl.a. av olikheter i staternas politiska tradition och historiska erfarenheter.

Härtill kommer utrymmet för olika uppfattningar om vilka kriterier som ska ställas för en fungerande militär eller polisiär verksamhet, t.ex. vilka effekter som ska åstadkommas, med vilka medel verksamheten får bedrivas och vilka ekonomiska resurser som ska satsas. Trots att dessa myndighetsuppgifter är grundläggande statliga åtaganden, kan det även vara svårt att bedöma de egentliga effekterna av ekonomiska och andra satsningar, i synnerhet på marginalen och i relation till alternativa områden för offentlig verksamhet. Belysande för detta problem är den fråga som efter folkstyrelsens genomslag ibland stått i politiskt fokus, nämligen hur mycket resurser som ska satsas på militärt försvar och ordningsmakt och hur sådana satsningar ska avvägas mot andra prioriterade behov eller önskemål. Det finns således utrymme för olika uppfattningar om dessa verksamheters närmare innehåll och omfattning och vilken ambitionsnivå som ska gälla i olika avseenden. Inte desto mindre är dessa uppgifter kollektiva nyttigheter som ingen annan aktör än staten torde kunna fylla givet önskvärda effekter, medborgerlig insyn och kontroll, rättsäkerhet samt ekonomiska

stordriftsfördelar. Detta ställer också krav på staten som organisatör och producent av sådana tjänster på ett effektivt sätt.

Rättsväsende

Ett fungerande rättsväsende för att upprätthålla lag och ordning och garantera att grundläggande fri- och rättigheter respekteras, får anses vara ett oomstritt statligt åtagande. Likaså att rättsväsendet fyller en viktig roll för marknadsekonomins funktion. I en mer extensiv mening inkluderas i rättsväsendet även polisen.¹³

För rättskipningen har domstolarna huvudansvaret, där höga krav på oberoende samt medborgerligt tillit kan uppfyllas genom en statlig, från förvaltningen i övrigt skild, organisering. Även funktioner som åklagarväsende och i tillämpliga fall ombudsmannafunktioner inkluderas i åtagandet. Detta hindrar inte att andra viktiga funktioner för rättsystemet som helhet, som att företräda part inför domstol, bedrivs i privat regi eller att vissa typer av rättskipning kan bedrivas som skiljemannaförfarande. Viktigt att konstatera är dock att upprätthållandet av ett rättsväsende förutsätter myndighetsuppgifter som innebär ett omfattande statligt åtagande av positiv karaktär. Även här ställs särskilda krav på staten som utförare då ingen annan aktör kan utföra uppgifterna.

En till rättsväsendet knuten myndighetsuppgift är kriminalvården. I nutida mening är kriminalvård ett betydligt yngre statligt åtagande än domstolsväsendet; dess utveckling förklaras till stor del en förändrad syn på behandlingen av lagöverträdare. I vissa stater har delar av kriminalvården under senare år privatiserats, dock främst sådana delar som inte behöver uppfylla höga säkerhetskrav. Skälen för detta har främst varit av ekonomisk karaktär. Utförande av kriminalvård i annan regi än statlig reser emellertid andra frågor som inte bara handlar om vilket resultat som åstadkoms och till vilka kostnader, utan också t.ex. vilken kontroll staten anser sig vilja ha över på vilket sätt som en viss tjänst utförs. Sådana frågor är principiellt viktiga att beakta när det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter ska bedömas. Förvaltningskommittén återkommer till detta i avsnitt 2.2.

¹³ I Sverige även personal ur Tullverket och Kustbevakningen som i vissa situationer har motsvarande befogenheter som poliser.

Utrikesrepresentation

Uppkomsten av fasta diplomatiska representationer är i hög grad förknippad med statssystemets uppkomst på 1600-talet, jfr. bilaga 2. Att tillhöra det internationella samfundet av stater medför – i viss mån beroende av ambitioner – att stater måste ha en representation bilateralt och multilateralt. Således har utrikesrepresentationen för många stater kommit att öka, i tilltagande grad under efterkrigstiden som en följd av framväxten av internationella organisationer på en rad områden. Detta speglar i sin tur en insikt om att stater i vissa avseenden inte på egen hand kan lösa problem utan att detta måste ske i samarbete. En särställning vad gäller djupet på samarbetet har Europeiska unionen, se vidare avsnitt 2.3.

För Sveriges del ökade antalet beskickningar från ett tjugotal till ett hundratal under 1900-talet. Detta var ett uttryck för skiftande maktförhållanden i internationella politiken och Sveriges ambition att som omvärldsberoende stat kunna observera, rapportera och förhandla på plats. De professionella diplomaterna har efter hand också kompletterats med utsända experter på ett flertal samhällsområden. Utöver denna respons på omvärldsutvecklingen har Sveriges ambitioner inom bl.a. biståndspolitiken spelat betydande roll för etablerandet av beskickningar på olika platser.

I korthet kan sägas att behovet av en utrikesrepresentation följer av den internationalpolitiska uppdelningen i stater, samt dessa staters intresse av att utbyta information och att lösa eventuella konflikter på ett ordnat och fredligt sätt. Men även här – likt de andra beständiga myndighetsuppgifterna – är dess närmare omfattning till stora delar beroende av ambitioner och bedömningar i olika avseenden. Detta gäller t.ex. antalet och placeringen av beskickningar, dimensionering i personellt hänseende samt kompetens inom olika sakområden. Det gäller också vilka ambitioner som finns vid en viss tidpunkt inom angränsande områden som handels-, närings- och biståndspolitik.

Skatteväsendet m.m.

Att svara för beskattning av olika objekt är en myndighetsuppgift som skiljer sig från dem som hittills har räknats upp. Verksamheten är tillsammans med liknande myndighetsuppgifter som tull och exekution ett medel och i praktiken en förutsättning för att staten

ska kunna fullgöra andra myndighetsuppgifter av mer omfattande karaktär. Historiskt har den varit nödvändig redan för att finansiera de myndighetsuppgifter som här har kallats beständiga, men dess vikt som förutsägbar finansieringskälla har självfallet ökat i takt med välfärdsstatens åtaganden. Den har därmed gjort staten mindre beroende av andra finansieringskällor som lån, avgifter och affärsverksamhet i olika former, även om sådana finansieringskällor är vanligt förekommande. Vid sidan av rent fiskala syften har skatter använts för att påverka medborgarnas beteenden i olika avseenden och därmed som ett instrument att påverka samhällsekonomin i någon viss riktning.

Att staten behöver ett effektivt skatteväsende är för Förvaltningskommittén ett konstaterande med organisatorisk innebörd. Myndighetsuppgiften handlar om att svara för att de av riksdagen och kommunala församlingar beslutade skatterna flyter in och att detta görs på ett för medborgarna förutsägbart, rättssäkert och enkelt sätt. Myndighetsuppgiften är i denna mening alltså skild från bedömningar och avgöranden om skattesystemets utformning, vilka objekt som ska beskattas, vilka skattesatser som ska tillämpas samt skattesystems effekter på samhällsekonomin.

2.1.3 Myndighetsuppgifter i förhållande till marknadsekonomin

Kommitténs bedömning: Staten behöver upprätthålla vissa samhälleliga institutioner i form av regler och övervakande organ för att en marknadsekonomi ska kunna existera och utvecklas. I vissa fall kan andra aktörer än staten svara för sådana institutioner, men i andra fall finns det övervägande fördelar att göra det till ett statligt åtagande. Sådana fördelar sammanhänger med de över tiden beständiga myndighetsuppgifterna enligt ovan, t.ex. rättsväsendet, men innebär också att staten behöver svara för myndighetsuppgifter av t.ex. reglerings- och tillsynskaraktär inom sådana sektorer av marknadsekonomin där särskilda behov finns. Dessa kan variera över tiden utifrån den tekniska och ekonomiska utvecklingen, men också utifrån politiska värderingar om vilket ansvar staten bör ta för marknadsekonomin sociala konsekvenser i olika avseenden. Behovet och lämpligheten av att staten löser denna typ av uppgifter kommer sannolikt även fort-

sättningsvis vara påtagligt.

Många stater har sedan industrisamhällets framväxt iklätt sig ett ansvar för bl.a. medborgarnas grundläggande utbildning samt hälso- och sjukvård. Detta gäller reglerande uppgifter men också själva produktionen av tjänsterna. Marknadslösningar har i sådana fall bedömts som otillräckliga. I bl.a. ekonomiskt hänseende har denna typ av tjänster blivit en stor del av det statliga eller offentliga åtagandet. Motiv för detta – och andra tjänster av välfärds- och försäkringskaraktär – kan i första hand hämtas från demokrati- och rättighetsbaserade argument, men kan delvis även motiveras på ekonomiska grunder. Detta innebär dock inte att det finns någon politisk- eller ekonomisk-teoretisk enighet om den närmare utformningen av finansiering, organisering och omfattning av denna typ av välfärdstjänster.

Över tiden har synen på vad som varit ekonomiska problem – och vad staten bör göra för att rätta till dessa – varierat. Parallellt med att de klassiska idéerna om marknadsliberalism på allvar fick teoretiskt och praktiskt genomslag, kunde på andra håll ekonomiska tankeskolor leva som betonade statens aktiva roll för att reglera samhällsekonomin. Fri konkurrens på en marknad var enligt sådana skolor ett problem snarare än en möjlighet. Även 1900-talet rymmer periodvis strider mellan företrädare för marknads- respektive planhushållningen i dess olika varianter. 1920- och 30-talen är en sådan tid, men även efterkrigstiden innehåller perioder där argument för reglering och statliga ingrepp kontra avreglering och fri konkurrens bryts. Liksom i andra samhällsvetenskaper tenderar olika skolor att leva sida vid sida, där någon under en period är den dominerande.

Reglering, tillsyn samt främjande av marknadsekonomin funktion

Marknadshushållning är inte den enda form för resursallokering som finns. I vår tid är marknaden dock helt dominerande, inte bara i västerlandet utan alltmer även globalt.¹⁴ Marknadsekonomin – om än i sin idealtyp teoretiskt helt fri – innebär i praktiskt taget alla sammanhang större eller mindre inslag av reglering. Utan att ta ställning till graden av sådana regler, bedömer vi dem som sådana nödvändiga för att en någorlunda effektiv marknadsekonomi ska kunna

¹⁴ Magnusson (2006), s. 120f.

utvecklas. Reglerna med tillhörande organisationer – institutionerna som de ofta kallas – kan vara informella eller formella. Dessa begrepp är knappast absoluta utan snarare relativa och varierar från vad som betraktas som god sed och frivilliga sammanslutningar till lagstiftning och myndighetsuppgifter. Ofta är kombinationen av informella och formella regler avgörande för marknadens funktion och ekonomins utveckling. Parterna på en marknad måste respektera varandras roller som köpare och säljare och ha en tilltro till att respektive part kommer att uppfylla de förpliktelser som transaktionen innebär. Äganderätter måste respekteras och parterna måste vara överens om hur överförandet av dessa äganderätter ska ske vid en transaktion.

Om någon av parterna bryter mot de regler som kringgärdar marknaden, t.ex. ett ingånget avtal, behövs någon form av sanktion. Det kan också behövas tillsyn och rättskipning från tredje part. I västerlandet har staten till stora delar – om inte helt och hållet – kommit att ansvara för att upprätthålla sådana funktioner. Skälen till detta är flera. Ett är att den moderna (rätts)staten uppfattats som en från marknadsaktörerna oberoende part utan alltför stora egenintressen att bevaka. Ett andra skäl är att staten haft stor driftsfördelar i att definiera äganderätter, formulera och formalisera spelregler samt utöva därmed sammanhängande tillsyn och rättskipning. Kopplat till detta är att staten genom att bl.a. upprätthålla kontroll över territoriet och ett fungerande rättsväsende bidragit till en nödvändig men ingalunda självklar stabilitet och förutsägbarhet som gynnat uppkomsten av en avancerad marknadshushållning. På dessa sätt har alltså den moderna staten varit den utvecklade marknadsekonomins förutsättning.

Det verkar, såvitt Förvaltningskommittén förstår, knappast troligt att statens roll vad gäller att reglera, utöva tillsyn samt i olika avseenden påverka funktionen i marknadsekonomins institutioner kommer att minska. Däremot kan innehållet i sådana myndighetsuppgifter komma att förändras. Även om trenden i vissa avseenden under de senaste 30 åren inneburit större frihetsgrader för marknadens aktörer – t.ex. vad gäller internationella och nationella kapitalmarknader – kan tillkortakommanden inom olika segment av marknadsekonomin ibland aktualisera statens (och privata aktörers) roller. Under vissa förutsättningar kan staten behöva fylla en stödjande roll för marknadens funktionssätt som går utöver reglering och tillsyn. Detta kan göras över längre perioder eller i form av till tiden mer avgränsade insatser. Vanliga åtgärdsslag i många stater är

således investeringar i infrastruktur samt vissa former av ekonomiskt stöd. Vad gäller de finansiella marknaderna har flera stater nyligen, i vissa avseenden samordnat, beslutat om ny lagstiftning, ökade statliga tillsynsuppgifter samt ekonomiska garantier och andra stödåtgärder.

Även andra till ekonomin relaterade områden som problem med hushållning av begränsade resurser och påverkan på miljön kan resa samma typ av frågor om statens roll och behovet av samarbete mellan stater. Ett viktigt område för reglering och tillsyn har sedan länge varit arbetsmiljön, men sedan ett antal decennier har detta även gällt skyddet av den yttre miljön. Syftet med denna typ av statliga åtgärder är emellertid att få marknadsekonomin att fungera bättre eller att motverka oönskade konsekvenser av densamma, snarare än att helt eller delvis överta uppgifter från marknaden.

Marknadsmislyckanden och politikmislyckanden

Emellertid kan de parter som agerar på en marknad inte endast betraktas som en idealtypisk *economic man*, utan utgörs av existerande sociala varelser med en mängd preferenser (enligt någon form av rationalitet), önskningar och upplevda behov. Från att tidigare ha varit basala, har sådana preferenser, önskningar och behov i den moderna konsumtionssamhället blivit relativa snarare än absoluta och därtill skapade i ett socialt samspel.¹⁵ I sin tur leder detta, genom folkstyret och den politiska processen, till frågan om vad det statliga åtagandet visavi marknadsekonomin ska bestå i – utöver att underlätta och upprätthålla dess grundläggande välbefindande-funktion enligt vad som nyss har nämnts. Den fråga som kan ställas ur ett ekonomisk-teoretiskt perspektiv är: varför kan inte all social interaktion ske genom utbyten på en fri marknad?

Som redovisas i bilaga 2 har de ekonomiska vetenskaperna studerat denna frågeställning bl.a. genom teorin och praktiken för att hantera s.k. marknadsmislyckanden, alltså en situation där individuellt handlande inte leder till effektiva resultat. Inom ramen för marknadsmodellens överordning kan man således även argumentera för statliga ingripanden i ekonomin, som går långt utöver att upprätthålla dess institutioner och spelregler i en trängre mening

¹⁵ Magnusson (2006), s. 111.

och som därtill kan försämra marknads effektivitet¹⁶. I praktiken har många stater sedan lång tid gjort omfattande ingripanden i ekonomin i syfte att på olika sätt skydda eller kompensera sådana medborgare som inte kunna hävda sina preferenser, önsknings och behov på marknaden i tillräcklig omfattningen enligt ett givet kriterium. Exempel på sådana statliga ingrepp är omfördelning av inkomster mellan individer och över individens livscykel, ingrepp för att avhjälpa s.k. autonomibrist eller för att förse medborgarna med kollektiva nyttigheter. Med ett kanske inte längre så ofta använt uttryck är flertalet stater därmed i praktiken blandedkonomier snarare än marknadsekonomier i en renodlad teoretisk bemärkelse.

Ett av de mest omfattande statliga åtaganden rör utbildning, vilket i många stater betraktas som en grundläggande rättighet, av demokrati- och värderingsbaserade skäl. Men även ekonomisk-teoretiska argument kan anföras för att staten ska ha uppgifter inom utbildningsområdet, i synnerhet i fråga om den grundläggande skolan. För det första är barn och ungdomar inga autonoma beslutsfattare och uppfyller därmed inte kriterierna för att vara fullvärdiga marknadsaktörer. Tillsammans med att vårdnadshavare inte alltid har kunskap och andra förutsättningar att tillvarata barnens intressen på utbildningsområdet, risker därmed ett marknadsmisslyckande att uppstå. Därtill är den sociala avkastningen på utbildning hög och utbildning bidrar till staternas produktivitetstillväxt. Flera ekonomisk-teoretiska och till del empiriskt belagda argument kan således anföras för ett statligt åtagande på utbildningsområdet.¹⁷

Med detta sagt är det viktigt att betona att ett statligt åtagande i en generell mening inte behöver säga så mycket om den närmare utformningen av utbildningspolitiken. Det ekonomisk-teoretiska stödet och underlaget från empirisk forskning blir således mindre entydigt i frågor som hur långt det statliga åtagandet ska sträcka sig vad gäller högre utbildning, studiemedel och avgifter, fördelning av uppgifter mellan centrala och lokala respektive offentliga eller privata aktörer osv.

En vanlig liknelse när det gäller statens roll visavi kollektiva nyttigheter är försäkringen, vilken kan tillämpas på så i andra avseenden skilda områden som försvar respektive inkomstbortfall p.g.a. sjukdom eller olycka. I många fall har välfärdsrelaterade kollektiva nyttig-

¹⁶ I litteraturen brukar en indelning göras i tre typer av kostnader för statliga välfärdsåtaganden: administrativa kostnader, läckageproblem samt incitamentsrelaterade kostnader, jfr. Andersen & Molander (2002a), s. 11ff.

¹⁷ Andersen & Molander (2002b), s. 218.

heter också kommit att bli statliga åtaganden, inte minst i Sverige. Emellertid innebär inte åtagandet att lösa välfärdsrelaterade uppgifter, t.ex. inom socialförsäkringsområdet, med nödvändighet en organisering i statlig regi. Uppgiften kan även hanteras på privata försäkringsmarknader, med för- och nackdelar på olika försäkringsområden. I vissa fall kan statens ingrepp vara begränsat till att bestämma om ett obligatorium, som sedan helt administreras på en privat försäkringsmarknad.

En tjänst som innehåller ett stort mått av försäkring; och som i många länder har ett stort inslag av statliga eller andra offentliga aktörer, är sjukvård. Efterfrågan på sjukvård varierar mellan olika individer och kan till stor del vara beroende av faktorer som inte påverkas av individen själv. Problem med asymmetrisk och ofullständig information är vanliga, där konsumenten normalt är väsentligt sämre informerad än producenten. De flesta patienter behöver således hjälp av en läkare (producent) för att välja rätt vård. Tillsammans med risker för negativa urval som påverkar möjligheterna att uppnå fungerande och heltäckande försäkringsmarknader kan därmed förekomsten av påtagliga informationsasymmetrier användas som motiv för offentliga åtaganden. Möjligheterna att i nästa led variera finansiering och utförande är dock betydande utifrån en ekonomisk-teoretisk synvinkel.¹⁸ Informationsproblem finns på många olika slags försäkringsområden och kan även innehålla andra brister än att vara asymmetriskt fördelad mellan aktörerna. Problemens art och omfattning varierar dock på olika försäkringsområden. Det gör att frågor som berör graden av engagemang från staten och andra offentliga aktörer måste analyseras från fall till fall.

Givet att man accepterar marknadsmodellens grundläggande teoretiska premisser (och utfall i praktiken) skulle man kunna säga att en minsta gemensam nämnare i ekonomisk teori för det statliga åtagandet skulle vara att i olika avseenden upprätthålla ett rätts- och normsystem som garanterar äganderätten, avtalsfriheten och etableringsfriheten. Vissa kollektiva nyttigheter som försvar och polis torde också kunna räknas in i det grundläggande statliga åtagandet. Teoretiskt stöd för att grundläggande utbildning och vissa slag av socialförsäkringar i vid mening går också att finna, om än med större variation vad gäller utformningen av denna typ av statliga åtaganden i termer av t.ex. finansiering och organisering. Men där- efter är de generella, icke tidsbundna och oomstridda ekonomisk-

¹⁸ Andersen & Molander (2002b), s. 219.

teoretiska rekommendationerna om vad staten bör göra få. Men ett synsätt som utgår från marknadsmisslyckandena erbjuder åtminstone ett systematiskt angreppssätt för att på olika sakområden och vid olika tidpunkter försöka bestämma det statliga åtagandet. Modellen är dock att se som ett av flera verktyg och kan inte ersätta utan endast komplettera värderingsmässiga och politiska ställningstaganden.

Avslutningsvis kan erinras om att flera villkor behöver uppfyllas, även om det föreligger ett marknadsmisslyckande på något område i samhället, för att staten ska kunna åtgärda detta. För det första måste åtgärden vara möjlig att utföra givet allmänna institutionella och beteendemässiga ramar för samhället. Exempelvis har statliga subventioner en tendens att påverka efterfrågan och prisbildning, så att endast en del av subventionerna kommer den avsedda målgruppen till del. För det andra måste den samhällseliga efterfrågan av en vara kunna uppskattas och bestämmas, kvalitativt och kvantitativt. Ett allmänt problem i detta sammanhang är hur medborgarnas intresse av en viss åtgärd ska vägas mot allmänna budgetrestriktioner. För det tredje måste produktionen av den offentliga varan genomföras effektivt. Anpassning måste successivt ske till förändrade förutsättningar i efterfrågan etc. Om inte de nu nämnda villkoren uppfylls föreligger således risk för ett s.k. politikmisslyckande, alltså att kostnaderna för det statliga åtagandet överstiger kostnaderna för utebliven välfärd.¹⁹

2.1.4 Myndighetsuppgifter i förhållande till politikens teori och värderingar

Kommitténs bedömning: Staten kan på politiska grunder ikläda sig flera åtaganden inom olika områden, vilka med en vid benämning kan kallas välfärdstjänster. Vad som närmare bör vara statliga myndighetsuppgifter, och i synnerhet den ekonomiska omfattningen av dessa, kräver en politisk bedömning utifrån vid en viss tidpunkt gällande förutsättningar, kunskaper och värderingar. Detta har i Sverige sin legitimitet i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, folkstyret och det parlamentariska beslutsfattandet. De två första kapitlen av regeringsformen ger en aktuell vägledning för vad som i olika avseenden bör vara statliga eller på annat sätt offentliga myndighetsuppgifter.

¹⁹ Molander (1999), s. 36ff.

Det är kommitténs bedömning att de flesta statliga åtaganden förutsätter utförande av myndighetsuppgifter i någon form.

Oavsett vilka politiska vägval som görs, kan beprövad erfarenhet och vetenskaplig teori bidra med faktaunderlag respektive förklaringar som stöd för bedömningar av utfallet av olika myndighetsuppgifter. En prövning av det statliga (offentliga) åtagandet på olika samhällsområden bör därför göras i samband med större översyner.

Att staten historiskt varit ett mäktigt instrument för samhällelig förändring är uppenbart. De uppgifter som staten tagit på sig att lösa har i hög grad påverkat medborgarnas livsvillkor. Samtidigt finns det en återkommande diskussion som behandlar hur statens kapacitet och legitimitet som instrument för samhällelig förändring kan ha försvagats. Skälen till detta kan vara flera, bl.a. påverkan av den under senare år åter kraftigt internationaliserade ekonomin, med stora och relativt lätttrörliga privata ekonomiska intressen. Andra faktorer kan vara ökat inflytande av internationella organisationer och politiska sammanslutningar som begränsar de enskilda staternas frihetsgrader. Å andra sidan kan samarbetet mellan stater i sådana organisationer ses som en lösning på globala problem som kräver över- eller mellanstatliga överenskommelser för att bli verkningfulla. Framväxten av Europeiska unionen är här ett exempel.

Utan att bortse från denna diskussion kan man dock konstatera att staten (och därmed sammanhängande organisationsformer för regional och lokal förvaltning och styrning) fortfarande är en mycket viktig aktör sett till dess beskattningsrätt och ianspråktagna andel av bruttonationalprodukten, antalet statligt anställda samt den stora mängd uppgifter och funktioner i samhället som staten ska svara för, oaktat vad man anser om dessas önskvärdhet, verkan eller effektivitet. En annan sak är att statens reella kapacitet att verka på olika områden kan ifrågasättas, något som varit omdebatterat åtminstone sedan offentliga välfärdstjänster i olika stater började utvärderas från 1960-talet och framåt.

Utvecklingen av den politiska teorin om vad staten bör lösa för uppgifter har i viss mån samvarierat med de åtaganden som staten de facto har iklätt sig. Olika bemärkta inlägg i den politiska teorins historia kan alltså ses som sätt att intellektuellt försöka legitimera en redan pågående politisk utveckling. Ett annat sätt är att se politisk-teoretiska inlägg som försök att förklara eller förstå uppkomsten av

olika politiska ordningar, men också som normativa utsagor, om hur något borde vara utifrån vissa utgångspunkter.

Huvuddragen i 1600- och 1700-talets politiska teori är således att staten ska tillhandahålla samhällelig ordning, skydd av grundläggande personliga rättigheter samt, vilket så småningom kommer att bli allt mer kontroversiellt, att i det senare även inkludera skyddet av äganderätten. Som framgår av bilaga 2 började detta att problematiseras och villkoras redan under 1700-talet, vilket allt sedan dess blivit en inspirationskälla till olika teorier om vad staten bör göra i en positiv bemärkelse. Till dem kan räknas bl.a. socialliberal teori (på 1800-talet ibland kallad nyliberalism) och socialistisk teori i dess olika varianter inklusive socialdemokratisk teori. Till de senaste decenniernas politisk-teoretiska diskussion kommer den periodvis framträdande nyliberala eller libertarianska motreaktionen som förespråkar den absoluta äganderättens helgd och en minimal stat. Notabelt är även hur 1600- och 1700-talets antaganden om kännetecknande egenskaper hos människan som samhällsvarelse och vilka konsekvenser detta får på byggandet av samhällets institutioner (privata som statliga), i mångt och mycket har relevans för kommande seklers ideologiska och samhällsvetenskapliga diskussion. Svårigheterna har legat i att empiriskt och någorlunda entydigt belägga vilka dessa egenskaper och konsekvenser är. Detta torde starkt bidra till spridningen i politisk-teoretiska skolor och därmed synen på det statliga åtagandet.²⁰

Oavsett motiv och ambition kan man med säkerhet konstatera att det redan tidigt har funnits praktiska svårigheter med att avgränsa staten. Redan 1600-talets stat behövde t.ex. en beskattningsorganisation. Kriget och dess konsekvenser förde tidigt och sannolikt motvilligt med sig vissa statliga åtaganden av social karaktär, om än rudimentära med vår tids mått. Högre och av upplysningen inspirerade ambitioner inom tidiga delar i statens verksamhet som rättsväsendet, gav under 1800-talet upphov till nya och omfattande statliga åtaganden inom fångvården. Men just att staten visade sin kapacitet att under mer eller mindre tvingande omständigheter organisera vissa samhällsfunktioner, har spelat en betydande roll för framväxten av det statliga åtagandet under seklerna. Framför allt har så varit fallet under kris- och krigstider på 1900-talet. En förklaringsmodell till det statliga åtagandets expansion utgår också

²⁰ Jfr. t.ex. Lewin (1988), s. 138ff.

från detta förhållningssätt och att redan ingångna åtaganden många gånger politiskt är svåra att avveckla.²¹

En viktig iakttagelse är vidare att det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter knappast har utvecklats språngvis utan som en gradvis och relativt kontinuerlig process. I takt med att många stater under 1800-talet avlägsnade sig från en hög grad av statlig styrning och försök till planhushållning i samhällsekonomin, genomfördes en omreglering av den statliga verksamheten snarare än ett borttynande av staten. Samtidigt som staternas militära organisationer under det relativt fredliga 1800-talet minskade i omfång, växte de statliga åtagandena för olika typer av infrastruktur fram, ibland i samarbete med privata aktörer. I många fall motsvarade eller till och med översteg dessa nya åtaganden den militära organisationen, mätt i antal anställda, industriella engagemang samt belastning på de statliga finanserna. I dagens Sverige är således både de tidiga statliga myndighetsuppgifterna och de tekniska infrastrukturuområdena var för sig ganska begränsade delar av det totala statliga åtagandet, inte bara beloppsmässigt utan även sett till antalet anställda. Från att för 100 år sedan varit ett viktigt men till omfattning blygsamt statligt åtagande, är i dagens Sverige i stället universitets- och högskolesektorn den enskilt största statliga verksamheten sett till antalet anställda. Flera delar inom den tekniska infrastruktur där 1800-talets stat expanderande är för övrigt inte längre myndighetsuppgifter alls, utan drivs i statliga eller privata bolag, i Sverige och i andra stater.

Understödet av marknadsekonomin och dess därav följande framväxt skapade sitt eget behov av sociala åtaganden som 1800-talets stat var tvungen att reagera på, oavsett altruistiska motiv. Ett viktigt konstaterande är därför att den myndighetsstruktur med tillhörande uppgifter som etablerades vid förra sekelskiftet i organisatorisk mening till stora delar var på plats när välfärdstaten under 1900-talet byggdes ut, jfr. bilaga 2. Det var således först och främst innehållet i dessa organisatoriska moduler som efter hand förändrades, snarare än deras förekomst i sig. Det s.k. stigberoendet, dvs. de långsiktiga effekterna av de efter hand valda lösningarna bör som tidigare nämnts inte underskattas för möjligheterna att omorganisera eller förändra innehållet i de av staten bedrivna verksamheterna, t.ex. ett socialförsäkringssystem.

Betecknande för både mellankrigstiden och efterkrigstiden var i Sverige att den statliga myndighetsverksamheten ökade till omfång.

²¹ Jfr. Tarschys (1975), s. 17.

Det kunde både avse antalet avnämare för en viss verksamhet och verksamhetens ekonomiska omfattning. I synnerhet gäller detta myndighetsuppgifter på det i vid mening sociala området. Tidigare inrättade statliga myndigheter fick tilläggsuppgifter, eller så omfördelades uppgifter mellan myndigheterna. I vissa fall kan myndigheter som existerat i en och samma organisatoriska kapacitet ha genomgått ett stort antal skiftningar vad gäller verksamhet och omfång och därtill under mycket lång tid. Kammarkollegiet och Kommerskollegium men även Statskontoret framstår som särskilt framträdande exempel, sett över historien.

Från 1920-talet och framåt kan emellertid Socialstyrelsen och Riksförsäkringsanstalten med efterföljande verksombildningar framhållas som exempel på myndigheter där innehållet och den ekonomiska omfattningen i verksamheten skiftat kraftigt genom decennierna. I flera fall har enskilda frågor inom dessa myndigheters verksamhetsområden så småningom bedömts vara så politiskt betydelsefulla att de föranlett bildandet av egna myndigheter. Ett av flera exempel utgörs av de centralt utförda myndighetsuppgifterna inom arbetarskyddet som år 1913 organiserades i Socialstyrelsen, år 1938 blev en del av Riksförsäkringsanstalten för att år 1948 bli en egen myndighet i form av Arbetarskyddsstyrelsen.

Utöver vissa enskilda exempel såsom biståndsområdet och tillhörande myndigheter är dock efterkrigstidens genuint nya och därtill någorlunda omfattande myndighetsuppgifter ganska få. Där emot har de statliga myndigheternas inbördes relationer, t.ex. mätt i antalet anställda eller ekonomisk omslutning kraftigt förändrats. Det går i det sammanhanget även att peka på att områden kommit att tillmätas en helt annan vikt under 1900-talets senare del än under seklets början. Ett av de mest framträdande exemplen torde vara skyddet av den yttre miljön med det år 1968 inrättade Statens naturvårdsverk, numera Naturvårdsverket. Som anförts i olika studier under senare år har beslut om myndighetsuppgifter under större delen av 1900-talet dock tagits med relativt stor enighet över partigränserna. Med några undantag har politiska majoritetsskiftet historiskt inte resulterat i mer omfattande förändringar i synen på de statliga myndighetsuppgifterna.²²

Även om det ligger utanför Förvaltningskommitténs uppdrag att behandla, bör det även i detta sammanhang erinras om att en stor del av den offentliga sektorns ökning under efterkrigstiden, i

²² Se Uddhammar (1993), Möller (2007) och Magnusson (2006).

synnerhet från 1960-talet och framåt, har skett i kommuner och landsting låt vara med statlig reglering i form av lagar och ofta med statsbidrag utöver den kommunala beskattningen. Det offentliga som serviceproducent har således till största delen hamnat i de kommunala sektorerna, där vissa områden som hälso- och sjukvården är under fortsatt utveckling och organisatorisk förändring.

Som redovisas i bilaga 2 lämnar den politiska teorin långt ifrån någon entydig vägledning för vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter. Det gäller såväl dess klassiska varianter som senare teori. Dessutom finns vissa stötestenar som tenderar att återkomma i de flesta sammanhang, däribland hur man ska se på äganderätter och statens uppgifter härvidlag. Även om de flesta politiska teorier accepterar eller anser det vara önskvärt med inskränkningar i äganderätten, är graden och konsekvenserna av sådana inskränkningar ofta den springande punkten när man diskuterar statliga åtaganden. Oavsett detta kan man även konstatera att historien rymmer många exempel på större och mindre inskränkningar av äganderätter, med olika politiska förtecken och med olika intressen och syften som bevekelsegrund. Här kan samhällsvetenskaplig teori stimulera tanken och vedertagen empiri ge lärdomar om politikens möjligheter och begränsningar.

I många fall är det dock slutligen en värderings- och bedömningsfråga hur man ser på det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter. Det gäller frågor om hur demokratiska beslut kommer till och blir gällande, vilka eventuella inslag av begränsningar eller maktindelning som ska finnas samt vilka positiva respektive negativa fri- och rättigheter som ska respekteras. Vad som i dag ytterst gäller för svensk vidkommande och på vilket sätt politiska värderingar vid en viss tidpunkt så att säga har frysts till grundlag, framgår av de två första kapitlen av regeringsformen. En vägledning för vad som bör vara myndighetsuppgifter inom ett antal samhällsområden kan – om inte i detalj så i alla fall i grova drag – utläsas ur detta. Konsekvenserna av regeringsformens stadganden när det kommer till den närmare utformningen av finansiering, organisering och drift av offentlig verksamhet är dock möjlig att ge olika tolkningar.²³

Grunderna för det politiska systemet och folkstyrelsen framgår således av RF 1:1. Här anges att folksuveränitetsprincipen är underlaget för det svenska statsskicket, vilket således ersatt 1809 års maktindelning mellan konung och regering och ena sidan och riks-

²³ För en diskussion härvidlag, se t.ex. Rothstein (2001) och Blomqvist och Rothstein (2005).

dagen å den andra. I RF 1:4 sägs vidare att riksdagen är folkets främsta företrädare. Folkstyrelsen är alltså indirekt och inte direkt och förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. I RF 1:1 anges slutligen att den offentliga makten utövas under lagarna, ibland kallat legalitetsprincipen. Detta gäller inte bara domstolar och förvaltningsmyndigheter, utan även riksdagen och regeringen. Stadgandet ska därmed ses som ett uttryck för att Sverige är en rättstat. Maktutövningen är normbunden och inte godtycklig.²⁴

I RF 1:2 anges målen för den offentliga verksamheten. Enligt denna skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Syftet med stadgandet är att ge ett rättsligt underlag för den strävan efter utjämning mellan olika grupper i samhället och mellan olika individer inbördes vilken präglar den politiska verksamheten under huvuddelen av 1900-talet.²⁵

RF 1:2 innehåller vidare en uppräknning av centrala målsättningar för den offentliga verksamheten, vilka dock inte är rättsligt bindande föreskrifter. Härvid ska det särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygget. Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Det allmänna ska även verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Etniska, språkliga och religiösa minoriteteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I regeringsformens andra kapitel anges de grundläggande fri- och rättigheterna, vilka var en av de dominerande stridsfrågorna vid RF:s tillkomst. I RF 2:1 regleras bl.a. de positiva opinionsfriheterna för medborgarna gentemot det allmänna: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. En erinran ges också om bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I RF 2:2 regleras de negativa opinionsfriheterna som bl.a. innebär att varje med-

²⁴ Sterzel (2005), s. 44f.

²⁵ Petrén & Ragnemalm (1980), s. 20f.

borgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i en rad hänseenden. Andra kapitlet innehåller vidare en rad bestämmelser med betydelse för vad som är statliga eller kommunala myndighetsuppgifter, där vissa är mer långtgående än målsättningsstadgandena i RF 1:2. Exempelvis anges i RF 2:21 att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola. Vidare anges att det allmänna också ska svara för att högre utbildning finns. Den historiskt omdebatterade äganderätten är i vissa avseenden reglerad i RF 2:18.²⁶

I samband med grundlagens bestämmelser om målsättningarna för det allmännas verksamhet kan det även vara illustrativt att redovisa hur statens utgifter fördelade sig år 2007. Därmed ges en bild av statsmakternas aktuella prioriteringen i ekonomiska termer, se nedan.

Tabell 2.1 Statsbudgetens utgifter år 2007 specificerat på konsumtion, investeringar och transferingar (miljoner kronor)

Utgiftsområde	Utfall	Varav kons.	Varav invest.	Varav transf.
01 Rikets styrelse	10 594	8 883	56	1 251
02 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 208	1 868	12	9 262
03 Skatt, tull och exekution	9 670	9 222	10	69
04 Rättsväsendet	30 627	28 934	-10	443
05 Internationell samverkan	1 586	255	1	1 327
06 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	46 530	43 698	280	1 933
07 Internationellt bistånd	25 411	1 795	-10	23 552
08 Migration	5 295	2 962	5	2 298
09 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	46 665	5 063	24	41 526
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	119 464	8 686	1	110 239
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	43 738	0	0	43 738
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	61 568	0	0	61 568
13 Arbetsmarknad	57 984	7 296	14	50 519
14 Arbetsliv	1 137	947	-1	170
15 Studiestöd	19 328	40	0	14 808

²⁶ För en genomgång av den privata äganderätten och dess skydd i Sverige och i andra europeiska stater, se Fogelklou (2005), s. 149f.

16 Utbildning och universitetsforskning	42 198	30 048	622	10 910
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 091	1 896	18	8 080
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	5 800	734	23	5 026
19 Regional utveckling	2 879	161	1	2 698
20 Allmän miljö- och naturvård	4 312	2 575	531	1 169
21 Energi	2 172	636	7	1 518
22 Kommunikationer	44 290	12 908	13 774	3 674
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	15 478	3 292	20	12 069
24 Näringsliv	4 252	1 371	14	2 834
25 Allmänna bidrag till kommuner	72 975	0	0	72 974
26 Statskuldräntor m.m.	47 255	0	0	8
27 Avgiften till EU	26 635	0	0	26 635
<i>Summa</i>	<i>769 142</i>	<i>173 270</i>	<i>15 392</i>	<i>510 298</i>

Källa: Ekonomistyrningsverket (2008b). Bearbetningar av tabellerna 26, 31, 35 och 37. Utöver konsumtion, investeringar och transfereringar tillkommer även utgifter för räntor och övriga finansiella transaktioner om ca 70 miljarder kronor.

Av tabellen framgår att huvuddelen av de statliga utgifterna år 2007, ca 510 miljarder kronor eller 66 procent, hänför sig till transfereringar, främst olika typer av socialförsäkringar till hushållen men också i form av t.ex. allmänna bidrag till kommuner, internationellt bistånd samt olika transfereringar till näringslivet. En enskild post av påtaglig storlek är också avgiften till Europeiska unionen.

Statens sammanlagda investeringar utgjorde i jämförelse ett mindre belopp, ca 15 miljarder kronor eller 2 procent av de statliga utgifterna. Här är kommunikationer den helt dominerande posten.

Den statliga konsumtionen, m.a.o. förbrukning av resurser som löner, hyror, inköp av varor och tjänster, krigsmateriel m.m., utgjorde sammanlagt ca 173 miljarder kronor eller 22 procent av utgifterna. Av detta belopp hänförde sig ca 90 miljarder kronor till utgiftsområdena 1, 3, 4 och 6 eller vad som i grova drag kan anses motsvara utgifterna för vad som tidigare i detta kapitel kallats statens över tiden beständiga myndighetsutgifter.

Konsumtionsutgifter som kan hänföras till främjande av marknadsekonomins funktion kan avgränsas på olika sätt. Den mest

restriktiva synen skulle sannolikt endast inkludera myndighetsuppgifter av reglerings- och tillsynskaraktär för ett urval särskilt viktiga områden, t.ex. finansmarknaderna, och därmed uppgå till ett jämförelsevis begränsat belopp. Men med ledning av den svenska statsbudgeten som den ser ut år 2007 skulle en fortfarande ganska restriktiv syn kunna inkludera utgiftsområdena 2, 21 och 22 eller ca 15 miljarder kronor. En något vidare avgränsning skulle även kunna inbegripa utgiftsområdena 13, 14 och 20 eller ytterligare drygt 10 miljarder kronor. Härutöver kan en mer utpräglat extensiv syn inkludera ytterligare utgiftsområden, t.ex. 19, 23 och 24 om totalt ca 5 miljarder kronor. Av detta framgår att det kan diskuteras var gränsen går mellan åtgärder för att främja marknadsekonomins funktion och t.ex. mer allmänna välfärdspolitiska åtgärder. Utgiftsområden kan därmed både dras ifrån eller läggas till utifrån olika uppfattningar om detta. Givet detta blir dock den resterande delen av statens konsumtionsutgifter sammanlagt ca 50–70 miljarder kronor eller 30–40 procent. Dominerande poster inom detta intervall är främst utgiftsområdena 16 men också 9 och 10, m.a.o. utbildning och universitetsforskning samt utgifter för administrationen m.m. av olika välfärdsåtaganden.

2.1.5 Myndighetsuppgifterna och EU

Kommitténs bedömning: Europeiska unionen påverkar på ett flertal områden i hög grad innehållet i och utförandet av de nationella myndigheternas uppgifter. Det gemensamma regelverket kan även på andra sätt begränsa eller styra det nationella statliga åtagandet. Principerna för unionens inre marknad får återverkningar på områden som tidigare betraktats som strikt nationella, såsom rättskipning, polis och gränsskydd. Inom andra gränsöverskridande frågor som miljö finns behov av att agera gemensamt, varför det gradvis uppstår gemensamma regelverk – ibland med överstatlighet. Myndighetskontakter mellan medlemsstater och gentemot Europeiska unionens organ har efter hand internaliserats och blivit en reguljär del i den svenska statsförvaltningen.

Hur Europeiska unionen påverkar den svenska statsförvaltningen behandlas utförligt i avsnitt 2.3 och bilaga 5 om EU-medlem-

skapets påverkan. Grundläggande är dock att Europeiska unionen är ett statsförbund med omfattande inslag av överstatlighet. Den består alltså visserligen av suveräna stater, men har inom en rad områden ändå makt att ytterst påtvinga medlemsstaterna olika slags regleringar och därmed åtaganden.

Genom beslut i Europeiska unionen kan alltså det statliga åtagandet påverkas i både omfattning och inriktning och därmed också innehållet i och formerna för myndighetsuppgifterna. Nya politikområden kan tillkomma, eller befintliga byggas ut, ofta genom majoritetsbeslut. Den europeiska regleringen styr ofta även hur beslut ska omsättas och hur de ska förvaltas i medlemsstaterna. Detta kan göras genom regler för hur EU-medel får användas, hur tillsyn ska bedrivas eller att en viss myndighet med en viss status och som utför vissa uppgifter måste finnas. Medlemsstaterna är genom den så kallade lojalitetsprincipen bundna att på bästa sätt genomföra unionsbeslut i praktiken – och att låta dem få företräde framför det egna regelverket. Svenska myndigheter är således skyldiga att inte tillämpa en svensk regel som strider emot en som har beslutats på EU-nivå.

Det gemensamma regelverket kan även på andra sätt begränsa eller styra det nationella statliga åtagandet. De så kallade statsstödsreglerna innebär att medlemsstaterna inte får göra offentliga åtaganden som påverkar den inre marknaden negativt. I de grundläggande statsstödsbestämmelserna fastställs att offentligt stöd som snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna²⁷. Det innebär också att staten har ett ansvar för hur kommunerna agerar.

Reglerna om unionens inre marknad får även återverkningar på områden som betraktas som strikt nationella, såsom rättskipning, polis och gränsskydd. Den inre marknaden innebär att människor, varor, tjänster och kapital ska kunna röra sig fritt över de inre gränserna, de så kallade fyra friheterna. Följaktligen blir unionens yttre gräns den gemensamma ytan gentemot omvärlden, oavsett vilken medlemsstat som förvaltar den – om det är Finlands gräns emot Ryssland, Rumäniens emot Ukraina, eller Spaniens emot Marockos. Varuflödena behöver kontrolleras, exempelvis i avsikt att ta ut tull eller tillämpa olika skyddsbestämmelser för människors och djurs hälsa. Likaså kontrolleras människor och kapital som korsar

²⁷ Artikel 87.1 i Romfördraget.

den yttre gränsen, inte minst med tanke på den organiserade brottsligheten. Således behövs gemensamma regler om skyddsnivån, såväl tullregler som visumregler.

Inom tullunionen finns sedan allra första början gemensamma överstatliga regler om varuflödena och den yttre gränsen, vilka har byggts ut över tiden. I samarbetet om inrikes och rättsliga frågor beslutas sedan flera år också ett gemensamt regelverk, exempelvis om asylregler samt polis- och åklagarsamarbete. Än så länge är detta samarbete mellanstatligt, men det kommer om Lissabonfördraget träder i kraft att få inslag av överstatlighet.

Även inom andra gränsöverskridande frågor uppstår behov att agera gemensamt, varför det gradvis kan uppstå gemensamma regelverk – ibland med överstatlighet. Exempel på områden där en gemensam lagstiftning byggs upp eller diskuteras är miljö- och energifrågor. Inom miljöområden finns en rad regleringar som rör den inre marknaden, exempelvis kemikaliedirektivet. En gemensam energipolitik håller på att diskuteras, som kommer att få en rättslig grund om och när Lissabonfördragen träder i kraft.

Slutligen kan tilläggas att Europeiska unionen sedan ett antal år har ett samarbete för internationell krishantering och fredsfrämjande verksamhet, även om inte alla medlemsstater valt att omfattas av detta. Samarbetet omfattar även beredskap med och användande av militära förband för dessa ändamål, vilka tillhandahålls av medlemsstaterna. Europeiska unionen bedriver även ett samarbete inom förvarsmaterielområdet. Dessa verksamheter påverkar i varierande grad uppgifterna för de militära myndigheterna i medlemsstaterna.

2.2 Styrningen av förvaltningen

Den översyn av den statliga förvaltningen som Förvaltningskommittén uppdragits att göra syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet, bl.a. genom att skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna. I bilagorna 3 och 4 till betänkandet behandlas vissa bakgrundsfaktorer i detta avseende. Ett övergripande problem i sammanhanget är hur en demokratisk styrning ska kunna förenas med ett lämpligt mått av administrativ självständighet, vilket i bilaga 4 delas in i tre problemområden. Det första handlar om styrningens omfattning och djup samt vad regeringen får, kan respektive bör styra. Det andra handlar om styrningens former och metoder. Det tredje handlar om

tidshorisonterna i det politiska beslutsfattandet. Nedanstående bedömningar och förslag av Förvaltningskommittén knyter an till dessa tre problemområden, och kan också ses i ljuset av de senaste årens utrednings- och forskningsarbete i styrningsfrågor.

2.2.1 Myndigheterna – ett instrument för att genomföra politiska beslut

Kommitténs bedömning: Myndigheterna utgör ett nödvändigt instrument för att genomföra av riksdagen och regeringen fattade beslut. Styrningen av myndigheterna är därför av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat väljarna har gett dem. I detta syfte behöver regeringen och dess kansli kunna koncentrera arbetet till styrningsfrågor som är av strategisk vikt, och delegera andra frågor till myndigheterna. Beroende på tidpunkt, politiska majoritetsförhållanden och andra omständigheter kan vad som bedöms vara delegerbara frågor variera, men som huvudregel bör myndigheterna ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter. Sammantaget kräver detta en god förmåga att utnyttja de olika styrformer som står till buds och åstadkomma en för ändamålet lämplig styrning.

Kommitténs förslag: Regeringens befogenhet och skyldighet att styra förvaltningsmyndigheterna bör närmare regleras i lag.

Varje nyvald riksdag och regering kan sägas ha tre huvudsakliga funktioner: Den *första* är att söka fullgöra det politiska uppdrag som folket i val har ställt sig bakom. Graden av stöd för de program som de olika partierna har presenterat inför valet, är dock svår att fastställa. Valhandlingen rymmer många olika inslag, negativa ställningstaganden likaväl som positiva. I avsaknad av egna majoriteter och i många fall även andra avgörande förutsättningar, är partierna inte heller i stånd att fullt ut förverkliga de ambitioner som de har gett uttryck för. Den parlamentariska demokratin bygger i stället på förmågan till överenskommelser och samarbete mellan olika politiska krafter, som tillsammans har tillräckligt parlamentariskt underlag för att bilda regering.

Den *andra* huvudfunktionen kan beskrivas som en permanent kommunikationsuppgift. Ledamöter av såväl regering som riksdag

måste ständigt vara beredda att lyssna på olika önskemål och förklara sina ställningstaganden. Frågor måste kunna besvaras. Innan beslut fattas ska berörda parter ha haft tillfälle att ge sina synpunkter. De ständigt pågående samtalen är grundelement i det demokratiska statskicket. Med den ökande internationaliseringen och medlemskapet i Europeiska unionen har det i denna del av regeringsarbetet tillkommit omfattande kontakter över nationsgränserna. Statsråden och deras medarbetare måste i många sammanhang kunna företräda Sverige och delta i såväl informella som formella överläggningar med representanter för andra länder.

Den *tredje* huvudfunktionen är att förvalta det demokratiska arvet, dvs. att svara för den fortsatta verkställigheten och vården av alla de beslut som fattats av tidigare statsmakter och som fortfarande är giltiga. I detta arv ingår hela den gällande lagstiftningen liksom de institutioner som har byggts upp för rättsskipning, förvaltning och annan offentlig verksamhet. Till arvet hör också hanteringen av rikets internationella förbindelser, inklusive alla de förpliktelser som åvilar Sverige enligt ingångna avtal och inom de internationella organisationer som vi tillhör, liksom inom Europeiska unionen.

En utmaning för varje regering och riksdag är att hantera dessa tre huvudfunktioner inom ramen för den tid som står till buds. Detta kräver en god hushållning med statsrådets tid, en medveten koncentration av regeringsarbetet på strategiska insatser, omfattande prioriteringar liksom en långtgående delegering. För regeringens del kan det konstateras, att den första och den andra huvudfunktionen tar i anspråk stora delar av statsrådets tillgängliga energi och uppmärksamhet. Det praktiska regeringsarbetet kretsar i många fall just kring det politiska uppdraget och kring de många kontakter som behöver tas, både i anslutning till detta uppdrag och till de olika problem som man från olika delar av samhället eller omvärlden vill uppmärksamma regeringen på.

Emellertid kan Förvaltningskommittén konstatera att en stor del av det politiska mandat som regeringen får genom väljarna kräver att regeringen tilldelar en myndighet någon form av uppgift och åtföljande resurser. Det gäller om det är fråga om mandat för att förändra eller att bevara. Detta kan illustreras genom vanligt förekommande regeringsbeslut riktade till myndigheterna, t.ex. i syfte att ta fram beslutsunderlag, uppbära skatter och avgifter, genomföra transfereringar, ändra prioriteringar genom att öka eller minska anslag, utöva tillsyn och förebygga brister samt utföra eller låta utföra olika

former av faktisk verksamhet. Med detta vill kommittén betona att förvaltningen – och därmed dess styrning – är ett centralt instrument för att genomföra regeringens och riksdagens politik. Av detta följer att en i olika avseenden tillräcklig och väl avvägd styrning av myndigheterna från regeringen är nödvändig för att förverkliga politiken.

Således skiljer sig behovet av engagemang från regeringens sida mellan olika myndigheter och mellan de samhällsområden som dessa på olika sätt verkar inom. Regeringen kan behöva styra myndigheterna på olika sätt, till art och till grad, samtidigt som myndigheterna normalt ska ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter och vid val av medel för att uppnå ställda mål. I många fall löser myndigheter väl definierade och avvägda uppgifter med ett gott resultat och under stabila omvärldsförutsättningar. I dessa fall är behovet av styrning från regeringen begränsat. I andra fall ställs dock högre krav på regeringens styrning. Det kan gälla när det är fråga om myndigheter vars verksamhet fungerar mindre väl, där verksamheten vid ett visst tillfälle har särskild politisk relevans eller där den förda politiken innebär stora förändringar i jämförelse med tidigare.

Därtill kan myndigheter – och de medel som ställts till myndigheternas förfogande – behöva omprövas från en tidpunkt till en annan. Fullt överensstämmande intressen behöver i sådana situationer inte alltid föreligga mellan ett allmänperspektiv å den ena sidan och ett myndighetsperspektiv å den andra. I vissa fall kan det vara svårt för en myndighet att reformera sig själv, med mindre än att regeringen styr verksamheten i en viss riktning. I särskilda fall kan regeringen välja att lägga ned en befintlig myndighet, överföra verksamheten till en annan aktör eller vid behov inrätta en ny myndighet med liknande uppgifter men med nya förutsättningar.

Regeringen måste således ha förutsättningar att tillämpa en differentierad styrning av myndigheterna och koncentrera sig på det som anses vara särskilt viktigt, med hänsyn till de olikheter som kan finnas inom de områden där myndigheterna verkar. Frågor som inte bedöms vara av strategisk vikt utifrån vid en tidpunkt gällande politiska och administrativa förhållanden, bör fortsatt delegeras till myndigheterna.

Med iakttagande av de begränsningar som gäller enligt regeringsformen, bör enligt Förvaltningskommittén regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna regleras i lag.

2.2.2 Styrformernas olika möjligheter

Kommitténs bedömning: Regeringens styrning av myndigheterna bör i högre utsträckning än hittills anpassas till de olika sakområdenas karaktär. De olika formerna för styrning som regeringen disponerar bör aktivt utnyttjas: däribland resultat-, resurs-, procedur-, utnämnings- och organisationsstyrning. Detta kan även innebära att regeringen behöver återta styrningen av frågor som i dag är delegerade till myndigheterna, men också att behovet av att direkt styra verksamheten minskar.

Avtalsrelationer mellan statliga och privata aktörer kan under vissa förutsättningar möjliggöra effektivare driftsformer än om staten bedriver verksamhet i egen regi. När andra driftsformer än myndigheter används, är det dock viktigt att väga in vilka krav som ställs på insyn och kontroll i verksamheten och vilken handlingsfrihet som staten är beredd att ge till en privat utförare. En annan viktig fråga att överväga är vilka förutsättningar och vilken förmåga som staten har att i olika avseenden precisera och följa upp leveransen av den produkt eller tjänst som ska upphandlas och de transaktionskostnader som är förknippade med detta.

Kommitténs förslag: Grundläggande beredningskrav i den process som föregår utnämningar bör regleras i lag.

Under senare år har en framträdande styrform varit mål- och resultatstyrning, alternativt *resultatstyrning*.²⁸ Denna styrforms egenskaper och effekter har berörts i bilagorna 3 och 4. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2009 aviserat åtgärder i syfte att göra resultatstyrningen mer flexibel, för att bättre kunna svara upp mot regeringens styrbehov. I enlighet med detta slopas den enhetliga verksamhetsstrukturen för myndigheterna och de instruktionsenliga uppgifterna blir mer framträdande vid återrapportering av myndigheternas årliga verksamhet. Underlag för prövning av myndigheternas uppdrag bör enligt regeringen i huvudsak tas fram utanför berörd myndighet. Regeringen anför vidare att resultatredovisning till riksdagen bör utvecklas mot bakgrund av de aviserade åtgärderna.

Förvaltningskommittén vill för sin del endast framhålla att resultatstyrningens eftersträlvade fokus på det faktiska utfallet av

²⁸ Jfr. Mundebo (2008), s. 29.

myndigheternas verksamhet i olika avseenden även fortsättningsvis bör vara centralt för styrningen av statsförvaltningen. Det gäller både frågan om vilka effekter som uppnås och – givet dessa effekter – med vilken effektivitet som verksamheten bedrivs. Staten måste hushålla väl med av medborgarna inbetalda skattemedel.

Härutöver anser kommittén att styrningen av myndigheterna bör bygga på ett aktivt val mellan olika kombinationer av styrformer, i syfte att skapa så goda förutsättningar som möjligt inom olika sakområden. Förvaltningskommittén vill lyfta fram fem styrformer, som i och för sig finns sedan länge men som i varierande grad har tillämpats aktivt. I vissa fall kan en ökad användning av dessa styrformer således innebära att regeringen delvis återtar styrning på områden där befogenheterna tidigare har delegerats till myndigheterna. I andra fall kan det innebära att regeringen minskar behovet av att direkt styra verksamheten.

På många områden spelar *procedurstyrning* en viktig roll. Med detta avses regler om hur förfarandet ska gå till i myndigheter och vilka beredningskrav som ska gälla. Centrala styrinstrument inom förvaltningen är bl.a. förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Procedurstyrning handlar även om att säkerställa att olika tvärsektoriella perspektiv beaktas i förvaltningen, t.ex. enligt vad som regleras i plan- och bygglagen eller i miljöbalken.²⁹ Procedurstyrning innebär således även att olika parter och intressen ska ges möjlighet att yttra sig eller på annat sätt delta i beredningsarbetet innan beslut fattas. En framgångsrikt tillämpad procedurstyrning kan avlasta regeringen från många krav på centrala interventioner. Förvaltningskommittén framför i detta betänkande flera förslag som innebär olika varianter av procedurstyrning, se detta avsnitt, avsnitt 2.2.3 samt avsnitt 2.4.

Den *resursstyrning* som huvudsakligen kanaliseras via budgetprocessen är en central och ofrånkomlig del av regeringens styrformer. Utan att uppställda mål för olika verksamheter rubbas, kan man härigenom år från år flytta tyngdpunkterna så att aktuella politiska preferenser får genomslag. På många områden kan regeringens huvudsakliga styrning verkställas genom, å ena sidan, stabila och mer eller mindre lagfästa riktlinjer och, å andra sidan, anslagsbeslut som för avgränsade tidsperioder bestämmer omfång och styrka i de olika insatserna.

²⁹ För ytterligare exempel på procedurstyrning, t.ex. vad gäller myndigheter som är sektorsamordnare och formaliserade samverkanssystem, se Statskontoret (2006a).

Utnämningstyrning är en viktig uppgift för regeringen. Särskilt gäller detta statsförvaltningens chefsförsörjning och vikten av att kunna rekrytera och utveckla i olika avseenden högt kompetenta chefer vilka väl förstår och är lojala mot sitt uppdrag.

Förvaltningskommittén noterar i det sammanhanget att regeringen i budgetpropositionen för 2009 anmält att stora steg tagits mot en utnämningspolitik präglad av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Regeringen anför vidare att höga krav ställs på myndighetscheferna i rollen som ledare och som verksamhets- och arbetsgivarföreträdare. Beträffande rollen som verksamhetsföreträdare anser regeringen att myndighetschefen ska ha förmåga att kunna kommunicera på ett adekvat sätt. Den bild som allmänheten får av en myndighet bestäms enligt regeringen inte sällan av myndighetschefens kapacitet som kommunikatör. Det är således viktigt att hitta chefer som är kompetenta på detta område.

Regeringen anmäler vidare att ett antal steg tagits i syfte att professionalisera rekryteringsprocessen av statliga myndighetschefer. Detta innebär bl.a. att det ska upprättas en kravprofil för varje rekrytering, att annonsering blivit huvudregel vid val av s.k. sökanal samt att en upphandling av externt rekryteringsstöd har genomförts. Regeringen har även tillsatt en utredning med uppdrag att pröva möjligheterna till en särskild sekretessreglering vid rekrytering av myndighetschefer. Härutöver ska en ny chefpolicy för staten tas fram som behandlar samtliga delar av myndighetschefsrollen i syfte att än mer förtydliga och utveckla de krav som ställs på ledarskap i staten.

Förvaltningskommittén kan för sin del instämma i vikten av att grundläggande beredningskrav iakttas i den process som föregår utnämningar. Detta bör gälla för alla förvaltningsmyndigheter och regleras i lag. Det är vidare angeläget att kompetensskäl i tillräcklig utsträckning beaktas. Utöver pågående arbete i Regeringskansliet och utredning om sekretessfrågor kan nämnas att Grundlagsutredningen har i uppdrag att se över möjligheterna att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster (dir. 2004:96). Vad avser frågor som rör myndighetschefernas roll som kommunikatörer m.m. hänvisar Förvaltningskommittén till sitt delbetänkande *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* (SOU 2007:107).

Av stor betydelse är den *organisationsstyrning* som bl.a. består i att inrätta, dimensionera och utforma statliga myndigheter. Att skapa nya självständiga enheter har en tydlig signalverkan som markering av regeringens handlingsvilja och innebär samtidigt att resurser

kanaliseras mot prioriterade uppgifter. Nedläggningar och omorganisationer fyller liknande funktioner.

Till organisationsstyrningen hör också mer indirekta, systemorienterade beslut som bidrar till att definiera ramarna för den offentliga verksamheten. Många myndigheter har till uppgift att utöva tillsyn över olika samhällsaktiviteter, varav en del är offentliga. I vissa fall bestäms förutsättningarna för sådan tillsyn på överstatlig nivå, t.ex. inom EU. För uppsikten över det förvaltningsrättsliga regelsystemet finns således flera olika kontrollmekanismer, som kan exemplifieras enligt nedan. Justitieombudsmannen och Justiekanslern utövar rättslig tillsyn genom inspektioner och granskningar i enskilda fall. Därutöver granskar förvaltningsdomstolarna beslut som överklagas. Riksrevisionen granskar på riksdagens uppdrag den statliga verksamhetens resursanvändning och effektivitet. En mängd specifika förvaltningspolitiska mål följs noga av särskilda bevakare, som genom ”tvärkrav” utövar ett slags horisontell styrning av myndigheterna.³⁰ På det ekonomiadministrativa området har Ekonomistyrningsverket uppgifter. Statskontoret har till uppgift att på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet. Därtill kommer ett antal sektorsmyndigheter med inbyggda utvärderingsuppgifter samt några myndigheter som är specialinriktade på analys och utvärdering. Sammanfattningsvis kan både den direkta och den indirekta organisationsstyrningen användas mer målmedvetet i syfte att ge regeringen större utrymme för de strategiska uppgifterna.

En styrform av annan karaktär innebär att *avtal* upprättas mellan regeringen eller en myndighet under regeringen å ena sidan och en privat part å den andra sidan. Sedan 1990-talet förekommer således i ökad omfattning att uppgifter som tidigare utförts i statliga och kommunala myndigheters regi – och som inte ansetts vara typiska eller på annat sätt av särskild vikt för att uppfylla det offentliga åtagandet – upphandlas och produceras av privata aktörer. På den kommunala nivån handlar detta i praktiken främst om s.k. tekniska tjänster, men även om drift av verksamheter inom vård, skola och omsorg. Inom staten har det bl.a. rört sig om entreprenadverksamhet inom väg- och järnvägsområdet. Syftet har bl.a. varit att effektivisera verksamheten, spara pengar samt öka valmöjligheterna för medborgarna. I många fall har det belagts – i Sverige och utomlands – att konkurrensutsättning av vissa tjänster påtagligt har

³⁰ Statskontoret (2006a).

minskat kostnaderna för verksamheten. Vanligen är det dock graden av konkurrens i sig som är avgörande för effekterna på effektivitet i produktionen, och inte om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi.³¹

När staten (eller kommuner) ingår avtal med privata aktörer behöver vissa villkor uppfyllas för att en avtalsrelation ur det allmännas synvinkel ska falla ut så väl som möjligt. Exempelvis bör det som avtalas på förhand i hög utsträckning kunna specificeras till kvantitet och kvalitet. Avtalsinnehållet behöver kunna följas upp utan alltför stora kostnader och förutsätter tillgång till relevant information. Sanktionsmöjligheter behöver finnas om inte avtalade förhållanden uppfylls. Flera faktorer med betydelse för styrning kan således påtagligt skilja sig åt mellan en situation där en offentlig verksamhet bedrivs i egen regi och när den utförs på statens uppdrag i privat regi.

Detta ställer i vissa delar andra organisatoriska och personella krav än vad som är fallet i en traditionell myndighetsverksamhet. Den huvudsakliga (men inte alltid helt överensstämmande) intressegemenskap som kan förutsättas i relationen mellan regeringen och myndigheterna, kan inte förutsättas mellan en offentlig myndighet och en privat – normalt vinstdrivande – aktör. Detta är viktigt att väga in vid den organisatoriska utformningen inom olika områden där staten på något sätt är verksam.³²

Av betydelse i en avtalsrelation är vidare att staten (eller kommunen) bör vara beredd att lämna ett betydande mått av handlingsfrihet åt utföraren att producera varan eller tjänsten, för att effektivitetsfördelar ska kunna tas tillvara. Förhållandet torde generellt vara att ju mer beställaren preciserar hur en vara eller tjänst ska produceras, desto mindre tenderar utrymmet att bli för utföraren att effektivisera produktionen. Som en konsekvens minskar sannolikt också det ekonomiska incitamentet för en privat utförare att överta driften av en offentlig verksamhet.

Möjligheterna att minska kostnaderna för olika tjänster måste därför i det enskilda fallet vägas mot statens, kommunernas och medborgarnas intresse av att kontrollera processen, medlen och kvaliteten i en verksamhet. Till detta kommer allmänna krav på insyn som bör kunna ställas på offentligt finansierad och reglerad verksamhet. Möjligheterna att styra och kontrollera olika delar av en verksamhet – delar som ur en synpunkt kan betraktas som ett

³¹ Ekonomistyrningsverket (2006a), s. 33f.

³² Jfr. bilaga 4 samt Molander (2008) vad gäller principal-agent problemet.

underordnat medel – kan ur en annan synpunkt vara väl så viktig som det övergripande målet.

2.2.3 Myndighetsformen – huvudregel för statlig verksamhet

Kommitténs förslag: Myndighetsformen bör även fortsättningsvis vara huvudregel för statlig verksamhet, om inte särskilda skäl på enskilda områden kan anses motivera andra verksamhetsformer. Om en annan form än myndighet övervägs för statliga åtaganden, bör regeringen och i tillämpliga fall riksdagen i samband med överlåtelse ta ställning till om det tilltänkta organet är lämpligt för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlig-rättsliga regelsystemet ska tillämpas. Motsvarande förfarande bör även gälla för myndigheterna under regeringen, alltså när myndigheter överväger att lägga ut uppgifter på en privat utförare. En procedur av detta slag är enligt kommittén av den betydelsen att den bör regleras i lag.

Enligt RF 11:6 kan förvaltningsuppgifter överlämnas till bl.a. bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs stöd i lag. Utifrån de ställningstaganden som bör göras avseende verksamhetens art och omfattning och uppgiftsmottagarens kompetens, har sedan den myndighet som i praktiken överlämnar uppgiften genom föreskrifter eller avtal en skyldighet att utforma nödvändiga förbehåll och instruktioner. Men om lagstödet är mycket obestämt, finns en risk för att prövningen av lämpligheten i överlämnandet inte blir tillräckligt seriös. Regeringen bör dock i de flesta fall kunna medverka till tydliga ställningstaganden i dessa situationer.

I sammanhanget kan nämnas att Ekonomistyrningsverket (ESV) nyligen har undersökt förekomsten av organ som inte är statliga myndigheter, men som i praktiken utgör en del av det statliga åtagandet. År 2007 fanns 579 organ av detta slag, däribland föreningar, bolag och offentlig-rättsliga organisationer, se vidare bilaga 8.³³ Förvaltningskommittén ansluter sig till den slutsats som ESV drar om att generella principer för styrning, kontroll och uppföljning m.m. av denna typ av verksamhet bör övervägas.

³³ Ekonomistyrningsverket (2008a), s. 7f.

Vid sidan av hänsyn som handlar om möjligheter till styrning m.m., finns det flera faktorer som bör övervägas när formen för statlig verksamhet ska bestämmas. Vissa faktorer kan ha varit en utgångspunkt för att en verksamhet över huvud har blivit ett offentligt åtagande. Exempel på detta kan vara behovet av att iaktta vissa procedurregler, möjligheter till insyn eller krav på likabehandling av medborgare med olika förutsättningar. Här konstaterar Förvaltningskommittén att myndighetsformen ofta har fördelar jämfört med andra drifts- och verksamhetsformer. Myndighetsformen bör enligt Förvaltningskommittén därför (även fortsättningsvis) vara huvudregel för statlig verksamhet, om inte särskilda skäl på enskilda områden kan anses motivera andra former. Förvaltningskommittén erinrar i detta sammanhang om att dess uppdrag inte omfattar de statliga bolagen.

Det kan i anslutning till detta finnas anledning att erinra om ett förslag som lades av Förvaltningspolitiska kommissionen. När en annan form än myndighet övervägs för statlig verksamhet, bör regeringen och i tillämpliga fall riksdagen i varje särskilt fall ta ställning till om det tilltänkta organet är lämpligt för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsregelsystemet är tillämpligt. Detta bör även gälla i de fall när andra förvaltningsuppgifter än myndighetsutövning överlämnas. Ett motsvarande förfarande bör gälla för myndigheterna under regeringen, alltså när myndigheter överväger att lägga ut uppgifter på en privat utförare. Detta skulle inskräpa betydelsen av en noggrann prövning innan uppgifterna överlämnas.³⁴ Förvaltningskommittén ansluter sig till detta förslag och anser att en procedur av detta slag är så viktig att den bör regleras i lag. Förslaget hindrar inte att myndigheterna efter egen bedömning kan välja att låta privata utförare sköta tjänster av olika slag som inte är typiska eller av särskild vikt för att uppfylla det statliga åtagandet på ett område.

³⁴ SOU 1997:38, s. 61f, SOU 1997:57, s. 57. För ett aktuellt exempel på förslag om andra verksamhetsformer än myndighet, se Autonomiutredningens betänkande (SOU 2008:104).

2.2.4 Utnyttja olika tidsgränser

Kommitténs bedömning: Tidsgränserna för statlig verksamhet bör i ökad utsträckning anpassas efter ändamålet.

Kommitténs förslag: När statliga myndigheter inrättas bör dessa som huvudregel ges ett tidsbegränsat mandat. Efter en i förväg bestämd tid bör uppnådda resultat i myndigheten prövas. Om behovet av myndighetens verksamhet därefter bedöms stå kvar och om uppnådda resultat bedöms vara tillräckliga, kan beslut fattas om att inrätta myndigheten som ordinarie. Förfarandet bör vara tvingande och bör därför regleras i lag.

Förvaltningskommittén föreslår vidare att riksdagen får möjlighet att anvisa anslag för längre tidsperioder än ett år och att regeringen i konsekvens med detta tilldelar myndigheten dispositionsrätt för anslaget för samma tidsperiod. Genom detta bör myndigheterna få bättre incitament att hushålla med tilldelade medel på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. Vidare skapas bättre tidsmässiga förutsättningar att bedöma resultatet av myndigheternas verksamhet. Härutöver kan rutinarbetet med budgeten och budgetunderlaget i Regeringskansliet och myndigheterna påtagligt minska. Utrymmet att arbeta med strategiska frågor i Regeringskansliet kan därmed öka. För att genomföra detta förslag behöver regeringsformens bestämmelser om budgetperiodens längd ändras (RF 9:3).

Om man bortser från några tidsgränser som är reglerade i grundlag (främst riksdagens valperioder och bestämmelserna om budgetregleringen) är riksdagen och regeringen fria att använda de tidsgränser som de önskar. Att riksdagen och regeringen i allmänhet utformar lagar och förordningar utan tidsmässiga begränsningar och i instruktionerna ger myndigheterna mandat som gäller tills vidare är således inte något de tvingas till.

När lagar och förordningar förses med tidsbegränsningar finns i allmänhet någon särskild orsak. Det kan råda osäkerhet om de omständigheter som ska regleras eller farhågor för oöverskådliga konsekvenser. Det kan också handla om tillfälliga undantag från regler som man huvudsakligen vill bevara. Någon gång vill beslutsfattarna redan när nya normer antas ange en kontrollstation då regelverket ska utvärderas.

Att i allmän lagstiftning ofta använda möjligheten till tidsbegränsningar förefaller knappast påkallat. I många sammanhang skulle det kunna motverka syftena att när en lag antas inge tvivel om dess varaktighet. Detta hindrar inte att det i särskilda fall kan finnas goda skäl att överväga s.k. solnedgångsklausuler, dvs. bestämmelser som anger när och under vilka förutsättningar en reglering eller verksamhet ska upphöra. Det kan också vara motiverat att i andra former göra normgivningen mer flexibel och omprövbar. Effekten uppstår ofta med automatik när man övergår till avtalsreglerade relationer med tidsbegränsade kontrakt. En annan teknik att nå samma mål är valet av program- eller projektform i stället för fasta strukturer. Denna strategi kan tillämpas såväl inom som utanför etablerade myndigheter. De goda erfarenheterna av kommittéväsendet borde även mana till ett ökat bruk av denna organisationsform.

Om ett *ökat* bruk av tidsgränser kan vara lämpligt inom vissa delar av förvaltningen, finns det också skäl att peka på den budgetanknutna resultatstyrningen där användningen av snäva tidsgränser i vissa fall kan vara mer problematisk. Problemet här ligger främst i att myndigheternas anslag fördelas för en viss begränsad tidsperiod, samtidigt som resultaten av de olika aktiviteterna ofta inte infinner sig inom samma tidsperiod. Redan prestationen (utfört arbete, *output*) slutförs ofta med viss fördröjning och än senare kan man i bästa fall avläsa effekter i senare led (resultat eller verkan, *outcomes* eller *impact*). De statliga insatsernas inverkan eller avtryck är därtill ofta svåra att isolera när många faktorer samverkar. Syftet med dem inskränker sig inte sällan till att främja eller motverka olika önskade eller icke önskade samhällstillstånd. Vilken skillnad som de har åstadkommit kan ofta inte fastställas med någon större säkerhet och än mer sällan inom de snäva tidsramar som avgränsas av de olika anslagsperioderna. Häri ligger en viktig förklaring till att resultatrapportering, tvärtemot intentionerna när den budgetanknutna resultatstyrningen infördes, sällan har kunnat användas som underlag för omprövningar.³⁵

Svårigheter att mäta eller uppskatta konkreta resultat (i något visst avseende) kan dock vara en indikation på att det behövs en genomlysning av värdet av en myndighets verksamhet. Sådana svårigheter behöver dock inte bero på att det är osäkert om verksamheten över huvud taget bör vara en statlig myndighets-

³⁵ Jfr. SOU 2007:75.

uppgift, utan kan bero på att det saknas klara och entydiga samband mellan en viss satsning och dess effekter. Detta förhållande kan även finnas inom områden där det kan råda stor enighet om att verksamheten som sådan bör vara en statlig myndighetsuppgift, t.ex. polis eller militärt försvar. I särskilda fall kan det till och med vara så att det är ett bärande motiv för att en verksamhet bedrivs i statlig regi just är svårigheterna att objektivt mäta dess resultat, vilket kräver en politisk bedömning av dess värde.

Det kan mot denna bakgrund finnas motiv för att i högre grad använda kortare tidsgränser inom vissa områden, liksom för att använda längre tidsgränser än de nu tillämpade inom andra områden. I anslutning till resultatstyrningen behövs mindre frekventa men i gengäld mera metodiskt genomtänkta effektstudier.

Förvaltningskommitténs slutsats är att fler statliga aktiviteter än för närvarande bör placeras i tidsbegränsade organisationer. Denna fråga behandlades även i kommitténs delbetänkande (SOU 2007:107). Förvaltningskommittén anser att nya myndigheter inledningsvis bör betraktas som tidsbegränsade, med en formell ställning liknande den som gäller i kommittéväsendet. Först efter en prövning av uppnådda resultat vid en viss tidpunkt bör sådana enheter inrättas som en ordinarie myndighet. Modellen kräver en viss flexibilitet eftersom en del nya myndigheter i själva verket är ombildningar av gamla med en verksamhet som i huvudsak är densamma som tidigare. Förfarandet bör dock kunna tillämpas som huvudregel. Det bör även finnas i förväg angivna kriterier för när en myndighet ska anses vara en ny- eller en ombildning. Förvaltningskommittén anser att det är viktigt att ett förfarande av detta slag är tvingande och att det därför bör regleras i lag. Det nu framförda förslaget minskar dock inte behovet av att kritiskt granska utfallet av redan befintliga myndigheters verksamhet, se vidare avsnitt 2.2.6.

Mot ovanstående bakgrund anser Förvaltningskommittén även att det finns skäl att tillämpa olika tidsgränser i den statliga budgetprocessen. I stället för nuvarande ettåriga budgetreglering, som medför begränsningar vad gäller planeringsförutsättningar, framförhållning och incitament för att hushålla väl med tilldelade medel, skulle budgetperioden för många myndigheter kunna utsträckas till upp till fyra år. Detta skulle enligt kommittén överensstämma med syftet med det nuvarande ramanslaget och systemet med anslags-sparande och anslagskrediter, nämligen att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt. Myndigheterna skulle med den kunskap om den interna verksam-

heten som de har, kunna planera och effektivisera verksamheten, utan den begränsning som det ettåriga anslagssystemet kan medföra. En förutsättning är dock att en tillräcklig budgetkontroll behålls, bl.a. genom att myndigheterna rapporterar ekonomiskt och verksamhetsmässigt utfall på lämplig nivå till regeringen, samt att anslagsmedel betalas ut efter hand på samma sätt som i dag. Regeringen måste också fortsättningsvis ha möjlighet att vid behov fördela om anslag, om särskilda skäl skulle motivera detta.

För det andra bedömer kommittén att en utsträckning av anslagsperioden med upp till fyra år påtagligt skulle förbättra möjligheterna att koppla samman effekterna av åtgärderna som vidtas i statliga myndigheter och dess kostnader. Som nämnts är det mer sällan som effekter infaller under en budgetperiod om ett år. En längre budgetperiod skulle därmed stärka resultatstyrningens möjligheter som instrument för att bedöma utfallet av statligt finansierad verksamhet.

För det tredje skulle längre anslagsperioder kunna leda till att den administration som är knuten till budgetprocessen i betydande grad skulle kunna minska. Det skulle sannolikt frigöra utrymme, framför allt i Regeringskansliet men också i myndigheterna, för arbete av långsiktig och på annat sätt strategisk karaktär.

De myndigheter som inledningsvis bör komma i fråga för längre budgetperioder är enligt Förvaltningskommitténs bedömning sådana med en hög grad av stabilitet vad gäller uppgifter, dimensionering och relationer till den omvärld som de verkar inom. I många fall kan det dessutom gälla myndigheter med en i huvudsak lagstyrd och beloppsmässigt mindre verksamhet. På basis av erfarenheterna i ett sådan inledande steg kan sedan större myndigheter, med mer instabila förutsättningar och med beloppsmässigt större verksamheter, övervägas för en motsvarande ordning.

Utifrån vad som nu har sagts anser Förvaltningskommittén att riksdagen och regeringen bör ges möjlighet att lägga fast de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet för mer än ett budgetår i sänder. Kommittén föreslår därför att riksdagen får möjlighet att anvisa anslag för längre tidsperioder än ett år och att regeringen i konsekvens med detta tilldelar myndigheten dispositionsrätt för anslaget för samma tidsperiod.

Förslaget medför enligt vad Förvaltningskommittén kan bedöma ett behov av att ändra RF 9:3. Där anges att riksdagen företar budgetreglering för närmast följande budgetår, eller om särskilda skäl föranleder det, för annan budgetperiod. Förslaget innebär som

framgått inte att särskilda skäl ska åberopas i de fall myndigheternas anslag ska löpa på flera år, utan att detta, för de myndigheter som berörs, ska vara ett ordinarie förfarande.

2.2.5 Kraven på myndigheterna

Kommitténs bedömning: Statliga myndigheter måste ha en tillräcklig förmåga att handla utan att återkommande vara beroende av styrimpulser från regeringen. I första hand är detta en fråga för myndighetens ledning.

Kommitténs förslag: Grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer bör regleras i lag.

Kommitténs bedömning: Formuleringen av mål för myndigheternas verksamhet kan inte ses som en process som är begränsad till den politiska nivån. Överväganden om mål, medel och avvägningar däremellan behöver göras kontinuerligt inom förvaltningen. Beredskap måste finnas att revidera mål och medel utifrån en kritisk betraktelse av vunna erfarenheter inom myndighetens verksamhetsområde och utifrån en aktiv omvärldsanalys.

Kommitténs förslag: Det bör författningsregleras att myndigheterna ansvarar för att förse regeringen med det underlag som behövs för att ta ställning till den omfattning och inriktning som verksamheten bör ha samt att föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga.

Det är angeläget att myndigheter kan fungera utan ständig styrning uppifrån. Det syftet kan bl.a. nås genom en väl genomförd utnämningsspolitik samt genom att använda olika ledningsformer. Ledningen för en myndighet kan varieras så att hänsyn tas till olika behov, t.ex. en stark central ledning i enrådighetsmyndigheter och professionell eller medborgerlig förankring genom styrelser. Myndigheternas ledningsformer bör alltså medge att de kompetenser och de intressen som regeringen och riksdagen i det enskilda fallet anser vara berättigade kan göra sig gällande. Sådana beslut bör dock föregås av noggranna överväganden, då ett företräde för vissa intressen kan innebära att andra få sämre förutsättningar att föra sin talan.

Styrelser och insynsråd är således viktiga instrument för att styra myndigheterna eller för att på ett öppet sätt organisera kontakterna mellan myndigheterna och med aktörer som berörs av myndigheternas verksamhet. I särskilda fall kan det härutöver finnas behov av medborgerlig insyn i myndigheternas verksamhet i en mer granskande bemärkelse. Grundläggande bestämmelser om myndigheternas ledningsformer är av sådan vikt att de bör regleras i lag.

Inte sällan framförs synpunkten att de mål som riktas från riksdagen och regeringen till myndigheterna är vaga. Flera orsaker kan nämnas för att belysa varför politiska mål ibland kan vara vaga eller mångtydiga. En sådan orsak kan vara att den politiska nivån vid en viss tidpunkt inte i alla avseenden är klar över vad som bör uppnås i exakta termer, men ändå önskar sätta ett mål för den övergripande inriktningen av en verksamhet. En annan förklaring är politiska partiets önskan om att vinna stöd hos breda väljargrupper. En tredje kan vara behovet av att nå överenskommelser inom och mellan de politiska partierna. I många fall krävs det hänsyn till olika intressegrupper. En avgörande faktor är vidare de många olika anspråk som de politiska beslutsfattarna har att jämka samman och som kontinuerligt kräver intresseavvägningar i fördelningen av knappa resurser.

Dessa omständigheter gör sammantaget att det inte går att se formulering av mål som en process begränsad till den politiska nivån. Resonemang och överväganden om mål, medel och avvägningar behöver föras i hela det offentliga systemet, kontinuerligt, konstruktivt och kritiskt. Vad som är eftersträvansvärt och hur stora resurser som ska satsas på olika tänkbara delmål är inget man kan bestämma en gång för alla, utan det är tvärtom något som kräver fortsatta reflektioner under arbetets gång. Inte minst den professionella expertisen inom myndigheterna har mycket att tillföra denna diskussion, bl.a. genom sina kontakter med olika berörda medborgargrupper. Specialisterna har ofta mer expansiva önskemål än vad politikerna är beredda att satsa, men det hindrar inte att deras propåer och påpekanden är värdefulla. Därför måste även förvaltningen på olika nivåer engageras i detta arbete.

Formulering av mål bör alltså ses som en interaktiv process. En del av denna filosofi kan redan anses ha vunnit acceptans och genomslag. Det finns emellertid skäl att också författningsmässigt förankra det medansvar som förvaltningen och dess anställda bör ha för utveckling av policy och metoder. Självfallet kan de förslag som kommer fram genom detta arbete, vara så genomgripande att det behövs en dialog med den politiska nivån. Detta är dock ingen

nackdel, utan tvärtom av värde för båda parter. Styrelser och olika slags råd är lämpliga för att bidra till dessa diskussioner.

Ett krav som bör ställas på myndigheterna gäller således deras utvecklingskraft. Med detta avses myndighetens kapacitet att, med bibehållen lojalitet mot sina uppgifter, självständigt utveckla sina metoder, bedöma värdet av egna uppdrag och prestationer, följa förändringar inom verksamhetsområdet genom en aktiv omvärldsanalys samt i dialog med statsmakterna bidra till en fortlöpande prövning av mål och medel. Vikten av att slå vakt om myndigheternas utvecklingskraft – men också av att betona myndigheternas ansvar för att förse regeringen med det underlag som regeringen behöver för sin styrning och för att väga myndigheternas önskemål mot andra anspråk – talar för en författningsreglering med denna innebörd.

2.2.6 Kontinuitet i styrningen av myndigheterna

Kommitténs förslag: För att skapa kontinuitet och överblick och i övrigt förbättra underlaget för regeringens styrning av myndigheterna, föreslår Förvaltningskommittén att det på respektive departement i Regeringskansliet inrättas en opolitisk befattning som chefstjänsteman med ansvar för myndighetsstyrning. Kommittén bedömer att en sådan åtgärd skulle skapa goda förutsättningar för en prioritering och effektivisering av Regeringskansliets arbete till de frågor som är av särskild vikt i sammanhanget, inte minst i ett långsiktigt perspektiv. Inrättandet av en sådan befattning skulle också kunna medverka till att få genomslag för generella element i den av regeringen och riksdagen beslutade förvaltningspolitiken. Samtidigt skapas utrymme för statssekreterarna att koncentrera sitt arbete på frågor som har hög politisk relevans, leda departementen och till att i övrigt bistå statsråden.

Förvaltningskommittén gör i avsnitt 2.1. bedömningen att de allra flesta statliga åtaganden kräver att en myndighetsuppgift utförs i någon form. Att styra myndigheter så att avsedd effekt uppnås på ett effektivt sätt är därför av stor betydelse. Tidigare i detta avsnitt konstaterar kommittén att det många gånger krävs att en viss tid förflyter, innan det går att bedöma effekterna av en myndighets verksamhet. Mot denna bakgrund gör kommittén i flera fall bedöm-

ningar och lämnar förslag som är avsedda att främja kontinuiteten i styrningen av myndigheterna. Det gäller t.ex. vikten av att koncentrera regeringens styrning av myndigheterna till frågor av strategisk vikt, att ge myndigheterna handlingsfrihet att utföra sina uppgifter samt att möjligheter skapas för att förlänga budgetperioderna upp till fyra år. Även kommitténs förslag om att lagreglera frågor av särskild förvaltningspolitisk vikt, bör främja en kontinuitet i styrningen av myndigheterna. Härutöver kan det enligt Förvaltningskommittén dock finnas skäl att något behandla vissa interna och organisatoriska frågor inom Regeringskansliet.

Som Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade står regeringen och dess kansli i ett visst beroendeförhållande till myndigheterna. Regeringskansliets resurser är förhållandevis små. Resurserna och sakkunskaperna finns huvudsakligen hos myndigheterna.³⁶ Förvaltningskommittén vill till detta lägga att Regeringskansliets arbete ofta påverkas av externa och dagsaktuella förhållanden, som av politiska och andra skäl är viktiga att hantera, men som inte alltid har direkt beröring med styrningen av myndigheterna. I detta sammanhang vill kommittén särskilt erinra om två tendenser som förstärkts under senare år. Den ena är medias ökade betydelse för innehållet i de politiska tjänstemännens arbete, med tillhörande krav på att i olika sammanhang och på olika sätt företräda den förda politiken. Det andra är ökningen av den internationella verksamheten och behovet av att på politisk nivå företräda Sverige i organisationer och i EU-arbetet. I kombination med de på andra sätt externt orienterande och kommunikativa uppgifterna (jfr. avsnitt 2.2.1) som statsråden, statssekreteraren och de politiska tjänstemännen har att utföra, kan det enligt kommittén vara lämpligt att förstärka departementens ledningsorganisation i resurs- och kompetenshänseende. Syftet med en sådan förstärkning är att förbättra effektiviteten i statsförvaltningen genom att öka regeringens förmåga att styra myndigheterna och att stödja den politiska ledningen i detta arbete.

Den åtgärd som Förvaltningskommittén syftar på är att inrätta en opolitisk chefstjänsteman inom varje departement med högsta tjänstemannaansvar för styrningen av myndigheterna. En sådan chefstjänsteman bör kunna ha överblick över och inför den politiska ledningen ansvara för att leda arbetet i linjeorganisationen med myndighetsstyrning. En ökad kontinuitet i myndighetsstyrningen

³⁶ SOU 1997:57, s. 34.

– även över mandatperioderna och vid de växlingar av regeringsmakten som under de senaste decennierna blivit vanligare – skulle därmed uppnås. Goda förutsättningar för arbetet med i sak och på längre sikt betydelsefulla frågor skulle likaså skapas, vilka som framgått kan och bör vara andra än de som står högst på den politiska dagordningen.

I normalfallet innebär kommitténs förslag att det bör finnas två opolitiska chefstjänstemän inom ett departement. Den ene är denne befattningshavare – här kallad förvaltningschef – som har ett högsta tjänstemannaansvar för myndighetsstyrningen och som bl.a. bör ha ekonomisk och förvaltningspolitisk kompetens. Detta högsta tjänstemannaansvar torde enligt kommittén normalt omfatta sakinnehållet i budget- och andra propositioner till riksdagen, regleringsbrev och andra regeringsbeslut riktade till myndigheterna samt andra frågor av väsentlig betydelse för den löpande styrningen av myndigheterna. Detta inkluderar även ansvar för att generella element i den förda förvaltningspolitiken får genomslag, vilket på lämpligt sätt bör återrapporteras till riksdagen, t.ex. i skrivelseform. Att åstadkomma en gemensam verksamhetsplanering för EU-arbetet, där departementet och berörda myndigheter samverkar, bör också vara en uppgift, jfr. avsnitt 2.3.

Den andre opolitiska chefstjänstemannen bör vara en expeditios- och rättschef. Dennes arbetsuppgifter renodlas till ett högsta ansvar för lagenligheten och enhetligheten i departementets verksamhet inklusive beredning av författnings- och andra ärenden. Om så bedöms nödvändigt kan detta ansvar delas upp på två befattningshavare.

Förslaget får konsekvenser för de politiska chefstjänstemännen, statssekreterarna, vilka genom att opolitiska förvaltningschefer inrättas kan avlastas arbetsuppgifter. Avsikten är att statssekreterarna därmed kan få möjlighet att koncentrera sitt arbete på de frågor och myndigheter som har särskild politisk relevans; kontakter med riksdagen, intern samordning inom Regeringskansliet med företrädare för olika koalitions- eller samarbetspartier och att i olika avseenden bistå statsråden i departementets utåtriktade arbete och kommunikativa uppgifter, se ovan och avsnitt 2.2.1. Statssekreterarnas arbete skulle även i högre grad än i dag kunna koncentreras till internationella frågor och att när så behövs företräda Sverige i EU:s ministerråd och i andra delar av EU-arbetet. Förvaltningskommittén bedömer att de särskilda egenskaperna i den svenska förvaltningsmodellen inte skulle medföra några väsentliga begränsningar för

förslaget. I stället anser kommittén att uppdelningen mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och förvaltningsmyndigheterna å den andra skulle ges stärkta förutsättningar att fungera. Det gäller även i fråga om EU-arbetet.

2.2.7 Fördjupa granskningen av politikens utfall

Kommitténs bedömning: Granskningen av myndigheternas verksamhet – och därmed politikens utfall – behöver fördjupas. Självständighets- och kompetensskäl talar för att verksamheten bör bedrivas både av statliga och av i olika avseenden fristående organ samt inom ramen för internationellt samarbete.

Olika slags analys- och utvärderingsverksamhet är också ett nödvändigt steg i styrningen av myndigheterna. Mot denna bakgrund måste även regeringens behov av underlag för den reguljära styrningen av myndigheterna beaktas. Stabsmyndigheterna bör, även med ganska korta varsel, kunna förse regeringen med det beslutsunderlag som i sammanhanget behövs. En fördjupad granskning ställer dock krav på Regeringskansliets förmåga att ta hand om de underlag som granskningen ger. Detta får enligt kommitténs bedömning även konsekvenser för departementens organisation, arbetssätt och bemanning.

Sociala och ekonomiska samband är komplexa. Att en enda specifik offentlig åtgärd leder till ett enda specifikt resultat inom den tid för vilket anslaget beviljats förekommer sällan.

Granskningen av utfallet av myndigheternas verksamhet behöver därför fördjupas och systematiseras. De komplexa sambanden mellan prestationer och effekter måste analyseras kritiskt. I de många fall där offentliga insatser samverkar med andra faktorer för att främja eller motverka ett visst samhällstillstånd, krävs ofta flera olika ansatser för att identifiera de statliga åtgärdernas bidrag till utvecklingen. Även det bakomliggande syftet till offentliga insatser behöver i många fall genomlysas och delas upp i sina olika beståndsdelar. Utan en kvalificerad granskning riskerar detta sista och nödvändiga steg i styrningen av myndigheterna att förloras. Förutsättningarna att granska utfallet av myndigheternas verksamhet påverkas dock av graden av konkretion i myndigheternas uppgifter och mål enligt

vad som omnämns i avsnitt 2.2.4. Likaså är myndigheternas handlingsfrihet att utföra uppgifter i sig ett motiv för extern granskning.

Underlaget för regeringens och riksdagens prövning av den offentliga verksamheten bör komma från olika källor: myndigheter, oberoende akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser. En viktig konsekvens som rör statsförvaltningens struktur, är att det behövs ett vältäckande nät av myndigheter och andra organ som har till uppgift att utvärdera och analysera offentliga insatser, även på eget initiativ. Av betydelse är dock att resultaten av analyser och utvärderingar från oberoende organ också ger ett tillräckligt mått av vägledning för vilka åtgärder som bör kunna vidtas av regeringen och riksdagen. Det är vidare viktigt att det kunskapsunderlag som produceras av den myndighet som ansvarar för en verksamhet inte utgör det över tiden enda underlaget för regeringens bedömningar av verksamhetens utfall. Denna bedömning ansluter till den kritik som framförts om svårigheterna att använda information som tas fram inom i resultatstyrningen för en mer genomgripande bedömning av en verksamhet.³⁷

Samtidigt reser en strävan mot förbättrad och oberoende analys och utvärdering frågan om vilka resurser regeringen behöver för att dels kunna ta emot och behandla rapporter av sådan verksamhet, dels efter en sådan behandling kunna besluta om att genomföra befogade ändringar. Även vissa specifika önskemål om att underlag ska tas fram inom en viss tidrymd eller att säkerställa att data ska samlas in och sammanställas på ett visst sätt över tiden (t.ex. vissa statistiska uppgifter), spelar in då det gäller att bedöma vad som bör vara en myndighetsuppgift och vad som bör vara en uppgift för ett mer fristående organ.

Det behövs härutöver kapacitet i departementen som kan överbrygga en kvalificerad och i vissa fall forskningsinriktad analys- och utvärderingsverksamhet å ena sidan och regeringen och dess kansli å den andra. Betydande krav ställs därmed på regeringens stabsmyndigheter i rollen att följa, sammanställa och bearbeta resultatet av sådan verksamhet samt att förse regeringen med de underlag som behövs för att genomföra och utveckla politiken. På motsvarande sätt påverkas Regeringskansliet självt, vars arbetssätt och bemanning i vissa delar behöver utvecklas. Här bör man pragmatiskt söka organisatoriska lösningar för att kunna kombinera och

³⁷ Jfr. t.ex. SOU 2007:75.

integrera sådana arbetssätt med Regeringskansliets reguljära verksamhet. Andra förslag av Förvaltningskommittén, som möjligheten av att förlänga budgetperioder upp till fyra år och att införa en ny chefstjänsteman på departementen med ansvar för myndighetsstyrningen, bör enligt kommittén bidra till att Regeringskansliet får bättre förutsättningar att ta hand om resultaten av utvärderingar. Förvaltningskommittén behandlar även vissa frågor om utvärdering i statsförvaltningen i avsnitt 2.6.3.

2.3 EU-medlemskapet och statsförvaltningen

I regeringens direktiv pekas på brister i den statliga förvaltningens förmåga att leva upp till EU-medlemskapets krav. Detta står i kontrast till tidigare slutsatser om att Sverige har varit bland de främsta på att tillämpa EU-regelverket. Regeringen hänvisar till Kommerskollegiets undersökning år 2004 av bland andra förvaltningsmyndigheternas uppfattning om EU:s inre marknad, där det framkom att det fanns påtagliga kunskapsbrister hos myndigheterna. Bristerna bedömdes hindra Sverige från att utnyttja EU-medlemskapets möjligheter. Regeringen framhåller kollegiets slutsatser:

- EG-rättens ställning behöver klargöras.
- Kunskaperna om EU och dess regelverk behöver förbättras.
- Regeringen måste ge tydligare direktiv.
- Myndigheterna måste kunna delta i de europeiska nätverken för att svenska intressen ska kunna tas till vara tidigt och i samspel med övriga EU-länder.
- För att regeringen ska nå framgång i förhandlingar är stödet från myndigheterna av stor betydelse.

Förvaltningskommittén konstaterar att kollegiets analys och slutsatser visserligen främst gäller införlivandet av EG-rätten, men att orsakerna till problemen i grunden är generella för myndigheternas EU-arbete. Mycket återstår att göra inom detta område och kollegiets analys är en lämplig grund för det fortsatta arbetet. De förslag som kommittén lägger fram syftar inte minst till att konkretisera dessa slutsatser.

Regeringen för i direktiven även fram ett uppdrag till Statskontoret år 2006 om tillämpningen och efterlevnaden av EG-för-

dragets regelverk för fri rörlighet. Statskontoret bekräftade kollegiets bild av bristerna i tillämpningen av reglerna om den inre marknaden.³⁸ Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska se över den svenska lagstiftning som kan påverka hur inre marknaden fungerar.³⁹

Behovet av en översyn utgår enligt regeringens uppdrag ifrån att Sveriges medlemskap i EU innebär att nya och förändrade krav ställs på den statliga förvaltningen. EU-regler har företräde framför nationell rätt. Sverige kan inte längre ensamt styra i vilken takt och på vilket sätt olika förändringar ska genomföras. I stor utsträckning definierar inte Sverige, utan EU:s institutioner och medlemsstaterna gemensamt, vilka frågor som ska hanteras. Regeringen anser att medlemskapet i EU ännu inte har fått tillräckligt genomslag i de svenska myndigheternas verksamhet och arbetsformer.

Uppdraget till kommittén är att öka förvaltningsmyndigheternas förmåga ”att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer”. Kommittén ska också föreslå hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som rör EU-samarbetet.

Förvaltningskommitténs intryck är att EU-medlemskapet börjar bli väl inarbetat i statsförvaltningen. Inom de flesta delar av förvaltningen är insikten god om medlemskapets följder och krav. Samtidigt kvarstår en rad frågor att lösa, inte minst vad gäller arbetssätten i allmänhet och regeringens styrning av myndigheterna i synnerhet, vilket också framhålls i regeringens direktiv till kommittén. Den svenska förvaltningsmodellen är enligt kommitténs bedömning inte oproblematiserad i EU-medlemskapet. Grundläggande är att göra Europeiska unionen till en integrerad del av den svenska statsförvaltningen: att gå ifrån att tolerera, till att acceptera, till att bejaka.

Förslagen i detta betänkande tar sin utgångspunkt i och bygger vidare på dem som Kommerskollegium förde fram och som inte har genomförts. Förvaltningskommitténs förslag syftar till att öka möjligheterna att agera tidigare i beslutsprocessen och att utnyttja den svenska förvaltningsmodellen effektivt och verkningsfullt i EU-arbetet.

Kommerskollegium redovisade år 2005 en intervjuundersökning där kollegiet drog ett antal slutsatser:

³⁸ Statskontoret (2006b).

³⁹ Inre marknadsutredningen (UD 2008:01), dir. 2008:24.

- Kunskaperna om och attityder till EU:s inre marknad varierar stort mellan och inom myndigheterna. Ibland beror attityden på enstaka tjänstemäns inställning.
- EU-strategier saknas över lag hos myndigheterna; tydligare riktlinjer och strategiska mål för EU-arbetet behövs.
- Det finns problem med samordning och styrning; samordningen måste bli bättre såväl myndigheterna emellan, som med Regeringskansliet.
- EU-kompetensen varierar, men man är medveten om behovet av kompetensutveckling.
- Förslagen från tidigare utredningar om den svenska förvaltningsmodellen inte har följts upp.
- Införlivandet av EU:s rättsakter kommer ofta i gång sent.
- Inom enstaka områden finns uppfattningen att EU-regler bör kringgås, vilket upplevs som sanktionerat från högsta nivå.

Undersökningen gav en komplex bild, med stora variationer både mellan och inom myndigheter. Ibland tycktes det vara enskildas inställning som avgjorde hur en myndighet agerade på ett visst område.

Kommerskollegium har till Förvaltningskommittén förmedlat att den bild som tecknades för fyra år sedan fortfarande har sin giltighet, samtidigt som kollegiet framhåller att mycket har förbättrats. Den samlade bedömningen är dock att Sverige fortfarande går miste om betydande möjligheter. Kommittén menar att det svaga genomslaget för tidigare förslag till förändringar understryker behovet av handfasta förslag som är möjliga att omsätta i direkt handling. De principiella behoven och önskemålen är redan i hög grad kända av de olika aktörerna.

2.3.1 EU-arbetet har inneburit betydande avsteg från den svenska förvaltningsmodellen

Kommitténs bedömning: Den tudelade svenska förvaltningen klarar i stort sett EU-arbetet väl, men det saknas inte kritik. En nackdel är att förhållandevis små departement har otillräckliga resurserna för tidiga initiativ. En annan risk är att sakkunskapen

organisatoriskt hamnar på avstånd ifrån den politiska nivån, vilket gör arbetet svårstyrt och sårbart. Bristen på samordnad kompetensutveckling och personalplanering i EU-arbetet mellan departement och myndigheter bidrar till personberoende och kompetensbrister, liksom brist på kontinuitet.

EU-arbetet innebär betydelsefulla avsteg ifrån den svenska förvaltningsmodellen. EU-ärenden betraktas i allmänhet inte som regeringsärenden, varför besluten inte fattas av regeringen som kollektiv. I EU-arbetet griper departementen in i myndigheternas organisationer och drar direkt på myndigheternas personella och kompetensmässiga resurser, utan föregående regeringsbeslut. Sammantaget innebär detta en ordning som närmar sig ministerstyre. Frågan är också hur myndighetscheferna ska kunna ta sitt ansvar, när myndighetens (eller dess tjänstemäns) deltagande i EU-arbetet styrs från Regeringskansliet.

Förvaltningskommittén bedömer att tjänstemän från myndigheter måste ha ett förordnande för att kunna företräda regeringen. Kommittén har dock funnit att de ofta inte ges förordnanden när det behövs.

Statskontoret drog i sin utvärdering av medlemskapet år 2000 slutsatsen att den svenska förvaltningsmodellen verkade vara ändamålsenlig i EU-arbetet. Statsförvaltningen hade anpassat sig och utarbetat effektiva arbetsformer. Ansvarsfördelningen mellan departement och förvaltningsmyndigheter hade enligt Statskontoret visat sig vara lämplig även i EU-arbetet. En grundläggande förutsättning var dock en tydlig rollfördelning och ett samband mellan maktbefogenheter och ansvar.⁴⁰ Kommittén har dock funnit att befogenheterna och rollerna ofta är otydliga i EU-arbetet.

I andra sammanhang har det också framhållits att den svenska förvaltningsmodellen inte bara är duglig i EU-samarbetet, utan att den också innebär vissa fördelar. Demokratirådet betonar det svenska systemets fördelar i förhållande till andra, genom att det förutsätter ett samband mellan makt och ansvar.⁴¹ Detta bidrar enligt rådet till klarhet om hur makten är fördelad. I länder med ministerstyre har den politiskt ansvariga ministern rättsliga möjligheter att styra verksamheten in i minsta detalj och får därmed också bära det fulla ansvaret. I praktiken kan dock ofta enskilda ministrar faktiskt vara

⁴⁰ Statskontoret (2000b).

⁴¹ Demokratirådet (1999).

maktlösa inför den enorma mängden av enskilda beslut. Fördelen med den svenska modellen är enligt Demokratirådet att det i princip alltid är klart vem som bär ansvaret för de enskilda besluten och vem som ansvarar för de ramar som de fattas inom. Sverige bör därför enligt Demokratirådet, vårda och utveckla sin modell med självständiga förvaltningsmyndigheter.

Förvaltningskommittén kan konstatera att de utvärderingar som har gjorts i de flesta fall pekar på att den tudelade förvaltningen i stort sett klarar EU-arbetet väl. Det saknas dock inte kritik som kan kopplas till hur den svenska förvaltningen organiseras, vilket har framkommit i Kommerskollegiums och Statskontorets undersökningar.⁴² Fördelarna med förhållandevis små departement, är bland annat god samordning mellan sakområdena och nära kontakt med politiken. Däremot finns inte tillräcklig grund för att säga att en ministeriemodell inte skulle fungera lika väl, eller bättre. De andra medlemsstaterna i unionen har i allmänhet förvaltningsmodeller som inte liknar den svenska, även om vissa länder inrättar mer eller mindre fristående myndigheter i olika former. Inget tyder på att andra slags förvaltningar, såsom Danmarks ministeriesystem, klarar medlemskapet sämre.

Bland nackdelarna som kommittén finner med den svenska modellen är att förhållandevis små departement har svårt att få resurserna att räckta till tidiga initiativ i EU:s beslutsprocess. Risken är att de binds helt i det löpande arbetet, att reagera på förslag på kommissionen och att införliva beslut som fattas på EU-nivå. En annan risk med ett litet regeringskansli är att sakkunskapen organisatoriskt hamnar på avstånd ifrån den politiska nivån. Detta har regeringen sökt lösa genom att beordra myndigheterna att ställa de resurser till förfogande som den kräver för EU-arbetet. Samtidigt kvarstår att resurserna i Regeringskansliet är begränsade och kunskapen ofta personberoende, vilket gör arbetet sårbart.

De möjliga, men hittills outnyttjade, vinsterna med att ha en gemensam och samordnad kompetensutveckling och personalplanering i EU-arbetet är också uppenbara, enligt kommitténs bedömning. En bred kompetensbas och djup EU-erfarenhet är grundläggande för att en medlemsstat ska kunna dra god nytta av medlemskapet och bäst bidra till de gemensamma intressena. Det personberoende och de kompetensbrister som tidigare undersökningar och forskning har pekat på, skulle säkerligen kunna minska med ökad

⁴² Kommerskollegium (2005) och Statskontoret (2006b).

samverkan. Även den brist på kontinuitet och ”glappen” emellan departement och myndigheter som finns i många fall skulle kunna motverkas. Emellertid handlar departementen och myndigheterna, utifrån modellen med självständiga myndigheter, inom detta område i stort sett oberoende av varandra, varför effektiviteten måste antas bli lägre än vad den skulle kunna vara. Kompetensförsörjningen och EU behandlas vidare i avsnitt 2.7.

Avsteg från förvaltningsmodellen

Enligt förvaltningskommitténs bedömning innebär EU-arbetet betydelsefulla avsteg ifrån den svenska förvaltningsmodellen. Ett grundläggande sådant är att EU-ärenden i allmänhet inte betraktas som regeringsärenden. Med EU-ärenden avses ställningstaganden inför beredning och beslut i ministerrådet, liksom i verkställighetskommittéerna. Besluten fattas därför inte av regeringen som kollektiv, även om en gemensam beredning först genomförs i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter. Det är dessutom oklart när och av vem som beslut i EU-ärenden fattas. I rutinerna ingår dock att frågorna föredras för ansvarigt statsråd, innan förhandlingarna inleds. Besluten har tydliga och genomgripande följder såväl för Sveriges ställningstaganden i unionen som för myndigheterna och deras verksamhet. Oftast ingår ställningstagandena i lagstiftningsprocessen på EU-nivå. Detta innebär ett undantag från den svenska förvaltningsmodellen och dess grunder i regeringsformen, som i praktiken innebär att en underförstådd ordning som ligger nära ministerstyre accepteras, eller åtminstone tolereras. I förarbetena till regeringsformen anges emellertid att ”alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen bör behandlas som regeringsärenden” (prop. 1973:90, s. 183). Förvaltningskommittén anser att ställningstaganden i EU-frågor bör täckas av denna formulering i lika hög grad som andra.

Vidare innebär EU-arbetet i flera grundläggande avseenden inskränkningar i myndigheternas fristående ställning. I princip får myndigheterna, utifrån målsättningar och uppdrag, sköta sin inre organisation, planering, resursfördelning och kompetensförsörjning. I EU-arbetet gäller dock inte detta. Då griper regeringen – eller departementen utan föregående regeringsbeslut – in i myndigheternas organisationer. Regeringen drar direkt på myndigheternas personella och kompetensmässiga resurser, utan att detta nödvändigtvis går

via myndighetens ledning och utan någon gemensam planering. Inom EU-arbetet är alltså styrningen annorlunda än vad som är praxis i övrigt.

Ansvar och styrning

Ekonomistyrningsverket anförde i Verksförordningsutredningens (SOU 2004:23) enkätundersökning att ansvarsfrågan är mycket central, inte bara sett utifrån att myndigheterna har skyldighet att biträda i EU-arbetet, utan även utifrån på vilka villkor som uppdraget ska genomföras. Särskilt framhölls frågan hur de myndighetschefer som är mycket berörda av sådant arbete, som styrs av regeringen, ska kunna ta sitt myndighetschefsansvar. ESV menade att detta är en principiellt mycket central fråga som har dimensioner som sträcker sig vidare än vad som kan regleras i verksförordningen.

Regeringen kan formellt sett inte instruera en enskild tjänsteman, endast en myndighet. Ändå lämnas instruktioner som styr enskildas agerande, instruktioner som dessutom inte uttryckligen beslutas av regeringen. Förvaltningskommittén bedömer att tjänstemannens agerande endast kan styras utifrån ett förordnande som regeringens företrädare, inte såsom anställd vid en myndighet. Ibland har det hävdats att svenska myndighetstjänstemän har en svagare ställning än sina kollegor från Regeringskansliet – och från andra medlemsstater. Det kan knappast stämma om hon eller han personligen är utpekad som regeringens företrädare. Däremot har kommittén funnit att tjänstemän från myndigheterna ofta inte har tydliga förordnanden, vilket således bör vara såväl ett formellt som ett praktiskt problem. Ansvarsförhållandena blir otydliga och möjligheten att utkräva detta ansvar mindre. Risker är också att det blir mindre tydligt för tjänstemännen att de företräder Sveriges regering och inte sin anställningsmyndighet.

Det finns därför behov av att förtydliga vilken ställning den enskilde tjänstemannen har. Likaså behöver förhållandet emellan Regeringskansliet och myndigheterna klargöras i EU-arbetet. I praktiken förs delar av myndigheterna över till Regeringskansliet och görs till en (formell eller informell) del av departementen, som från fall till fall lånar in personal, i allmänhet utan gemensam planering, formella förordnanden eller tydligt samråd.

I detta sammanhang har det även framförts att offentlighetsprincipen kan tynga beredningen av EU-ärenden när både Regerings-

kansliet och myndigheter deltar. I princip ska alla dokument, e-brev och andra upprättade handlingar som sänds dem emellan betraktas som allmän handling och diarieföras. Detta uppstår som en följd av statsförvaltningens tudelning, vilket det inte hade gjort i en ministermodell. Även här kan det ha betydelse att officiellt förordna deltagande tjänstemän i EU-arbetet för att få ett smidigt och samtidigt korrekt arbetssätt, genom att de då arbetar direkt på regeringens uppdrag. Samtidigt anser Förvaltningskommittén att kravet på att registrera och arkivera allmänna handlingar inte bör innebära en allvarig nackdel i arbetet, liksom att det samtidigt innebär en rad fördelar genom dokumentation och uppföljbarhet.

2.3.2 Regelverket bör främja insyn och markera EU:s betydelse

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att regleringen av EU-arbetet inte svarar mot rimliga krav på öppenhet och insyn. EU-medlemskapet bör få genomslag i de författningar som ska reglera hur statsförvaltningen fungerar.

EU-arbetet ska inte ses som särskilt från andra ärenden som hanteras av regeringen och Regeringskansliet. EU-frågor som kräver ställningstagande av statsråden bör behandlas som regeringsärenden i samma omfattning som andra frågor. Regeringen bör klargöra att regler och rutiner som gäller regeringsbeslut, bl.a. i instruktionen för Regeringskansliet, även gäller EU-ärenden.

Om EU-ärenden betraktas som regeringsärenden omfattas de av kravet i regeringsformen (RF 7:2) om att bereda ärenden och att inhämta behövliga upplysningar och yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda. Detta är en rimlig ordning.

Kommitténs förslag: I lag bör klargöras i vilken ordning som regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige. När arbetet kräver det, bör statsråden bemyndigas av regeringen att, efter gemensam beredning samt inom ramen för regeringens övergripande ställningstaganden eller strategier, besluta om instruktioner i EU-arbetet.

Grundläggande bestämmelser om EU-arbetet bör ges i lag. Tillämpningsregler för EU-arbetet bör föreskrivas i instruktionen för Regeringskansliet. Där bör bl.a. framgå att varje departement ska ha skriftliga rutiner för myndigheternas med-

verkan i EU-frågorna, liksom ett krav på att myndighets-tjänstemän ska ha förordnanden.

Myndigheternas deltagande i EU-arbetet bör regleras antingen i myndighetsförordningen, eller en särskild EU-förordning. Bestämmelserna föreslås avse att delta i EU-arbetet, att företräda regeringen, att ta instruktion, skyldigheten att lämna underlag m.m. Grundläggande bestämmelser som gäller myndigheterna bör föras in i lag.

Kraven i EU-arbetet bör riktas till myndigheten, i stället för som i dag till enskilda tjänstemän. Tjänstemännens ställning och mandat i EU-arbetet bör göras tydligare.

Beslutsprocessen i EU har hittills behandlats som ett konstitutionellt och förvaltningspolitiskt undantag. Det gäller såväl grunderna för statsrådets och statstjänstemännens agerande i EU:s institutioner, som hur ståndpunkter och instruktioner beslutas. De få riktlinjer som finns har getts låg rättsliga status, som interna cirkulär för Regeringskansliet. Förvaltningskommittén anser att detta är otillräckligt mot bakgrund av EU-arbetets betydelse och omfattning. Dessutom innebär det en bristande öppenhet gentemot medborgarna om hur arbetet går till och vem som bestämmer vad.

Kommittén bedömer vidare att rådande ordning inte svarar emot rimliga krav på öppenhet och insyn, såsom de exempelvis har kommit till uttryck i OECD:s rekommendationer om etikarbete i förvaltningen.⁴³ Av tio grundläggande principer, gäller en att beslutsprocesserna ska ge insyn och vara öppna för granskning, vilket definieras som allmänhetens rätt att veta hur allmänna inrättningar använder makt och resurser som har anförtrots dem. Granskningen ska bland annat underlättas genom öppna processer, övervakning från lagstiftaren och att erkänna medias roll. Detta förutsätter enligt kommitténs bedömning att utomstående kan ta reda på och förstå hur, på vilka grunder och av vem beslut i EU-ärenden fattas.

EU-medlemskapets genomgripande följder för den svenska statsförvaltningen och för det svenska samhället borde således få genomslag i de författningar som ska reglera hur statsförvaltningen fungerar. Lagar och förordningar måste reglera och ge vägledning om hur EU-arbetet går till. Riktlinjer ska kunna kopplas till en relevant grund i författningstext. Kommitténs avsikt är dock inte att reglera

⁴³ OECD (1998).

arbetet i detalj, inte heller att särbehandla EU-ärenden – tvärtom. Förvaltningskommittén är dock angelägen om att en formellt godtagbar grund för arbetet finns. Det kommer att stärka effektivitet, öppenhet och rättssäkerhet.

För att riktlinjerna ska få en högre rättslig status, liksom för att främja öppenhet och insyn, bör därför de centrala delarna av cirkulären flyttas till författningar. Grundläggande besluts- och ansvarsregler för regeringen och dess kansli bör stadfästas i lag och tillämpningen bör återfinnas i förordningsform, lämpligen instruktionen för Regeringskansliet. Vidare bör de riktlinjer som styr hur förvaltningsmyndigheter under regeringen (och deras anställda) deltar i EU-arbetet regleras i författning, så att de får rätt adressat och blir tvingande.

Regeringsbeslut

Det framgår således inte av regeringsformen eller någon lag hur beslut i EU går till och vilket mandat regeringen eller enskilda statsråd har, trots att riksdagen för gemenskapsbeslut (EU:s ”första pelare”) har lämnat ifrån sig sin beslutanderätt. Av öppenhets- och begriplighetsskäl gentemot såväl medborgarna som förvaltningen finns ett behov av att förtydliga detta, genom att fastställa grunderna i lag. I lag bör framgå vem som tar ställning och vem som företräder Sverige i beslut om EG-lagstiftning. En grundläggande lagreglering om beslut i EU-ärenden bör därför införas i en särskild lag om den statliga förvaltningen, eller i ”EU-lagen” (1994:1500) som samtidigt bör få ändrad rubrik till ”lag om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen”.

Trots att svenska ståndpunkter i EU och instruktioner inför möten normalt inte anses vara regeringsärenden, tillämpas normalt reglerna om att inhämta behövlig kunskap från myndigheterna samt att vid behov låta sammanslutningar och enskilda yttra sig (RF 7:2), liksom beredningsformerna för regeringsärenden. Förvaltningskommittén anser att EU-ärenden i princip bör betraktas som regeringsärenden. I så fall kommer beredningskravet i regeringsformen även formellt gälla dessa ärenden.

I Statskontorets utredning om EU-medlemskapet år 2000 framfördes att rådande ordning, att frågor om Sveriges ställningstagande i EU inte ansågs vara regeringsärenden, kunde ifrågasättas. Grunden för det var att alla frågor som kräver ett ställningstagande av någon

i regeringskretsen i princip ska behandlas som ett regeringsärende. I dag ansvarar varje departement (statsråd) för sådana ställningstaganden, en ordning som enligt rapporten väl svarar mot kravet på en effektiv beredning under stark tidspress. Enligt rapporten borde den ordningen bibehållas, vilket konstitutionellt skulle göras möjligt genom att regeringen fick tillåtelse att överlåta beslutsfattande till ansvariga statsråd.⁴⁴

Förvaltningskommittén bedömer att EU-ärenden i princip ska hanteras som regeringsärenden. Det gäller särskilt grundläggande ställningstaganden i lagstiftningsärenden. Varje enskilt ställningstagande i beredningen av ett EU-ärende och varje enskild förhandlingsinstruktion kan inte behöva behandlas som regeringsärende. De övergripande och grundläggande ställningstagandena bör dock vara föremål för regeringsbeslut. Beslutet bör innehålla ett bemyndigande för ansvarigt statsråd att genomföra förhandlingen – självfallet med sedvanlig gemensamberedning under processens gång.

Regeringskansliet

Kommittén har funnit att rutinerna för EU-arbetet skiljer sig åt mellan departementen, liksom att de ofta inte har dokumenterats. I många fall ”lagar man efter läge”, vilket kan leda till osäkerhet om arbetssätt, arbetsfördelning och ansvarförhållanden. Vissa delar av gällande riktlinjer, inte minst bestämmelserna om förordnande, tillämpas dessutom inte fullt ut. De grundläggande reglerna för EU-arbetet bör tydliggöras och ges en högre status, vilket kan uppnås igenom att de viktigaste delarna av gällande RK-cirkulär förs in i instruktionen för Regeringskansliet. De bör innehålla de mest väsentliga delarna av de redan gällande interna riktlinjerna:

⁴⁴ Statskontoret (2000b) s. 28.

1. *Samråd med riksdagen.* Samrådet regleras i regeringsformen och riksdagsordningen, men tillämpningsföreskrifter saknas. Ansvarigt departement ska skriftligen informera riksdagen om kommissionens förslag av väsentlig betydelse. Detsamma gäller viktigare initiativ och förslag inom de rent mellanstatliga samarbetsområdena. Riksdagen ska ha underlaget inom fem veckor från det att förslaget överlämnades till rådet.
2. *EU-arbetet i Regeringskansliet.* Berörda statsråd ansvarar för att departementens EU-frågor bereds på ett ändamålsenligt sätt och att organisationen anpassas till de krav som ställs. Varje departement ansvarar inom sitt sakområde för att det på ett så tidigt stadium som möjligt finns gemensamberedda och politiskt förankrade ståndpunkter och instruktioner i alla viktiga EU-frågor. Varje departement ska vid behov informera och samråda med den kommunala sektorn och intresseorganisationer om EU-förslag inom sitt sakområde. En skriftlig rapport ska ställas samman snarast efter varje möte där Sverige har företrätts som medlemsstat.
3. *Riktlinjer för myndigheterna i EU-arbetet.* Varje departement ska ha skriftliga rutiner för myndigheternas medverkan i EU-frågorna inom departementets ansvarsområde. Rutinerna tas fram gemensamt med myndigheterna och beslutas av regeringen.
4. *Krav på förordnanden för myndighetstjänstemän.* Svenska företrädare i rådets arbetsgrupper och kommissionens genomförandekommittéer som inte är anställda i Regeringskansliet ska vara förordnade. Antingen ska en myndighet bemyndigas att förordna en medarbetare, eller också ska tjänstemannen förordnas direkt av regeringen (Regeringskansliet).
5. *Genomförandekommittéer.* Departementen ska inom sitt ansvarsområde lämna instruktioner till företrädare i kommissionens genomförandekommittéer, efter gemensam beredning och i enlighet med tillämpliga regeringsbeslut. När det är lämpligt ska, förutom särskilda instruktioner inför ett möte när så är nödvändigt, en allmän instruktion ges för det svenska deltagandet i genomförandekommittén.

Myndigheterna

Utredningen om verksförordningen drog slutsatsen att gällande ordning, där det är en del av respektive myndighets verksamhet att bistå regeringen i EU-arbetet med såväl personal för Sveriges deltagande som information och dialog om den verksamhet som pågår, generellt sett hade visat sig ändamålsenlig och väl fungerande. Utredningen hade också svårt att, med utgångspunkt i den svenska modellen med små departement och fristående förvaltningsmyndigheter, se någon annan principiell lösning. Regeringen företräder enligt regeringsformen Sverige inom EU. För att få en effektiv och ändamålsenlig verksamhet i det svenska EU-arbetet krävs att all kompetens som finns inom den svenska förvaltningen används. Det blir då nödvändigt att myndigheterna ställer sina anställda till förfogande.

Förvaltningskommittén instämmer i detta, men anser att nuvarande ordning bör förtydligas och regleras, genom att den ingår som en viktig del i styrningen. EU-arbetet måste otvetydigt vara en del av myndigheternas ordinarie verksamhet.

Verksförordningsutredningens uppfattning var, utifrån de grundläggande reglerna om att regeringen företräder riket, att regeringen ytterst ansvarar för de olika tjänstemän som agerar inom olika EU-organ. Någon möjlighet att ge ett generellt bemyndigande för en myndighet att företräda Sverige inom något av EU:s organ finns enligt utredningen inte. För att EU-arbetet ska fungera framhöll utredningen att Regeringskansliet måste tillämpa goda rutiner samt använda skriftliga förordnanden och instruktioner. Man ansåg att den gällande regleringen var väl avvägd och skapade goda förutsättningar för den nära samverkan mellan Regeringskansliet och myndigheterna som är en nödvändig grund för Sveriges agerande i EU. Enligt utredningens bedömning behövdes inte, eller var det ens lämpligt med, någon mer styrande eller detaljerad reglering av myndigheternas EU-arbete i myndighetsförordningen än den som redan fanns i verksförordningen. Dock såg utredningen ett behov av att understryka myndigheternas skyldighet att fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet, vilket också infördes i den nya myndighetsförordningen.

Andra undersökningar har pekat på att nuvarande reglering, eller snarare avsaknaden av en sådan, inte är tillfredsställande.⁴⁵ Kollegiets utredning var också kritisk emot Regeringskansliets och myndig-

⁴⁵ Bl.a. Kommerskollegium (2005) och Statskontoret (2006b).

heternas arbetsformer i EU-frågor mer allmänt. De problem som regeringen framhåller i utredningens direktiv – och som kommittén har fått bekräftade – understryker att nuvarande arbetsformer inte är tillräckligt bra.

I myndighetsförordningen framgår att myndighetens chef ansvarar för att verksamheten bedrivs på ett sätt som lever upp till fördragsförpliktelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Kommerskollegium ansåg att det var olyckligt att EU-arbetet särredovisas och att regleringen ger intryck av att begränsa det europeiska åtagandet till att handla om stöd till Regeringskansliet. Det framfördes vidare att Sveriges medlemskap i EU tydligare borde framgå av denna grundläggande förordning, inte minst eftersom EG-rätten har företrädare framför svensk lagstiftning.⁴⁶

Regeringskansliets cirkulär om EU-arbetet gäller även tjänstemän vid myndigheterna som deltar i EU-arbetet samt, till viss del, förvaltningsmyndigheterna som sådana. Delar av bestämmelserna riktar sig således till mottagare utanför Regeringskansliet, där cirkulären dock inte har någon tillämpning. Det gäller inte minst bestämmelserna om samordningen mellan regeringen och dess underlydande myndigheter i cirkulär 13 som uttryckligen rör förhållandet emellan regeringen och dess underlydande myndigheter. Cirkulären bör däremot enligt kommitténs bedömning gälla direkt för myndighetstjänstemän som är förordnade att företräda regeringen genom regeringskanslibeslut, vilket dock inte tydliggörs i cirkulären.

Förvaltningskommittén anser att hur myndigheterna deltar i EU-arbetet och vilka skyldigheter de har bör regleras, t.ex. i myndighetsförordningen, för att markera att EU-arbetet är en del av myndigheternas normala ansvarsområde och att det löper tvärs igenom alla sakområden. Alternativet till myndighetsförordningen vore att införa bestämmelserna i förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen, men det bedömer Förvaltningskommittén som en mindre tillfredsställande lösning. Hellre borde denna förordning arbetas in i myndighetsförordningen. Grundläggande bestämmelser som rör myndigheterna bör regleras i lag.

I författning bör bl.a. följande regleras:

⁴⁶ Kommerskollegium (2005).

- Myndighetschefen ansvarar för att uppdragen genomförs enligt förordnanden och instruktioner från regeringen.
- Det ska framgå att deltagare i EU-arbetet företräder den svenska regeringen och således framför dess ståndpunkter, även om de är anställda i en förvaltningsmyndighet.
- Myndigheten ansvarar för att en skriftlig rapport lämnas till det eller de berörda departementen efter varje möte där Sverige som medlemsstat har företrätts av en tjänsteman från myndigheten.
- Om en tjänsteman har ett uppdrag från kommissionen och sköter uppdraget inom ramen för sin anställning vid en myndighet under regeringen, ansvarar myndigheten för att regeringen hålls informerad.
- Då anställda vid myndigheter har ett personligt uppdrag i en expertgrupp eller i andra fall då ledamöterna har sina uppdrag från kommissionen ska anställningsmyndigheten och regeringen komma överens om hur samråd ska ordnas.
- En myndighet får inte yttra sig till kommissionen (i ett offentligt samråd) utan att först ha samrått med regeringen. Regeringen kan dock ge en myndighet i uppdrag att yttra sig till kommissionen.

Därutöver bör det anges att myndigheterna har i uppdrag att ta initiativ, samarbeta med motsvarigheter i Europa och föra fram förslag till regeringen i EU-frågor inom sitt ansvarsområde.

I synnerhet är en författningsreglering väsentlig, då enskilda tjänstemän från myndigheterna görs delaktiga i EU-arbetet, men ändå utför sina uppdrag inom ramen för sin anställning vid en myndighet. Tjänstemän som företräder Sverige bör alltid ha ett personligt förordnande. Regeringskansliet bör besluta om uppdraget till myndigheten, medan regeringen bör bemyndiga myndigheten att i samråd med departementet själv förordna sina medarbetare, alltså vem som ska utföra uppdraget. En sådan ordning skulle avlasta Regeringskansliet och vara praktisk eftersom myndigheten ändå har arbetsgivaransvaret.

Tjänstemännens roll och ställning

Tjänstemän från myndigheterna som deltar i EU-arbetet på regeringens uppdrag har, såväl formellt som praktiskt sett, en inte helt okomplicerad ställning. I rådande ordning kommer deras uppdrag direkt från regeringen, eller i praktiken Regeringskansliet, men de lyder under myndighetens arbetsledning. Ofta är deras mandat otydligt, genom att förordnanden antingen saknas eller inte är tillräckligt kända och erkända i Regeringskansliet och myndigheterna. Det är inte svårt att föreställa sig att det i enskilda fall kan uppkomma problem och slitningar. Arbetsrättsligt är det rimligen myndigheten som måste ta det fulla ansvaret för sina anställdas arbetsituation. Kraven från regeringen borde därför ställas på myndigheten och dess ledning, inte på enskilda tjänstemän. Kommerskollegiums undersökning tyder på att det i vissa myndigheter skulle vara välgörande att i högre utsträckning inbegripa mellanchefer och den högsta ledningen mer i EU-arbetet. Det skulle kunna bidra till att i högre grad göra EU-arbetet till en integrerad del av verksamheten.

Utredningen om verksförordningen framhöll att det ankommer på myndigheten att genom utbildning och personalutveckling i övrigt se till att de anställda får erforderlig kompetens för att vara verksamma i EU:s organ samt att klargöra för sina anställda hur de ska arbeta när de företräder Sverige inom EU:s organ. Detta framgår som sagt inte av regelverket eller styrinstrumenten. De undersökningar som har gjorts visar dessutom att myndigheterna prioriterar detta olika och att brister finns på många håll.

Myndighetens möjlighet att ta ansvar för sina tjänstemän och deras arbetsituation måste förstärkas genom att kraven i EU-arbetet tydligare ställs på myndigheten, i stället för på enskilda tjänstemän. Tjänstemännens status och mandat i EU-arbetet måste göras tydligare genom uttryckliga förordnanden. Insikten att alla är del av en enda statstjänst – och företräder en stat – måste framgå av regelverk och myndighetsstyrning.

2.3.3 Skilj på EU och internationella organisationer

Kommitténs förslag: Internationellt samarbete bör regleras åtskilt från EU-arbetet i rutiner och riktlinjer, liksom i författningstext såsom myndighetsförordningen och instruktionen för Regeringskansliet. Även i andra sammanhang, inte minst i styrinstrumenten, bör skillnaderna beaktas och framhållas när det är lämpligt.

Utredningen om verksförordningen framhöll att den svenska statsförvaltningen utöver Sveriges medlemskap i EU också påverkas av deltagande och agerande inom internationella organisationer och verksamheter. På samma sätt som gäller för delaktigheten i arbetet inom EU, borde enligt utredningen myndigheterna även i dessa sammanhang ge regeringen stöd och vara skyldiga att ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär. Med annat internationellt samarbete avsågs exempelvis Sveriges agerande inom OECD, FN och WTO. Förslaget har omsatts i den nya myndighetsförordningen.

Förvaltningskommittén instämmer i att myndigheterna bör biträda regeringen i det internationella samarbetet. Emellertid är det ett misstag att inte göra tydlig åtskillnad emellan EU å ena sidan och internationella organisationer å den andra; förordningen talar om ”medverkan i EU-arbetet och *annat* internationellt samarbete”. Såväl de formella förutsättningarna som de praktiska arbets-sätten är långt ifrån lika varandra.

Den juridiska utgångspunkten är visserligen att Europeiska unionen är ett folkrättsligt samarbete mellan suveräna stater, liksom internationella organisationer i allmänhet.⁴⁷ Unionen innehåller också en rad samsamarbetsområden som fungerar mer eller mindre som internationella organisationer normalt gör. Medlemsstaterna sluter inom dessa områden överenskommelser som är rent mellanstatliga. Inom andra områden råder däremot en överstatlighet som saknar motstycke i de internationella organisationer, där Sverige är medlem. Vi återkommer till vad det innebär nedan.

Låt oss först framhålla unionens grundlagsfästa särställning i Sverige. Den svenska regeringsformen skiljer på, å ena sidan, hur överenskommelser sluts med andra stater och mellanfolkliga organisationer i allmänhet och, å den andra, hur beslutande inom Europeiska unionen ska gå till (RF 10:2 och RF 10:5). Överens-

⁴⁷ Se t.ex. Hallström (2008) s. 58.

kommelser ingås av regeringen, men ska normalt godkännas i förväg av riksdagen om de innebär lagstiftning. Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan dock riksdagen överlåta beslutanderätten. För beslut i Europeiska gemenskaperna, EU:s ”första pelare” som är den överstatliga delen, har också riksdagen lämnat ifrån sig beslutanderätten.⁴⁸ Det innebär som vi har beskrivit (se bilaga 5) att beslut i EU:s ministerråd om lagstiftning bara kräver riksdagens godkännande om de fattas inom de övriga pelarna som är mellanstatliga (främst det rättsliga och inrikes samarbetet). Åtskillnaden mellan ”pelarna” kommer dessutom att försvinna om och när Lissabonfördraget träder i kraft. Enligt föreslagen lagändring med anledning av det nya fördraget (Ds 2007:48) kommer riksdagen att lämna ifrån sig beslutanderätten för beslut inom Europeiska unionen.

Det bör också påpekas att Europeiska gemenskapen, alltså första pelaren inom EU, ibland också är part i internationella organisationer och avtal. Det svenska arbetet i de internationella organisationerna påverkas alltså av om gemenskapen har egen kompetens inom området eller inte – samt om denna är fullständig eller delad. Inom vissa internationella organisationer, exempelvis FN:s livsmedelsorgan FAO, måste gemenskapen och EU-staterna därför avge en ”kompetensdeklaration” inför möten. Här anges för varje dagordningspunkt om gemenskapen eller medlemsstaterna har behörigheten att agera, eller om den är delad. Gemenskapen förklarar också om den röstar eller om medlemsstaterna röstar var för sig, vilket vid delad kompetens kan vara ett tvisteämne i EU-kretsen.

I instruktionen till Regeringskansliet talas om ”ärenden som rör Europeiska unionen *eller* internationella organisationer”. Formuleringen är korrekt. Kommittén anser dock att det bör införas skilda avsnitt även här, inte minst mot bakgrund av förslagen att tydligare reglera EU-arbetet.

Anledningen till att Förvaltningskommittén särskilt vill framhålla denna aspekt, är att EU inte är jämförbar med internationella organisationer i allmänhet. Unionen är ett statsförbund och en rättsgemenskap med unika särdrag (i statsvetenskaplig litteratur talas ibland om en organisation *sui generis*, ”av eget slag”). En parallell med OECD, WTO och liknande leder tankarna fel; det finns helt enkelt ingen lämplig jämförelse, vilket verkar skapa problem begreppsmässigt. Det är fråga om ett till betydande delar överstatligt för-

⁴⁸ Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (2 §).

bund. Över åren har det överstatliga området utvidgats i varje fördragsändring. Överstatlighetens verkan har också förstärkts genom att majoritetsröstning också i praktiken tillämpas fullt ut, i takt med att antalet medlemsstater ökar. I och med Lissabonfördraget emellan det överstatliga området (EG) och det mellanstatliga (andra och tredje pelaren), varför överstatligheten kommer att förstärkas ytterligare.

Överstatligheten yttrar sig på många sätt. EU-rättens företrädare framför den nationella rätten och dess direkta tillämpning i medlemsstaterna är grundläggande. Därför har också riksdagen överlåtit sin beslutanderätt inom EG-samarbetet ("första pelaren"). EG-domstolen är också den högsta uttolkaren av den gemensamma lagstiftningen, även när nationella domstolar dömer enligt den. De måste därför vid behov inhämta utlåtanden från EG-domstolen. För medborgarna betyder överstatligheten bl.a. att de har fått rättigheter som de kan hävda gentemot alla nationella myndigheter, såsom rätten till fri rörlighet och att rösta i lokalval där man bor. Symbolen för detta är att de samtidigt med sitt nationella medborgarskap också är medborgare i den europeiska unionen. Beslut på unionsnivå kan också ha direkt verkan för medborgare och företag i unionen.

Att unionen betraktas som en utomstående organisation, i stället för en politisk och rättslig gemenskap som vi är en integrerad del i, är i sig ett problem, som säkerligen stör förmågan i förvaltningen till insikt om följderna för den egna verksamheten och till kunskapsinhämtning. EU ses i för hög grad som en företeelse utanför Sverige, vilket kan bidra till att delar av förvaltningen inte anser sig berörda, bland annat genom att de inte fullt ut beaktar att EG-rätten är en integrerad del av den svenska rätten – och överordnad. Att de kunskapsbrister hos myndigheterna, inte minst om den inre marknaden, som Kommerskollegium och Statskontoret har påvisat fortfarande kvarstår, mer än femton år förflutit sedan medlemskapsförhandlingarna med EG inleddes, kan vara svårt att förstå. Främlingskapet gentemot EU, kopplat till att det dessutom har funnits en tendens i debatten att förneka eller förminska överstatligheten och dess innebörd, kan dock göra problemen mer begripliga.

Kommittén föreslår att det i författningar och i regeringens styrinstrument, såsom myndighetsinstruktioner och regleringsbrev, liksom i andra sammanhang där regeringen behandlar EU, framgår att det finns en betydelsefull och grundläggande skillnad emellan EU-arbetet och internationellt samarbete i allmänhet.

2.3.4 EU-arbetet bör än mer inriktas på tidiga initiativ

Kommitténs förslag: Regeringen bör ge alla berörda myndigheter i uppdrag att ta fram en EU-strategi. Departementen bör utarbeta egna EU-strategier, bl.a. utifrån myndigheternas underlag. För sektorsövergripande politikområden behöver samlade strategier tas fram.

Regeringen bör inom ramen för strategiarbetet söka utveckla arbetssätten tillsammans med myndigheterna. Den föreslagna förvaltningschefen bör kunna spela en pådrivande roll. Syftet är i synnerhet att samla resurserna inom ett sakområde, för att få bättre utrymme för egna initiativ och ”lobbyarbete” gentemot kommissionen och andra medlemsstater. Flera olika åtgärder är tänkbara:

- Sätta av resurser för särskilda insatser.
- Gemensam verksamhetsplanering.
- Särskilda myndighetsuppdrag.
- Gemensamma projekt- eller arbetsgrupper.
- Utredningsuppdrag till myndigheter.
- Forskningsuppdrag till högskolor eller andra oberoende organ, inom eller utanför Sverige.

För större initiativ bör regeringen överväga att tillsätta en utredning eller kommitté.

Regeringen bör ta fram system för ömsesidigt lärande och för att sprida goda erfarenheter. EU-arbetet bör systematiskt följas upp och utvärderas inom de olika sakområdena.

Det framhålls ofta att det är mycket lättare att påverka dagordningen och förslagets innehåll på EU-nivå, innan de formella förslagen har lagts. EU-samarbetet präglas av öppenhet för expertis och förslag utifrån. Samtidigt menar många att komplexiteten, inte minst mängden expertgrupper under kommissionen, gör det svårt att få insyn i arbetet och etablera rätt kontakter. Förvaltningskommittén bedömer dock att det främst bör vara ett problem för andra än medlemsstaternas förvaltningar. Berörda departement och myndigheter kan i allmänhet skaffa sig god insyn i hur arbetet läggs upp i kommissionen och vilka frågeställningar som är aktuella inom

det egna verksamhetsområdet, såväl genom de egna nätverken (kontakter i andra medlemsstater och i EU:s institutioner), som genom de utsända tjänstemännen vid den svenska representationen i Bryssel.

Svenska tjänstemän brukar, bland annat enligt undersökningen i Jacobsson och Sundström (2006), peka på tidspressen som ett av de största problemen i EU-arbetet. Tiden mellan det att ett visst dokument mottas och att det ska diskuteras i Bryssel kan vara mycket kort, i pressade förhandlingar kanske bara ett dygn eller några timmar. Korta tidsfrister försvårar självfallet förankring och formella beslutsstrukturer, vilket också tvingar fram mer informella arbetsätt. Resursbrist är säkerligen också ett underliggande skäl till att framförhållningen inte är bättre.

Emellertid vill Förvaltningskommittén balansera bilden med att beslutsprocesserna i EU i allmänhet är mycket långdragna. Från det att initiativ väcks och frågan bereds, till att kommissionen lägger ett förslag som hanteras i den formella beslutprocessen, till att sedan rådet och parlamentet fattar beslut, förflyter ofta åtskilliga år. Ibland kan processen ta uppemot tio år. För dem som är insatta i en sakfråga och följer dess utveckling, ska inte grundläggande ställningstaganden behöva förankras under tidspress. Vissa skeden i processen kan gå fortare än andra, men sakfrågorna i sig är i allmänhet mycket välkända. Här måste enligt kommitténs bedömning andra krafter spela in, än enbart att arbetet tidvis är pressat och att resurserna brister. Även brister i prioriteringarna och arbetsättet, liksom själva tudelningen av statsförvaltningen, verkar enligt kommitténs bedömning bidra. Antagandet att det finns specifikt svenska faktorer stöds av att tjänstemän i våra grannländer inte upplever tidsbristen som lika svår.⁴⁹

Av väsentlig betydelse förefaller det vara att det svenska EU-arbetet till stor del är inriktat på att hantera den formella beslutsfasen. Det riskerar att binda resurserna till ett kortsiktigt och reaktivt arbete, på bekostnad av ett mer strategiskt handlande. Arbetet i en fråga sätter i många fall i gång först när kommissionen har lagt ett förslag. Risken är därför uppenbar att det svenska EU-arbetet ständigt kommer att befinna sig i en rävsax, där det strategiska arbetet inte hinns med till följd av alla krav som den formella beslutsfasen, införlivandet och tillämpningen ställer, samtidigt som det arbetet blir än mer belastande på grund av bristande framförhållning.

⁴⁹ Jakobsson och Sundström (2006).

Kommittén vill samtidigt framhålla att det inte råder någon tvekan om att tidsbrist är ett verkligt och svårbemästrat problem i många lägen. Ordförandeskapet eller kommissionen kan pressa på för att få ett beslut av olika skäl, vilket självfallet inverkar på kvaliteten i arbetet och, i värsta fall, kan hota rättssäkerheten. Komplexa och komplicerade frågor kan ibland tvingas igenom beslutsprocessen onödigt snabbt, av olika skäl – inte minst att ett ordförandeskap vill visa upp ett gott resultat i slutet av sitt halvår. Många gånger kan det vara i svenskt intresse att inte ställa till besvär, men i vissa fall kan det mycket väl vara motiverat att protestera och försöka få till stånd en mer rimlig tidsplan. Kommittén är dock medveten om att detta kan möta motstånd hos andra inblandade aktörer som kan ha intresse av att driva på processen.

Utveckla arbetsätten och prioriteringarna

Förvaltningskommitténs intryck är att prioriteringarna och arbetsätten inom EU-arbetet har utvecklats över åren. Kommittén bedömer dock att ytterligare framsteg är önskvärda och möjliga. Vi har funnit att tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna ofta ingår i kommissionens expertgrupper, där en del av arbetet i initiativ- och beredningsfasen äger rum. Ofta förs inte någon strategisk diskussion om frågan i departementet i det här läget, kanske inte heller inom myndigheten själv. Det finns alltså en risk att den politiska nivån inte kopplas in förrän kommissionen har lagt någon form av förslag, såsom en grönbok eller till och med färdiga lagförslag. Påverkansmöjligheterna är då självfallet mindre. Ännu större är risken för riksdagens del att komma in sent i processen, eftersom diskussionen där ofta inte startar förrän frågan har nått ministerrådet. I stället bör strävan vara att genomföra en ”sömlös” beredning, där frågor av vikt börjar beredas samtidigt på båda nivåerna i Sverige, så snart de väcks i systemet. Med sömlös menar vi att beredningen löper jämnt och utan avbrott under hela beslutsprocessen; arbetsfördelningen är tydlig och arbetsmetoderna tillförsäkrar att rätt kunskap hämtas in från början, att frågor av betydelse hissas för politiska avgöranden så tidigt som möjligt och att sedan den ackumulerade kunskapen förs framåt i kedjan.

Som kommittén redan har nämnt, kan tudelningen av den svenska förvaltningen i sig innebära ett hinder för regeringen att agera strategiskt. Bristande resurser för förebyggande (”proaktivt”) arbete i

Regeringskansliet kan åtminstone till del kompenseras med ett förstärkt strategiskt samarbete med myndigheterna. Ett mer strategiskt agerande, med mer genomtänkt arbetsfördelning emellan Regeringskansliet och myndigheterna, som bygger på en gemensam planering, bör på sikt kunna underlätta även i senare faser i EU-arbetet.

En uppenbar risk med att lösa kapacitetsproblem i departementen genom att enbart lägga ut uppdrag till myndigheterna, är dock att problemen sedan kan återkomma till följd av bristande mottagningskapacitet. Samarbete under hela processen är därför en förutsättning. Varje uppdrag måste vara en del av en helhet, ett genomtänkt gemensamt arbetssätt.

Trots att det förefaller möjligt att få bättre resultat med samverkan och bättre prioritering och planering, finns det säkerligen behov av att förstärka vissa delar av Regeringskansliet som arbetar med EU-relaterade områden, inte minst inre marknaden och därmed sammanhängande politikområden, såsom konkurrensområdet. Inom dessa har som vi redovisat flera undersökningar kommit fram till att det finns särskilda problem.

Särskilt viktigt är det att avsätta resurser för strategiskt arbete. Regeringen bör överväga att sätta undan en viss del av Regeringskansliets budget att användas för att frigöra strategisk personal inom Regeringskansliet och myndigheterna för särskilda uppdrag inom prioriterade frågor. Det kan exempelvis röra sig om att ta fram ett inspel till kommissionen i en fråga där Sverige önskar åtgärder eller vill påverka inriktningen.

Förvaltningskommittén bedömer att den föreslagna nya chefs-tjänstemannen i departementen, som vi har kallat förvaltningschef, kan spela en väsentlig roll i att utveckla arbetssätten och tillförsäkra att tidiga initiativ tas.

Gemensamma strategier

Förvaltningskommittén finner att arbetssätten än mer bör inriktas på att främja tidiga initiativ, liksom på en "sömlös" beredning av ärendena från initiativ till beslut. Regeringen och departementen bör styra arbetet, men utan att begränsa myndigheternas möjligheter att handla förutseende och förebyggande ("proaktivt"). Gemensamma strategier skulle underlätta långsiktighet och smidigt samarbete. Myndigheterna har här en central roll att bevaka omvärlden

och utveckla det sakmässiga underlaget till strategierna. Ett föredöme som kommittén vill framhålla är Post- och telestyrelsen som redan för tio år sedan tog fram en samlad EU-strategi.

Förvaltningskommittén tillstyrker således Kommerskollegiums förslag att alla berörda myndigheter ska ta fram en EU-strategi. I omvärldsbevakningen ska självfallet ingå att följa kommissionens och ordförandeskapens arbetsprogram, något som i många fall redan görs. Departementen bör även ta fram var sin samlad EU-strategi, för vilka självfallet myndigheternas strategiarbete och omvärldsbevakning är en god grund. Strategierna bör utarbetas i samråd med representationen i Bryssel och med berörda myndigheter.

Regeringen bör inom ramen för strategiarbetet söka utveckla arbetssätten tillsammans med myndigheterna. Syftet är i synnerhet att samla resurserna inom ett sakområde, för att få bättre utrymme för egna initiativ, särskilt gentemot kommissionen och andra medlemsstater. Förvaltningskommittén ser flera åtgärder som kan vara till stöd för det strategiska arbetet:

- Gemensam verksamhetsplanering.
- Särskilda strategidokument för prioriterade sakfrågor.
- Särskilda myndighetsuppdrag att utreda och ta fram förslag.
- Inrätta gemensamma projekt- eller arbetsgrupper (departement – myndighet).
- Utredningsuppdrag till myndigheter.
- Forskningsuppdrag till högskolor eller andra oberoende organ inom eller utom riket.

När uppdrag läggs ut, måste det finnas beredskap för att ta emot och använda resultaten.

I en del fall kan det vara lämpligt att tillsätta en utredning eller kommitté för att ta fram underlag för ett mer omfattande svenskt initiativ på unionsnivå. På så vis avsätts resurser för att handla förebyggande, som inte riskerar att dras in i annat mer kortsiktigt arbete. Kommittén kan även ha regeringens uppdrag att genom kunskapsspridning verka för den svenska inställningen gentemot andra aktörer.

Kunskapsutbyte och utvärderingar

Regeringen bör vidare ta fram system för ömsesidigt lärande, där erfarenheter kan utbytas och såväl goda som dåliga exempel kan ge lärdom. Goda erfarenheter från ett område bör spridas till övriga på ett systematiskt sätt. Detta bör även gälla kunskapsöverföring tillsammans med och emellan myndigheterna.

Vifell (2006) varnar i sin avhandling för risken att kunskaper går förlorade, eftersom vissa grupper ("enklaver") som är djupt inblandade i EU-arbetet är mer eller mindre avskärmade från sina hemorganisationer. De erfarenheter som samlas i grupperna kommer enligt hennes forskning inte övriga delar av departementen och myndigheterna till godo. Inte heller fann hon att det hade tagits några initiativ för att råda bot på detta. Förvaltningen som helhet riskerar således att missa viktig kunskap som finns i de delar av förvaltningen som deltar i EU-arbetet, liksom i internationellt samarbete. Denna kunskap skulle kunna bidra till att förbereda andra delar av förvaltningen på vad som krävs för att delta i liknande arbete. Det betyder enligt Vifell att den redan europeiserade och internationaliserade förvaltningen inte direkt kan förbättra sina arbetsätt, eftersom deltagarna inte ges tid att reflektera över och ta vara på de egna lärdomarna. Ingen annan studerar heller vad som åstadkoms inom enklaverna, eller hur man skulle kunna arbeta och organisera sig för att bli lika effektiva som goda förebilder.

Det finns även ett behov av att utvärdera effektiviteten i EU-arbetet sektor för sektor, för att bättre kunna bedöma vilka lösningar och arbetsätt som är lämpligast. Kunskapen om lärdomar och föredömen bör systematiskt spridas i statsförvaltningen. EU-arbetet bör därför följas upp och utvärderas av en oberoende instans, såsom Sieps eller ESO. Utvärderingsuppdrag kan även ges till Statskontoret eller andra uppföljnings- och utvärderingsmyndigheter.

2.3.5 Problemen med införlivande bör åtgärdas

Kommitténs förslag: Regeringen bör utveckla arbetsätten tillsammans med myndigheterna och ta fram rutiner för införlivnings- och tillämpningsarbetet. Arbetet med att införliva och tillämpa en ny reglering kan i vissa fall påbörjas redan när kommissionen lägger sitt förslag. Myndighetsuppdrag bör i många fall kunna ges tidigare i processen.

Särskilda riktlinjer bör tas fram för hur det svenska kommittéväsendet ska användas för att ge ett snabbare införlivande, inte minst genom att tillsätta en utredning eller kommitté när förslaget läggs.

Ett system för ömsesidigt lärande bör även utnyttjas för att sprida goda arbetssätt och överföra kunskap om införlivandet och tillämpningen av EU-rätten.

Myndigheterna uppfattade enligt Kommerskollegiums undersökning att de hade blivit bättre på att hantera EU-frågor i allmänhet och på att införliva nya EU-bestämmelser i synnerhet. Trots det har statistiken försämrats över införlivande som har gjorts i rätt tid.

Förvaltningskommittén bedömer att problemen med införlivandet till del beror på attityder eller kunskapsbrister, men att arbetsformerna, mot bakgrund av kollegiets undersökning och egna förfrågningar, förefaller ha stor betydelse. Att förändra inställningen och förbättra kunskaper kräver flera olika slags åtgärder – över en längre tid. Kommittén vill framhålla betydelsen av att föra en ständig och konstruktiv dialog om införlivandet inom Regeringskansliet och med myndigheterna. En tydligare författningsreglering av EU-arbetet såsom kommittén föreslår bör ha en välgörande inverkan. Vidare är ett väl genomfört och ständigt pågående lärande oundgängligt – kommittén återkommer till frågan om EU-kompetensutveckling i avsnitt 2.7. Vissa av de förslag som kommittén för fram i avsikt att främja ett tidigt agerande, har bäring även här. Strategiarbetet bör kunna främja medvetenheten och ett bättre genomförande av besluten.

När det gäller arbetssätten menar kommittén att det finns möjligheter till konkreta förändringar. Det finns goda exempel på att myndigheter har arbetat fram tillämpningsregler samt administrativa system och IT-system inom en EU-reglering, redan under det att beslutsprocessen i Bryssel har pågått. Så har varit fallet med Jordbruksverkets förvaltning av stödordningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken, där inriktningen är att nya system ska vara klara att införas redan när beslutet fattas på unionsnivå. Ofta inväntar departementen och myndigheterna enligt undersökningarna dock att besluten först ska fattas, innan arbetet med att införliva och tillämpa sätts i gång. Emellertid finns så gott som alltid tjänstemän från båda nivåerna med i beslutsprocessen, varför såväl Regeringskansliet som myndigheterna kan ha god insyn i vad som

kommer att krävas när väl besluten är klara. Om förberedelserna hemma följer beslutsprocessen noga, kan resultatet bli betydligt bättre. Erfarenheten visar också att slutresultatet i en viss fråga sällan hamnar långt ifrån kommissionens ursprungliga förslag, eftersom det i sig är avsett att balansera de olika intressena i unionen.

Regeringen bör således utveckla arbetssätten tillsammans med myndigheterna även vad gäller införlivandet. Myndighetsuppdrag bör exempelvis i många fall kunna ges tidigare i processen. Likaså kan gemensamma arbetsgrupper inrättas – exempel finns bland annat inom jordbruksregleringen. Rutiner bör tas fram för införlivande- och tillämpningsarbetet. I möjligaste mån bör arbetet med att införliva och tillämpa en ny reglering påbörjas så snart som kommissionen har lagt sitt förslag. Syftet bör vara att nödvändigt underlag, såsom lagförslag, bör finnas i stort sett klara när beslutet fattas i Bryssel. Riktlinjer för ett gott införlivande bör framhålla vikten av att sätta det önskade resultatet framför önskan att göra minsta möjliga ingrepp i regelverket.⁵⁰

Särskilda riktlinjer bör även tas fram för hur det svenska kommittéväsendet bör användas för frågor inom EU:s kompetensområden, för att ta fram underlag till såväl det svenska handlandet i beslutsprocessen, som till införlivande och tillämpning. Inriktningen bör vara att en utredning eller kommitté bör övervägas redan när kommissionen lägger sitt förslag, vilket säkerligen skulle ge ett snabbare och mer kvalitativt införlivande. En lämplig tidpunkt kan vara när kommissionen lägger fram en grön- eller vitbok. Detta arbete kan även vara värdefullt i förhandlingsprocessen.

Ett system för ömsesidigt lärande bör kunna utnyttjas även för att sprida goda arbetssätt och överföra kunskap om införlivandet och tillämpningen av EU-rätten.

2.3.6 Styrinstrumenten behöver utvecklas ytterligare

Kommitténs bedömning: Regeringens styrning av EU-arbetet har utvecklats och förbättrats, men bör stärkas ytterligare. Skillnaderna är stora mellan olika departement och ytterligare utvecklingsmöjligheter finns över lag.

⁵⁰ Se vårt exempel i bilaga 5 om det s.k. PSI-direktivet.

Kommitténs förslag: Regeringen bör se över myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, så att de avspeglar vilken betydelse och omfattning myndigheternas deltagande i EU-arbetet har.

Regeringen bör ge departementen och myndigheterna i uppdrag att planera EU-arbetet i samråd. Inom varje EU-politikområde bör en verksamhetsplan och kompetensförsörjningsplan utformas som gäller hela arbetet, oavsett om de deltagande tjänstemännen är anställda i en förvaltningsmyndighet eller i Regeringskansliet.

Varje departement bör ta fram riktlinjer för EU-arbetet tillsammans med sina myndigheter. Tillsammans med myndigheterna bör departementen se över vilka samordningsbehov som finns inom varje EU-politikområde. Särskilt viktigt är självfallet detta för sektorsövergripande politik.

Regeringen bör inom varje EU-politikområde ge berörda myndigheter uppdraget att agera i EU-systemet inom olika utpekade frågeområden utifrån sitt myndighetsuppdrag. Uppdraget ska styras av mål och riktlinjer som antas av regeringen och förknippas med ett återrapporteringskrav.

Underhandskontakter ses som ett oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. De informella inslagen var dock enligt Statkontorets bedömning år 2000 så omfattande att rollfördelningen inom vissa ansvarsområden riskerade att bli otydlig och medföra svårigheter vid granskningen av den politiska makten och styrningen. Den informella styrningen kan enligt Statskontoret få till följd att den ”verklige beslutsfattaren” inte är den som formellt står som ansvarig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte och förtydliganden, menade Statskontoret att underhandskontakterna därför borde formaliseras. Genom dokumentation skulle även medborgarnas rätt till insyn i och kontroll av statsförvaltningens verksamhet upprätthållas.⁵¹

Även enligt Förvaltningspolitiska kommissionen är informella kontakter ett viktigt komplement till den formella styrningen. Kommissionen framhöll också vikten av att rollfördelningen i sådana kontakter är tydlig. I den mån det inte bara handlar om informationsutbyte utan i praktiken är fråga om styrning av myndig-

⁵¹ Statskontoret (2000a).

heten, men utan ett formellt regeringsbeslut, bör enligt kommissionen sådan påverkan utövas på ledningsnivå och dokumenteras.⁵²

Förvaltningskommittén instämmer i att informell styrning är oundgänglig. Emellertid anser kommittén att den inställning som redovisas ovan behöver kompletteras. Normalt utgår den informella styrningen av myndigheterna ifrån ett befintligt regelverk eller andra beslut som har fattats av riksdagen eller regeringen; den är som sagt ett komplement till den formella styrningen. I EU-arbetet är problemet att det formella styrunderlaget inte är tillräckligt.

Myndigheternas roll

Förvaltningskommitténs bild är att myndigheterna ofta deltar aktivt i olika europeiska nätverk, på alla nivåer från generaldirektören och nedåt. Mandatet och handlingsutrymmet är dock otydligt. Ett belysande exempel är när en tjänsteman i ett ministerium med en ställning som motsvarar generaldirektör i ett annat EU-land ska kontakta sin svenska ”kollega”. Det naturliga är i allmänhet att hon eller han vänder sig till chefen för berörd förvaltningsmyndighet, som ofta redan är välbekant från de europeiska samarbetsfora som finns inom sektorn. Dessa upplevs befinna sig på samma nivå och är oftast de som besitter relevant kunskap och behövliga resurser. Kontakterna rör ofta den praktiska tillämpningen av en EU-reglering i medlemsstaten, eftersom det är generaldirektörerna eller motsvarande som i allmänhet har det uppdraget.

Myndigheternas instruktioner borde enligt Kommerskollegium på lämpligt sätt ange förpliktelserna enligt EU-fördragen. Här borde likaså kraven på samordning mellan myndigheter kunna göras tydliga. Den närmare tekniken för detta övervägde kollegiet dock inte i rapporten. Förvaltningskommittén menar att instruktionerna kan och bör ge grunderna för EU-arbetet, men att de måste kompletteras med uppdrag till myndigheterna inom olika frågeområden.

Det finns dock enligt kommitténs bedömning utrymme att utveckla myndighetsinstruktionerna ytterligare, så att EU-arbetets betydelse och omfattning för berörda myndigheter konsekvent framgår. En genomgång av myndigheternas instruktioner visar på att EU-arbetet främst syns genom att förpliktelser enligt olika EUrättsakter delegeras. Således är det främst för tillämpningen av beslut inom unionen som regeringen pekar ut uppgifter för myndig-

⁵² SOU 1997:57, s. 13.

heterna. Därutöver finns inom en rad departementsområden uppdrag att medverka i det internationella samarbete som rör myndigheten.

Att bistå regeringen i arbetet med själva beslutsprocessen, eller med initiativ, nämns i instruktionerna mer sällan, även för åtskilliga myndigheter där man kunde ha förväntat sig det. Så är exempelvis fallet med myndigheter som sorterar under Finansdepartementet, såsom tull- och skatteväsendet. Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen förefaller utifrån kommitténs genomgång ha kommit längst med att integrera EU-arbetet i instruktionerna. Miljödepartementet kan delvis också framhållas som ett föredöme. Inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde har både Jordbruksverket och Fiskeriverket i uppdrag att medverka i strävandena att utveckla EU-politiken på respektive område. Dessutom har Fiskeriverket uttryckligen i uppdrag att bistå regeringen i internationella förhandlingar, vilket får antas omfatta förhandlingar även inom EU. Detsamma gäller dock inte Jordbruksverket, trots att dess tjänstemän sedan länge ofta tilldelas uppdrag i praktiken.

Även regleringsbrev ger en mycket blandad bild. Det varierar i vilken mån EU-arbetet återspeglas i instruktionen eller enbart i regleringsbrevet. Stora skillnader finns också i uppdraget att bevaka och agera i EU-frågor. Förvaltningskommitténs slutsats är att skillnaderna mellan departementen är större, än vad sakområdena i sig motiverar.

Förvaltningskommittén anser att myndighetsuppdraget, vare sig det uttrycks i instruktion eller regleringsbrev, tydligt ska återspegla EU-arbetets betydelse för varje myndighet, liksom vilka krav som regeringen ställer på bidrag och deltagande utifrån myndighetsförordningen. Med god framförhållning borde styrinstrumenten också kunna utnyttjas till att delegera uppgifter till myndigheterna och ge dem de befogenheter som behövs för att det svenska förhandlingsarbetet i EU ska fungera effektivt.

Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ser över myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, så att de avspeglar EU-arbetets betydelse och omfattning i varje sektor. Enhetlighet bör eftersträvas så långt det är möjligt, men olikheterna kan och bör bejakas. Generellt bör initiativ uppmuntras. Underlaget för arbetet ska vara ett uppdrag till myndigheterna att ta fram processbeskrivningar för sitt EU-arbete samt bedömningar av och förslag till lämpligt innehåll och upplägg i styrningen.

Delegering och åiterrapportering

Kommerskollegium framhöll vidare att den tydligare styrning som föreslogs skulle förbättra möjligheterna för myndigheterna att bedriva ett effektivt EU-arbete, inte minst inom inre marknaden. Med delegeringen av uppgifter följde enligt kollegiet ökade krav på åiterrapportering. Regelverket skulle utformas så att det underlättade för regeringen att styra i EU-arbetet och för riksdagen att följa upp och utvärdera. Några närmare förslag lades dock inte.

Förvaltningskommittén anser att en lösning som är mer anpassad till den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter, vore att regeringen gav myndigheterna i uppdrag att organisera sitt deltagande i EU-arbetet i samråd med departementet. Myndigheterna bör ges ett generellt bemyndigande för EU-arbetet inom sitt ansvarsområde. Detta bemyndigande bör kunna delegeras vidare till en enskild tjänsteman för varje specifikt uppdrag, i ett myndighetsbeslut. Instruktionen inför möten inom EU-institutioner bör riktas till myndigheten och delegeras vidare av myndighetschefen. Under alla omständigheter ansvarar myndighetschefen för hela verksamheten vid sin myndighet, inbegripet vad enskilda tjänstemän gör inom ramen för sin anställning.

Förvaltningskommittén föreslår därför att en allmän ordning införs som innebär att regeringen inom varje EU-politikområde ger berörda myndigheter uppdraget att agera i EU-systemet inom olika utpekade frågeområden utifrån sitt myndighetsuppdrag. De kan gå till så att myndigheterna får befogenhet och uppdrag att arbeta med utpekade ämnesområden, exempelvis arbetet med en EU-myndighet eller ett regleringsområde, där myndigheten redan har befogenheter att handla inom riket. Arbetet ska genomföras inom ramen för gemensamt framtagna riktlinjer som godkänns och antas av regeringen. Riktlinjerna ska ange strategi och politisk inriktning. Det är som alltid myndighetschefens ansvar att vid behov lyfta nya, eller politiskt besvärliga frågeställningar till regeringen. Likaså kan departementet när som helst "hissa" frågor på eget initiativ. Till uppdraget kopplas ett krav att åiterrapportera. Ett gott exempel på åiterrapportering är Fiskeriverkets uppdrag att varje år rapportera till regeringen om arbetet inom EU:s gemensamma fiskeripolitik, med bedömningar av resultatet och förslag till förändringar eller anpassningar av den svenska politiken.

Gemensamma riktlinjer och verksamhetsplaner för EU-arbetet

En gemensam verksamhetsplanering av EU-arbetet bör införas. Hela arbetet inom ett visst område bör planeras samlat och i samförstånd. På så vis blir unionen en integrerad del av samarbetet mellan regeringen och dess myndigheter. Förvaltningskommittén bedömer att det kommer att säkerställa möjligheten att agera förebyggande. Kompetensbehoven är i många avseenden gemensamma och möjligheterna till ömsesidigt lärande stora. Detta bör också planeras gemensamt.

Varje departement bör således utveckla riktlinjer för EU-arbetet tillsammans med de myndigheter som sorterar under dem, med en förebild i dem som Miljödepartementet har tagit fram tillsammans med "sina" största myndigheter. Detta bör kopplas till en gemensam strategi för arbetet, som utvecklas i en regelbunden dialog. Arbetssätt bör överenskommas för hur myndigheterna systematiskt på ett tidigt stadium ska rapportera till departementet om frågor av vikt som uppkommer.

Varje departement bör ha en verksamhetsplanering för EU-arbetet inom sitt ansvarsområde, inbegripet de resurser från myndigheterna som det gör anspråk på. Denna måste utarbetas gemensamt med myndigheterna. Tillsammans med myndigheterna bör departementen se över vilka samordningsbehov som finns inom varje sakområde, liksom mellan sakområdena. Exempelvis berörs flera av EU:s politikområden miljö och internationella utvecklingsfrågor. Beredningen av tvärgående frågor bör ses över.

2.4 Omprövning av omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

I Förvaltningskommitténs direktiv har regeringen pekat på att omfattningen av det statliga åtagandet inte har prövats tillräckligt grundligt. Myndigheter har i alltför hög grad fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Gränserna för vad som bör vara myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet marknadsekonomin behöver vara tydligare. Med konkurrensutsatt verksamhet avses i detta avsnitt när statliga myndigheter säljer avgiftsfinansierade varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Enligt det tidigare Konkurrensrådets definition eller beskrivning är det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet att:

en konsument med avsikt att köpa en viss vara eller tjänst (produkt) har ett tydligt val mellan varor eller tjänster (produkter) från flera olika säljare, och att de varor eller tjänster (produkter) som säljarna erbjuder ska vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan. Det räcker inte med en produktmässig utbytbarhet, varorna eller tjänsterna (produkterna) måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra.

2.4.1 Statens roller och marknaden

En effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. På väl fungerande marknader ska företag kunna verka i konkurrens på lika och rättvisa villkor. Privata företag och statliga myndigheter konkurrerar inte på lika villkor. Statliga myndigheters närvaro på marknader fungerar i många fall hämmande för marknadens expansion och utveckling. Det är angeläget att komma till rätta med de problem som uppstår, när statliga myndigheter ägnar sig åt att sälja varor och tjänster som snedvrider konkurrensen på marknader och därmed tränger undan privat näringsverksamhet.

Enligt regeringen är det grundläggande syftet med konkurrenspolitiken att åstadkomma väl fungerade marknader. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna samt att ge konsumenterna bättre möjligheter att både bidra till och utnyttja fungerande marknader. Marknaderna ska präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer. I flera propositioner bl.a. den konkurrenspolitiska propositionen⁵³ år 2000 och i budgetpropositionen för år 2009 har regeringen understrukit att arbetet för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet ska drivas vidare.⁵⁴

För att skapa förutsättningar för fler små företag att växa och bedriva verksamhet, bereder regeringen för närvarande ett förslag att komplettera konkurrenslagen med regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att driva en viss säljverksamhet, eller att i denna verksamhet tillämpa ett visst förfarande. För att ett förbud ska få meddelas kommer det enligt förslaget att krävas att verksamheten eller förfarandet snedvrider konkurrensen, eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Det ska även krävas att verksamheten eller förfarandet inte är försvarbart från

⁵³ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.

⁵⁴ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 24.

allmän synpunkt. Förslaget har remissbehandlats och regeringen planerar att lämna en lagrådsremiss våren 2009.⁵⁵

Vad är en marknad?

En marknad kan betraktas som en arena där köpare och säljare möts och priset bestäms genom ett samspel dem emellan.⁵⁶ Marknaden är dynamisk. Den förändras och utvecklas ständigt. Det finns många olika anledningar till det. Naturligtvis handlar det om konsumenternas, eller medborgarnas, behov av och efterfrågan på varor och tjänster, liksom olika aktörers vilja att svara upp mot detta, men avgörande är hur marknadens spelregler utformas. EU:s och statsmakternas agerande och beslut har stor betydelse för de regler som marknaden har att verka inom och för hur marknaden fungerar. Exempel på sådana åtgärder är att ett stort antal marknader har regelreformerats och öppnats för konkurrens sedan slutet av 1980-talet. Bland dessa finns de finansiella marknaderna, post, tele, el, inrikesflyg, taxi samt viss buss- och järnvägstrafik.

Snäva marknadsavgränsningar, dvs. om olika marknader avgränsas så att de blir mycket begränsade eller kringskurna, kan det leda till en bild av att det bara finns få företag på varje marknad, kanske bara en enda monopolist. Om man väljer denna typ av avgränsningar blir den offentliga sektorns konkurrensutsatta verksamhet mindre än om man väljer mer vida avgränsningar. Ett vidare synsätt är att all verksamhet är konkurrensutsatt som i huvudsak finansieras med avgifter och där det finns – eller skulle kunna finnas – privata företag som tillhandahåller liknande produkter.

Effekten av statlig närvaro på en konkurrensutsatt marknad avspeglas inte alltid i de totala verksamhetsintäkterna. Även om intäkterna är små för vissa verksamheter, kan myndigheternas närvaro på marknader med flera små företag ge betydande effekter på marknadens funktionssätt. Även om inga privata företag är aktiva inom en potentiellt konkurrensutsatt verksamhet, kan det hävdas att den är ”skadlig” därför att ingen entreprenör vågar sig in på marknaden på grund av att en (stor) statlig aktör redan verkar där.

På uppdrag av Förvaltningskommittén har Statskontoret genomfört en undersökning av de statliga förvaltningsmyndigheternas för-

⁵⁵ Näringsdepartementet, 2008-06-23, Remiss av promemorian Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, N2008/4625/MK.

⁵⁶ Eklund (2007).

säljning av varor och tjänster på en befintlig konkurrensutsatt marknad.⁵⁷ I undersökningen gjorde myndigheterna egna bedömningar av vilka marknader de befinner sig på och med vilka de konkurrerar. Resultatet visar att av de 109 myndigheter som redovisat att de säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, uppger 90 procent att de konkurrerar med privata företag, 47 procent att de konkurrerar med andra statliga myndigheter och 16 procent att de konkurrerar med statliga bolag.⁵⁸ Myndigheterna konkurrerar även med kommuner, landsting och kommunala bolag.

Enligt myndigheternas egna bedömningar var omfattningen av den konkurrensutsatta verksamheten drygt 25 miljarder kronor år 2006. En analys för att bedöma ett osäkerhetsintervall för totalintäkter för konkurrensutsatt verksamhet visade att den totala konkurrensutsatta avgiftsfinansierade verksamheten hos statliga myndigheter kan variera mellan 24 och 40 miljarder kronor.⁵⁹ Om de medräknade forskningsbidragen exkluderas och man därmed gör en något mer försiktig bedömning blir intervallet en variation mellan 24 och 32 miljarder kronor.⁶⁰

En viktig förutsättning för väl fungerande och effektiv konkurrens är att alla aktörer har lika villkor. Närvaron av statliga myndigheter har både direkta och indirekta undanträngningseffekter och därmed en hämmande inverkan på nyetableringen. Det innebär att det uppstår samhällsekonomiska effektivitetsförluster när det offentliga uppträder som säljare.

Utöver de samhällsekonomiska effektivitetsförluster i form av dyrare och sämre varor och tjänster som detta leder till, kan det inte uteslutas att det också leder till en dyrare offentlig sektor än vad som annars skulle vara nödvändigt.⁶¹

⁵⁷ Statskontoret (2008a).

⁵⁸ Statskontorets enkät skickades till 225 myndigheter. Av dessa svarade 214. Till grund för de avgränsningar som gjorts i undersökningen ligger Ekonomistyrningsverkets årliga undersökning av myndigheternas avgiftsintäkter. I både Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets undersökningar har de myndigheter som ingår i andra myndigheter, liksom myndigheter som har annan myndighet som värdmyndighet, exkluderats eftersom "huvudmyndigheten" har till uppgift att sköta den ekonomiska redovisningen. Se Statskontoret 2008:1, Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet.

⁵⁹ Statskontoret (2008b).

⁶⁰ Som framgår av de olika högstbeloppen i totalresultatet är det av avgörande betydelse om forskningsbidrag räknas med eller inte. Statskontoret har valt att särredovisa totalresultatet utifrån olika bedömningsgrunder, då det inte är uppenbart att forskningsbidrag bör räknas med. Argument för att inte ta med dessa bidrag är exempelvis att stora delar av forskningsbidragen finansierar grundforskning och annan forskning som det endast finns en potentiell konkurrens för i dagsläget.

⁶¹ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald. s. 110.

Risken är alltså stor att underordnade mål, såsom att utveckla den egna verksamheten, sätts framför det överordnade målet med samhällsekonomisk effektivitet och bästa medborgarnytta – s.k. suboptimering.

Problem med myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader

Det finns vissa grundläggande skillnader mellan statliga myndigheter och privata företag. Dessa skillnader innebär att de som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad agerar på olika villkor. Statliga myndigheter har konkurrensfördelar som medför konkurrensnedvridningar. Den statliga närvaron har ofta direkta och indirekta undanträngningseffekter eller en hämmande inverkan på nyetableringen av privata företag och privata företags möjligheter att konkurrera på lika villkor.

Problemen, som har beskrivits av riksdagen, regeringen, utredare och andra aktörer som t.ex. Konkurrensverket, Statskontoret, Svenskt Näringsliv, har uppmärksammats under en följd av år. Förvaltningskommittén har gått igenom en stor del av denna dokumentation för att identifiera och analysera problemen. Flera olika privata företag har tagit kontakt med Förvaltningskommittén för att beskriva hur de uppfattar sin situation och de problem som uppstår i konkurrensen med statliga förvaltningsmyndigheter. Frågan har diskuterats med Konkurrensverket och Svenskt Näringsliv samt med Förvaltningskommitténs referensgrupp med företrädare för samtliga departement i Regeringskansliet. Förvaltningskommittén har också genomfört en hearing i frågan med privata företag och statliga myndigheter.

Problemen handlar om att statliga myndigheter i många fall har en klart dominerande ställning på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader. Dominansen kan ha sitt ursprung i att man tidigare har haft en formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster. Om myndigheten dessutom har myndighetsutövande funktioner som berör området där den konkurrerar, finns det risk för att det kan uppstå intressekonflikter. Uppdragsverksamhet som bedrivs tillsammans med myndighetsutövning ger myndigheten en särställning, när det gäller att få uppdrag i den kommersiella delen av verksamheten.

För vissa myndigheter gäller även att de ensamma förfogar över en strategisk resurs, t.ex. tekniska grunddata, och sedan konkurrerar

med andra aktörer på ett område som förutsätter tillgång till dessa grunddata. Problemen gäller konkurrenternas tillgång till uppgifter som enbart myndigheten förfogar över. Det kan också gälla prisvillkoren för denna tillgång och konkurrenternas beroende av myndigheten.

Ett konkurrensproblem mellan statliga myndigheter och privata aktörer hänger samman med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen. Myndigheterna avtalar på olika vis om att tillhandahålla informationen. Myndighetens tjänster i samband med tillhandahållandet och tillgången till information är inte alltid på lika villkor eller ges inte på ett konkurrensneutralt och affärsmässigt sätt.⁶²

En viktig skillnad i konkurrensvillkoren mellan privata och offentliga aktörer är de finansiella villkoren och tillgången på riskkapital. Den viktigaste skillnaden är att en statlig myndighet alltid ytterst garanteras av statsmakterna, med den följderna att den finansiella och affärsmässiga risken är mindre än i ett privat företag.

En annan skillnad kan vara att statliga myndigheter ibland har byggt upp sina anläggningstillgångar med hjälp av anslagsmedel under ett tidigare monopol. I dessa fall kommer den offentliga aktören följaktligen ha lägre fasta kostnader för verksamheten, eftersom en stor del av anläggningstillgångarna redan är avskrivna. Anläggningstillgångarna kan vara immateriella t.ex. programvaror, licenser för exempelvis programvaror och egenutvecklade IT-system. De kan även vara materiella, t.ex. maskiner, inventarier och installationer.

När det gäller leveranser av varor och tjänster under lång tid, har en myndighet i regel större trovärdighet hos kunderna än ett privat företag. Detta ger myndigheten ett konkurrensövertag.

Det finns också, i den mån konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndighet en risk för att den skyddade verksamheten korssubventionerar den konkurrensutsatta.

Eftersom upphandlingslagstiftningen inte är tillämplig vid ”intern upphandling” mellan statliga förvaltningsmyndigheter behöver en statlig förvaltningsmyndighet i dag inte tillämpa denna lagstiftning, när den anskaffar en vara eller tjänst av en annan statlig myndighet.⁶³ Det innebär att de kan sälja sina tjänster eller produkter direkt till en annan myndighet, utan att detta behöver föregås av en upphandling i konkurrens.

⁶² Statskontoret (2005).

⁶³ SOU 1999:139, s. 74.

Problem kan uppstå när statliga myndigheter internt tillämpar beställar- utförarmodellen samtidigt som de uppträder som både köpare och säljare på konkurrensutsatta marknader. Myndigheten utsätter alltså den egna utförarenheten för konkurrens i samband med beställarenhetens upphandling. Det kan uppstå intressekonflikter och jävsituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag. I vissa fall tilldelas den egna myndighetens utförarenhet uppdrag utan att de föregås av någon anbudsgivning eller konkurrens. I andra fall får utförarenheten uppdrag i konkurrens med privata företag. Många gånger ligger då anbudet från utförarenheten avsevärt lägre än de privata företagens anbud. Några exempel på problem i sådana situationer är kopplade till rutiner för utförarenhetens budgivning, till kostnadsfördelning mellan utförande och beställande enheter och till utförarenhetens självständighet i förhållande till den egna beställaren.

Olika mål och olika uppdrag

Förvaltningskommittén vill lyfta fram ytterligare några skillnader mellan privata företag och statliga förvaltningsmyndigheter som behöver belysas. Det handlar om vad som är verksamhetens resultat och skillnaden mellan avgifter och marknadspris.

Privata företag strävar efter att gå med vinst. Det är vinsten som är resultatet. Till skillnad från ett privat företag, ska en statlig förvaltningsmyndighet – i normalfallet – inte gå med vinst. Huvudregeln för myndigheternas avgiftssättning när det gäller frivilligt efterfrågade varor och tjänster är att avgifterna ska täcka kostnaderna – det ska finnas ett tydligt samband mellan kostnad och avgift. För statliga förvaltningsmyndigheter är i de flesta fall myndighetens resultat en fråga om verksamhet, måluppfyllelse, prestationer och effekter. Resurserna i form av anslag och avgifter är ett av flera medel för att uppnå de resultat som statsmakterna har beslutat inom ramen för det statliga åtagandet.

Det är skillnad på avgifter och marknadspris. De avgifter som de statliga myndigheterna bestämmer för de varor och tjänster som de säljer på konkurrensutsatta marknader, sätts huvudsakligen med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Full kostnadstäckning innebär att med verksamheten förenade kostnader – både de direkta

kostnaderna och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna – på några års sikt ska täckas av avgiftsintäkterna.

Marknadspris däremot är det pris som uppstår vid ett fritt samspel mellan utbud och efterfrågan. En marknadsbaserad prissättning utgår från rådande efterfrågan och konkurrenternas pris. En förutsättning för att marknadsprissättning ska kunna tillämpas är att ett marknadspris kan bestämmas, dvs. att man möter en marknad med fungerande konkurrens. Ett marknadspris är dock inte ett entydigt begrepp.

Vid prissättning på marknadsmässiga grunder är det utbud och efterfrågan, kundens betalningsförmåga och konkurrenternas prisnivåer som styr priset. Grundläggande är således att det i princip inte sätts utifrån självkostnad, inte ens vinst inbegripet, utan vad en marknad kan betala.

De konkurrensproblem som skillnaderna mellan privata och statliga aktörer innebär, kan lösas antingen genom att de statliga myndigheterna drar sig tillbaka, eller genom att konkurrensförutsättningarna görs så lika som möjligt. Förvaltningskommittén anser emellertid att det ofta inte är möjligt att på en konkurrensutsatt marknad skapa lika villkor – eller ens tillräckligt lika villkor – för statliga myndigheter och privata företag.

Det är inte möjligt och heller inte önskvärt att forma om statliga förvaltningsmyndigheter för att uppnå konkurrensneutralitet. Enligt Förvaltningskommitténs bedömning finns det inte något externt motiv till att en statlig förvaltningsmyndighet ska fungera som ett privat företag. Syftet med att inrätta statliga förvaltningsmyndigheter är inte att de ska vara eller sträva efter att efterlikna privata företag. Statliga förvaltningsmyndigheter ska lösa uppgifter inom ramen för det statliga åtagandet.

All uppdragsverksamhet är inte konkurrensutsatt

Uppdragsverksamhet som begrepp används i dag som ett slags samlingsbeteckning för all avgiftsfinansierad verksamhet som efterfrågas frivilligt. Förvaltningskommittén har noterat att begreppet uppdragsverksamhet inklusive beställar- utförarmodellen i många fall används på ett sådant sätt att det kan tolkas som om all uppdragsverksamhet per definition är konkurrensutsatt. Kommittén anser att det är olyckligt och vill understryka att det faktum att en statlig myndighet bedriver uppdragsverksamhet och tillämpar beställar-

utförarmodellen inte med självklarhet behöver betyda att myndigheten säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Förvaltningskommittén har även förstått att det finns en tolkning som innebär att samtliga avgiftsintäkter i uppdragsverksamheten från köpare som inte är statliga myndigheter, uppfattas komma från försäljning av konkurrensutsatta varor och tjänster. På samma sätt finns det en tolkning som innebär att varor och tjänster som statliga myndigheter säljer till varandra inte är utsatta för konkurrens. Kommittén menar dock att det inte går att dra sådana enkla slutsatser. En vara eller tjänst som en statlig förvaltningsmyndighet säljer till en annan statlig förvaltningsmyndighet kan mycket väl vara konkurrensutsatt. Men det kan även vara fråga om en vara eller tjänst som lika gärna kunde vara anslagsfinansierad och som ingår i den delen av uppdragsverksamheten som inte innebär försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Många statliga myndigheter bedriver i större eller mindre omfattning någon form av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. En stor del av de avgifter som tas ut inom ramen för uppdragsverksamheten inklusive beställar- utförarmodellen betalas till andra statliga myndigheter och är interna inom ”koncernen” staten. Man skulle kunna säga att det är fråga om ett slags ”indirekt” anslagsfinansiering där motivet har varit att öka myndigheternas kostnadsmedvetande och skapa bättre hushållning med statens medel eller att påverka efterfrågan.

För att den kritik som riktas mot myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter och för att förslag till åtgärder för att komma tillrätta med problemen ska träffa rätt verksamheter måste de olika verksamheterna identifieras, analyseras och skiljas åt. Förvaltningskommittén anser därmed att det är viktigt att skilja på de varor och tjänster inom ramen för uppdragsverksamheten som är det interna debiteringssystemet i statsförvaltningen, där varorna och tjänsterna inte är konkurrensutsatta och den del av uppdragsverksamheten som innebär att de statliga förvaltningsmyndigheterna säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Bemyndigande, styrning och uppföljning av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter saknas i dag

Regeringen ger – med några få undantag – inte enskilda myndigheter något särskilt bemyndigande att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Den följer inte heller upp eller begär att enskilda myndigheter – med något enstaka undantag – särskilt ska redovisa sina konkurrensutsatta verksamheter, inriktningen eller intäkterna från dessa.

Förvaltningskommittén har – med några få undantag – i enskilda myndigheters instruktioner eller regleringsbrev inte funnit några riktlinjer om vilka villkor som ska gälla för konkurrensutsatt verksamhet. Förvaltningskommittén har inte funnit några motiv av generell eller specifik karaktär från statsmakternas sida till varför statliga myndigheter säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Det finns dock några undantag som gäller enskilda myndigheter. Förvaltningskommittén konstaterar också att ett bemyndigande från regeringen att en enskild myndighet får bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet i praktiken även uppfattas som ett bemyndigande för myndigheten att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Utöver de lagar och förordningar som reglerar själva avgiftsuttaget, styr regeringen myndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet främst genom myndighetens instruktion, regleringsbrev och budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Genom budgeten för den avgiftsfinansierade verksamheten anger regeringen verksamhetens indelning och beräknar dess omfattning. Regeringens beslut om budgeten för avgiftsbelagd verksamhet framgår av regleringsbreven. Utformningen av budgeten är också styrande för myndigheternas redovisning i årsredovisningen och utformningen av budgeten i det budgetunderlag som myndigheten lämnar till regeringen varje år.

Förvaltningskommittén har i myndigheternas regleringsbrev för år 2008 inte funnit någon budget för avgiftsbelagd verksamhet som har en särskild indelning i avgiftsområden – för intäkter från konkurrensutsatt verksamhet. Kommittén har endast för någon enstaka myndighet funnit något återrapporteringskrav i övrigt, där myndigheten ska redovisa sådana intäkter separat. Avgiftsintäkterna från myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader är alltså – i normalfallet – oidentifierade delmängder i redovisningen. Det innebär att regeringen i dag avstår från att

begränsa både omfattning och inriktning av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter.

Det finns alltså i dag inte några generella regler och riktlinjer för hur myndigheternas avgiftsfinansierade konkurrensutsatta verksamheter ska budgeteras och redovisas. Därför särredovisas de inte från den övriga uppdragsverksamheten.

Vare sig konkurrenslagen eller några andra författningar har som huvudsyfte att skapa mer konkurrensneutrala villkor mellan statliga myndigheter och privata företag som säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Det finns dock ett undantag och det är regeringens förordning om villkor för vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter som trädde i kraft den 1 april 2008.⁶⁴ Som tidigare framgått bereder dock regeringen för närvarande ett förslag till konfliktlösningsregel som enligt förslaget ska föras in i konkurrenslagen.

Statsmakternas syn på de statliga myndigheterna som aktörer på öppna marknader finns i stället att läsa i flera propositioner och utskottsbetänkanden. Frågan är av förvaltningspolitisk natur så tillvida att den handlar om det statliga åtagandet och statsmakternas generella utgångspunkter för vilka verksamheter statliga myndigheter ska eller bör bedriva. Men det handlar även om vilka verksamheter myndigheterna generellt sett inte får bedriva.

Det finns inget regelverk

Förvaltningskommittén anser att det är ett betydande problem att den förvaltningspolitiska princip som statsmakterna antog år 1998 och som anger att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl, inte har omsatts i gällande regel – lag eller förordning – för de statliga förvaltningsmyndigheterna. Det finns därmed inte något generellt ställningstagande i form av tvingande generellt regelverk med en klar inriktning om vad som faktiskt ska gälla för myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Det innebär att den förvaltningspolitiska principen – som åberopas i ett antal utredningsbetänkanden och propositionstexter m.m. – inte har någon egentlig styrande verkan. Inte minst omfattningen – och i

⁶⁴ Förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter.

många fall inriktningen av myndigheternas försäljning av konkurrensutsatta varor och tjänster – understryker denna slutsats.

Förvaltningskommittén konstaterar att omfattningen av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter är stor. Köpare av dessa varor och tjänster är både privata aktörer och statliga myndigheter. Det innebär att avgiftsintäkterna kommer både från andra statliga myndigheter och från köpare utanför statsförvaltningen.

Ofta kan även inriktningen av de varor och tjänster som säljs i konkurrens med privata företag ifrågasättas. I många fall är dessutom varorna och tjänsterna artfrämmande för både den säljande myndighetens egna och även andra statliga myndigheternas kärnverksamheter, t.ex. hotell- och restaurangverksamhet, städning, telefoni-tjänster, tryckproduktion, konferenser, uthyrning av lokaler och varuförsäljning. Avsaknaden av en regel innebär dessutom att det för t.ex. en företagare som känner sig utsatt för osund och snedvridande konkurrens inte finns någon sådan regel att hänvisa till i sina klagomål och kritik.

Förvaltningskommittén bedömer därför att det finns ett stort behov av ett regelverk i frågan. Regeln bör klargöra statsmakternas principiella beslut och inriktning för vad som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Förvaltningskommittén anser att det är viktigt att framhålla att omfattningen av de totala intäkterna från de konkurrensutsatta säljverksamheterna i sig inte behöver stå i direkt proportion till storleken på de konkurrensproblem och de effekter som säljverksamheten skapar eller kan skapa på en marknad. Omfattningen av försäljningen och intäkterna behöver inte heller stå i direkt proportion till utvecklingspotentialen för en marknad. Även om de totala intäkterna är små för vissa varor och tjänster, kan myndigheternas verksamhet på lokala marknader eller marknader med många små företag ge betydande effekter på marknadens funktionssätt.

Förvaltningskommittén vill på detta sätt understryka att behovet av ett regelverk inte minskar till följd av de beslut som riksdagen och regeringen redan fattat om t.ex. avveckling av vissa säljverksamheter. Detsamma gäller om statsmakterna dessutom beslutar att genomföra ett antal förslag som regeringen bereder för närvarande och som handlar om bolagiseringar, avveckling m.m. av olika myndigheters konkurrensutsatta säljverksamheter, även om omfattningen därmed minskar. Om de förslagen genomförs kommer omfattningen av den konkurrensutsatta verksamheten att minska, förutsatt att det

inte samtidigt uppstår nya konkurrensutsatta varor och tjänster eller att den befintliga konkurrensen från myndigheterna sida expanderar. Men det löser inte de grundläggande problem som uppstår när statliga förvaltningsmyndigheter säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

2.4.2 Statliga myndigheter som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad

En huvudregel

Kommitténs förslag: En huvudregel införs som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Detta bör regleras i lag.

Regeringen bör i en sådan ordning – med stöd av vissa kriterier – kunna besluta om undantag från huvudregeln.

Anslagsfinansierad verksamhet omfattas inte av Förvaltningskommitténs förslag. Ett exempel på sådan verksamhet är det statliga museernas visnings- och bevarandeverksamhet som till största delen är anslagsfinansierad. Varor och tjänster som är myndighetsutövning och/eller finansieras med offentligrättsliga avgifter (t.ex. för pass, högskoleprovet och körkort) omfattas inte av Förvaltningskommitténs förslag. Förslaget omfattar inte heller avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet generellt sett. Den huvudregel som Förvaltningskommittén föreslår avser och är avgränsad till att omfatta den situation som innebär att en statlig förvaltningsmyndighet agerar säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Förslaget innebär därmed att uppdragsverksamheten kommer att minska i omfattning.

Förslaget om konfliktlösningsregel i konkurrenslagen

Förvaltningskommittén bedömer att förslaget till konfliktlösningsregel som ska införlivas i konkurrenslagen och det egna förslaget till reglering av de statliga myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad kompletterar varandra.

Den föreslagna utformningen av konfliktlösningsregeln förstärker dessutom, enligt Förvaltningskommitténs bedömning, behovet av dels en huvudregel som tillkännager statsmakternas generella beslut, dels att regeringen med stöd av vissa kriterier bör kunna besluta om undantag från huvudregeln i de fall den bedömer att det är samhälls-ekonomiskt betydelsefullt med ett sådant. Utan en sådan huvudregel och dessutom ett bemyndigande i det enskilda fallet, får domstolen ett starkare inflytande över vad som ska vara ett offentligt åtagande och i praktiken vilka verksamheter de statliga förvaltningsmyndigheterna får respektive inte får bedriva.

Definition av konkurrensutsatt verksamhet

Förvaltningskommittén anser att det, för att en sådan huvudregel ska bli så tydlig som möjligt, även behövs en definition eller beskrivning av vad som i detta avseende menas med begreppet konkurrensutsatt verksamhet. En sådan definition inbegriper med nödvändighet även en bestämning av vad som i detta avseende menas med begreppet marknad. Förvaltningskommittén anser att det tidigare Konkurrensrådets definition eller beskrivning av konkurrensutsatt verksamhet lämpligen kan används för detta syfte. Enligt denna definition är det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet att:

en konsument med avsikt att köpa en viss vara eller tjänst (produkt) har ett tydligt val mellan varor eller tjänster (produkter) från flera olika säljare, och att de varor eller tjänster (produkter) som säljarna erbjuder ska vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan. Det räcker inte med en produktmässig utbytbarehet, varorna eller tjänsterna (produkterna) måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra.

Det finns flera argument som talar för denna definition. Den har ett konsumentperspektiv vilket harmonierar väl med såväl EU:s som vår nationella konkurrens- och konsumentpolitik. Den fungerar, enligt vad kommittén kan bedöma, väl i förhållande till EG:s konkurrensregler. Definitionen utgår från samma marknadsbegrepp som används i EG-rätten och i konkurrenslagen, dvs. den relevanta marknaden. Att förhålla sig till den relevanta marknaden är ju i detta sammanhang avgörande för att kunna bedöma konkurrensen.

Begreppet ”den relevanta marknaden” är ett vedertaget och centralt begrepp inom konkurrensrätten. När den relevanta marknaden

ska avgöras är det konkurrensen på den marknad som är relevant i det enskilda fallet som ska bedömas. Avgränsningen av relevant marknad beskrivs i Europeiska kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning. Konkurrensverket har med utgångspunkt i detta tillkännagivande redovisat följande uppfattning om hur den relevanta marknaden ska bestämmas; Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område:

- där de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna,
- där konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och
- som kan skiljas från angränsande geografiska områden, framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.

Av betydelse är bl.a. produkternas beskaffenhet och egenskaper, förekomsten av hinder för marknadsinträde, kundpreferenser, väsentliga skillnader i företagens marknadsandelar mellan angränsande geografiska områden eller betydande prisskillnader.

Förvaltningskommitténs förslag att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en potentiellt konkurrensutsatt marknad innebär att regeringen i sin bedömning även ska ta hänsyn till om det skulle kunna finnas privata företag som tillhandahåller liknande produkter.

Särskilda skäl

Regeln bör utformas med utgångspunkt i den av riksdagen och regeringen år 1998 antagna förvaltningspolitiska princip som anger att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. Förvaltningskommittén återkommer nedan till vad som skulle kunna vara särskilda skäl. Om det inte finns tillräckligt starka skäl för ett fortsatt statligt åtagande, bör en befintlig försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad upphöra. Detta kan genomföras på olika sätt, t.ex. genom försäljning av verksamheten, bolagisering eller genom att verksamheten helt enkelt avvecklas.

Enligt Förvaltningskommittén bör ett regeringsbeslut om att bemyndiga en myndighet att sälja vissa angivna varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad – med beaktande av konkurrensrättens krav – motiveras och fattas ur ett brett samhällsekonomiskt och konkurrenspolitiskt perspektiv. Det allmännas intresse av att skydda samhällsekonomin, dvs. medborgarna och konsumenterna, bör vara utgångspunkten.

Ett skäl eller kriterium för ett bemyndigande att sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad kan vara att regeringen bedömer att det i enlighet med EG-rättens definitioner är fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.⁶⁵ Ett annat skäl kan vara att regeringen bedömer att det är en vara eller tjänst som samhället har ett stort behov av och att staten vill säkerställa att den tillhandahålls på marknaden. Det vill säga fall där man inte kan utgå från att marknaden själv tillgodoser behovet i tillräcklig omfattning. Myndighetens försäljning av en viss vara eller tjänst har då en direkt koppling till ett uttalat samhällsintresse. Det kan också vara fråga om att regeringen bedömer att behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort.

Bedömningen och ett eventuellt beslut om ett bemyndigande att sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad bör i varje enskilt fall även vila på en konsekvensanalys av beslutets effekter på både den befintliga och den potentiella marknaden på kort, medellång och lång sikt.

Förvaltningskommittén vill framhålla att statsmakterna upprepade gånger har uttalat att en effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi och att det grundläggande syftet med konkurrenspolitiken är att åstadkomma väl fungerande marknader. Statens roll är att vårda och förbättra marknaderna samt att ge konsumenterna bättre möjligheter att bidra till och utnyttja fungerande marknader. Marknaderna ska präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer. Vid ett beslut om undantag från huvudregeln ska det inte kunna ifrågasättas om regeringen har agerat i linje med den fastlagda konkurrenspolitiken.

Vad som är tillräckligt starka skäl för att besluta om ett undantag från huvudregeln är en fråga som måste bedömas och beslutas av regeringen i varje enskilt fall.

Några kriterier kan vara:

⁶⁵ Se bilaga 5, avsnitt 2.6., för en närmare beskrivning av hur EG-rätten definierar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

- *Samproduktionsfördelar*: Det skulle kunna finnas en så hög grad av samproduktionsfördelar mellan monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att inte tillåta den statliga myndigheten att bedriva den konkurrensutsatta säljverksamheten. (Ett mer strikt alternativ kan vara att ifrågasätta det specifika statliga åtagandet.)
- *Svårigheter att dimensionera för ett internt behov utan att det uppstår begränsade, tillfälliga och oavsiktliga överskott*: Det skulle för en myndighet kunna uppstå svårigheter att dimensionera verksamheten för ett internt behov utan att det uppstår överskott. Överskottsförsäljning skulle i sådana fall kunna tillåtas i situationer när överskotten är begränsade, tillfälliga och oavsiktliga, även om det inte i normalfallet är en uppgift för myndigheten att sälja sådana varor eller tjänster.
- *Odelbarheter*: Ett annat sådant skäl skulle kunna vara förekomst av s.k. odelbarheter. Odelbarheter förekommer dock sällan utanför tillverkningsindustrin och särskilt inte i tjänsteproduktion.
- *Särskild och unik kompetens*: En myndighet kan ha en särskild och unik kompetens, t.ex. inom ramen för tjänsteexport av förvaltningskunnande, som marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad.

Om regeringen gör ett undantag från huvudregeln och beslutar att en myndighet får sälja en viss vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad, bör den konkurrensutsatta varan eller tjänsten vara avgränsad till myndighetens kärnverksamhet. Likaså bör säljverksamheten inte få föra med sig rollkonflikter. En myndighet bör alltså inte bemyndigas sälja en vara eller tjänst inom ett område där den t.ex. bedriver tillsyn, beviljar tillstånd eller har en främjandeuppgift. Försäljningen av en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad får inte heller påverka myndighetens genomförande av kärnverksamheten eller resultatet av kärnverksamheten på ett negativt sätt.

Det ekonomiska målet för avgifterna för de varor och tjänster som en myndighet bemyndigats sälja på en konkurrensutsatt marknad är i normalfallet full kostnadstäckning.⁶⁶ När myndigheten bestämmer avgiften ska samtliga relevanta direkta och indirekta kostnader ingå.

⁶⁶ Avgiftsförordningen (1992:191).

Undantag bör bedömas och beslutas av regeringen

En bedömning och ett beslut om bemyndigande att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad kan med denna utgångspunkt inte vara en uppgift för den aktuella myndigheten. Förvaltningskommittén anser att det är regeringen som måste göra en samlad samhällsekonomisk och konkurrenspolitisk bedömning och ta ansvar för effekterna av besluten. Bedömningen och beslutet om ett undantag måste alltså vara en fråga för regeringen. Varje beslut om undantag innebär även att regeringen bedömer om det motiverar de konkurrensproblem och undanträngningseffekter som det medför. En sådan bedömning och beslut bör därmed inte delegeras till en myndighet. Förvaltningskommittén anser inte heller att det med denna utgångspunkt skulle vara möjligt att ta fram ett slags "checklistor" med i förväg utpekade varor och tjänster som skulle kunna vara tillåtna för en statlig myndighet att sälja på en konkurrensutsatt marknad. Det går inte att dra några sådana förenklade slutsatser.

Vad är inte ett kriterium eller särskilt skäl?

Ett generellt motiv till avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet har varit och är att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och bättre hushållning med statens medel eller att påverka efterfrågan. Motiv till uppdragsverksamhet för myndigheten sägs dessutom ofta vara att ta tillvara och sprida den kompetens och kunskap som myndigheten får i sin kärnverksamhet. Naturligtvis gäller även det omvända förhållandet att uppdragsverksamheten bidrar positivt till utvecklingen av myndighetens verksamhet. Det handlar även om att effektivisera verksamheterna och att ge verksamheten lokal förankring, m.m. Sådana argument för uppdragsverksamheten har därmed ofta med myndigheternas interna kompetensutveckling, interna effektiviseringar, m.m. att göra. Andra argument är att uppdragsverksamheten bidrar till att myndigheten uppnår sina av statsmakterna beslutade resultat och mål för verksamheten.

Förvaltningskommittén anser att incitamenten, för att myndigheterna bl.a. ska prestera efterfrågade resultat på effektivast möjliga sätt, måste utformas på något annat sätt än att myndigheter säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Enskilda och

interna myndighetsperspektiv eller interna statsförvaltningsperspektiv kan inte uppfylla kraven på särskilda skäl för regeringens möjligheter att bevilja undantag från huvudregeln.

Till skillnad från vad regeringen anförde i den förvaltningspolitiska propositionen, bedömer Förvaltningskommittén inte heller att ett argument som att konkurrensen bedöms vara otillräcklig kan anses vara ett särskilt skäl för att en statlig förvaltningsmyndighet ska bemyndigas sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Den otillräckliga konkurrensen kan i realiteten bero på att en statlig säljverksamhet fungerar som ett inträdeshinder för andra aktörer på marknaden. Statsmakternas konkurrenspolitiska ställningstagande som gjordes flera år efter det förvaltningspolitiska beslutet fattades, lämnar dessutom inte något utrymme för sådana argument.

Rutin för omprövning minst vartannat år

Förvaltningskommittén föreslår att det ska finnas en rutin kopplad till den föreslagna regeln om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. I rutinen bör ingå att regeringen regelbundet och systematiskt omprövar ett beslut om ett undantag för en myndighet att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt och potentiellt konkurrensutsatt marknad för att bedöma om skälen för undantaget fortfarande är giltigt och om därmed säljverksamheten ska finnas kvar eller inte. Omständigheterna för regeringens beslut om ett undantag kan förändras snabbt och det kan ha uppstått ett nytt läge på den berörda marknaden. Därför är det viktigt att ett sådant beslut omprövas minst vartannat år för att regeringen ska fånga upp sådana förändringar. Om slutsatsen av en omprövning blir att verksamheten inte längre ska bedrivas i myndighetsform bör regeringen snarast ta ställning till om verksamheten ska avvecklas helt eller bedrivas i bolagsform.

Viktigt att utreda konsekvenserna

Det är vidare angeläget att en avveckling av en myndighets konkurrensutsatta verksamheter genomförs på ett ansvarsfullt sätt. Det gäller oavsett om verksamheten ska upphöra, överföras till ett statligt bolag eller försäljas. Det är angeläget att ett allsidigt besluts-

underlag tas fram inför varje beslut om att upphöra med en specifik myndighets konkurrensutsatta verksamheter. Av underlaget bör framgå de olika konsekvenser som kan uppstå för myndighetens fortsatta verksamhet. Det gäller bl.a. de organisatoriska, finansiella och personella konsekvenserna. Att genomföra förändringen stegvis eller under en övergångsperiod kan i en del fall vara lämpligt, för att underlätta för myndigheten att anpassa sig till de nya förutsättningarna.

Budgetering, redovisning och uppföljning

Kommitténs förslag: En statlig förvaltningsmyndighet som bemyndigats att sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska i sitt budgetunderlag och årsredovisning dels budgetera, dels särredovisa intäkter och kostnader från varor och tjänster som myndigheten säljer på en konkurrensutsatt marknad.

En statlig förvaltningsmyndighet som bemyndigats att sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska i sin interna redovisning särredovisa intäkter och kostnader från varor och tjänster som den säljer på en konkurrensutsatt marknad.

Den interna och externa redovisningen ska ha samma indelning och avgränsning.

Det räcker inte med en regel, en definition och en rutin. Det behövs även en struktur för finansiell styrning, redovisning och uppföljning av de konkurrensutsatta säljverksamheterna. Ekonomisk särredovisning av den konkurrensutsatta säljverksamheten är i många avseenden nödvändig. Det gäller oavsett om riksdagen och regeringen inför den huvudregel som Förvaltningskommittén föreslår.

Det måste finnas en öppenhet i förhållande till marknaden för att förutsättningarna att minska konkurrensproblemen mellan offentliga och privata aktörer. För befintliga och potentiella konkurrenter medför ökad öppenhet att de varor och tjänster som den statliga aktören säljer och den marknad eller de marknader som denne befinner sig på blir tydligare. Det blir då lättare att ta ställning till detta i det egna agerandet på marknaden eller marknaderna. Öppenhet minskar även risken för att den konkurrensutsatta verksamheten subventioneras med andra medel.

Ett bemyndigande för en myndighet att få sälja en vara eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad och samtidigt behålla och disponera avgiftsintäkterna från försäljningen bör, enligt Förvaltningskommittén, åtföljas av ett strikt krav på särredovisning av kostnaderna och intäkterna i den berörda verksamheten. Detta är särskilt viktigt i de fall då myndigheten också får bestämma avgiftsnivåerna.

Vanligt förekommande kritik mot myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad är risken att de använder anslagsmedel eller andra medel för att kunna sätta låga avgifter på varor och tjänster som de säljer på en konkurrensutsatt marknad och därmed ge sig själva konkurrensfördelar. Förvaltningskommittén vill här peka på att myndigheterna inte får subventionera avgiftsfinansierad verksamhet med anslagsmedel. Det är bara regeringen som kan fatta ett sådant beslut.

Det obligatoriska avgiftssamrådet med Ekonomistyrningsverket uppfattas av vissa som en garant för eller legitimering av att myndigheternas avgifter är korrekt satta eller till och med att det är Ekonomistyrningsverket som bestämmer avgifterna. Denna missuppfattning har kunnat användas som ett argument till nackdel för konkurrerande privata aktörer. Förvaltningskommittén vill dock framhålla att det huvudsakligen är de säljande myndigheterna som sätter sina avgifter och som själva måste ta ansvar för att avgifterna är korrekt satta i förhållande till regelverket och de ekonomiska mål som regeringen beslutat om. Ekonomistyrningsverkets synpunkter och kommentarer i enlighet med det obligatoriska samrådet är endast en bedömning om redovisade förhållande avseende avgiftsättningen är rimliga utifrån rådande praxis och regelverk.

Myndighetens externredovisning

Förvaltningskommittén har övervägt om redovisningskraven i lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser⁶⁷ – transparenslagen – skulle kunna utökas till att omfatta samtliga redovisningsskyldiga statliga förvaltningsmyndigheter. Transparenslagen innebär dock endast en förpliktelse att hålla viss redovisning för att göra insyn möjlig. De redovisningar som de berörda myndigheterna upprättar enligt lagen behöver i normalfallet inte sändas in till vare sig regeringen eller

⁶⁷ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser.

någon myndighet. Däremot måste de sändas till Konkurrensverket på begäran.

Förvaltningskommittén menar att det inte räcker att myndigheternas endast – på begäran – ska behöva redovisa sina konkurrensutsatta verksamheter. Regeringens styrning och krav på redovisning av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter bör, enligt kommittén, hållas samman i ett och samma system som övrig verksamhet. Därför finns det klara fördelar med att i stället för att utöka tillämpningen av transparenslagens krav, göra vissa förändringar och kompletteringar inom ramen för den befintliga styrningen och uppföljningen av myndigheternas verksamheter.

Förvaltningskommittén föreslår därför att myndigheterna i budgeten för avgiftsfinansierad verksamhet ska budgetera och särredovisa intäkterna från sina konkurrensutsatta säljverksamheter. Budgeten för myndigheternas avgiftsbelagda verksamheter bör ha en (eller flera) särskilda avgiftsområden för myndigheternas intäkter och kostnader från varor och tjänster som säljs på en konkurrensutsatt marknad. Sådana varor och tjänster som sinsemellan saknar naturligt samband, och därför kan anses befinna sig på olika marknader, bör inte redovisas inom ett och samma avgiftsområde.

Förslaget innebär att myndigheterna i sina årsredovisningar ska särredovisa intäkterna och kostnaderna från de konkurrensutsatta säljverksamheterna. Det kräver att myndigheterna avgränsar de varor och tjänster som säljs på konkurrensutsatta marknader från andra avgiftsbelagda verksamheter. Att konkurrensutsatta verksamheter och icke konkurrensutsatta verksamheter har skilda avgiftsområden innebär även att eventuella underskott i de konkurrensutsatta verksamheterna inte kan kompenseras av avgiftsintäkter från verksamheter som inte är konkurrensutsatta.

Förslaget innebär också att varje enskilt avgiftsområde för varor och tjänster som säljs på en konkurrensutsatt marknad ska ha ett eget ekonomiskt mål. Den befintliga huvudregeln, om inget annat ekonomiskt mål har bestämts, är att det är full kostnadstäckning som gäller. Ekonomistyrningsverket har bedömt att det ekonomiska målet full kostnadstäckning inte kolliderar med statstödsreglerna. Förvaltningskommittén konstaterar därför att det ekonomiska målet för varor och tjänster som säljs på en konkurrensutsatt marknad även i fortsättningen ska vara full kostnadstäckning. Myndigheterna bör dessutom, förutom att redovisa intäkterna från försäljningen av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, särredovisa kostnaderna för att producera samma varor och tjänster.

I redovisningskravet ingår som en naturlig del att myndigheterna i en kommentar till resultatet för konkurrensutsatt avgiftsbelagd verksamhet – inom respektive avgiftsområde – redovisar från vilka varor och tjänster som avgiftsintäkterna kommer.

Förslaget är avsett att skapa möjlighet för regeringen att, efter ett bemyndigande om att en myndighet får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, styra, kontrollera, samt ompröva dessa verksamheter. Förslaget är även avsett att ge myndigheter, företag och medborgare möjlighet till insyn i dessa verksamheter och vilka marknader som myndigheten konkurrerar med andra. Om förslaget genomförs underlättas även möjligheterna att bedöma förekomsten av eventuell korssubventionering.

Myndighetens internredovisning

För att syftet med förslaget om särredovisning i den externa redovisningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad ska uppnås, måste myndigheterna ha motsvarande krav på avgränsning och särredovisning i sin interna redovisning. Det ska alltså finnas en tydlig koppling mellan myndighetens interna och externa redovisning.

I flera olika sammanhang har regeringen och olika aktörer föreslagit att myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter internt i myndigheten ska vara organisatoriskt åtskilda från annan verksamhet. Förslagen har syftat till att undvika olika former av sammanblandning av uppgifter och rollkonflikter mellan myndighetens olika verksamheter m.m. Förvaltningskommittén anser dock att endast en organisatorisk uppdelning av verksamheterna inte behöver betyda att verksamheterna hålls redovisningsmässigt åtskilda. Det är, enligt kommitténs bedömning, viktigare att de olika verksamheterna hålls åtskilda och särredovisas internt i myndigheten på motsvarande sätt som i förslaget ovan om den externa redovisningen än att den är organisatoriskt åtskiljd.

Offentlig upphandling

Kommitténs förslag: Den upphandlande enheten staten antar riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på upphandlingslagstiftningens principer.

Det uppstår problem när en och samma förvaltningsmyndighet är beställare eller upphandlare och samtidigt anbudsgivare eller utförare av de varor och tjänster som upphandlas i konkurrens med privata företag. Förvaltningskommittén har även uppmärksamats på sådana konkurrensproblem som uppstår för privata företag som på en konkurrensutsatt marknad säljer motsvarande varor och tjänster som en statlig förvaltningsmyndighet. Problemen i båda situationerna uppfattas som konkurrensnedvridande till de statliga myndigheternas fördel och har att göra med tillämpningen av upphandlingslagstiftningen.

När – som i dag – koncernperspektivet tillämpas på den inomstatliga upphandling kan det ge myndigheter som även säljer samma varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, eller som har konkurrenter på den privata marknaden, konkurrensfördelar i förhållande till privata företag. Konkurrensfördelen uppstår genom att myndigheterna kan sälja sina varor och tjänster direkt till en annan statlig förvaltningsmyndighet, utan att detta behöver föregås av en upphandling i konkurrens. I detta sammanhang kan man alltså säga att det regelverk som har till syfte att stärka konkurrensen mellan olika aktörer på den utomstatliga marknaden samtidigt kan utestänga samma aktörer från ”den inomstatliga marknaden”. Ett företag som i realiteten kan erbjuda varor och eller tjänster i konkurrens med statliga myndigheter är på så sätt utestängt från en del av marknaden.

Förvaltningskommittén konstaterar att upphandlingslagstiftningen inte anses tillämplig vid ”intern upphandling” mellan statliga förvaltningsmyndigheter. Att köpa varor och tjänster av andra enheter inom samma juridiska person är i upphandlingslagstiftningens mening ingen upphandling. En kommun, ett landsting och staten utgör var för sig en egen juridisk person. En statlig förvaltningsmyndighet är inte en egen juridisk person utan en del av den juridiska personen staten. Därigenom behöver t.ex. en statlig myndighet i dag inte tillämpa upphandlingslagstiftningen när den anskaffar en vara eller tjänst av en annan statlig myndighet. Enligt Upphandlings-

kommittén är det dock inget som hindrar att den upphandlande enheten antar riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på lagstiftningens principer.⁶⁸

Förvaltningskommittén anser dock att denna tillämpning vid ”intern upphandling” inte överensstämmer med statsmakternas ambition på det konkurrenspolitiska området. Frågan är alltså om myndigheterna bedriver s.k. egenregiverksamhet eller ”intern upphandling” när de säljer konkurrensutsatta varor och tjänster till varandra. Förvaltningskommittén anser att det synsättet kan vara rimligt när det gäller sådan administrativ verksamhet som handlar om att effektivisera och hushålla väl med statens medel som t.ex. ekonomiadministrativa tjänster, upphandling och viss utbildning. Förvaltningskommitténs förslag om regel för de statliga förvaltningsmyndigheterna i egenskap av säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad kommer att minska omfattningen av dessa problem i betydande utsträckning. Trots det anser kommittén att det finns anledning att här lämna ett förslag som innebär att den upphandlande enheten staten antar riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på upphandlingslagstiftningens principer. I de fall som en statlig förvaltningsmyndighet har för avsikt att köpa en vara eller tjänst som tillhandahålls av både en annan statlig förvaltningsmyndighet och ett eller flera privata företag i konkurrens med varandra, ska följaktligen dessa riktlinjer för ”intern upphandling” som bygger på upphandlingslagstiftningens principer tillämpas.

Ny uppgift för Konkurrensverket

Kommitténs förslag: Konkurrensverket ges i uppdrag att årligen till regeringen redovisa de klagomål och ärenden som kommit in till verket och som riktats mot statliga förvaltningsmyndigheters försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader.

Konkurrensverket tar varje år emot muntliga och skriftliga tips och klagomål från olika aktörer på marknaden.⁶⁹ Missnöjet handlar främst om att lagar och förordningar på olika sätt förhindrar eller försvårar konkurrensen. Det kan handla om olika momssatser för

⁶⁸ SOU 1999:139 s. 74.

⁶⁹ Konkurrensverkets årsredovisning för år 2007.

offentlig respektive privat verksamhet eller att statliga myndigheter, kommuner och landsting bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag och använder skattemedel för att sätta låga priser eller få andra konkurrensfördelar.⁷⁰ Enligt Konkurrensverket är det främst små företag som har drabbats av att offentliga aktörer startat näringsverksamhet. Klagomålen har till stor del gällt att privata företag har ifrågasatt att den offentliga aktörens priser täcker kostnaderna för verksamheten.

Konkurrensverket redovisar i sin årsredovisning inte någon uppdelning av sådana klagomål som riktats mot statliga förvaltningsmyndigheter respektive kommuner eller landsting. Därför går det inte att bedöma hur många av dessa som avser just statliga myndigheter. Det man vet är dock att det är fler klagomål som riktas mot kommuner än mot statliga myndigheter. Antalet redovisade klagomål säger dock enligt Konkurrensverket, inte något om den verkliga omfattningen av problemet.

Förslaget innebär att Konkurrensverket årligen – som en vidareutveckling av den nuvarande redovisningen – till regeringen ska redovisa samtliga klagomål och innehållet i dessa som har riktats mot statliga förvaltningsmyndigheter som har att göra med att de säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrensverket ska därutöver redovisa vilka åtgärder som verket vidtagit med anledning av klagomålet.

2.5 Myndighetsbegrepp, nämndmyndigheter och beslutsorgan

Förvaltningskommitténs direktiv innehåller ett antal frågor om myndighetsbegrepp och hur myndigheter bör benämnas (s. 12 f). Dessutom finns några särskilda frågor om nämndmyndigheter och särskilda beslutsorgan. I det här avsnittet redovisar kommittén sina bedömningar och förslag kring de frågorna. En fylligare diskussion om utgångspunkterna för kommitténs bedömningar och förslag finns i bilaga 7.

⁷⁰ Konkurrensverkets årsredovisningar.

2.5.1 Myndighetsbegreppet

Kommitténs förslag: Förvaltningskommittén föreslår att begreppet statlig förvaltningsmyndighet bör användas generellt för alla myndigheter under regeringen, medan begreppen central förvaltningsmyndighet och centralt ämbetsverk inte bör användas i författningstext. Inte heller chefsmyndighet bör användas, eftersom det inte har en tydlig innebörd.

Förordningar som innehåller de här begreppen bör ses över, liksom RF 11:6.

Förvaltningskommittén konstaterar att det finns en rad myndighetsbegrepp som saknar en tydlig definition eller är otydliga av andra skäl. För att göra det lättare att förstå hur myndighetsstrukturen ser ut, hur olika verksamheter är organiserade och vem som är ansvarig för resultaten bör de begrepp som används i formella texter vara få men tydliga.

Enligt kommittén finns det särskilda skäl att sluta använda begreppen central förvaltningsmyndighet och centralt ämbetsverk i formella texter. Ett skäl är att ordet central inte tillämpas på något konsekvent sätt, vilket gör det betydelselöst och förvirrande. Dessutom finns ett formellt skäl att inte använda begreppet central förvaltningsmyndighet.

Justitiekanslern har till uppgift att föra statens talan i vissa mål om skadestånd, men centrala förvaltningsmyndigheter ska själva handlägga ärenden om saksador. Justitiekanslern har utgått från myndigheternas instruktioner, och har handlagt ärenden som berör myndigheter som inte är särskilt utpekade som centrala förvaltningsmyndigheter. Men i den nya myndighetsförordningen används inte begreppet, och inte heller i de instruktioner som utfärdades med stöd i förordningen i slutet av år 2007. Instruktionerna ger således ingen vägledning om det är Justitiekanslern eller myndigheten själv som ska handlägga ett ärende av det här slaget. Samma problem finns med ett antal andra författningsbestämmelser.

Regeringen bör gå igenom författningarna och ta bort begreppet central förvaltningsmyndighet och centralt ämbetsverk. Formuleringen i regeringsformen 11:6 bör också ses över. Enligt vad kommittén erfar så överväger Grundlagsutredningen för närvarande hur paragrafen ska utformas.

Efter en sådan förändring kommer det inte att finnas några andra generella formella benämningar än statlig förvaltningsmyndighet, vilket bör användas i myndigheternas instruktioner. Om det behövs särbestämmelser om myndigheters behörighet att föra talan i mål om skadestånd får det då anges i instruktionen. På så sätt slipper vi den nuvarande otydligheten kring vilka myndigheter som omfattas av en viss reglering.

2.5.2 Nämndmyndigheter

Kommitténs bedömning: Nämndmyndigheter är ingen enhetlig kategori. Skälen för att inrätta dem varierar och måste bedömas från fall till fall. Enligt kommittén bör regeringen vara restriktiv med att bilda nya nämndmyndigheter.

Förvaltningskommittén anser att ledningsformen nämndmyndighet bör behållas, men bara användas i de fall det rör sig om en väl avgränsad verksamhet där ärendena måste hanteras av ett kollektiv. Exempel på motiv till att bilda nämndmyndigheter är krav på särskild expertis eller kunskap om en specifik bransch, att avlasta domstolarna från vissa typer av ärenden eller att förankra beslut hos olika intressegrupper.

2.5.3 Särskilda beslutsorgan

Kommitténs bedömning: Särskilda beslutsorgan inom en myndighet kan skapa problem, men det kan också finnas goda skäl att inrätta sådana organ. Förvaltningskommittén anser att särskilda beslutsorgan ska användas restriktivt, och först efter att fördelarna noga har vägts mot nackdelarna.

Särskilda beslutsorgan inom en myndighet leder till att ansvaret för verksamheten blir otydligt. Därför anser Förvaltningskommittén att regeringen bör vara restriktiv med att inrätta sådana organ, och bara göra det när det finns särskilda skäl. Ett sådant skäl kan vara att regeringen önskar styra vissa verksamheter särskilt, utan att för den skull behöva bilda en särskild myndighet. Om regeringen inrättar ett särskilt organ för specifika frågor, och formulerar särskilda

bestämmelser och villkor för hur organet ska handlägga ärenden och fatta beslut, kan inte myndigheten prioritera ned eller hantera dem på något annat sätt.

För att förebygga risken för problem bör relationerna och ansvarsfördelningen mellan myndigheten och de särskilda organen regleras tydligt i myndighetens instruktion.

2.5.4 Benämningen av myndigheter

Kommitténs förslag: Förvaltningskommittén föreslår att regeringen utvecklar en gemensam syn på hur myndigheterna ska benämnas och slå fast riktlinjer för det. Riktlinjerna ska i första hand tillämpas för benämningarna av nya myndigheter. I sammanhanget bör Riksarkivets förslag om ett gemensamt formelement i myndigheternas grafiska symboler beaktas.

Kommittén föreslår också att regeringen formulerar riktlinjer för myndigheternas namn på andra språk (i första hand engelska), samt för e-postadresser och webbplatser.

Förvaltningskommittén konstaterar att namnen på myndigheterna kan uppfattas som ett betydande principiellt problem, men att de i de flesta fall inte skapar stora olägenheter i praktiken. Kommittén föreslår att regeringen utvecklar en gemensam syn på hur myndigheterna ska benämnas och slår fast riktlinjer eller rekommendationer för det. De ska i första hand tillämpas för benämningarna av nya myndigheter.

Riktlinjerna bör utformas så att de bidrar till att göra den statliga förvaltningen enkel och tydlig för medborgarna. Samtidigt är det viktigt att inte ställa krav på förändringar som innebär höga kostnader. Utgångspunkten bör vara att så långt möjligt undvika att förväxla myndigheter med kommunala och privata organisationer och med andra associationsformer. Namnen bör normalt baseras på någon av konstruktionerna ”Statens myndighet för...” eller ”...-myndigheten” respektive ”Statens ...verk”.

Namnen ska beskriva myndigheternas huvudsakliga uppgifter. Det får dock inte ske till priset att namnen blir alltför otympliga, formellt felaktiga eller skapar förvirring.

Myndigheternas ledningsform bör inte återspeglas i namnen.

Kommittén erinrar i sammanhanget om Riksarkivets förslag att alla statliga myndigheters symboler bör innehålla ett gemensamt formelement, till exempel tre kronor.⁷¹ Enligt Riksarkivet ska det i första hand tillämpas för nya symboler och när symboler görs om.

Förvaltningskommittén konstaterar att formerna för myndigheternas namn på utländska språk är minst lika varierande som för de svenska namnen. För den som vill ha information om en myndighet men inte är bekant med de svenska förhållandena kan det vara mycket svårt att förstå om en organisation är en statlig myndighet eller inte. Åtminstone de engelska namnen bör därför utformas så att det framgår av dem att det är en statlig myndighet.

Inte heller myndigheternas e-postadresser eller namn på webbplatser följer alltid en gemensam standard. Ett enkelt sätt att komma till rätta med det är att utnyttja den internationellt standardiserade så kallade huvuddomänen ".gov" tillsammans med den svenska toppdomänen ".se".⁷² Med formerna "namn@myndighetsnamnet.gov.se" respektive "www.myndighetsnamnet.gov.se" framgår det tydligt att det handlar om en svensk statlig myndighet. Inget hindrar att de nuvarande beteckningarna används samtidigt, och att ".gov" i första hand används när myndigheter vänder sig till mottagare utanför Sverige. En sådan förändring behöver inte innebära några stora kostnader för myndigheterna. Att ändra adresser på webbplatser och i elektroniska dokument är billigt. Tryckta brevpapper, visitkort och liknande kan ändras successivt eller i samband med att myndigheterna ändå byter adress eller symbol.

Förvaltningskommittén anser inte att det finns skäl att ändra befintliga och inarbetade namn på myndigheter, förutom när syftet är att markera att verksamheten eller organisationen har förändrats. Namn som markerar kontinuitet eller bedöms ha ett kulturhistoriskt värde bör kunna finnas kvar även om de är intetsägande eller otydliga. Direkt missvisande eller inaktuella namn bör dock ses över. Det gäller till exempel namn som innehåller en ledningsform som inte gäller för myndigheten.

⁷¹ Se bilaga 7, avsnitt 2.3.

⁷² För en grundlig diskussion om domännamn, se SOU 2000:30.

2.6 Den statliga förvaltningens struktur

Här redovisar vi kommitténs överväganden och förslag med utgångspunkt i den nuvarande myndighetsstrukturen och de förändringar som har skett under de senaste åren, vilken beskrivs närmare i bilaga 8. I bilagan redovisas också bakgrunden till kommitténs bedömningar och förslag.

2.6.1 Myndighetsstrukturens utveckling

Kommitténs bedömning: Sedan mitten av 1990-talet har de statliga myndigheterna under regeringen blivit färre men större. Utvecklingen har fortsatt under varje år på 2000-talet. Kommittén bedömer att antalet myndigheter kommer att minska också under de kommande åren.

Förändringarna beror bara i enstaka fall på att det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter har minskats eller utökats. Den totala volymen på myndigheternas verksamhet har minskat i betydligt lägre takt än antalet myndigheter.

Med stöd av egen statistik och sammanställningar av aktuella beslut och planer konstaterar Förvaltningskommittén att det kommer att finnas strax över 400 myndigheter under regeringen i januari 2009.⁷³

Den mest påtagliga förändringen av myndighetsstrukturen är att antalet myndigheter minskar. Även om statistiken har brister kan vi konstatera att det varje år på 2000-talet har funnits färre myndigheter i januari än året före. Det kommer att gälla också för januari 2009. Den kontinuerliga minskningen som har pågått sedan år 1990 fortsätter alltså. Sedan år 1990 har antalet minskat med minst två tredjedelar.

Flera pågående utredningar har i uppdrag att se över och föreslå förändringar av myndighetsstrukturen på olika områden. Enligt kommittén är det därför rimligt att anta att antalet myndigheter kommer att fortsätta att minska till år 2010.

Att antalet myndigheter minskar beror i vart fall under de senaste fem åren nästan helt på att organisationen har förändrats, det vill

⁷³ I siffran ingår inte de omkring 100 utlandsmyndigheterna, som lyder under Regeringskansliet.

säga att myndigheter slås ihop eller att verksamheten vid en myndighet förs över till en annan. Under 2000-talet finns det bara enstaka exempel på att en ny myndighet har bildats för att bedriva en helt ny verksamhet eller att en myndighet har lagts ned för att staten har slutat bedriva verksamheten, det vill säga att det statliga åtagandet har omprövats. Däremot kan omprövningen ha lett till att ambitionsnivån för olika verksamheter har ökat eller minskat.

Men inte heller förändringarna av volymen på myndigheternas verksamhet antyder några påtagliga förändringar av åtagandet, åtminstone inte på aggregerad nivå. Den sammanlagda volymen – mätt i årsarbetskrafter eller kostnader – har visserligen minskat, men i betydligt långsammare takt än antalet myndigheter.⁷⁴ Om förändringarna av myndighetsstrukturen har ökat myndigheternas effektivitet – vilket ofta har varit ett uttalat syfte – så blir förstås kostnaderna lägre för samma verksamhet.

Hur myndigheternas kostnader har utvecklats beror dock knappast bara, eller ens i första hand, på myndighetsstrukturen. Det finns ju andra orsaker till att verksamheten kan ha blivit effektivare under de senaste årtiondena, inte minst den ökade användningen av informationsteknologi. Men i första hand beror kostnaderna för myndigheternas verksamhet på de politiska ambitionerna, den ekonomiska utvecklingen och medborgarnas efterfrågan på myndigheternas tjänster.

2.6.2 De senaste årens förändringar

Kommitténs bedömning: En viktig förklaring till att antalet myndigheter har minskat så kraftigt sedan mitten på 1990-talet är att många av de så kallade myndighetskoncernerna har ombildats till samlade myndigheter ("enmyndigheter"). Eftersom nästan alla myndighetskoncerner nu har ombildats är de framtida möjligheterna att påverka myndighetsstrukturen med sådana förändringar mycket begränsade.

I stort sett alla områden har berörts av mer eller mindre omfattande förändringar av myndighetsstrukturen under de senaste två åren. På några områden som hittills inte har förändrats så

⁷⁴ Se bilaga 8, kapitel 1. I början på 1990-talet var utvecklingen den motsatta, då flera affärsverk med många anställda (bland annat Postverket, Televerket och Statens Vattenfallsverk) ombildades till aktiebolag. Då minskade myndigheternas volym, mätt som årsarbetskrafter, drastiskt utan att antalet myndigheter förändrades särskilt mycket.

mycket pågår eller planeras utredningar med uppgift att se över myndighetsorganisationen. Men det utesluter inte att det kan finnas förutsättningar och motiv för ytterligare förändringar.

En stor del av förändringen sedan 1990-talet beror på att en rad så kallade myndighetskoncerner har slagits samman till "enmyndigheter". År 2004 fanns det sju myndighetskoncerner bland förvaltningsmyndigheterna, men i dag återstår bara två – Polisen med Rikspolisstyrelsen och de 21 länspolismyndigheterna samt Arkivväsendet med Riksarkivet och de sju landsarkiven.⁷⁵ De senaste förändringarna av det slaget gjordes i december/januari 2007/2008 respektive augusti/september 2008. Då lades först Arbetsmarknadsstyrelsen och de 21 länsarbetsnämnderna ned och ombildades till Arbetsförmedlingen, och därefter lades de 21 regionala lantmäterimyndigheterna ned och inordnades i Lantmäteriverket. Eftersom varje sådan förändring har berört ett relativt stort antal myndigheter har de i ett slag påverkat det totala antalet ganska mycket. I fortsättningen kommer det att krävas betydligt fler beslut för att åstadkomma stora förändringar av myndighetsstrukturen, eftersom det nästan inte finns några myndighetskoncerner kvar att avveckla.⁷⁶

Förvaltningskommitténs genomgång av de senaste årens förändringar visar att i stort sett alla områden har berörts.⁷⁷ På två områden har antalet myndigheter minskat särskilt mycket. Det gäller myndigheterna för myndighetsutövning och tjänsteproduktion på områdena näringsliv respektive socialt skydd, där antalet har minskat med omkring hälften.⁷⁸ I båda fallen är det framför allt en effekt av att myndigheter i så kallade myndighetskoncerner har slagits samman.

På några områden som bara har förändrats marginellt under de senaste åren kan utredningar som pågår för närvarande leda till mer omfattande förändringar inom något eller några år. Det gäller bland annat området Fritid, kultur och religion, där Kulturutredningen ser över strukturen för de relativt många myndigheterna.⁷⁹ Utredningen berör också flera av myndigheterna på området

⁷⁵ Möjligen skulle man kunna räkna de 21 länsstyrelserna till myndighetskoncernerna, men de har en delvis annan karaktär. Visserligen har de i princip samma uppgifter, men de är helt fristående och saknar en gemensam "moder-" eller "chefsmyndighet".

⁷⁶ Hur arkivväsendet ska organiseras i framtiden ingår i Kulturutredningens (Ku 2007:06, dir. 2007:99) uppdrag.

⁷⁷ Se bilaga 8.

⁷⁸ Se bilaga 8, avsnitt 3.4 och 3.10.

⁷⁹ Se bilaga 8, avsnitt 3.8.

allmän förvaltning, vilket också kan påverkas av andra utredningar som pågår.⁸⁰ Samma sak gäller området utbildning och forskning, där Autonomiutredningen nyligen föreslog att universiteten och högskolorna inte längre ska vara myndigheter, utan att det ska skapas en ny associationsform för dem.⁸¹

De omfattande förändringar av myndighetsstrukturen som har genomförts under de senaste åren och de översyner som pågår på flera områden utesluter inte att det finns utrymme för fler. Det finns till exempel fortfarande många små myndigheter, som skulle kunna slås samman med andra.⁸² Motivet skulle kunna vara en fortsatt strävan att effektivisera förvaltningen eller göra den lättare att styra, även om kommitténs slutsats i delbetänkandet var att små myndigheter inte behöver vara mindre effektiva eller dyrare än stora och inte självklart svårare att styra.⁸³ Andra motiv kan vara att den tekniska utvecklingen eller andra förändringar i omvärlden skapar nya förutsättningar för de myndigheter som finns i dag. Och för att bilda nya.

2.6.3 Möjligheter till fortsatta förändringar

Kommitténs bedömning: I många fall har myndighetsstrukturen ändrats genom att myndigheter med liknande uppgifter och funktioner har slagits samman. Syftet har ofta varit att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Förvaltningskommittén bedömer att det kan finnas skäl att göra ytterligare förändringar med den typen av motiv. De faktiska effekterna av sådana förändringar behöver dock följas upp bättre.

Kommitténs förslag: Regeringen bör systematiskt kartlägga myndighetsstrukturen på olika områden, för att spåra eventuella överlappningar och målkonflikter. Syftet är att identifiera problem och skaffa ett bra underlag för att prioritera tänkbara förändringar.

Regeringen bör se över förutsättningarna för att förändra organisationen av de myndigheter som har till uppgift att främja marknadernas funktion, för att samordna och utnyttja resurserna

⁸⁰ Se bilaga 8, avsnitt 3.1.

⁸¹ SOU 2008:104. Se också bilaga 8, avsnitt 3.9.

⁸² Se bilaga 8, tabell 1 och Förvaltningskommitténs delbetänkande (SOU 2007:107, s. 95).

⁸³ SOU 2007:107, s. 129 f.

effektivare. Också organisationen av myndigheterna på försvarsområdet, länsstyrelserna, museerna och myndigheterna som förvaltar fastigheter bör ses över.

Enligt Förvaltningskommittén finns det dessutom flera skäl som talar för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet, och föreslår att regeringen prövar förutsättningarna för en sådan förändring. Samma sak gäller Riksarkivet och landsarkiven.

Regeringen bör i ökad utsträckning följa upp effekterna av organisationsförändringar, för att kontrollera om syftet med dem uppnås.

När myndigheter har lagts ned under de senaste åren har skälen varierat. Ofta har motivet varit att effektivisera, främst genom att ta vara på administrativa stordriftsfördelar genom att slå ihop två myndigheter med liknande verksamhet (till exempel när Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion lades ned och deras verksamhet fördes över till den nya Strålskyddsmyndigheten). Rättssäkerhet och likabehandling var ett viktigt motiv när Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna lades ned och Arbetsförmedlingen bildades. I andra fall har det i praktiken snarast handlat om att byta namn på en befintlig myndighet som har fått delvis nya uppgifter (till exempel när Överklagandenämnden för totalförsvaret ombildades till Statens överklagandenämnd och Läkemedelsförmånsnämnden blev Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.) I många fall har det säkert funnits flera motiv till förändringarna.

Under de senaste åren har en rad utredningar tillsatts för att bland annat se över myndigheternas uppgifter och organisation inom ett visst mer eller mindre avgränsat område. Men det saknas inte exempel på områden där organisationsstrukturen varken har undersökts eller förändrats på lång tid. Enligt Förvaltningskommittén bör den här typen av frågor hanteras mer systematiskt.

För att undersöka behovet av fortsatta förändringar av myndighetsstrukturen och få ett underlag för att prioritera insatserna föreslår Förvaltningskommittén därför att Regeringskansliet genomför en systematisk genomgång av myndigheterna på alla områden. Socialdepartementet har nyligen gjort en sådan översyn, som syftade till att kartlägga risken för överlappningar och konflikter mellan myndigheternas mål och funktioner. Utgångspunkten var formuleringen av mål i regleringsbrevet respektive uppgifterna i

instruktionerna. Kommittén bedömer att den metoden bör kunna tillämpas generellt, åtminstone för att få en övergripande bild av eventuella problem och peka ut områden som är särskilt viktiga att undersöka närmare för att kunna vidta lämpliga åtgärder. I huvudsak bör en sådan översyn kunna göras per departement, men i vissa fall är det särskilt angeläget att analysen också görs över departementsgränserna.

Några grupper av myndigheter som Förvaltningskommittén redan nu vill peka ut som lämpliga att se över med utgångspunkt i den här typen av motiv är de som har till uppgift att främja marknadernas funktion, en del av myndigheterna på försvarsområdet, länsstyrelserna, museerna samt polismyndigheterna.

I det första fallet finns flera myndigheter med liknande uppgifter och funktioner, som skulle kunna organiseras på ett annat sätt för att förbättra samordningen och effektiviteten. Både Konkurrensverket och Kommerskollegium har till uppgift att på olika sätt bidra till generell väl fungerande marknader och effektiv konkurrens, medan Energimarknadsinspektionen och Post- och telestyrelsen i vart fall delvis har motsvarande uppgift på specifika marknader. Enligt kommittén finns det skäl att undersöka om de olika myndigheternas resurser och kompetens skulle kunna utnyttjas bättre med en annan organisation.

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Försvar i användning att det finns skäl att se över försvarets myndighetsstruktur, mot bakgrund av försvarets stora kvantitativa och kvalitativa förändringar de senaste åren.⁸⁴ Det gäller bland annat myndigheter som ägnar sig åt materiel-, exportstöds-, forsknings- och logistikfrågor.⁸⁵ Andra exempel som Förvarsberedningen tog upp är myndigheter som arbetar med olika personalfrågor och underrättelse-tjänst. Förvaltningskommittén delar de bedömningarna.

Länsstyrelsernas organisation har diskuterats under lång tid. En utgångspunkt har ofta varit frågan om den geografiska indelningen i län, med rötter långt tillbaka i tiden, är en lämplig grund för myndighetsorganisationen. I stort sett alla andra myndigheter som organiserar sin verksamhet i någon form av regioner har övergett länen som indelningsgrund. Skälen är att länen är för små och många för att organisera verksamheten på ett effektivt sätt. Vid den senaste

⁸⁴ Ds 2008:48.

⁸⁵ I augusti 2008 anställde regeringen en särskild utredare inom Regeringskansliet, med uppdraget att ta fram beslutsunderlag om hur stödet till Försvarsmaktens kärnverksamhet bör organiseras. Se prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, s. 24.

förändringen av länsstyrelsernas organisation bildades de stora länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län, vilket minskade antalet länsstyrelser från 24 till 21.

Förvaltningskommittén anser att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter. Ett motiv är att enklare än i dag ta vara på de administrativa stordriftsfördelarna, som sannolikt är betydande tack vare att de olika länsstyrelsernas verksamhet till stora delar är identisk. Ett annat motiv är att det skulle skapa bättre förutsättningar för en mer likformig indelning av olika myndigheters regionala verksamheter, vilket skulle förbättra möjligheterna att samordna dem. Slutligen skulle större länsstyrelser ge utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden. Det har bland annat betydelse för kommitténs förslag om att samordna statens tillsyn, vilket vi strax återkommer till.

För närvarande finns 11 statliga museer som är egna myndigheter. Med tanke på att de till stor del har liknande uppdrag och verksamhet borde det finnas goda möjligheter att samordna dem i en gemensam organisation. Det gäller inte minst de allmänna och specifika administrativa uppgifterna, som inte minst för de små museerna kan vara betungande. I flera fall har museer redan slagits samman (till exempel Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Statens maritima museer). Kommittén erfar att Koordinatörn för museisektorn (Ku 2007:02) och Kulturutredningen överväger åtgärder för att samordna myndigheterna på området, och ser positivt på sådana strävanden.

Flera myndigheter förvaltar fastigheter i större eller mindre omfattning. Främst gäller det Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Kommittén föreslår att organisationen för statens fastighetsförvaltning ses över, med syfte att göra den mer enhetlig och effektiv.

Polisens framtida organisation har diskuterats i skilda sammanhang. En idé är att slå samman länspolismyndigheterna till en myndighet, på samma sätt som har gjorts med flera andra så kallade myndighetskoncerner sedan mitten på 1990-talet. Kommittén anser att det finns flera skäl att se över polisorganisationen med den inriktningen. Ett är att förbättra möjligheten att utnyttja de samlade resurserna på ett effektivare sätt, eftersom det skulle göra det lättare att omfördela personal till de delar som vid olika tillfällen behöver förstärkas och vice versa. Ett väl så viktigt argument är att öka rättssäkerheten, eftersom det sannolikt är enklare att tillämpa det nationella regelverket samt göra gemensamma prioriteringar och

använda samma arbetsmetoder i en samlad myndighet än i 21 fristående. Organisationens ledning, styrning och ansvarsfördelning skulle också bli tydligare.

Det kan finnas både för- och nackdelar med så kallade myndighetskoncerner, vilka måste vägas mot för- och nackdelarna med att slå samman dem till en myndighet.

Till de nackdelar med myndighetskoncerner som har lyfts fram som motiv till att ombilda dem hör bland annat att de är svåra att styra på grund av att uppdelningen av ansvar och befogenheter är oklar, samt att det kan finnas kulturella gränser och revirtänkande. En fördel med att ha flera myndigheter på samma område kan vara att insynen är större och risken för maktkoncentration mindre. Att handlingar som skickas mellan myndigheter i samma koncern måste diarieföras och blir allmänna handlingar bidrar till exempel till ökad insyn. Å andra sidan kan det leda till viss onödig administration och ett mer byråkratiskt arbetssätt, och effektivare administration är ett argument för att slå ihop myndigheter. Möjligheterna att anpassa verksamheten till lokala eller regionala förutsättningar har också använts som argument för att organisera en verksamhet i flera myndigheter. Mot det står förstas önskemålet att tillämpa nationella regler på samma sätt över hela landet, vilket kan vara svårt i en myndighetskoncern. Dessutom är det ju inget som hindrar att den operativa verksamheten anpassas till lokala eller regionala förhållanden genom den interna organisationen i en samlad myndighet. Myndighetens roll som arbetsgivare är en annan fråga med både fram- och baksida. I en samlad myndighet har alla anställda samma arbetsgivare, vilket medger en enhetlig arbetsgivarpolitik och underlättar för de anställda att flytta inom landet utan att behöva byta anställning. Å andra sidan kan det minska möjligheterna att tillämpa lokala avtalslösningar.⁸⁶

Förvaltningskommittén konstaterar att det finns få exempel på att organisationsförändringar av det här slaget har följts upp eller utvärderats, för att försäkra sig om att de önskvärda effekterna verkligen har uppnåtts.⁸⁷ Blev verksamheten mer kostnadseffektiv, ökade rättssäkerheten? Och fick förändringen några negativa effekter,

⁸⁶ För- och nackdelarna med myndighetskoncerner respektive enmyndigheter diskuteras mer utförligt i Statskontoret (2004), s. 96 ff.

⁸⁷ Ett exempel är när Riksskatteverket och 10 regionala skattemyndigheter ombildades till Skatteverket år 2004. Skatteverket fick då i uppdrag att beskriva hur det hade tagit tillvara syftet med reformen och vilka åtgärder som planerades. I sin redovisning pekade verket på en lång rad positiva effekter av den nya organisationen. Se Skatteverket (2005). I samband med att Arbetsförmedlingen bildades år 2008 planerade regeringen att senare utvärdera den nya organisationen.

till exempel problem som beror på att de hopslagna myndigheterna blir så stora organisationer, att den interna kontrollen blev sämre etc.? Det kan vara komplicerat att utvärdera sådana effekter, eftersom det ofta finns fler syften med förändringen. Dessutom kan andra faktorer än den ändrade organisationen påverka utfallet. Det kan också vara svårt att veta när de önskvärda effekterna bör märkas, eftersom det tar ett tag innan den nya organisationen har anpassat sig till förändringen och börjat fungera som det var tänkt. Trots sådana svårigheter anser Förvaltningskommittén att åtminstone större förändringar av myndighetsorganisationen med tydliga syften bör följas upp och utvärderas. Resultaten av sådana utvärderingar blir ett viktigt underlag för beslut om liknande förändringar i framtiden.

Alla förändringar av myndighetsstrukturen har dock inte haft som främsta skäl att göra verksamheten mer effektiv, öka rätts-säkerheten etc. Renodling har till exempel varit en förvaltningspolitisk grundbult sedan ett antal år. Den kan antingen avse myndighetens verksamhet eller funktion. Ett exempel på det förra var när Djurskyddsmyndigheten bildades genom att bryta ut verksamheten från Jordbruksverket. Men det är vanligare att det är funktioner som renodlas, för att skilja på roller och undvika mål- och rollkonflikter. Energimarknadsinspektionen och Statens skolinspektion är två färskare exempel på renodlade tillsynsmyndigheter, där verksamheten separerades från Statens energimyndighet respektive Skolverket.

Ofta leder renodling till att nya myndigheter bildas, men inte alltid. Det förekommer att en myndighet renodlas genom att delar av verksamheten flyttas till någon eller några andra befintliga myndigheter.

Här ska vi diskutera några tänkbara framtida förändringar med utgångspunkt i tre förvaltningspolitiska principer. De är fristående utvärdering, renodlad och koncentrerad tillsyn samt renodling av forskningen.

Utvärdering

Kommitténs bedömning: Inom vissa delar av den statliga förvaltningen saknas fristående utvärderingsmyndigheter. Enligt kommittén finns det skäl att överväga om det bör skapas någon eller några sådana myndigheter. Samtidigt anser kommittén inte att det måste finnas särskilda utvärderingsmyndigheter på samtliga områden. Det viktiga är att verksamheter utvärderas och att regeringen och riksdagen har kapacitet att ta emot resultaten. Om det finns andra organ som kan anlitas för att utvärdera en verksamhet så är det inte alltid nödvändigt att inrätta permanenta utvärderingsmyndigheter.

Kommitténs förslag: Regeringen bör utreda behovet av och förutsättningarna för att bilda fristående funktioner med uppgift att utvärdera verksamheterna inom försvars- respektive energiområdet.

Vi har tidigare pekat på att regeringen behöver oberoende analyser och utvärderingar som underlag för att styra myndigheterna.⁸⁸ Som princip bör man därför skilja uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultaten. Båda typerna av funktioner bör finnas på de olika områdena, men inte organiseras inom samma myndighet.

Om vi tillämpar den principen på den aktuella myndighetsstrukturen och de senaste årens förändringar kan vi konstatera att vissa brister har åtgärdats medan andra kvarstår.

På områdena försvar, energi och kultur saknas helt fristående utvärderingsmyndigheter, medan det finns partiella lösningar på bland annat hälso- och sjukvårdsområdet samt inom näringslivsområdet. På skolområdet har en någorlunda fristående utvärderingsmyndighet nyligen bildats och på socialförsäkringsområdet håller en sådan på att bildas.⁸⁹ På miljöområdet finns ett färskt utredningsförslag om att bilda en ny myndighet som bland annat ska ansvara för utvärdering.⁹⁰

⁸⁸ Se avsnitt 2.2.7.

⁸⁹ Sedan oktober 2008 har Skolverket uppgiften att utvärdera skolväsendet, men myndigheten har som förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet också flera främjande uppgifter på området. Utvärderingsverksamheten kan alltså omfatta resultaten av myndighetens egna åtgärder.

⁹⁰ SOU 2008:62.

En slutsats av det här resonemanget är att det skulle behövas nya utvärderingsmyndigheter på flera områden. Men det är inte självklart. Det viktigaste måste vara att verksamheten utvärderas och att regeringen och riksdagen har kapacitet att ta emot resultaten. I vissa fall kan det vara väl motiverat med en permanent myndighet som utvärderar. På andra områden är det lämpligare att göra djupa utvärderingar vid vissa tillfällen, och då passar kommittéformen. Andra möjligheter är att anlita akademiska forskare eller andra organ i Sverige eller andra länder. Dessutom finns Riksrevisionen och Statskontoret, som kan utvärdera verksamhet inom alla sektorer.⁹¹

Med tanke på den ekonomiska omfattningen och verksamheternas stora betydelse för samhället anser Förvaltningskommittén att regeringen bör överväga att bilda fristående utvärderingsfunktioner för försvars- respektive energiområdet. Förutsättningarna och motiven bör analyseras i särskild ordning, liksom hur verksamheterna bör organiseras. Att utvärdera kulturområdet är väsentligt svårare, eftersom det sällan går att formulera mätbara mål för olika insatser. Kommittén erfar dock att den pågående Kulturutredningen överväger frågan om hur utvärdering kan organiseras på området.

Tillsyn

Kommitténs bedömning: Tillsyn är en av statens grundfunktioner, men den behöver utvecklas. En oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till misstankar om rollkonflikter. Kommittén bedömer att det är väsentligt att skilja på tillsyn och främjande.

Ansvarskommitténs förslag att föra över ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken från länsstyrelserna till landstingen (regionkommuner) innebär en renodling mellan staten och den kommunala nivån.

Förvaltningskommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för en oberoende och självständig statlig tillsyn. Det ger möjligheter att klart skilja på tillsyn och främjande. Även åtskillnad gentemot den centrala normeringen kan uppnås. Länsstyrelsen bör som tillsynsmyndighet inte ges uppdrag att aktivt främja utvecklingen inom sina tillsynsområden.

⁹¹ Se också avsnitt 2.2.5 i betänkandet.

Enligt kommittén finns det förutsättningar och skäl att samordna tillsynen på olika områden. Att samla tillsynen hos länsstyrelsen ger en möjlighet att förstärka tillsynsrollen. Myndighetsstrukturen på regional nivå skulle kunna förenklas betydligt. Kommittén bedömer att åtgärden skulle effektivisera tillsynen och därmed skapa utrymme för besparingar eller att öka ambitionen på området. Genom åtgärden skulle staten dessutom få en samlad kontaktpunkt gentemot kommunerna.

En förutsättning för förslaget är att de nuvarande länsstyrelserna organiseras om till större enheter, eller att tillsynsverksamheten koncentreras till de största länsstyrelserna.

Kommitténs förslag: Statens tillsynsverksamhet bör koncentreras till länsstyrelserna. Bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör utföras av separata tillsynsmyndigheter. Varje tillsynsområde måste utredas för sig, innan en förändring genomförs. I första hand bör sådan tillsyn som redan i dag är regionalt organiserad föras till länsstyrelserna, liksom tillsyn över verksamhet som i hög grad utförs av kommunerna.

Kommittén föreslår också att länsstyrelsen får till uppdrag att utöva tillsyn över hur kommunerna följer EU:s regelverk om offentligt stöd till företag ("statsstöd") och om den inre marknaden, inom ramen för ett samlat uppdrag att utöva tillsyn över hur kommunerna följer konkurrenslagstiftningen.

En väl fungerande tillsyn lyfts ofta fram som en förutsättning för att de regler som riksdagen och regeringen har beslutat ska få genomslag i samhället.⁹² Men i skilda sammanhang och sedan lång tid är det många som har pekat på brister i den statliga tillsynen på olika områden. Ett färskt exempel är när regeringen framhåller i budgetpropositionen att den vill få till stånd en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden.

Ett av regeringen uppmärksammat problem är att tillsynen inom många områden är svag och splittrad och sker utan tillräcklig samordning. Sanktionsmedel mot tillsynsobjekt saknas, eller används inte, inom flera områden.⁹³

⁹² Med en enkel och generell definition kan vi definiera tillsyn som en oberoende och självständig kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs. För en mer utvecklad definition, se SOU 2004:100.

⁹³ Prop. 2008/09, utgiftsområde 2, s. 29.

Regeringen slår fast att tillsynen inom olika verksamhetsområden behöver bli effektivare och tydligare samt att den statliga tillsynen är ett prioriterat område.

Hur kan förvaltningsstrukturen påverkas om vi utgår från en tydlig strävan att förbättra tillsynen? Ett sätt att förtydliga, förstärka, samordna och effektivisera den statliga tillsynen är att så långt det är möjligt samla ihop tillsynsverksamheten på olika områden i särskilda tillsynsmyndigheter. Ett motiv är att det skulle göra tillsynsverksamheten mindre sårbar och mer flexibel än när den organiseras i mindre tillsynsmyndigheter och på varje område för sig. Det skulle också bidra till att det byggdes upp en tydlig tillsynskultur och en kår av statliga tjänstemän med tillsyn som gemensam profession, med goda förutsättningar att utveckla gemensamma metoder och dra nytta av erfarenheter från olika tillsynsområden. Dessutom skulle en gemensam organisation göra det enkelt att vid vissa tillfällen samordna och koncentrera olika tillsynsinsatser över samma tillsynsobjekt eller inom samma geografiska område, vilket skulle effektivisera tillsynen och underlätta för tillsynsobjekten.⁹⁴

Av de befintliga myndigheterna är det mycket som talar för att länsstyrelserna är bäst lämpade för rollen som samlade tillsynsmyndigheter. De har redan den rollen på flera skilda områden – bland annat kommunernas socialtjänst respektive fysiska planering, miljö, kulturmiljö, livsmedelshantering samt jordbruk och fiske. Det finns knappast några principiella hinder mot att lägga till fler områden. Däremot kan det finnas praktiska invändningar.

En av poängerna med att samordna tillsynen är att skapa synergieffekter genom att bygga upp och utnyttja generell tillsynskompetens. Områden som bör samordnas är därför i första hand sådana där den generella kompetensen väger relativt tungt i förhållande till kraven på specialkunskaper om ett visst område. På en del områden kräver tillsynen sådana speciella kunskaper och färdigheter att det knappast finns något att vinna på att samordna den med andra områden.

Lämpliga utgångspunkter för att välja ut områden som i ett första steg skulle vara lämpliga att samordna i länsstyrelserna är enligt Förvaltningskommittén dels sådan tillsyn som redan är regionalt organiserad på något sätt, dels tillsyn över kommunernas verksamhet. Det gäller till exempel tillsyn över skola, skogsskötsel, arbetsmiljö och förmyndare. Innan förslaget kan genomföras måste

⁹⁴ I bilaga 8, kapitel 4, finns en mer utförlig genomgång av argumenten och förutsättningarna för att samordna tillsynen.

dock de praktiska förutsättningarna och konsekvenserna utredas. Varje enskilt fall måste analyseras och övervägas noga. Möjligheterna att samordna metoder, kompetens och praktiskt utförande behöver undersökas, liksom de olika områdenas krav på speciell kompetens, utrustning etc.

Det är viktigt att en tillsynsmyndighet organiseras så att det finns en klar åtskillnad mellan tillsynsrollen och andra roller samt att tillsynens syfte inte får stå i konflikt med andra syften inom myndigheten. Framför allt gäller det att skilja tillsyn från främjande. Det bör till exempel finnas klara gränser för hur långt en tillsynsmyndighet får gå i sin rådgivning till tillsynsobjekten. Självklart måste de kunna upplysa om regelverket och tillgänglig kunskap, liksom ge råd och vägleda, men det får inte övergå i att aktivt hjälpa tillsynsobjekten att bli bättre – då blir ansvaret oklart.

Om man genomgående bör skilja på normering och tillsyn är mindre tydligt. I vissa fall kan det vara motiverat, men det får bedömas från fall till fall. Det finns en fördel med att den som utfärdar föreskrifter och riktlinjer enligt gällande regelverk inte är den som sedan bedriver tillsynen enligt samma regelverk. Den oberoende tillsynen kan innebära en ytterligare kvalitetssäkring av reglerna och hur de tillämpas. Den normgivande myndigheten kan genom sin uppföljning i sin tur också kontrollera tillsynen.

Däremot har kommittén inte funnit några skäl som talar emot att främjande och normering sköts av en och samma myndighet, förutsatt att den inte samtidigt har ett ansvar för tillsyn eller utvärdering. Då bör inte risken för rollkonflikter uppstå.

För att länsstyrelserna ska fungera väl som samlade tillsynsmyndigheter bör de inte längre ha sådana aktiva främjandeuppgifter som riskerar att skapa rollkonflikter. Sådana kan uppstå om de själva utgör eller är nära knutna till tillsynsobjekten, till exempel genom att själva ansvara för eller vara starkt engagerade i aktiviteter vars effekter de själva ska utvärdera. Det kan till exempel handla om att besluta om olika typer av statsbidrag. Framför allt gäller det när länsstyrelsernas egna bedömningar har stor betydelse för besluten. Risken för rollkonflikt är förstas mindre om det finns strikta regler som bestämmer bidragens storlek och vem som kan få dem, och där länsstyrelsernas uppgift bara är att formellt besluta om bidraget och betala ut det. I tillsynsuppgiften kan dessutom ligga att följa upp att utbetalade bidrag används på rätt sätt. Risken för rollkonflikter av det här slaget har minskat i takt med att ansvaret för att främja den regionala utvecklingen har förts över till landstingen

(”regionerna”). I den mån länsstyrelserna har kvar främjande uppgifter som är olämpliga att förena med rollen som tillsynsmyndighet så bör de antingen delegeras till den kommunala (regionala) nivån eller föras över till andra statliga myndigheter.

Länsstyrelsernas särart som regionala myndigheter kan vara både en för- och nackdel i det här sammanhanget. Fördelen är självklart att det geografiska området för verksamheten är begränsat, vilket gör det enklare att besöka tillsynsobjekten. Dessutom blir det lättare att skaffa viss kunskap om lokala förhållanden som kan ha betydelse för tillsynen. Samtidigt är det förstås viktigt att inte bygga upp personliga relationer med tillsynsobjekten, vilket skulle göra det omöjligt att utöva tillsynen helt opartiskt. Flera av de nuvarande tillsynsmyndigheterna har redan en regional organisation för den operativa tillsynen, men deras regioner är betydligt större och färre än de nuvarande länen.

Nackdelen med att det finns flera länsstyrelser är risken för att de skapar skilda normer för tillsynen. Det är viktigt att tillsynen utgår från samma normer och gör samma bedömningar oavsett var i landet den bedrivs. Därför bör länsstyrelserna inte ha hand om normeringen, utan den bör skötas av de nationella myndigheterna inom respektive område. Däremot finns det inget som hindrar att länsstyrelserna internt följer upp och utvärderar sin egen tillsynsverksamhet, till exempel för att utveckla och effektivisera den.

I sammanhanget vill Förvaltningskommittén peka på behovet av statlig tillsyn över kommunernas tillämpning av konkurrensreglerna och den inre marknaden. Kommerskollegiums och Statskontorets rapporter om inre marknaden visade på betydande problem med insikten och tillämpningen av EU:s regler, bland annat hur reglerna om statsstöd tillämpas och efterlevs.⁹⁵ Också konkurrensfrågorna har ett tydligt samband. I undersökningar om hur staten och kommunerna tillämpar EU-regleringen om inre marknaden, statsstöd och konkurrens framstår det tydligt att det är minst lika illa ställt hos kommunerna som hos staten. Förvaltningskommittén föreslår därför att länsstyrelserna får i uppdrag att ge råd till och utöva tillsyn över kommunerna i dessa frågor, som en regional ”tillsynsarm” för Kommerskollegium och Konkurrensverket.

⁹⁵ Statskontoret (2006b) och Kommerskollegium (2005). Se också Aldestam (2006) samt avsnitt 2.3 i betänkandet samt bilaga 5, avsnitt 2.6.

Forskning

Kommitténs bedömning: Enligt kommittén bör regeringen överväga att pröva om de ursprungliga argumenten för att olika förvaltningsmyndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska forska fortfarande är aktuella, eller om sådan verksamhet i vissa fall bör föras över till universiteten och högskolorna.

Förvaltningskommittén har översiktligt kartlagt förekomsten av förvaltningsmyndigheter utöver universitets- och högskolesektorn som själva bedriver forskning. Vi konstaterar att 18 förvaltningsmyndigheter ska bedriva forskning enligt sina instruktioner.⁹⁶ Här handlar det alltså inte om myndigheter som använder sig av forskningsresultat i sin verksamhet, finansierar forskning eller ska bidra med data till forskningen, utan om att myndighetens personal faktiskt bedriver forskning. Se tabell 2.2.

Tabell 2.2 Statliga förvaltningsmyndigheter som enligt sina instruktioner ska bedriva forskning.

Myndighet	Instruktion, förordning nr
Brottsförebyggande rådet	2007:1170
Fiskeriverket	2007:1045
Folke Bernadotteakademien	2007:1218
Institutet för språk och folkminnen	2007:1181
Institutet för rymdfysik	2007:1163
Lantmäteriverket	2007:1057
Naturhistoriska riksmuseet	2007:1176
Nordiska Afrikainstitutet	2007:1222
Smittskyddsinstitutet	2007:1215
Socialstyrelsen	2007:1202
Statens geotekniska institut	2007:1056
Statens kriminaltekniska laboratorium	2007:677
Statens musiksamlingar	2007:1196
Statens veterinärmedicinska anstalt	2007:1044
Statens väg- och transportforskningsinstitut	2007:964
Svenska institutet för europapolitiska studier	2007:1228
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	2007:1053
Totalförsvarets forskningsinstitut	2007:861

⁹⁶ För vissa myndigheter nämner regleringsbrevet forskning som en uppgift, även om det inte anges i instruktionerna. Ett exempel är museerna, som i många fall ska återrapportera hur verksamheten har utvecklats genom bland annat forskning.

De flesta myndigheter skiljer inte mellan forskning och utveckling eller närliggande verksamhet, varför det inte går att enkelt beräkna hur mycket pengar som myndigheternas forskning kostar. Om man summerar de kostnader för forskning (och liknande) som myndigheterna uppgav för år 2007 blir summan ungefär 1,8 miljarder kronor. Siffran är något överskattad, eftersom viss annan verksamhet än forskning ingår. Totalförsvarets forskningsinstitut svarade ensamt för cirka 60 procent av beloppet.

Att föra över förvaltningsmyndigheternas forskning till högskolesektorn skulle knappast påverka myndighetsstrukturen, eftersom de flesta av förvaltningsmyndigheterna som bedriver forskning också har annan verksamhet.

Frågan är om det finns några särskilda motiv till att vissa förvaltningsmyndigheter ska respektive inte ska bedriva egen forskning.

Ett skäl till att förvaltningsmyndigheter ska forska är att regeringen vill vara säker på att viss forskning bedrivs, till exempel för att utveckla myndigheternas huvudsakliga verksamhet eller för att uppfylla sitt åtagande i en internationell överenskommelse.⁹⁷ Regeringen har – och bör ha – begränsade möjligheter att påverka forskningen inom universiteten och högskolorna. Men med en sådan rågång finns risken universiteten och högskolorna inte prioriterar de områden som enligt regeringen är särskilt angelägna. Ett annat motiv kan vara att forskningen och dess resultat behöver omges av sekretess, som knappast kan upprätthållas i akademiska forskningsorganisationer.

Vad som talar emot att bedriva forskning utanför universiteten och högskolorna är att forskningens kvalitet och effektivitet riskerar att bli sämre när den inte omfattas av det etablerade forskarsamhällets utvecklade former för kritisk granskning och kvalitets-säkring. Forskningen inom myndigheter utsätts heller inte för samma krav på omprövning och ändrad prioritering, eftersom den inte behöver konkurrera om pengar med annan forskning.

En möjlighet att undvika de problemen är att utveckla samarbetet mellan vissa myndigheter och det reguljära forsknings-samhället. På så sätt kan myndigheterna få ökad tillgång till relevant och aktuell forskning utan att själva utföra den. Ett exempel är samarbetet mellan Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Uppsala universitet, där myndigheten ska utnyttja universitetets aktuella forskningsresultat för sina utvärderingar.

⁹⁷ Ett exempel är den forskning som Fiskeriverkets bedriver inom ramen för EU:s datainsamlingsförordning och Internationella havsforskningsrådet samt Helsingforskommissionen.

2.6.4 Åtgärder för att göra förvaltningsstrukturen tydligare

Kommitténs bedömning: Inom överskådlig tid är det inte sannolikt att det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter minskar så kraftigt att förvaltningsstrukturen blir enkel och överskådlig. Det är visserligen möjligt att minska antalet myndigheter drastiskt med hjälp av omfattande organisatoriska förändringar. Men enligt kommittén skulle en sådan åtgärd i praktiken snarast motverka syftet, samt medföra andra nackdelar. Kommittén föreslår andra sätt att göra förvaltningen tydligare och mer överskådlig.

Kommitténs förslag: Förvaltningskommittén föreslår att regeringen tar fram tydliga beskrivningar av myndigheterna och myndighetsstrukturen. Ett första steg bör vara att förbättra det allmänna myndighetsregistret.

Enligt vårt direktiv syftar Förvaltningskommitténs översyn bland annat till att få till stånd en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur. Det är förstås en subjektiv fråga vad som krävs för att göra strukturen tillräckligt överskådlig. Å ena sidan kan man hävda att utvecklingen mot allt färre myndigheter i sig gör strukturen mer överskådlig, särskilt om man jämför med situationen i början på 1990-talet då det fanns mer än tre gånger så många myndigheter. Men man kan likaväl påstå att det vara nog så svårt att få en tydlig bild av en struktur med runt 400 myndigheter. För det talar inte minst den förvirrade debatt som ibland förs om ur många myndigheter som finns och hur strukturen har utvecklats.

Som kommittén har konstaterat finns det inget självklart sätt att avgränsa det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter.⁹⁸ Vilka verksamheter som ska bedrivas av myndigheter i en utvecklad och modern stat måste ytterst avgöras av politiska värderingar. Den svenska myndighetsstrukturen är knappast påtagligt mindre avgränsad eller överskådlig än den i andra utvecklade länder. Sannolikt kommer vi också i framtiden att ha en relativt stor och brokig skara av myndigheter, även om vissa av de nuvarande verksamheterna har avvecklats och nya kommit till. Det är förstås fullt möjligt att organisera det statliga åtagandet inom ramen för betydligt färre och större myndigheter, vilket i en snäv mening skulle göra strukturen mer

⁹⁸ Se avsnitt 2.1 i betänkandet och bilaga 2.

överskådlig. Men att driva den linjen långt skulle motverka syftet, eftersom det då blev ännu svårare för medborgarna att veta vad de olika myndigheterna gjorde. Till det kommer andra nackdelar, som att det skulle uppstå mängder av målkonflikter och att myndigheterna skulle bli svåra att styra. Men om det inte går att göra myndighetsstrukturen tillräckligt enkel i sig så finns det andra sätt att göra den tydligare och mer överskådlig. Förvaltningskommitténs förslag om bl.a. att använda tydligare och mer enhetliga namn och benämningar på myndigheterna har just det syftet.⁹⁹

Utöver det finns det goda möjligheter att presentera myndigheterna och myndighetsstrukturen på ett tydligt och lättillgängligt sätt.

En bra utgångspunkt borde vara att utgå från det allmänna myndighetsregistret, som Statistiska centralbyrån enligt förordningen (2007:755) ska hålla tillgängligt på Internet sedan den 1 januari 2008. Kommittén konstaterar dock att registret nästan ett år senare fortfarande har så stora brister att det i praktiken är oanvändbart för att ge en korrekt bild av myndighetsstrukturen. Men bristerna går att åtgärda utan stora kostnader, så att registret kan utvecklas till en värdefull hjälp för alla som vill ha information om myndigheterna och myndighetsstrukturen.

Till att börja med måste registrets innehåll vara korrekt. Fortfarande i mitten av oktober 2008 saknades vissa myndigheter i registret, samtidigt som det innehöll uppgifter om myndigheter som har lagts ned. Först och främst måste därför innehållet rättas och en rutin skapas för att hålla det aktuellt. Därefter finns en rad förändringar som skulle behövas för att göra registret mer tillgängligt och användbart för den som vill ha information om myndigheterna och myndighetsstrukturen. Det handlar bland annat om att tillföra olika fakta om myndigheterna, samt göra det möjligt att sortera dem enligt olika indelningar, till exempel departement, Cofog eller andra klassificeringar, liksom efter antalet anställda, anslagens storlek, ledningsform eller geografiskt. Registret skulle också kunna kompletteras med en fylligare beskrivning av de olika myndigheternas uppgifter, organisation etc., antingen på Internet eller som en tryckt publikation som publicerades med lämpliga intervall.

Ett myndighetsregister av det slaget skulle tjäna flera syften. Ett är att ge medborgarna en bättre möjlighet att skaffa en bild av

⁹⁹ Se avsnitt 2.5 i betänkandet och bilaga 7.

myndighetsstrukturen och de enskilda myndigheterna – vilket är högst rimligt, eftersom de ytterst äger och som skattebetalare finansierar myndigheternas verksamhet. Ett annat syfte är att förse politiker, debattör och journalister med ett korrekt underlag, vilket skulle främja en saklig debatt om myndigheterna och deras verksamhet. Dessutom skulle ett bra myndighetsregister vara till stor nytta för myndigheter och utredningar. Självklart är det bättre om skilda utredningar har tillgång till samma information om myndigheterna än om var och en använder olika uppgifter. Och det är knappast kostnadseffektivt att varje utredning som berör myndighetsstrukturen måste börja med att konstruera sitt eget aktuella myndighetsregister.

2.7 Kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning

Kommitténs bedömning: Två av de viktiga frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare till myndigheterna.

Det finns anledning att särskilt lyfta fram frågan om den nuvarande och framtida kompetensförsörjningen av chefer i myndigheterna. Förvaltningskommittén vill här peka på betydelsen av att myndigheterna har chefsutvecklingsprogram och chefpolicy dels för att utveckla och behålla goda chefer och ledare, dels för att attrahera, rekrytera och utveckla chefer.

Förvaltningskommittén bedömer därutöver att kompetensutvecklingen i staten på EU-området behöver samordnas och förstärkas.

Kommitténs förslag: Att myndigheterna i sitt rekryteringsarbete i större utsträckning ska gå ut och möta studenter på universitet och högskolor. Myndigheterna behöver i större utsträckning skapa intresse för sin verksamhet samt erbjuda studenter praktikplats under studietiden.

Att statliga förvaltningsmyndigheter som har behov av att rekrytera personal kan överväga att, enskilt eller i samarbete med varandra, erbjuda nytexaminerade studenter att arbeta som aspiranter vid myndigheterna. Det kan vara alltifrån att skapa

möjligheter för de nyutexaminerade att på en övergripande nivå lära känna verksamheten i sin helhet och dess villkor mer ingående än vid ett vanligt introduktionsprogram till mer verksamhetsinriktad utbildning.

Regeringen bör fastställa riktlinjer för kompetensutveckling inom EU-området. Regeringskansliet bör samverka systematiskt med myndigheterna om EU-kompetensutveckling.

Kompetensförsörjningen för EU-arbetet i Regeringskansliet och myndigheterna bör samordnas. Erfarenhet från EU-arbete på unionsnivå och nationellt bör premieras. Personalutbytet i förvaltningen, såväl inom som utom riket, bör förstärkas och systematiseras.

En av de utmaningar som statsförvaltningen står inför är generationsväxlingen bland de anställda. Andelen anställda inom staten som är 55 år och äldre har ökat. År 2007 var 29 procent av de anställda 55 år och äldre, jämfört med 25,3 procent 2002. Samtidigt har andelen anställda under 35 år minskat något och andelen över 65 år stigit rejält, dock från en låg nivå. I övrigt är åldersstrukturen förhållandevis jämn. År 2008 var 240 600 personer anställda i den statliga sektorn. Under 2008–2017 beräknas cirka 57 400 personer i statsförvaltningen uppnå pensionsåldern. Antalet förväntas stiga från cirka 3 900 år 2008 och nå ett maximum på cirka 6 900 år 2013.¹⁰⁰

Förvaltningskommittén instämmer i finansutskottets uttalande att statens personalpolitik har en strategiskt viktig roll i utvecklingen av en högeffektiv statsförvaltning med bibehållet högt medborgerligt förtroende för den statliga verksamheten.

Myndigheternas förmåga att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla skickliga och motiverade medarbetare påverkar deras möjlighet att utföra sina uppdrag. Om kompetensbehovet vid statliga myndigheter kan sägas att statliga arbeten kräver generellt högre utbildningsnivå och betydligt mer lärotid och introduktionsutbildning än arbeten på den övriga arbetsmarknaden.¹⁰¹

Ansvar för att genomföra den statliga arbetsgivarpolitiken har till stor del delegerats till de statliga myndigheterna. Det innebär att myndigheterna, utifrån sina uppgifter, har en betydande frihet i frågor som bl.a. lönebildning och kompetensförsörjning.

¹⁰⁰ Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen, utgiftsområde 2.

¹⁰¹ Arbetsgivarverket (2008a).

Regeringens mål för de statliga arbetsgivarfrågorna¹⁰² är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att statsförvaltningen har den kompetens som behövs för att åstadkomma det efterfrågade resultatet. Regeringen prioriterar bl.a. att:

- reformera utnämningsspolitiken med utgångspunkt i regeringens stadgade att vid utnämningar bara fästa vikt vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet,
- minska löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten,
- öka den etniska och kulturella mångfalden i staten,
- intensifiera arbetet med att förebygga och minska ohälsan i staten, och
- utveckla en offentlig myndighetskultur, ett offentligt etos, inom statsförvaltningen.

Förvaltningskommittén kan konstatera att sjukfrånvaron i statsförvaltningen minskar och att löneskillnader mellan kvinnor och män minskar, men att det fortfarande finns oförklarade löneskillnader mellan kvinnor och män. Dessutom ökar andelen anställda i statsförvaltningen som har utländsk bakgrund. Utvecklingen går alltså i rätt riktning men det är fortfarande mycket kvar att göra i dessa viktiga frågor.

Myndigheterna arbetar på olika sätt med att trygga kompetensförsörjningen utifrån verksamhetens behov och de bedömer att kompetensförsörjningen i huvudsak fungerar väl.¹⁰³ Även om det för närvarande inte verkar vara något påtagligt problem med myndigheternas kompetensförsörjning är det, enligt regeringen, angeläget att de statliga arbetsgivarna fortsätter att arbeta för att attrahera yngre arbetskraft mot bakgrund av generationsväxlingen och behovet av personalförsörjning framöver. Regeringen anser att de statliga arbetsgivarna måste utveckla sin förmåga att marknadsföra staten som arbetsgivare. Förvaltningskommittén instämmer i detta.

Förvaltningskommittén anser att det finns anledning att se över och analysera kompetensbehovet i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen befinner sig i och står inför. Det handlar om förändringar som har att göra med samhällsutvecklingen och de

¹⁰² www.regeringen.se, statliga arbetsgivarfrågor, arbetsgivarpolitik, 2008-11-14.

¹⁰³ Prop. 2008/09:1.

olika arbetsmarknadssektorernas nuvarande och kommande kompetensbehov. Med andra ord gäller det frågan om hur konkurrensen om arbetskraften kommer att se ut och om den statliga förvaltningen har den konkurrenskraft som behövs. Det finns ytterligare ett antal viktiga frågor att genomlysas i detta arbete. Till exempel om utbildningssystemet producerar de kompetenser som behövs nu och i framtiden eller om det behöver förändras i någon riktning? Hur påverkas vi av medlemskapet i EU, statsmakternas beslut om det statliga åtagandet och kraven på effektiviseringar och besparingar, m.m.?

Två av de viktiga frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen är dels kompetensförsörjningen av chefer, på myndighetschefsnivå och i myndigheterna, dels nyrekrytering av unga medarbetare till myndigheterna.

Kompetensförsörjning – chefer

Cheferna i statsförvaltningen är chefer ledare och arbetsgivarföreträdare – och har en nyckelroll i den strategiska kompetensförsörjningen.

Syftet med utnämningsspolitiken är, enligt regeringen, att i en process som präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet finna de bäst lämpade cheferna för varje myndighet. Förvaltningskommittén anser att det är viktigt att regeringen fortsätter att utveckla utnämningsspolitiken och processen vid rekrytering av myndighetschefer i enlighet med denna ambition. Regeringen har för avsikt att ta fram en särskild chefpolicy som behandlar frågor om bl.a. rekrytering och utveckling av statliga myndighetschefer. Förvaltningskommittén välkomnar en sådan chefpolicy.

Förvaltningskommittén anser också att en tydlig arbetsgivarroll på alla chefsnivåer i organisationen och ett väl utvecklat chefs- och ledarskap är centrala framgångsfaktorer för verksamheten. Gott ledarskap och god arbetsmiljö skapar stimulerande, kreativa och attraktiva arbetsplatser. Det bekräftas bl.a. av Arbetsgivarverkets undersökning av arbetsmiljön i den statliga sektorn som visar att ett förbättrat ledarskap – men även medarbetarskap – generellt är mer betydelsefullt för arbetsmiljön på de flesta statliga arbetsplatser än ytterligare satsningar på de fysiska arbetsmiljöfaktorerna.

Förvaltningskommittén anser att det finns anledning att särskilt lyfta fram frågan om den nuvarande och framtida kompetens-

försörjningen av chefer i myndigheterna. För statliga chefer med ledningskompetens var medelåldern år 2007 cirka 50 år. Andelen fyrtilialister bland statsanställda med ledningskompetens var år 2007 cirka 23,5 procent medan andelen fyrtilialister bland de övriga statsanställda låg kring 19,5 procent.¹⁰⁴ Det betyder, enligt Förvaltningskommitténs bedömning, att chefsförsörjningen är och under de närmaste åren kommer att vara en av de viktigare kompetensförsörjningsfrågorna i statsförvaltningen. Förvaltningskommittén vill här peka på betydelsen av att myndigheterna har chefsutvecklingsprogram och chefspolicy dels för att utveckla och behålla goda chefer och ledare, dels för att attrahera, rekrytera, men även utveckla chefer. Chefsutvecklingsprogram är dessutom viktiga för att myndigheterna ska kunna ha en bred rekryteringsbas för sin chefsförsörjning, både internt i myndigheten och externt. Det är även viktigt för myndighetens rekrytering av arbetskraft i ett mer generellt perspektiv, inte minst eftersom en av de faktorer som är viktiga för unga studerandes framtida val av arbetsgivare är just möjligheten till karriär och utveckling.

Positivt att arbeta i statsförvaltningen. . .

Förvaltningskommitténs bedömning är att det är mycket som pekar på att det är generellt positivt att arbeta i statsförvaltningen. Det tycker i alla fall de redan anställda.¹⁰⁵ De upplever – sammantaget och i större utsträckning – sitt arbete mer positivt än sysselsatta i allmänhet. Det gäller särskilt den fysiska arbetsmiljön, men en större andel än i övrigt på arbetsmarknaden tycker också att de har ett omväxlande, obundet och meningsfullt arbete som de i det stora hela är nöjda med. Sex av tio anställda i statsförvaltningen säger att arbetet ger dem möjlighet att lära nytt och utvecklas i arbetet varje vecka. Det är signifikant fler än bland samtliga sysselsatta.

Bara i ett avseende anser anställda i statsförvaltningen att deras arbetssituation är mer negativ jämfört med andra sysselsatta – en större andel anser att de har för svåra arbetsuppgifter. Samtidigt anser de att de har större möjligheter att få hjälp och stöd från arbetskamrater och chefer än samtliga anställda på arbetsmarknaden.

Anställda i statsförvaltningen är också mer nöjda med sina arbetstider än anställda på arbetsmarknaden i sin helhet. De kan

¹⁰⁴ Arbetsgivarverket (2008b).

¹⁰⁵ Se Arbetsgivarverket (2008a).

också i större utsträckning bestämma över när och hur olika arbetsuppgifter ska utföras. De är med och beslutar om hur det egna arbetet ska läggas upp och har bättre möjligheter att bestämma över sina arbetstider och sin arbetstakt.

. . . men de unga föredrar andra sektorer på arbetsmarknaden

Möjligheterna att klara kompetensförsörjningen beror på hur attraktiv arbetsgivaren är för dels de redan anställda, dels de potentiella arbetstagarna. Enligt Arbetsgivarverkets undersökning som riktade sig till studerande i åldersgruppen 20 till 25 år kom det fram en rad faktorer som är viktiga för ungdomar när de väljer arbetsplats. Den viktigaste faktorn är stimulerande arbetsuppgifter. Därefter kom i fallande ordning trevliga arbetskamrater, hög lön, att kunna bidra till samhällsutvecklingen, att kunna balansera föräldraskap och arbete samt jämställdhet och mångfald.

I valet av arbetsmarknadssektor är förstahandsvalet för de flesta att arbeta i den privata sektorn. Bara 13 procent skulle välja den statliga sektorn i första hand. Däremot var den statliga sektorn det mest populära andrahandsvalet. Som tredjehandsval var kommuner och landsting vanligast.

Fackförbundet ST har gjort en liknande undersökning.¹⁰⁶ Av den framgick att på fem av sju områden, som rankas som viktigast för studenterna vid val av arbetsgivare, får staten värden som är sämre än privata företag.

De privata arbetsgivarna anses erbjuda mer intressanta arbetsuppgifter, personlig utveckling, hög lön, möjlighet till karriär och flexibel arbetstid. ST konstaterar att privata företag har ett betydligt bättre utfall när studenterna beskriver sina associationer av ”dröm-arbetsgivaren”. Privata arbetsgivare anses inte bara erbjuda, utan ses även som en garant för hög lön, bra förmåner, möjlighet till karriär och utmaningar i arbetet. Staten däremot uppfattas som en trygg arbetsgivare som ger goda möjligheter till balans mellan arbete och privatliv. Det är, enligt ST, inga dåliga värden som studenterna associerar statsförvaltningen med, men det räcker uppenbarligen inte. Enligt ST måste staten bli bättre på att motsvara förväntningarna på de områden som studenterna rankar högst nämligen löne- och karriärfrågor.

¹⁰⁶ ST (2007).

Vad behöver staten erbjuda för att attrahera yngre medarbetare?

I sin strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken åren 2007–2010 konstaterar Arbetsgivarverket att de yngre medarbetare som träder in på arbetsmarknaden i dag i högre grad är individualister och mer benägna att röra sig på arbetsmarknaden än tidigare generationer. Därmed kommer arbetsgivarna inte bara behöva erbjuda sina medarbetare intressanta arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter, utan även mer flexibla och individuella anställningsvillkor för att passa olika åldrar och personliga förutsättningar.

Vid en analys av vad de unga studenterna värdesätter mest hos sina framtida arbetsgivare och vad Arbetsgivarverkets undersökning av vad anställda i statsförvaltningen och övriga anställda säger om sin arbetsmiljö, är Förvaltningskommitténs bedömning att myndigheterna i statsförvaltningen i vissa avseenden redan verkar ha de kvaliteter som de unga studenterna frågar efter. Dock finns det andra kvaliteter som behöver utvecklas. Förvaltningskommittén vill särskilt framhålla betydelsen av det goda ledarskapet och det goda medarbetarskapet för möjligheterna att rekrytera den personal som behövs i verksamheterna.

Förvaltningskommittén bedömer att mycket handlar om att de statliga myndigheterna behöver nå ut till de unga studenterna för att presentera sin verksamhet och anställningsvillkoren. Möjligheten att nå ut till de unga potentiella arbetstagarna handlar till stor del om vilka informationskanaler myndigheterna använder i sin rekrytering och information i övrigt om sin verksamhet. Myndigheterna behöver generellt bli bättre på att presentera sig som arbetsgivare.

Hur vill då studenterna få information från potentiella arbetsgivare om syftet är att öka intresset för att arbeta hos dem? Enligt resultaten av Arbetsgivarverkets undersökning är praktik, arbetsmarknadsdag och personlig kontakt bra sätt att nå de studerande. Att bara annonsera på Internet, i tidningar m.m. ökar intresset hos mindre än en fjärdedel av tillfrågade studenterna. Förvaltningskommittén anser att det finns anledning att ta hänsyn till detta. Personlig kontakt med en arbetsplats och personlig kontakt med representanter för en arbetsplats är, enligt undersökningen, ett bra sätt att skapa en god rekryteringsgrund bland studenterna.

Som en del i myndigheternas rekryteringsarbete föreslår Förvaltningskommittén att statliga myndigheter i större utsträckning ska ta kontakt med studenter på universitet och högskolor för att profilera sig och skapa intresse för sin verksamhet samt erbjuda

studenter praktikplats under studietiden. Förvaltningskommittén föreslår även att statliga förvaltningsmyndigheter som har behov av att rekrytera personal kan överväga att, enskilt eller i samarbete med varandra, erbjuda nyutexaminerade studenter att arbeta som aspiranter vid myndigheten eller myndigheterna. Det kan vara alltifrån att skapa möjligheter för de nyutexaminerade att på en övergripande nivå lära känna verksamheterna i sin helhet och dess villkor mer ingående än vid ett vanligt introduktionsprogram, till mer verksamhetsinriktad utbildning.

Kompetensförsörjningen och EU

Det stora flertalet myndigheter ansåg sig i Kommerskollegiums undersökning 2004 ha blivit bättre på att hantera EU-frågor allmänt, genom att ha stärkt kompetensen och kompletterat med fungerande praxis och effektiva rutiner.¹⁰⁷ Flertalet av de tillfrågade myndigheterna ansåg att de fortfarande hade begränsad eller till och med bristande kompetens inom EU-rätten, även om många hade gjort förbättringar. De flesta myndigheterna saknade en plan för kompetensutveckling i EU-frågor. Breda utbildningsinsatser gjordes över lag inför både EU-inträdet år 1995 och EU-ordförandeskapet år 2001, men därefter tycktes ambitionsnivån ha sänkts. Genomgående verkade grunden vara att lära sig genom egna erfarenheter. Ett antal myndigheter hade dock ha insett att kompetensen i organisationen var otillräcklig. Några myndigheter har startat eller planerat utbildningsprogram, i första hand för nyanställda. En indikator som togs fram var statistik från ”Forum Europa” över deltagande i gemensamma kurser. Myndigheter med hög grad av europaintegration och med stor volym på föreskriftsarbete med EU-rättsliga aspekter var väl representerade i statistiken.

Förvaltningskommittén menar att kompetensutvecklingen i staten på EU-området behöver samordnas och förstärkas.¹⁰⁸

Vi har sett ett behov av erfarenhets- och kunskapsutbyte för att få till stånd tidigare initiativ och ett bättre genomförande av EU-rättsakter. Att det i EU-arbetet uppstår ”enklaver i staten” (Vifell 2006)

¹⁰⁷ Kommerskollegium (2005).

¹⁰⁸ Förvaltningskommittén noterar att regeringen avser att stärka den strategiska kompetensförsörjningen genom att ett råd för stöd i dessa frågor inrättas den 1 januari 2009. Rådet ska utgöra ett stabstöd åt regeringen och får bl.a. ansvar för att tillhandahålla sådana EU-utbildningar som Verva hittills har tillhandahållit. Det handlar alltså om en annan typ av utbildningar än som avses här.

måste motarbetas systematiskt. Insikterna om hur EU-medlemskapet påverkar förvaltningen behöver också fortfarande förbättras på många håll.

Myndigheterna kan emellertid inte förväntas att klara detta var för sig på ett sätt som är optimalt för helheten – det är inte heller deras uppdrag. Regeringen bör därför här ta ett betydligt större ansvar, särskilt som grunden för ett framgångsrikt EU-arbete är ett gott och nära samarbete emellan departementen och förvaltningsmyndigheterna. Vi har redan konstaterat att statsråden och departementen ofta är beroende av sina myndigheter när de utarbetar ståndpunkter och företräder Sverige i olika beslutsorgan inom unionen. Regeringen måste alltså kunna dra på myndigheternas resurser – såväl myndigheten allmänt som enskilda tjänstemän – i EU-arbetet, vilket som sagt är ett avsteg från den tudelade statsförvaltningens vanliga arbetsformer. Vilka krav som ställs bör därför klargöras.

Det krävs en långsiktig kompetensutveckling och rekryteringspolitik för att den nödvändiga kompetensen ska finnas till hands för EU-arbetet. Regeringen måste ställa krav och planera arbetet långsiktigt, för att minska personberoendet i EU-arbetet. Erfarna tjänstemän är oundgängliga för ett effektivt EU-arbete, men en sådan kader tar lång tid att bygga upp och en medveten personalpolitik för att behålla. EU-kompetens måste värdesättas, i synnerhet erfarenhet från svenska representationen i Bryssel och EU-institutionerna. Möjligheterna till karriär måste vara synliga och attraktiva. I dagsläget tas inte EU-kompetensen till vara i statsförvaltningen i tillräcklig utsträckning. Exempelvis fann Statskontoret i en undersökning år 2001 att Sverige inte utnyttjar den resurs som nationella experter i kommissionen utgör.¹⁰⁹ Att bilden fortfarande är densamma bekräftas av en uppföljning som Utvecklingsrådet för den statliga sektorn gjorde år 2006.¹¹⁰

Säkerligen krävs därför såväl tydlig styrning i instruktioner och regleringsbrev, som en fortlöpande dialog och ett strategiskt samarbete. Det ligger nära till hands att anta att en organiserad samverkan om kompetensutveckling och rekrytering, liksom kompetensutbyte, mellan departementen och ”deras” myndigheter skulle borga för högre effektivitet och bättre resultat. I synnerhet borde ett förstärkt och organiserat personalutbyte dem emellan ge bättre kontinuitet, förstärkt institutionellt minne och därmed minskat personberoende. Personalplaneringen i EU-arbetet i departement

¹⁰⁹ Statskontoret (2001).

¹¹⁰ Utvecklingsrådet (2006).

och myndigheter kan inte vara oberoende av varandra. Det ömsesidiga beroendet är uppenbart, liksom de möjliga vinsterna av samordning och samarbete.

Regeringen bör fastställa riktlinjer för kompetensutveckling inom EU-området och ställa krav på att myndigheterna tar fram egna strategier utifrån dem. Regeringen bör mer systematiskt samverka med myndigheterna om EU-kompetensutveckling, med gemensamma insatser som genomförs löpande, inte i enstaka och tillfälliga satsningar.

Personalplaneringen i Regeringskansliet och myndigheterna bör ta hänsyn till de krav som EU-arbetet ställer inom de olika sektorerna som helhet. Regeringen bör klargöra att myndigheterna behöver täcka en del av Regeringskansliets kompetensbehov och i vilken form och utsträckning som det förväntas. Kraven bör framgå av styrdokumentet och tillämpningen diskuteras löpande, inte minst i myndighetsdialogen.

Kompetensförsörjningen måste ses som en helhet för att få bästa resultat. Karriärplaneringen måste ordnas så att de premieras som skaffar sig erfarenhet från så många delar av EU-förvaltningen som möjligt: departement, myndigheter, Brysselrepresentationen samt EU:s institutioner och myndigheter. En möjlighet är att införa ett organiserat och fortlöpande system för personalutbyte i förvaltningen såväl inom som utom riket.

2.8 Värdegrundsarbete i statsförvaltningen

Kommitténs bedömning: Den svenska statsförvaltningen har redan ett offentligt etos eller en värdegrund för de anställda i statsförvaltningen, i form av grundlagarna, brottsbalken, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, sekretesslagen, lagen om statsbudgeten och den föreslagna språklagen. Det finns därför inte behov av att utarbeta något nytt. Däremot finns det behov av att sammanställa den redan existerande värdegrunden i ett dokument.

Statstjänstemän arbetar ytterst på medborgarnas uppdrag. De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt rollen som statstjänsteman. Ett gemensamt värdegrundsdokument underlättar arbetet med att bevara och stärka ett offentligt etos. Det stärker en gemensam medborgarorienterad grundsyn inom statsförvalt-

ningen, och är till hjälp för de olika myndigheterna i deras arbete med att utveckla egna värdegrundsdokument som är anpassade till den verksamhet som myndigheten bedriver. Enligt Förvaltningskommittén är det viktigaste att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande inom varje myndighet. Det avgörande är arbetet med att föra ut värdegrunden i organisationen och hålla den levande.

Kommitténs förslag: I en lag om statlig förvaltning erinras om vissa gemensamma förutsättningar för all statlig verksamhet som iakttagande av opartiskhet och saklighet samt att en gemensam värdegrund är utgångspunkt för arbetet i den statliga förvaltningen.

Regeringen utformar den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen.

Regeringen ger cheferna för de statliga förvaltningsmyndigheterna i uppdrag att se till att myndighetens anställda är väl förtrodda med den gemensamma värdegrunden. Den gemensamma värdegrunden bör dessutom ingå i varje nyanställd statstjänstemans introduktionsutbildning.

Regeringen ger cheferna för de statliga förvaltningsmyndigheterna i uppdrag att vid behov och som ett komplement även utforma en myndighetsanpassad värdegrund.

I budgetpropositionerna för år 2008 respektive år 2009 anför regeringen att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt rollen som statstjänsteman. Regeringen anför att:

De anställda i statsförvaltningen arbetar ytterst på uppdrag av medborgarna. Det är av största vikt att arbetet sker med utgångspunkt i grundläggande värden som medborgarorientering, rättsäkerhet och effektivitet. I arbetet med att förbättra styrningen samt effektivisera och utveckla den statliga verksamheten ska dessa värden värnas. Myndigheternas bemötande av allmänheten ska i alla lägen kännetecknas av värdighet och respekt. Kunskapen om bestämmelser om yttrandefrihet, meddelarfrihet, offentlighet och sekretess ska vara hög.¹¹¹

Enligt regeringens bedömning finns det anledning att stärka de statsanställdas kunskap om och förståelse för grundläggande värden i

¹¹¹ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 2.

förvaltningen. Regeringen aviserade därför att den kommer att ta initiativ för att tydliggöra statstjänstemännens roll och ansvar. Enligt regeringen är detta viktigt inte minst med tanke på den generationsväxling som pågår.

I ett tal med rubriken "Tillgänglighet och förtroende är a och o för förvaltningen" vid regeringens förvaltningspolitiska seminarium i november 2008 sade kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell att regeringen vill

/.../att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Det ska vara kristallklart för alla 240 000 statsanställda vad som kännetecknar statstjänstemannarollen. Som statstjänsteman arbetar man ytterst på uppdrag av medborgarna. Det ska inte råda något tvivel om tjänstemännens oväld. Likabehandling ska gälla i praktiken. Återigen: Tillit och förtroende är viktiga värden i statsförvaltningen.

De etiska frågorna är viktiga, inte minst i mötet med allmänheten och mot bakgrund av det pågående generationsskiftet inom statsförvaltningen.

/.../

Det är ni chefer som är centrala förmedlare av våra grundläggande värderingar och det är ni som legitimerar och kan skapa arenor så att diskussionen om de etiska frågorna hålls levande vid myndigheterna. Ni ansvarar för att nyanställda får den introduktion som behövs, att tjänstemännens integritet och självständighet säkerställs samt att det råder en sund arbetsmiljö med ett öppet arbetsklimat som uppmuntrar till civilkurage och mod att ifrågasätta.

I budgetpropositionen för år 2009 aviserade regeringen även att ett tvåårigt projekt om offentligt etos i statsförvaltningen kommer att börja förberedas under året. Projektet är avsett att pågå under åren 2010 och 2011. Kompetensrådet för utveckling i staten ska svara för att genomföra projektet.¹¹²

Det viktigaste en anställd i statsförvaltningen har att rätta sig efter står i grundlagarna. Men det är, förutom grundlagen, inte bara lagen om offentlig anställning som innehåller viktiga regleringar för anställda i statliga myndigheter. Andra gemensamma föreskrifter finns i brottsbalken, förvaltningslagen, sekretesslagen, och lagen om statsbudgeten. Dessutom bereder regeringen för närvarande en ny lag – en språklag – som, om den inrättas, kommer att skärpa kraven på att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

Regeringsformen ger uttryck för särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning och hur den offentliga

¹¹² Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2.

makten ska utövas. Den tjänar som ledande riktmärke inte minst för den offentliga förvaltningen.¹¹³

I portalparagrafen i regeringsformens inledande kapitel slås principen om all maktutövnings lagbundenhet fast. Principen gäller domstolar, förvaltningmyndigheter, riksdagen och regeringen. Samma syfte har den sista paragrafen i samma kapitel. Den bestämmer att domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och andra som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen – i sin verksamhet – ska ta hänsyn till allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.¹¹⁴

Föreskrifterna i regeringsformen visar också att förvaltningsmyndigheternas verksamhet är tänkt att regleras genom normer i lagar, förordningar eller andra föreskrifter. Det framgår även att riksdagen genom lagar får ge förvaltningsmyndigheterna makt och befogenhet att fatta bindande beslut för enskilda personer och att tillämpa maktbefogenheter mot dem.

I regeringsformens första kapitel behandlas demokratibegreppet även i ett vidare perspektiv, i den paragraf som även kallas program- och målsättningsstadgandet. Den ger uttryck för särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning. Den är avsedd att tjäna som ett ledande riktmärke inte minst för den offentliga förvaltningen. Medmänsklighet ska prägla förhållandet till den enskilda medborgaren.¹¹⁵

Som ett slags ”nödventil” ger regeringsformen myndigheterna en lagprövningsrätt, som innebär att de inte ska tillämpa regler som strider mot grundlagarna. Lagstiftaren har alltså förutsett att sådana situationer skulle kunna uppstå. Om en myndighet finner att en föreskrift står i strid med bestämmelserna i en grundlag eller i en annan överordnad författning eller att den inte har kommit till på rätt sätt, får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, gäller det här endast om felet är uppenbart.¹¹⁶

Enskilda tjänstemän har t.ex. både rätten och skyldigheten att anmäla att de tycker att ett beslut i ett ärende som de är inblandade i är fel.

Regeringsformen förutsätter även att vissa frågor som rör anställda i statsförvaltningen regleras offentlighetsrättsligt. Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hän-

¹¹³ Wennergren (2008).

¹¹⁴ 1 kap. 9 § RF.

¹¹⁵ Wennergren (2008).

¹¹⁶ 11 kap. 14 § RF.

seenden än som berörs i regeringsformen ska finnas i lagar.¹¹⁷ Det gäller för alla anställda i statsförvaltningen oberoende av vilka arbetsuppgifter de utför. Grundlagens krav ska vara en utgångspunkt för regleringen och genom att använda lagstiftningen som styrmedel kan riksdagen och regeringen markera de särskilda krav på statlig anställning som behövs för att genomföra en bra statlig verksamhet.

Syftet med en särskild reglering för anställda i statsförvaltningen är att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande i statlig verksamhet. Sådana föreskrifter finns främst i lagen om offentlig anställning och brottsbalkens regler om tjänsteansvar.

Varje anställningsavtal innehåller förutom arbetskyldighet även en lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. Den grundläggande regeln är att en arbetstagare inte får skada arbetsgivaren.

De anställda i staten arbetar på medborgarnas uppdrag

De statliga myndigheterna och deras anställda arbetar ytterst på medborgarnas uppdrag. Statsförvaltningen arbetar under lagarna och delvis med andra mål och på andra villkor än den privata sektorn. Myndigheter har en rad maktbefogenheter, men också begränsningar i sina befogenheter, som ett företag eller leverantör inte har.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg att det är viktigt att säkerställa att alla anställda i statsförvaltningen väl känner till de värden som är specifika för statsförvaltningen.¹¹⁸ De gemensamma nämarna för statens tjänstemän måste lyftas fram och framhållas. Kommissionen avstod dock från att lägga fram något förslag till etisk kod eller andra specifikt värderelaterade åtgärder. Kommissionen hänvisade till utbildning och till myndigheternas egna åtgärder.

¹¹⁷ 11 kap. 10 § RF.

¹¹⁸ SOU 1997:57.

Regeringen

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen, där den Förvaltningspolitiska kommissionens förslag behandlades instämde regeringen i kommissionens uppfattning och upprepade att:

Statsförvaltningen är /.../ en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Arbetstagarna inom förvaltningen – statstjänstemännen – har självfallet därför en nyckelroll i samhället /.../ detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgarna och därtill finansieras med skattemedel. En anställning inom statsförvaltningen innebär således mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren /.../ Regeringen vill särskilt betona vikten av att insikten om denna roll hålls levande inom förvaltningen.¹¹⁹

Regeringen aviserade samtidigt ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Några konkreta åtgärder eller författningsförslag lades emellertid inte fram, utan i stället överlämnade regeringen frågan till respektive myndighetschef med orden:

Myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens betydelse /.../ regeringen (anser) inte att införande av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet. Regeringen ser detta som mycket angeläget. I en del fall kan det även vara önskvärt att det tas fram etiska riktlinjer för verksamheten. Det ankommer dock på respektive myndighet att bedöma om det inom dess speciella verksamhetsområde finns behov av sådana riktlinjer.¹²⁰

Riksdagen instämde i regeringens bedömning.¹²¹

¹¹⁹ Prop. 1997/98:136, avsnitt 6.3.

¹²⁰ Prop. 1997/98:136, avsnitt 6.3.

¹²¹ Bet. 1997/98:KU31, Statlig förvaltningspolitik.

Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Värdefrågorna spelade en framträdande roll i det förvaltningspolitiska handlingsprogram som lades fram år 2000.¹²² I handlingsprogrammets avsnitt om grundläggande värden och förutsättningar konstateras inledningsvis att:

Målen för 2000-talet är en statsförvaltning som med höga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är tillgänglig och tillmötesgående. Den har medborgarnas fulla förtroende och ger näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar.

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

Det sägs vidare att allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och myndigheternas arbete är en viktig demokratifråga. Insikten om de krav på kompetens och saklighet som rollen som statsanställd medför ska alltid hållas aktuell. Samtidigt slås fast att det är myndigheterna själva som har ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs för uppgiften, inklusive kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet.

Demokratiutredningen

Strax innan det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet presenterades år 2000 lämnade Demokratiutredningen sitt slutbetänkande.¹²³ Utredningen lyfte fram att statsförvaltningen innehåller ett antal olika inneboende konflikter som måste hanteras av förtroendevalda och anställda. Beroende på vilken verksamhet det handlar om står statstjänstemännen i sitt dagliga arbete inför dessa konflikter i olika stor utsträckning. Statsförvaltningen befinner sig i:

en miljö av konflikter mellan mål som var och en för sig är viktiga. Å ena sidan ska demokratiska värden förverkligas; politisk demokrati och offentlig etik. Å andra sidan ska ekonomiska värden skapas; rationalitet, produktivitet och effektivitet. Varje offentligt system ska vårda denna

¹²² Justitiedepartementet (2000).

¹²³ SOU 2000:1.

helhet. Det är ett mångdimensionellt medborgarperspektiv på sådana angelägenheter som bedrivs med medborgarnas skattemedel. Demokratiska värderingar och etiska principer är lika viktiga när andra aktörer övertar offentligfinansierad verksamhet.

Det gäller exempelvis meddelarfriheten. För att hantera ansvaret klokt, med medborgarnas bästa för ögonen, måste stora ansträngningar göras för att utveckla personalens känsla för ett offentligt etos. Det innebär bl.a. att staten som arbetsgivare fortlöpande måste värna om att skapa sådana arbetsförhållanden att statstjänstemännens integritet och självständighet inte motarbetas utan tas till vara och uppmuntras. De statsanställda måste få vara förebilder /.../¹²⁴

Demokratiutredningen visade även på att förändringarna i styrningen av vissa verksamheter har medfört att anställda i statsförvaltningen känner sig utlämnade i vissa beslutssituationer. Utredningen använde ramlagstiftningen som exempel och sade att:

Ramlagarna har kommit till för att den enskildes situation ska kunna beaktas i tillämpningen i det speciella fallet. Detaljreglering kan aldrig fullt ut ta om hand alla de särskilda villkor som kan gälla i ett enskilt ärende; därför ska handläggaren i det enskilda ärendet kunna påverka beslutet.¹²⁵

Utredningen pekade på att erfarenheter från bl.a. från socialförsäkringens område visar att den enskilde handläggaren känner sig utlämnad åt alltför generellt utformade regler. Det innebär att handläggarna ska klara av att för mycket av omdöme läggs på deras ansvar utan stöd av en allmänt diskuterad och accepterad etisk ram som kan ge vägledning. Denna brist kan, enligt Demokratiutredningen, i sin tur leda till allvarliga konsekvenser för den enskilda medborgaren.

Förvaltningskommitténs bedömning

Det är nödvändigt för förvaltningens legitimitet att medborgarna har förtroende för förvaltningens sätt att arbeta. Regeringens mål är att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman, dvs. för ett offentligt etos.¹²⁶ Regeringen har uttalat ambitionen att de anställdas kunskaper om och förståelse för förvaltningens

¹²⁴ A.a. s. 133.

¹²⁵ A.a. s. 133.

¹²⁶ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2.

grundläggande värden och rollen som statstjänsteman ska stärkas. Regeringen konstaterar samtidigt att för den statliga förvaltningen och dess anställda i nuläget inte finns någon samlad uppsättning normer som officiellt presenteras som ett offentligt etos. Förvaltningskommittén instämmer i detta.

Förvaltningskommittén lämnar flera förslag som syftar till att ge myndigheterna möjligheter att fungera effektivt och rättssäkert i sin roll i den parlamentariska styrningskedjan. Flera förslag syftar till att förstärka förvaltningens roll som aktiv deltagare i olika former av beslutsprocesser, en roll som är en ofrånkomlig effekt av den svenska förvaltningsmodellens uppdelning i relativt sett få och små departement å ena sidan och många och resursstarka förvaltningsmyndigheter å den andra. Till exempel föreslår kommittén att myndigheternas skyldighet att bistå regeringen med underlag för beslut om verksamhetens inriktning, policies och mål, ska lagfästas.

I detta sammanhang bör faktiska och potentiella värdekonflikter uppmärksammas. Förvaltningskommittén är medveten om svårigheten med, och kanske till och med det olämpliga i, att skapa i förväg fastslagna procedurer för problem av detta slag. Kommittén anser dock att det dokument som här föreslås bör lyfta fram såväl enskilda anställdas som myndighetsledningarnas rätt, skyldighet och möjligheter av att lyfta värdegrundsrelaterade problem till diskussion och i lämpliga fall avgörande på en högre nivå, dvs. uppåt i hierarkin. Frågor som rör värdegrunden har inte alltid enkla eller lättillgängliga svar. En utgångspunkt bör vara att tjänstemännen förväntas utöva sin aktiva roll med såväl sin egen som övriga inblandades integritet för ögonen.

Sverige har en allmän värdegrund för de anställda i statsförvaltningen i form av grundlagarna, brottsbalken, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, sekretesslagen, lagen om statsbudgeten och den föreslagna språklagen. Det är, enligt Förvaltningskommittén, naturligt att lyfta fram och sätta ljuset på de rättskällor med förarbeten och i förekommande fall – de domar – som redan i dag väl uttrycker de grundläggande krav och värderingar som ska vara vägledande för statsanstjänstemännen i deras yrkesroll. Förvaltningskommittén anser att alla anställda i staten ska ha god kunskap om dessa författningar och förståelse för vad de innebär och kräver av dem som statstjänstemän. Det finns inte behov av att införa något nytt. Ett sådant gemensamt värdegrundsdocument som kommittén föreslår syftar till att sammanställa den redan existerande värdegrunden och att underlätta arbetet med att bevara och stärka

denna. Det skulle därutöver vara till hjälp för de olika myndigheterna i deras arbete med att utveckla egna värdegrundsdokument som är anpassade till den verksamhet som myndigheten bedriver.

En anställd eller förtroendevald inom det offentliga får aldrig missbruka sin ställning. De har alla ett ansvar mot sina uppdragsgivare – medborgarna. Den gemensamma värdegrunden i våra författningar ger dock inte alltid statstjänstemannen vägledning i alla frågor – lagen ger inte alltid svar eller tydliga anvisningar.

I statsförvaltningen handlägger statstjänstemän ärenden och sköter andra uppgifter som ofta har stor betydelse för enskilda människor eller företag. En grundförutsättning är att statstjänstemannen aldrig agerar på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde tjänstemannens, myndigheternas eller statsförvaltningens saklighet och opartiskhet kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. För statstjänstemannen gäller att ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val många gånger måste ta vid.

Varje medborgare – statstjänsteman eller inte – är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Men för en statstjänsteman kan det uppstå situationer som innebär konflikter mellan dessa olika roller. Hur resonerar vi t.ex. om en statstjänsteman uppträder på ett etiskt tveksamt sätt på sin fritid, men däremot sköter sitt arbete utan anmärkning? Var kan man anse att gränsen för när en anställd i staten genom sina handlingar anses ha allvarligt skadat förtroendet för sig själv som tjänsteman och sin anställningsmyndighet? Inte heller i sådana sammanhang ger lagen alltid svar eller tydliga anvisningar.

Förvaltningskommittén anser – i likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen – att det viktigaste är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande inom varje myndighet. Det avgörande är arbetet med att föra ut värdegrunden i organisationen och hålla den levande. Det är först när medarbetarna internaliserar värdegrunden som de blir verkligt effektiva. Det räcker således inte med att utarbeta och anslå en uppförandekod, utan den måste vara ett levande inslag i verksamheten både inom organisationen och i den utåtriktade verksamheten. Därmed kan man också säkerställa att den stöds av och är förenlig med organisationens interna processer och regler. Möjligheterna att nå framgång i värdegrundsarbetet ökar också om

och när medarbetarna engageras och görs delaktiga i utvecklingen och förvaltningen av organisationens värdegrund. Erfarenheten visar även att det är viktigt att värdegrunden internaliseras så att den är ett levande inslag och ett stöd för statstjänstemannen i olika etiska situationer även utanför arbetet.

En fråga för regeringen

Förvaltningskommittén anser, till skillnad från Förvaltningspolitiska kommissionen, att frågan om ett offentligt etos inte är en fråga som bara kan överlämnas till myndigheterna. Kommittén anser att regeringen bör vara tydligare än hittills när det gäller den gemensamma värdegrunden för all statstjänst. Kommittén anser också att regeringen bör vara tydligare och mer precis när det gäller förväntningarna på myndigheternas arbete med värdegrundsfrågor.

Kommitténs bedömning bygger på att vi anser att den svenska statsförvaltningen bör leva upp till innehållet i de två OECD-rekommendationer som Sverige har varit med om att utforma och anta. Dessa innebär bland annat att det bör finnas tydliga etiska standarder för offentliga tjänstemän, att verksamhetsansvariga chefer ska ha och främja ett etiskt uppträdande och förhållningssätt. Sverige bör också sträva efter att arbeta på ett sätt som motsvarar avsnitten I till III i det etiska ramverk som utformats inom ramen för det informella europeiska förvaltningssamarbetet (EUPAN).

Förvaltningskommittén föreslår att det i en lag om statlig förvaltning erinras om vissa gemensamma förutsättningar för all statlig verksamhet som iakttagande av opartiskhet och saklighet samt att en gemensam värdegrund är utgångspunkten för arbetet i den statliga förvaltningen. Enligt Förvaltningskommittén är det regeringen som bör ansvara för att sammanställa och redovisa ett offentligt etos – den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen. Förvaltningskommittén föreslår att regeringen dessutom ska ge myndighetscheferna i uppdrag att säkerställa att de anställda är väl förtrogna med den. Den gemensamma värdegrunden bör dessutom ingå i varje nyanställd statstjänstemans introduktionsutbildning.

Myndigheternas egna värdegrunder kompletterar

Denna gemensamma etiska grund för alla anställda i statsförvaltningen är en självklar utgångspunkt för de värdegrunder som de statliga förvaltningsmyndigheterna arbetar fram och tillämpar i den egna organisationen. Förvaltningskommittén anser att det är mycket positivt att flera förvaltningsmyndigheter redan har formulerat värdegrunder för de egna myndigheterna. Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ger cheferna för de statliga förvaltningsmyndigheterna i uppdrag att bedöma behovet av att, som ett komplement, även utforma en myndighetsanpassad värdegrund.

2.9 Generella effektiviseringar och besparingar

Förvaltningskommitténs översyn syftar på ett övergripande plan till att effektivisera den statliga förvaltningen. Mer konkret ska kommittén bl.a. lämna förslag på åtgärder som ska öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och samtidigt minska förvaltningskostnaderna.

Kommittén ska redovisa vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att uppnå en besparing om tre respektive sex procent av myndigheternas samlade förvaltningskostnader, som år 2005 uppgick till ca 160 miljarder kronor. Det vill säga att Förvaltningskommittén förutom förslag till åtgärder för effektiviseringar ska lämna förslag som innebär att de totala förvaltningskostnaderna minskar med 4,8 respektive 9,6 miljarder kronor.

Effektiviseringar, god hushållning och ökad produktivitet behöver ju inte i sig innebära att förvaltningskostnaderna minskar, utan kan också innebära ökad ambitionsnivå med samma resursinsats. Kommitténs förslag till åtgärder om effektiviseringar i förvaltningen och myndigheternas möjligheter till effektiviseringar kombineras därför också med förslag till besparingar och ett utökat produktivitetstryck som innebär besparingar. För att sådana åtgärder ska uppnå de önskade resultaten behöver de kombineras med tydliga krav från statsmakternas sida. Förvaltningskommitténs uppgift är att beskriva ett antal åtgärder som *tillsammans* skapar dessa förutsättningar.

I budgetpropositionen för år 2009 konstaterar regeringen att det i förvaltningen förs en aktiv diskussion om vilka resultat som uppnås till följd av de statliga insatserna. Regeringen bedömer att

statsförvaltningen har etablerat en resultatkultur – en kultur som är viktig att bibehålla och förstärka. Den kommer framför allt till uttryck inom myndigheterna, men också i dialogen mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen. Förvaltningskommittén instämmer i den bedömningen. Men resultat-kulturen har också medfört att statsförvaltningen i stor utsträckning styrs och levererar sina resultat i ”stuprör”. Myndigheternas uppgifter är ofta myndighetspecifika. Naturligtvis ska respektive myndighet även fortsättningsvis ha sitt resultatfokus inriktat på den verksamhet som myndigheten inrättats för att utföra och de resultat som myndigheten ska uppnå.

Förvaltningskommittén anser att det inte kan anses vara effektivt att alla myndigheter är självförsörjande på alla områden. Varje myndighet – oavsett storlek – måste inte ha en egen intern organisation med kompetens för att lösa alla myndighetens administrativa uppgifter och problem.

Förvaltningskommittén uppfattar dock att utvecklingen inom statsförvaltningen nu går i riktning mot fler gemensamma administrativa lösningar. Det är en utveckling som bör stödjas. Det finns en önskan om ökad samverkan inom statsförvaltningen och ett större utbud av centrala lösningar och stödfunktioner, t.ex. inom olika specialistfunktioner av generell eller administrativ karaktär. Det kan t.ex. handla om koncentrerad löneadministration och stöd i upphandlingsfrågor. Undersökningar visar också att det finns en önskan om en mer aktiv ledning som ställer krav på myndigheterna att effektivisera sin verksamhet. Det krävs dock stöd och tydlig inriktning uppifrån i kombination med incitament för att åstadkomma förändringar.

Förvaltningskommittén anser att regeringen bör säkerställa att kraven på effektivitet och att hushålla väl med skattebetalarnas pengar som ställs på regeringen och myndigheterna i budgetlagen och myndighetsförordningen förstärks. Kommittén anser att regeringen har en stor och viktig uppgift när det gäller att driva och underlätta utvecklingen i en sådan riktning.

Kräver ett väl planerat och genomtänkt genomförande

Mot bakgrund av erfarenheterna bl.a. från tidigare besparingsåtgärder och snabba ingrepp i den finansiella styrningen, anser Förvaltningskommittén att förvaltningen genom goda planeringsförutsättningar,

ett utvidgat produktivitetstryck och en väl avvägd kombination av olika effektivitets- och besparingsåtgärder, kan bli både effektivare och minska sina förvaltningskostnader.

Förvaltningskommittén anser att det är mycket sannolikt att återkommande kortsiktiga restriktioner och förändringar i finansieringen av myndigheternas verksamheter får tydliga effekter på hur myndigheterna använder sina resurser. Myndigheternas planeringsförutsättningar försämras kraftigt samtidigt som incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas. Det är därför viktigt att arbetet med effektiviseringar och besparingar i statsförvaltningen bedrivs i ett mer långsiktigt perspektiv.

2.9.1 Åtgärder för att effektivisera och spara

Kommitténs förslag: Regeringen skapar ett starkare yttre tryck på myndigheternas förvaltningskostnader genom att utvidga produktivitetstrycket vid pris- och löneomräkningen av ramanslagen till att omfatta även hyror och övriga förvaltningskostnader samt ser över produktivitetstrycket för de avgiftsfinansierade förvaltningskostnaderna och ger företag rätt att utmana statlig verksamhet.

Regeringen och riksdagen beslutar om gemensamma koncentrerade administrativa lösningar.

Regeringen ökar myndigheternas möjligheter till effektiviseringar och kostnadsminskningar genom att ta bort begränsningarna av anslagssparande och anvisar anslag för längre tid än ett år.

Skapa ett starkare yttre tryck på myndigheternas effektivitet och produktivitet

För att de statliga myndigheterna ska kunna uppnå de önskade effektiviseringarna och besparingarna krävs ett tydligt yttre tryck på verksamheterna. Ett sådant yttre tryck kan skapas på olika sätt. Förvaltningskommittén lämnar två sådana förslag. Ett som innebär att regeringen utvidgar det befintliga produktivitetstrycket vid finansieringen av myndigheternas samtliga förvaltningskostnader och ett som innebär att regeringen bjuder in näringslivet att utmana myndigheterna genom s.k. utmaningsrätt.

Utvidga produktivitetstrycket

Förvaltningskommittén anser att det måste finnas ett generellt produktivitetstryck på myndigheterna. Det produktivitetstryck som finns i dag är det produktivitetsavdrag som regeringen gör på lönekostnaderna vid den årliga pris- och löneomräkningen av ramanslagen (PLO-anlagen). Däremot omfattas inte de delar av ramanslagen som finansierar hyror och övriga förvaltningskostnader. Förvaltningskommittén anser dock att det finns anledning att utvidga produktivitetstrycket så att det även omfattar finansieringen av hyror och övriga förvaltningskostnader. Kommittén föreslår att regeringen utvidgar produktivitetstrycket och inför ett produktivitetsavdrag vid pris- och löneomräkningen även för de delar av ramanslaget som finansierar hyror och övriga förvaltningskostnader.

I budgetpropositionen för år 2008 sade regeringen att pris- och löneomräkningen i stort sett fungerar bra. Därför har regeringen för närvarande inte för avsikt att vare sig se över eller byta modell för pris- och löneomräkningen.

Kommittén kan konstatera att produktivitetsavdraget är omdiskuterat bl.a. från fackligt håll och att det har riktats kritik mot och förs en diskussion om beräkningsgrunderna för produktivitetsavdraget för lönerna. Enligt Förvaltningskommitténs tolkning riktas den fackliga kritiken dock inte mot produktivitetsavdraget som sådant.

Koncentrationen på lönesumman kan ifrågasättas. Enligt Förvaltningskommittén kan det finnas skäl att bredda produktivitetstrycket och införa ett produktivitetsavdrag vid pris- och löneomräkningen även för de delar av ramanslaget som finansierar hyror och övriga förvaltningskostnader. Ett generellt produktivitetsavdrag – på en lämpligt avvägd nivå – bidrar till att ställa realistiska krav på hur myndigheterna genomför sina verksamheter och hur de arbetar med att öka sin interna effektivitet.

Alla förvaltningskostnader finansieras dock inte med ramanslag utan med avgifter. Enligt Förvaltningskommittén är det oklart – oavsett de ursprungliga intentionerna – om den nuvarande konstruktionen för avgiftsfinansiering innehåller ett tillräckligt produktivitetstryck. Enligt kommitténs bedömning krävs att denna fråga blir föremål för ytterligare översyn. Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ser över finansieringsformen i detta avseende.

Ge privata företag rätt att utmana statlig verksamhet

Förutom ett generellt produktivitetstryck på finansieringen av förvaltningskostnader kan statsförvaltningen behöva ett externt effektiviserings- och besparingstryck på sina verksamheter. Utkontraktering innebär att en verksamhet som tidigare har utförts internt inom organisationen i stället köps av en extern organisation. Utkontraktering i staten kan i dag handla om att myndigheter köper olika tjänster eller delprocesser. Inom staten har det bl.a. rört sig om allt från entreprenadverksamhet inom väg- och järnvägsområdet, till exempelvis en IT-funktion eller delar av en IT-funktion och administrativa uppgifter som telefonväxel m.m.

Det främsta incitamentet för utkontraktering är kostnadsbesparing. Vid utkontraktering styrs priset av konkurrensen på en marknad.¹²⁷ I avsnitt 2.2.2 gör Förvaltningskommittén bedömningen att avtalsrelationer mellan statliga och privata aktörer under vissa förhållanden kan skapa möjligheter för effektivare driftsformer än när statliga myndigheter bedriver verksamheten i egen regi.

Förvaltningskommittén bedömer att det inte är rimligt att regeringen och förvaltningsmyndigheterna själva har en fullständig bild av det utbud av tjänster som erbjuds på den privata marknaden och som staten skulle kunna upphandla i stället för att driva i egen regi. Förvaltningskommittén menar att statsförvaltningen behöver hjälp av det privata näringslivet för att identifiera statliga verksamheter som kan vara föremål för utkontraktering. Förvaltningskommittén föreslår därför att regeringen inför statlig utmaningsrätt. Utmaningsrätten, som riktar sig till privata företag, kan sägas vara ett slags rätt att ta initiativ till att staten utreder och bedömer möjligheten till utkontraktering av verksamhet.

Utmaningsrätten innebär att de privata företagare som på entreprenad vill driva en verksamhet som en eller flera myndigheter i statsförvaltningen bedriver, kan utmana staten genom att till regeringen lämna in en begäran om att regeringen upphandlar tjänsten på marknaden. Förvaltningskommittén anser det krävs ett politiskt initiativ och beslut att för att en satsning på konkurrensutsättning genom utmaningsrätt ska komma till stånd. Myndigheternas incitament att på eget initiativ effektivisera sin verksamhet genom upphandling i konkurrens måste stärkas. Förvaltningskommittén anser därför att rätten att utmana en statlig verksamhet ska regleras av

¹²⁷ Ekonomistyrningsverket (2006b).

regeringen och att en utmaning inte bör riktas till en enskild förvaltningsmyndighet, utan till regeringen eller den myndighet som regeringen utser att för att bereda sådana ärenden.

En utmaning från ett företag ska inte innebära en skyldighet för staten att anta utmaningen och upphandla en verksamhet. Däremot innebär förslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen utser är skyldig att pröva utmaningen och avgöra om den ska antas. Besluten ska motiveras och dokumenteras. Om utmaningen antas ska tjänsten upphandlas i enlighet med reglerna för offentlig upphandling.

Förslaget till statlig utmaningsrätt har sin förebild i den kommunala sektorn. I dag har 15 kommuner antingen infört, eller håller på att införa utmaningsrätt. Syftet med den kommunala utmaningsrätten är att pröva verksamheter som bedrivs av kommunen, såväl kostnads- som kvalitetsmässigt, för att finna helt nya och bättre sätt att utföra kommunal verksamhet på.¹²⁸

Utmaningsrätten har utformats något olika i de kommuner som har infört den, men huvudprincipen är densamma. Den som vill driva en verksamhet åt kommunen på entreprenad har rätt att utmana den kommunala verksamheten. Vilka delar av kommunens verksamhet som går att utmana skiljer sig från kommun till kommun. Det är alltså upp till respektive kommun att välja vilka delar som omfattas. De kommuner som infört utmaningsrätt har samtliga bestämt att myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner och vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen med egen personal inte kan utmanas.

Alla verksamheter lämpar sig dock inte för konkurrensutsättning genom utkontraktering. Enligt Ekonomistyrningsverket måste flera förutsättningar vara uppfyllda för att sådan konkurrensutsättning ska leda till effektivitetsvinster. Verksamheten måste kunna skiljas ut från övrig verksamhet, innehållet i tjänsterna måste kunna specificeras och följas upp, det måste finnas en fungerande marknad och den offentliga huvudmannen måste vara en kompetent upphandlare.¹²⁹

De närmare kriterier som bör gälla för en eventuell avgränsning för vilka verksamheter som kan vara föremål för en statlig utmaningsrätt behöver undersökas vidare.

¹²⁸ Beskrivningen av den kommunala utmaningsrätten är hämtad från www.svensktnaringsliv.se.

¹²⁹ Ekonomistyrningsverket (2006a).

Gemensamma administrativa lösningar

Förvaltningskommittén instämmer i Ekonomistyrningsverkets bedömning att det finns stora möjligheter till effektiviseringar och besparingar i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster. Om denna potential utnyttjas kan väsentliga finansiella besparingar uppnås.

Hittills har de möjligheter till effektivisering som förutsätter samverkan över myndighetsgränserna endast utnyttjats marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament.

Utmärkande för många av de tjänster som lämpar sig väl för koncentrerade lösningar är att de är repetitiva och medför kvantitativa stordriftsfördelar. Det kan exempelvis vara ekonomiredovisning, ekonomiadministration, likvidhantering, personaladministration, lönehantering, IT-användarstöd, inköp och kontraktshantering, lokal-försörjning, upphandling, specialistkompetens m.m.

De stora basvolymerna inom EA- och PA- området – löpande bokföring, fakturahantering, standardiserade ekonomisammansättningar och lönehantering – ingår i stort sett alltid när nya administrativa servicecenter skapas.

Enligt Ekonomistyrningsverket finns det stora besparingspotentialer inom det ekonomi- och personaladministrativa området. Men det finns andra områden där en koncentration av hanteringen kanske skulle innebära ännu större effektiviseringar och besparingar. Ett sådant exempel är IT-drift. När varje myndighet sköter sin IT-drift i egen regi innebär det både höga kostnader och sårbarhet. Det finns dock inte några bedömningar om vilka möjligheter till effektivisering detta skulle innebära. Ett annat utvidgningsområde för koncentrerade lösningar är att med ett ändamålsenligt systemstöd ge service avseende bland annat e-inköp, resehantering och personalrekrytering.

Inom andra områden, t.ex. sådana som kräver olika typer av specialistkompetens som behövs inom de flesta myndigheter, skulle resurssamverkan kunna bidra till att både sänka kostnader och höja kvaliteten. Exempel på sådana specialistområden där regeringen redan nu tagit initiativ är upphandlingsstöd och informationsverksamhet om upphandlingsreglerna.

Det finns flera argument för koncentrerade lösningar eller servicecentrum. Det mest uppenbara är möjligheten att minska statens samlade förvaltningskostnader.

Förvaltningskommittén konstaterar att det nu och i framtiden kommer att krävas fler gemensamma myndighetsövergripande funktioner för att uppnå inte bara bättre samordnade och kostnads-effektiva lösningar för den statliga administrationen, utan även väsentliga besparingar. Det finns inte i dag några formella hinder för myndigheter att för sin ekonomiadministration anlita aktörer på den öppna marknaden. För att det ska kunna genomföras krävs dock ett aktivt initiativ och ett beslut från regeringens sida.

För att nå framgång med ett sådant utvecklingsarbete krävs en flerårig myndighetsövergripande process och ett inriktningsbeslut från regeringen. Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ger de stora myndigheter som redan skapat interna koncentrerade servicelösningar i uppgift att öppna dessa även för andra myndigheter. I samband med det finns även anledning att överväga den organisatoriska formen och möjligheten att verksamheterna kan upphandlas i konkurrens. Förvaltningskommittén föreslår att regeringen ger en organisationskommitté eller stabsmyndigheterna i uppdrag att stödja regeringen i detta arbete. Det handlar om stöd i form av beräkningar, analyser och utveckling. En viktig uppgift för stabsmyndigheterna bör även vara att redan från början lägga grunden för goda förutsättningar för återkommande uppföljningar och utvärderingar av utfallet och effekterna av de genomförda åtgärderna.

Öka myndigheternas möjligheter till effektiviseringar och kostnadsminskningar

Förvaltningskommitténs uppgift är också att föreslå åtgärder som ger myndigheterna egna förutsättningar att effektivisera sina verksamheter.

Anslagssparande

Förvaltningskommittén anser att det är viktigt att myndigheterna ges möjligheter till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar så att de kan hushålla väl med sina medel. Myndigheterna måste, enligt Förvaltningskommittén, få möjligheter att ”utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt”. Tillämpningen av ramanslagsmodellen behöver förändras – inte endast i retoriken utan även i den praktiska tillämpningen – för återupp-

väcka de incitament som anfördes som argument vid införandet. Ett viktigt incitament är möjligheten att föra över ett anslagssparande till påföljande budgetår.

Generellt kan sägas att de statliga myndigheterna är positivt inställda till modellen med ramanslag och de incitament som är kopplade till modellen. Däremot är många av dem kritiska till hur tillämpningen har utvecklats.

Sedan regeln med begränsning på tre procent för hur mycket av sitt eventuella anslagssparande som myndigheterna får behålla infördes år 1999 har den diskuterats flitigt av olika myndighetsföreträdare i statsförvaltningen. Diskussionen har handlat om regeln som sådan, storleken på nivån för anslagssparande och regeringens tillämpning av regeln. Många bedömare anser att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge och anser att den bör tas bort.

Ekonomistyrningsverket har i flera utredningar lämnat förslag till effektivare hantering av anslagssparande.¹³⁰ Verket föreslår att tillämpningen av treprocentsregeln ska anpassas till de utgångspunkter som ligger bakom att sparmöjligheten införts. Detta innebär att ett anslagssparande upp till tre procent förs över till nästa budgetår utan särskild prövning. Man bedömer även att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge. Treprocentsregeln har lett till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande.

Förvaltningskommittén bedömer att en möjlighet för de statliga myndigheterna att ha ett anslagssparande som inte begränsas av en treprocentsregel skulle kunna öka deras utsikter att agera i enlighet med syftet med att införa av ramanslaget på statsbudgeten. Förvaltningskommittén föreslår därför att treprocentsgränsen för myndigheternas möjligheter att behålla sitt anslagssparande tas bort.

Anvisa anslag för längre tid än ett år

Förvaltningskommittén föreslår i avsnitt 2.2.3 att riksdagen får möjlighet att anvisa anslag för förvaltningskostnader för längre tidsperioder än ett år. I konsekvens med detta ska regeringen tilldela myndigheten dispositionsrätt för anslaget för samma tidsperiod. Det bör medföra att myndigheterna får bättre incitament att hus hålla med tilldelade medel på ett effektivt och ansvarsfullt sätt.

¹³⁰ Till exempel i Ekonomistyrningsverket(2006c).

Förvaltningskommittén menar att effektivitetssträvandena i statsförvaltningen måste bygga på ett engagemang från myndigheternas sida. Ett sätt att skapa utrymme för detta är att ge myndigheterna större handlingsfrihet. Myndigheterna skulle med den kunskap om den interna verksamheten som de har kunna planera och effektivisera verksamheten utan den begränsning som det ettåriga anslagssystemet kan medföra. En förutsättning är dock att myndigheterna har en god intern styrning och kontroll och att myndigheten inte har några anmärkningar från den externa revisionen. Regeringen måste också fortsättningsvis ha möjlighet att vid behov fördela om anslag, om särskilda skäl skulle motivera detta.

Förvaltningskommittén anser att riksdagen och regeringen för vissa verksamheter bör ges möjlighet att lägga fast de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet för mer än ett budgetår i sänder. Kommittén föreslår därför att riksdagen får möjlighet att anvisa anslag för längre tidsperioder än ett år och att regeringen i konsekvens med detta tilldelar myndigheten dispositionsrätt för anslaget för samma tidsperiod. Förslaget innebär inte någon förändring i nuvarande regler och rutiner för utbetalningen av anslag till myndigheternas räntekonto.

Fler besparingsområden

Små myndigheter

I sitt delbetänkande föreslog Förvaltningskommittén att regeringen vidtar åtgärder för att minska framför allt de små myndigheternas administrativa börda genom att anpassa olika administrativa regler till de behov och förutsättningar som gäller för respektive verksamhet.

Ett villkor för att genomföra förslagen är att de ger påtagliga ekonomiska eller andra fördelar, jämfört med alternativet att liksom i dag låta olika myndigheter fungera som värdmyndigheter åt små myndigheter. Särskilt bör prövas om Koncentrationsutredningens förslag skapar nya förutsättningar för vissa länsstyrelser att fungera som värdmyndigheter.

Den statliga tillsynen

I avsnitt 2.6 lämnar kommittén förslag till förändringar inom ramen för den statliga tillsynen, vilka i sin tur kan möjliggöra besparingar.

Myndigheternas lokalkostnader

Ett betydande besparingsområde är myndigheternas lokaler. Statsförvaltningens hyreskostnader uppgår till ca 21 miljarder kronor år 2008. Enligt Arbetsgivarverkets prognos bedömer 19 procent av myndigheterna att deras lokalyta är för stor. Enligt samma prognos väntas myndigheternas lokalyta de närmaste 12 månaderna bli större för 19 procent av myndigheterna, oförändrad för 70 procent respektive mindre för 11 procent av myndigheterna.¹³¹

Det faktum att lokalytan är för stor för en femtedel av myndigheterna och att denna andel inte minskar den närmaste tiden innebär, enligt Förvaltningskommitténs bedömning, att det utöver förslaget om ett generellt produktivitetsavdrag som även inkluderar hyror finns anledning att närmare se över besparingsmöjligheterna inom detta område.

Antaganden om besparingar

Det är säkert möjligt att hitta fler besparingsområden än de förslag som Förvaltningskommittén presenterat här. Trots det är kommitténs slutsats att regeringen, om den vill spara mer på myndigheternas förvaltningskostnader, måste besluta om ambitionsändringar i enskilda verksamheter. För att minska kostnaderna ytterligare bedömer kommittén att ambitionsnivån på det statliga åtagandet måste omprövas. Sådana beslut får självfallet konsekvenser av annan karaktär och är en utredningsfråga i sig.

Förvaltningskommittén har i detta betänkande lämnat flera förslag till åtgärder som tillsammans innebär att statens förvaltningskostnader minskar. De konkreta åtgärder som kommittén beskriver kan åtminstone på några års sikt förväntas minska de totala förvaltningskostnaderna med de besparingsbeting på 4,8 respektive 9,6 miljarder kronor som kommittén fått i sitt direktiv. De faktiska belopp dessa besparingar leder till beror dock ute-

¹³¹ SOU 2007:107.

slutande på riksdagens och regeringens beslut om vilka åtgärder som ska genomföras.

Mot bakgrund av att varje besparingsområde måste analyseras var för sig och med utgångspunkt i den avsedda ambitionsnivån, har kommittén avstått från att försöka kostnadsberäkna alla förslag till enskilda besparingsåtgärder. För att ändå ge en bild av möjligheterna till besparingar som finns i de åtgärder som diskuteras i detta avsnitt redovisar kommittén här nedan några antaganden om besparingar.

Små myndigheter

De olika administrativa kostnaderna varierar kraftigt mellan myndigheterna, också bland dem som är ungefär lika stora. Skälet kan vara att verksamheten vid de enskilda myndigheterna skapar olika förutsättningar som påverkar de administrativa kostnaderna. En mer trivial förklaring kan förstås vara att myndigheterna tillämpar olika praxis när de definierar och redovisar de skilda kostnaderna. Men också med de reservationerna kvarstår intrycket att det i många fall tycks finnas väsentliga möjligheter att minska kostnaderna, även om det handlar om relativt små belopp. Den stora spridningen tyder dock på att det kräver individuella snarare än generella åtgärder.

Undantaget är kostnaderna för ekonomisk administration, där det verkar finnas ett relativt tydligt samband mellan myndigheternas storlek och deras kostnader. Därmed går det att göra åtminstone ett grovt räkneexempel. Kostnaden för ekonomisk administration faller brant med myndigheternas storlek upp till ungefär 50 årsarbetskrafter. Vi antar att de åtgärder som vi har diskuterat för småmyndigheterna tillsammans bidrar till att kostnaderna för ekonomisk administration går att halvera, det vill säga minska med i genomsnitt 25 000 kronor per årsarbetskraft för alla myndigheter med upp till 50 årsarbetskrafter. Om det lyckades så skulle det innebära en årlig besparing på mellan 30 och 40 miljoner kronor.

Den statliga tillsynen

Det är omöjligt att med någon precision beräkna konsekvenserna av kommitténs förslag om den statliga tillsynen. Den här typen av effekter går knappast att kvantifiera på förhand. Ett mycket grovt räkneexempel kan dock ge en vägledning om storleksordningen.

För närvarande används sammanlagt omkring 900 årsarbetskrafter för den här tillsynen. (När det gäller kommunernas tillsyn över förmyndare etc. är siffran genuint osäker, eftersom det inte finns någon samlad bild av verksamheten. Här har kommittén antagit att det handlar om 300 årsarbetskrafter, det vill säga i genomsnitt drygt en per kommun.) Till det kommer länsstyrelsens nuvarande tillsynsverksamheter, som beräknas till omkring 500 årsarbetskrafter när de nyligen beslutade förändringarna har genomförts (tillsynen över socialtjänsten förs över till Socialstyrelsen, tillsyn över djurskyddet och penningtvätt delvis förs till länsstyrelserna). Sammanlagt handlar det således om cirka 1 500 årsarbetskrafter för länsstyrelsens tillsyn.

Om vi antar att kommitténs förslag på sikt kommer att leda till att de samlade resurserna för tillsyn kommer att kunna utnyttjas 10 procent effektivare, så rör det sig således om ungefär 150 årsarbetskrafter till en årlig kostnad av cirka 160 miljoner kronor.

Ett utvidgat produktivitetstryck

I basen för pris- och löneomräkningen för år 2009 utgjorde löner cirka 58 procent, hyror drygt 10 procent, övriga förvaltningskostnader drygt 29 procent. Dessutom finns en mindre andel ”annat” på drygt 2 procent. Hyror och övriga förvaltningskostnader utgör tillsammans närmare 40 procent av anslagsnivån för den s.k. PLO-anslagen, dvs. den del som det vid pris- och löneomräkningen inte görs något produktivitetsavdrag på.

Naturligtvis måste en väl avvägd nivå och beräkningsgrunderna för ett produktivitetsavdrag på pris- och löneomräkningen för de delar av anslagen som finansierar hyror och övriga förvaltningskostnader utredas närmare. Men med utgångspunkt i den nuvarande modellen för beräkning av produktivitetstrycket på lönedelen, gör kommittén ändå ett antagande om en del av besparingspotentialen. I exemplet har kommittén använt samma produktivitetsavdrag, dvs. 1,98 procent, på uppräkningsdelen av andelen (29,4 procent) anslag

som ska finansiera övriga förvaltningskostnader år 2009. Det innebär att omräkningen minskar med ytterligare 0,8 miljarder kronor. Det skulle innebära att staten kunde minska omräkningen av den totala anslagsnivån för PLO-anslagen med 0,8 miljarder kronor för år 2009 och därmed göra motsvarande besparing. Förvaltningskommitténs bedömning är att ett utvidgat produktivitetsavdrag vid pris- och löneomräkningen av ramanslagen för förvaltningskostnader, så att det även inkluderar övriga förvaltningskostnader och hyror, kan innebära en besparing på minst 0,8 miljarder kronor.

Koncentrerad löneadministration

Ett annat exempel är löneadministrationen. Ekonomistyrningsverket har uppskattat att det i hela statsförvaltningen – exklusive de stora myndigheterna som redan har inrättat interna servicecenter – finns en *kvarvarande* besparingspotential som skulle kunna motsvara en årlig besparing på 650–900 miljoner kronor om den kan utnyttjas fullt ut. Om möjligheten till besparingar skulle motsvara den som har uppnåtts inom de stora myndigheter som redan har inrättat interna servicecenter, dvs. i storleksordningen 50 procent, kan den årliga besparingen för löneadministrationen i stället uppgå till i storleksordningen 1,25 miljarder kronor.

Jämförande exempel på besparingar

För att ge en uppfattning om storleken på kommitténs besparingsbeting vill vi exemplifiera med två beslutade och genomförda besparingar. Det ena exemplet är den beräknade besparing som åtgärden att införa e-faktura i statsförvaltningen medför. Den uppgår till 4 miljarder kronor över en femårsperiod, eller 0,8 miljarder kronor per år under de fem åren.

Det andra exemplet är frysningen år 2005. För att klara utgiftstaket budgetåret år 2005 behövde regeringen minska de takbegränsade utgifterna och beslutade därför om åtgärder som beräknades minska utgifterna med cirka 8,5 miljarder kronor under samma budgetår. Beslutet innebar dels en generell minskning på 0,6 procent av myndigheternas förvaltningsanslag, dels att varken sparade anslagsmedel från tidigare år eller kredit fick utnyttjas utan särskilt beslut från regeringen. Besparingsbetinget uppnåddes.

Besparingspotentialen kan förutom dessa båda exempel även ses i ljuset av de stora pensionsavgångarna i staten som börjar år 2009. Under den närmaste tioårsperioden beräknas 57 400 personer i statsförvaltningen uppnå pensionsålder. Det är knappt en fjärdedel av alla anställda i statsförvaltningen år 2008. De stora pensionsavgångarna pågår t.o.m. år 2013. Antalet personer som uppnår pensionsåldern förväntas stiga från cirka 3 900 år 2008 till ett maximum på cirka 6 900 år 2013.

Om besparingsbetingen – i ett jämförande teoretiskt resonemang – skulle hämtas in genom att inte återbemanna alla vakanser efter pensionsavgångarna under denna tidsperiod innebär det att knappt 8 procent av vakanserna inte återbemannas i det lägre besparingsalternativet och knappt 16 procent i det högre. Arbetsgivarverket har gjort en statistisk genomgång av arbetsområden där de största pensionsavgångarna väntas uppstå. Den visar att det i dag finns en övertalighet på många av dessa områden. Pensionsavgångarna kan till följd av det användas som ett sätt att minska förvaltningens kostnader genom att inte återbemanna i samma utsträckning som anställda går i pension. Här är det naturligtvis viktigt att framhålla att alla myndigheter inte har samma behov av nyrekrytering i samband med generationsväxlingen. Myndigheterna bör i samband med förestående pensionsavgångar noga tänka igenom vilken kompetens som behövs och om varje anställd som går i pension ska ersättas.

Minskade kostnader och intäkter

Förvaltningskommitténs förslag i avsnitt 2.4 att myndigheterna inte ska sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader om inte regeringen medger ett undantag i varje enskilt fall, innebär att sådana verksamheter bör upphöra.

För de myndigheter som bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet innebär det att den totala verksamhet som myndigheterna bedriver – i olika hög grad – minskar i omfattning och inriktning. Det betyder samtidigt att statsförvaltningens totala kostnader och intäkter minskar. Förslaget innebär dock inte att staten förlorar några intäkter som skulle kunna användas till andra verksamheter, eftersom avgiftsintäkterna från de konkurrensutsatta säljverksamheterna ska motsvara kostnaderna för samma verksamheter. Dock kan det under en övergångsperiod finnas kvar vissa indirekta kostnader

som för närvarande fördelas på avgifterna för den konkurrensutsatta säljverksamheten.

Enligt myndigheternas egna bedömningar var omfattningen av den konkurrensutsatta säljverksamheten (109 myndigheter) drygt 25 miljarder kronor år 2006.¹³² Förvaltningskommittén har bedömt att det är en försiktig bedömning av omfattningen av den konkurrensutsatta säljverksamheten. I de 25 miljarderna ingår även en mindre del anslagsfinansierade verksamhet som myndigheterna själva har definierat som konkurrensutsatt.

Om vi räknar bort intäkterna från den redovisade anslagsfinansierade konkurrensutsatta verksamheten och intäkterna för den konkurrensutsatta säljverksamheten (i sin helhet oavsett det förslag som bereds) för de myndigheter vars konkurrensutsatta säljverksamhet för närvarande bereds av regeringen och riksdagen (se avsnitt 2.4 och bilaga 6), så kommer statsförvaltningens intäkter och kostnader för den konkurrensutsatta säljverksamheten att minska med minst 10 miljarder kronor per år vid ett genomförande av den huvudregel som kommittén föreslår.

2.10 Lag om statlig förvaltning

I detta avsnitt behandlar Förvaltningskommittén frågan om en ny lagstiftning, där grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen samlas. I första hand gäller detta förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och därmed inte om hur myndigheterna ska handlägga ärenden och i övrigt förhålla sig till medborgarna vad gäller service m.m. Sådana bestämmelser finns främst i förvaltningslagen (1986:223). I och för sig kan man tänka sig att reglera de sakområden som kommittén behandlar i betänkandet i redan existerande författningar, men som framgår nedan finns det enligt kommittén goda skäl att samla dessa i en särskild lag med tillhörande förordning.

Nedan redovisas några principiella utgångspunkter för Förvaltningskommitténs förslag och därefter lämnas en kortfattad redogörelse för nuvarande författningsreglering. Utifrån detta sker en uppräknings över de sakområden som kommittén anser bör regleras samt en hänvisning till var i betänkandet frågorna tidigare behandlas. Slutligen lämnas ett förslag till fortsatt arbete.

¹³² Se Statskontoret (2008a).

2.10.1 Behovet av en lag

Kommitténs förslag: Grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag med tillhörande förordning.

De grundläggande bestämmelserna för förvaltningsmyndigheternas verksamhet bör präglas av stabilitet och långsiktighet. Enligt Förvaltningskommittén är därför en lag en lämplig form för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Samtidigt ska utformningen och innehållet i dessa bestämmelser medge att regeringen kan styra myndigheterna på ett för varje område ändamålsenligt sätt.

Av särskild vikt är enligt kommittén att en samlad lagreglering skulle bidra till att ur ett demokrati- och medborgarperspektiv skapa ökad insyn i och förståelse för hur den verkställande makten utövas och därmed på ett pedagogiskt och lättillgängligt sätt kunna skapa överblick över gällande regler. Detta är av betydelse för medborgarna i allmänhet, men även för de tjänstemän i förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet som ska tillämpa bestämmelserna.

Förvaltningskommittén kan konstatera att det i dag inte finns någon lag där grundläggande bestämmelser om vad som ska gälla för förvaltningsmyndigheternas verksamhet är samlade. En sådan ordning medför enligt Förvaltningskommittén vissa nackdelar. Den första är att riksdagen inte tydligt och i ett och samma sammanhang uttalat vilka minimikrav i olika avseenden som regeringen och förvaltningsmyndigheterna ska leva upp till. Den andra är att allmänt hållna redogörelser i propositioner vanligen ger en lägre grad av precision än lagparagrafer då det gäller att inrikta myndigheternas verksamhet, vilket i sin tur försvårar uppföljning och utvärdering. En tredje nackdel är att det kan vara svårt att få överblick över de beslut som sammantagna fattats på basis av texter i propositioner och utskottsbetänkandet m.m. Dessa nackdelar skulle kunna avhjälpas genom en lag av det slag som kommittén nu föreslår.

Utifrån ett annat perspektiv går det emellertid att hävda att en närmare lagreglering om den statliga förvaltningen skulle kunna begränsa regeringens förmåga och handlingsfrihet i dess grundlagsstadgade uppgift att styra riket (RF 1:6). En sådan lag skulle sannolikt

också komma att beröra frågor som i dag hänförs till regeringens och Regeringskansliets inre arbete. Den uppgiftsfördelning mellan statsmakterna som i dag reglerats i lag och de facto etablerats skulle därmed kunna påverkas. I denna mening går det att hävda att en lagreglering av hur regeringen styr myndigheterna även handlar om maktfördelningen mellan riksdagen och regeringen.

En utförligare lagreglering skulle möjligen även kunna medföra nackdelar i form av längre beredningstider och minskad flexibilitet för regeringens styrning av myndigheterna. Härutöver kan det hävdas att vissa av de önskvärda förbättringar som en lagregleringen skulle kunna medföra i sak också kan åstadkommas genom reglering i förordning eller med andra regeringsbeslut. Regeringen kan informera riksdagen om en sådan reglering i en skrivelse. I den mån enskilda bestämmelser av något skäl måste ha lagform, går det också att föra in dessa i redan existerande lagar, utan att ta fram en helt ny lag om statlig förvaltning.

Detta är inte en uttömmande redovisning av möjliga argument för och emot en samlad lag om statlig förvaltning, utan främst en belysning av huvudsakliga linjer i en sådan diskussion. Om man lämnar det principiella planet går det sannolikt även att problematisera olika aspekter av en sådan lagreglering på mer tekniska grunder. Emellertid anser Förvaltningskommittén vid en sammanvägd bedömning att fördelarna med en samlad lag om statlig förvaltning med tillhörande förordning överväger nackdelarna och att vissa frågor om den statliga förvaltningen är av sådan vikt för folkstyrelsens förverkligande att riksdagen bör meddela grunderna. Kommittén vill dock betona att en lagreglering i detta sammanhang bör ses som ett stöd för regeringens styrning av myndigheterna och för myndigheterna i deras egen verksamhet. Detta synsätt ligger också i linje med den historiska utvecklingen där huvudlinjen varit att kunga- och regeringsmakt ersatts med parlamentarism och demokrati.

Nuvarande reglering

I grundlagen finns vissa bestämmelser som direkt reglerar förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Till de viktigaste hör följande.

I *regeringsformen* framgår i RF 1:6 att regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. I motiven (prop. 1973:90) sägs att den närmare innebörden av att regeringen styr riket framgår av

bestämmelserna i olika kapitel i regeringsformen. Således framgår av RF 11:6 att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. För myndigheternas del innebär detta att de är skyldiga att följa inte bara regeringens normmässiga direktiv utan även dess befallningar i konkreta ärenden.¹³³

De begränsningar som finns för regeringens rätt att ge direktiv anges i RF 11:7. Tillsammans med stadgandena i RF 7:3 om att regeringens beslut fattas kollektivt, är det dessa begränsningar som avses när man i Sverige talar om förbudet mot ministerstyre. Det är emellertid här fråga om ett avgränsat område som är undantaget regeringens direktivrätt, nämligen när en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Förvaltningsmyndigheternas frihet från utomstående påverkan avser alltså endast handläggning av ärenden, dvs. den beslutande verksamheten. I detta sammanhang ska flera förutsättningar vara uppfyllda. Det ska vara fråga om handläggning av ärenden där förvaltningsmyndigheten ska fatta ett beslut som rör ett särskilt fall. Därutöver avgränsas bestämmelsen till att avse dels de fall då det rör sig om myndighetsutövning mot enskild eller kommun, dels de andra fall då myndigheten tillämpar lagbestämmelser och den grundläggande normen således beslutats av riksdagen. Utanför stadgandets tillämpningsområde faller däremot sådant rent faktiskt handlande som utgör en central uppgift för många förvaltningsmyndigheter.¹³⁴

Utöver ovanstående grundlagsbestämmelser finns även andra som i olika avseenden kan påverka förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Ett exempel är RF 1:9 om att inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Vidare säger RF 8:14 att riksdagen är oförhindrad att lagstifta inom regeringens område. Det föreligger därmed inte några formella hinder att stifta lag på de områden som riksdagen anser vara väsentliga. I detta sammanhang bör också hänvisas till den grundläggande bestämmelsen i RF 1:1 om att all makt utövas under lagarna. Legalitetsprincipen innebär att även förvaltningens maktutövning måste ha stöd i lag. Härutöver bör regeringsformens 9 kap uppmärksammas, bl.a. RF 9:2 som anger att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och RF 9:3 som anger budgetperiodens längd. Slutligen bör RF 12:1 om att

¹³³ Petrén, G. & Ragnemalm, H. (1980), s. 276.

¹³⁴ A.a., s. 283 f.

konstitutionsutskottet granskar statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning beaktas.

Det finns även vissa andra lagbestämmelser som har betydelse för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Exempelvis sägs 1 § *budgetlagen (1996:1059)* att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. I 2 § sägs att regeringen ska för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Dessa bestämmelser har således inverkan på regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.

En annan lag med betydelse i sammanhanget är *förvaltningslagen (1986:223)*, även om denna lag som ovan nämnts främst reglerar förhållanden mellan myndigheterna och medborgarna. En bestämmelse av vikt för regeringens styrning av myndigheterna är dock 6 § som anger att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Två andra bestämmelser som bör nämnas är 18 § om omröstning och 19 § om avvikande mening vilka även gäller för verksstyrelser, nämnder och liknande organ med flera ledamöter.

Bestämmelser som reglerar förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna finns vidare i förordningsform. Den ur allmän synvinkel viktigaste är *myndighetsförordningen (2007:515)*. Förordningen är en arvtagare till tidigare regleringar som verksförordningen och allmänna verksstadgan. I myndighetsförordningen meddelas bestämmelser som rör förhållandet mellan regeringen och myndigheterna i bl.a. följande avseenden. I 2 § regleras frågor om myndighetens ledning i form av enrådighets-, styrelse- eller nämndmyndighet. I 3–5 §§ regleras frågor som rör myndighetsledningens ansvar, hur myndigheterna ska organiseras och hur arbetet ska bedrivas. I 6–8 §§ anges generella uppgifter för myndigheterna som att verka för samarbete med andra myndigheter, medverka i EU-arbetet samt hur arbetsgivarpolitiken ska bedrivas.

Särskilda bestämmelser om myndigheternas ledningsformer anges i 9–18 §§. I 19–21 §§ regleras ärendenas handläggning. Anställningar m.m., exempelvis vem som utser ledamöter i styrelser och myndighetschefer, regleras 22–26 §§. Myndighetens rätt att företräda staten i domstol framgår av 27 §. Åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelse, ärendeförteckning m.m. regleras i 28–30 §§.

Även *instruktionen för Regeringskansliet 1996:1515* är av viss generell betydelse för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. I denna regleras bl.a. Regeringskansliets uppgifter,

organisation och ledning (1–5 §§). Vidare regleras beredningen av regeringsärenden och vem som får begära in upplysningar m.m. i regeringsärenden (14–15 §§). I bilagan till instruktionen anges under vilket departement som en förvaltningsmyndighet sorterar ärendemässigt.

Som framgår på annan plats i detta betänkande (avsnitt 2.3 och bilaga 5) regleras vissa frågor som rör handläggning av EU-ärenden i *Regeringskansliets cirkulär*. Cirkulären är inte författningar och endast bindande för Regeringskansliet självt. Trots detta innehåller de riktlinjer som rör förvaltningsmyndigheterna och deras tjänstemän.

Vad bör regleras?

Förvaltningskommittén behandlar under respektive avsnitt i detta betänkande olika områden som kommittén anser närmare bör författningsregleras. Dessa bör enligt kommittén med fördel regleras samlat i en ny lag och förordning om statlig förvaltning och följer nedan.

1. Regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna

Förvaltningskommittén anser att det i en inledande bestämmelse i en lag om statlig förvaltning bör klargöras att regeringen både har befogenhet och skyldighet att styra och följa upp myndigheternas verksamhet i den utsträckning som de olika sakområdena motiverar, jfr. avsnitt 2.2.1. Detta ska enligt kommittén ses som en närmare specificering av RF 11:6 och 11:7 samt budgetlagens bestämmelser om att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

2. Iakttagande av god förvaltning inom staten

I en lag om statlig förvaltning bör det enligt Förvaltningskommittén finnas inledande bestämmelser av portalkaraktär som anger vad medborgarna har rätt att förvänta sig av den statliga förvaltningen, jfr. avsnitt 2.10.2. I det sammanhang finns det enligt Förvaltningskommittén även anledning att erinra om vissa gemensamma förutsättningar för all statlig verksamhet som iakttagande av opartiskhet

och saklighet samt en gemensam värdegrund för den statliga förvaltningen, se avsnitt 2.8.

3. Grundläggande beredningskrav vid utnämningar

Förvaltningskommittén behandlar frågor som rör utnämning av myndighetschefer, se avsnitt 2.2.2. Utan att föregripa pågående arbete i Regeringskansliet och vad som blir resultatet av pågående utredningars arbete i utnämningsfrågor, anser kommittén att grundläggande regler för utnämningförfaranden bör regleras i lag.

4. Myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet

Förvaltningskommittén anser att myndighetsformen bör vara huvudregel för statlig verksamhet, om inte särskilda skäl på vissa områden kan anses motivera andra verksamhetsformer. Förvaltningskommittén föreslår i avsnitt 2.2.3 att om en annan form än myndighet övervägs för statliga åtaganden, bör regeringen och i tillämpliga fall riksdagen i samband med överlåtelse ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsregelsystemet ska tillämpas. Motsvarande förfarande bör även gälla för myndigheterna under regeringen. En procedur av detta slag är enligt kommittén av den betydelse att den bör regleras i lag.

5. Under vilka förutsättningar regeringen får inrätta en myndighet

Regeringen kan i dag fritt bestämma om att inrätta eller lägga ned en myndighet, såvida inte myndighetens uppgifter är bestämda i lag eller beslutats av riksdagen på annat sätt. Förvaltningskommittén föreslår i avsnitt 2.2.4 att när statliga myndigheter inrättas bör dessa som huvudregel ges ett tidsbegränsat mandat. Efter en i förväg bestämd tid bör uppnådda resultat i myndigheten prövas. Om behovet av myndighetens verksamhet därefter bedöms stå kvar och om resultaten bedöms vara tillräckliga, kan beslut fattas om att inrätta myndigheten som ordinarie. Förfarandet bör vara tvingande och bör därför regleras i lag.

6. Möjligheterna att tillämpa olika budgetperioder

Förvaltningskommittén föreslår i avsnitt 2.2.4 att riksdagen får möjlighet att anvisa anslag för längre tidsperioder än ett år och att regeringen i konsekvens med detta tilldelar myndigheten dispositionsrätt för anslaget för samma tidsperiod. Genom detta bör myndigheterna få bättre incitament att hushålla med tilldelade medel på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. Vidare skapas bättre tidsmässiga förutsättningar att bedöma resultatet av myndigheternas verksamhet. Härutöver kan rutinarbetet med budgeten och budgetunderlaget i Regeringskansliet och myndigheterna påtagligt minska. Utrymmet att arbeta med strategiska frågor i Regeringskansliet kan därmed öka. För att genomföra detta förslag behöver regeringsformens bestämmelser om budgetperiodens längd ändras (RF 9:3).

7. Myndigheternas ledningsformer m.m.

Bestämmelser om vilka ledningsformer en förvaltningsmyndighet kan ha finns i myndighetsförordningen. Förvaltningskommittén anser i enlighet med vad som sägs i avsnitt 2.2.5 dock att frågor om myndigheternas ledning är av den vikt att grundläggande bestämmelser bör meddelas i lag.

8. Myndigheternas ansvar för att förse regeringen med beslutsunderlag

Förvaltningskommittén behandlar i avsnitt 2.2.5 vissa krav som bör ställas på myndigheterna i förhållande till regeringen. Formuleringen av mål för myndigheternas verksamhet kan enligt detta inte ses som en process begränsad till den politiska nivån. Överväganden kring mål, medel och avvägningar där emellan behöver göras kontinuerligt inom förvaltningen. Beredskap måste finnas att revidera mål och medel utifrån en kritisk betraktelse av vunna erfarenheter inom myndighetens verksamhetsområde och utifrån en aktiv omvärldsanalys. Det bör mot denna bakgrund författningsregleras att myndigheterna ansvarar för att förse regeringen med det underlag som behövs för att ta ställning till den omfattning och inriktning som verksamheten bör ha, samt att föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som är påkallade eller i övrigt lämpliga.

9. Reglering av EU-arbetet

I avsnitt 2.3 gör Förvaltningskommittén bedömningen att regleringen av EU-arbetet inte svarar emot rimliga krav på öppenhet och insyn. Förvaltningskommittén föreslår mot denna bakgrund att det i lag bör regleras i vilken ordning som regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige.

Härutöver bör grundläggande bestämmelser om EU-arbetet regleras i lag. Tillämpningsregler för EU-arbetet bör, i stället för som nu i interna cirkulär, föreskrivas i instruktionen för Regeringskansliet i ett särskilt EU-avsnitt.

Bestämmelser som rör myndigheternas deltagande i EU-arbetet bör fastställs i förordningsform. Bestämmelserna föreslås gälla att delta i EU-arbetet, att företräda regeringen, ta instruktion, lämna underlag m.m. Skyldigheterna bör riktas till myndigheten. Vissa grundläggande bestämmelser som gäller myndigheterna bör föras in i lag.

10. Myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

Förvaltningskommittén har undersökt omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter, se avsnitt 2.4. Med detta avser kommittén de fall där en förvaltningsmyndighet agerar säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Kommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad, samt enligt vilka kriterier regeringen i vissa fall kan bevilja undantag från en sådan regel.

2.10.2 Fortsatt arbete med lagstiftning om statlig förvaltning

Kommitténs förslag: En utredning bör få i uppdrag att utforma de bestämmelser som bör ingå i en lag och förordning om statlig förvaltning.

Förvaltningskommittén har i sitt arbete kommit fram till att vissa sakområden som rör förvaltningen och regeringen styrning av densamma bör regleras i lag, och, i förekommande fall, i förordning.

Det har dock legat utanför kommitténs möjligheter att även ta fram förslag till närmare lydelse för de bestämmelser som ska ingå i en sådan samlad lagstiftning. I vissa fall, t.ex. i fråga om regleringen av EU-arbetet, finns det dessutom skäl att närmare överväga vad som bör regleras i lag och vad som bör regleras i förordning. Förvaltningskommittén föreslår mot denna bakgrund att den närmare utformningen av de bestämmelser som bör ingå i en lag och förordning om statlig förvaltning utreds i särskild ordning, men med utgångspunkt i vad kommittén i detta betänkande sagt om regleringens innehåll i sak.

Utöver de områden som kommittén haft möjlighet att behandla i detta betänkande, finns sannolikt även andra frågor som både till innehåll och i rättsligt avseende lämpar sig för att övervägas i detta sammanhang. Det gäller bl.a. behovet av att i svensk lagstiftning reglera vad som bör vara god förvaltning, dvs. vad medborgarna har rätt att förvänta sig av den offentliga förvaltningen. Vägledning för vad som bör utgöra kriterier för god förvaltning har tagits fram av Europarådet och av Europeiska unionen. I korthet handlar begreppet god förvaltning om principerna för förvaltningens organisation, styrning, myndighetsutövning mot enskild, praktiskt förvaltningsarbete eller förvaltningens förmåga att genomföra politiska beslut, följa föreskrifter och utvärdera sin egen verksamhet.¹³⁵

Som framgått omfattar Förvaltningskommitténs förslag i flera avseenden sådana områden som rör principerna för god förvaltning. I andra fall finns redan i dag en utförlig reglering. Således regleras förhållandet mellan förvaltningsmyndigheterna och medborgarna samlat i förvaltningslagen, vilken för närvarande genomgår en rättslig översyn (Dir 2008:26). Inte desto mindre kan det finnas skäl att överväga om det inom ramen för arbetet med en ny lag enligt kommitténs förslag kan finnas ytterligare områden som bör författningsregleras. Allt i syfte att Sverige ska uppfylla högt ställda krav på god förvaltning.

Andra områden som skulle kunna övervägas för reglering i detta sammanhang är erinran om saklighet och opartiskhet vid utförande av olika slags verksamhet inom myndigheterna, bl.a. i enlighet med vad kommittén anförde i sitt delbetänkande om myndigheternas opinionsbildande verksamhet. I anslutning till detta kan även bestämmelser som anger grundläggande krav på statstjänstemän –

¹³⁵ Jfr. Marcusson (2006), s. 17ff.

etiska principer – övervägas i enlighet med vad kommittén tidigare behandlat i detta betänkande.

3 Vissa konsekvenser av kommitténs förslag

I detta kapitel redovisas vissa konsekvenser som Förvaltningskommitténs förslag kan förväntas få för statsförvaltningen och statsbudgeten. Kommittén gör även en övergripande kvalitativ samhällsekonomisk analys av förslagen, som också belyser följderna för medborgarna, kommunerna och företagen. Avslutningsvis tas särskilda aspekter av förslagen upp, nämligen sysselsättning och service över landet, småföretagens villkor samt jämställdhet och integration.

3.1 Följder för statsförvaltningen

Här tas följderna upp för statsförvaltningen och statsbudgeten av förslagen om besparingar och effektiviseringar, om att styra och utveckla myndigheterna samt om förändringar inom EU-arbetet. Vidare tar vi upp konkurrensförslagets följder för myndigheterna. När det gäller förändringar av myndighetsstrukturen pekas på vidare utredningsbehov, bland annat av att samla och samordna tillsynen.

3.1.1 Att styra och utveckla myndigheterna

En möjlighet för riksdagen och regeringen att besluta om längre budgetperioder (avsnitt 2.2.4 och 2.9) förväntas leda till minskade administrativa kostnader hos myndigheterna. Incitamenten att hålla väl med tilldelade medel kommer att stärkas. Det kommer vidare att frigöra resurser i Regeringskansliet som kan användas för en mer strategisk styrning. Enligt kommittén kommer det också att främja syftet med budgetlagen samt att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt.

Slopat tak för anslagssparanden (avsnitt 2.9) kommer också att leda till bättre incitament för myndigheterna. Det kommer att löna sig bättre att spara och effektivisera. Som det är nu finns tvärtom incitament till kortsiktiga beslut, i och med att sparande över tre-procentsgränsen försvinner vid årsskiftet. Kommitténs förslag kommer att göra långsiktiga beslut och effektiviseringar mer fördelaktiga för myndigheterna.

I avsnitt 2.2.4 föreslås också att nya statliga myndigheter som inrättas bör ges ett tidsbegränsat uppdrag. Därefter bör resultaten prövas och behovet av myndighetens verksamhet bedömas. Först efter en sådan prövotid bör en ny myndighet bli permanent. Förvaltningskommittén bedömer att det kommer att leda till att det statliga åtagandet övervägs och omprövas mer systematiskt. Kommittén bedömer också att en sådan ordning går att förena med arbetsrätten.

I avsnitt 2.2.6 föreslås att regeringen i varje departement inrättar en opolitisk chefstjänsteman som ska stödja myndighetsstyrningen. Förvaltningskommitténs bedömning är att detta kommer att förbättra styrningen av myndigheterna. År 2008 finns mellan en och tio opolitiska chefstjänstemän per departement. Sju departement har en eller två opolitiska chefstjänstemän, antingen en kombinerad expeditions- och rättschef eller en expeditionschef och en rättschef. De fem största departementen har tre eller flera opolitiska chefstjänstemän. Om varje departement skulle inrätta en ny befattning för de av kommittén förslagna chefstjänstemännen, skulle detta totalt för Regeringskansliet medföra kostnader på upp till 15 miljoner kronor. Det bör dock övervägas om resurserna inom departementen kan omfördelas så att en sådan tjänst kan inrättas utan tillskott av nya medel. I synnerhet bör detta övervägas för de större departementen.

Förslagen i avsnitt 2.2.7 att fördjupa granskningen av politikens utfall kommer också att kunna förstärka styrningen av myndigheterna, liksom förslagen om oberoende utvärdering i avsnitt 2.6.3. Samtidigt kommer det att ställa krav på Regeringskansliets förmåga att ta hand om granskningens resultat. Enligt kommitténs bedömning får det konsekvenser för departementens organisation, arbetsätt och bemanning – således också en resursfråga. Likaså kommer det att behövas ytterligare resurser för de organ som ska granska och utvärdera verksamheten.

3.1.2 EU-arbetet

Förslagen om EU-arbetet i avsnitt 2.3 innebär att statsmakterna behöver skjuta till resurser för:

- tidiga initiativ, förutseende och förebyggande arbete,
- att förstärka införlivandet av EG-rätten,
- gemensam verksamhetsplanering av EU-arbetet,
- kompetensutveckling och personalplanering (gemensamt för Regeringskansliet och myndigheterna).

Mycket kan säkerligen göras inom ramen för nuvarande resurser genom omprioriteringar och ändrade arbetsätt. Samtidigt skulle det med all sannolikhet vara motiverat att tillföra resurser för att Sverige ska kunna vara mer aktivt i EU-arbetet och ta tidiga initiativ. Förvaltningskommittén uppskattar att det kan röra sig om några årsarbeten per departement eller EU-politikområde. Införlivandet bör däremot kunna effektiviseras, genom att förändra arbetsätten bör.

Styrningen och den gemensamma verksamhetsplaneringen kan behöva förstärkas resursmässigt, men det bör röra sig om förhållandevis små behov. Kommitténs förslag om en förstärkt styrning av myndigheterna bör till stor del täcka detta (främst avsnitt 2.2.6). De övriga förslag som kommittén för fram, med bättre incitamentsstruktur bland annat genom längre budgetperiod och slopat tak för anslagssparanden, tillsammans med det nya styrsystem som sjösattes i och med budgetpropositionen för år 2009, bör kunna ge utrymme för mer kvalificerad och strategisk styrning. Därmed bör en ambitionshöjning kunna rymmas inom de befintliga resurserna.

När det gäller kompetensutveckling och personalplanering innebär förslaget en betydligt höjd ambitionsnivå jämfört med i dag. Kommittén bedömer att Regeringskansliet och myndigheterna bör sätta av en större andel av sin budget till ändamålen, vilket säkerligen kommer att löna sig på sikt. Sannolikt behövs även ett tillskott av medel, men behovens omfattning bör utredas ytterligare.

3.1.3 Konkurrensförslagets följder för myndigheterna

Förvaltningskommitténs förslag i avsnitt 2.4 att myndigheterna inte ska sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader om inte regeringen medger ett undantag i varje enskilt fall, innebär att sådana verksamheter bör upphöra. Det betyder att det statliga åtagandet avgränsas och förtydligas samt att gränserna för vad som bör vara myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet näringslivet blir tydligare.

För de myndigheter som bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet innebär det att den totala verksamhet som myndigheterna bedriver – i olika hög grad – minskar i omfattning och inriktning. Det betyder samtidigt att statsförvaltningens totala kostnader och intäkter minskar. Förslagen innebär dock inte att staten förlorar några intäkter som skulle kunna användas till andra verksamheter, eftersom avgiftsintäkterna från de konkurrensutsatta säljverksamheterna ska motsvara kostnaderna för samma verksamheter. Dock kan det under en övergångsperiod finnas kvar vissa indirekta kostnader som för närvarande fördelas på avgifterna för den konkurrensutsatta säljverksamheten.

Riksdagen och regeringen bereder för närvarande ett antal förslag och beslut som kommer att påverka omfattningen och inriktningen av vissa myndigheters försäljning av konkurrensutsatta varor och tjänster. I vissa fall har besluten redan fattats. Flera av förändringarna ligger i linje med grundtankarna i Förvaltningskommitténs förslag, och kommer att innebära att följderna av kommitténs förslag i praktiken blir mindre.

Flera av de redan liggande förslagen berör myndigheter vars konkurrensutsatta säljverksamhet utgör en relativt stor andel av myndighetens totala verksamhetsintäkter och som har varit föremål för utredningar under de senaste åren. Det gäller särskilt den beslutade bolagiseringen av Vägverkets och Banverkets produktionsenheter. Även verksamheter vid Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk (distriktsveterinärerna), Lantmäteriverket och Riksantikvarieämbetet håller på att omprövas. Statens väg- och transportforskningsinstitut ska enligt ett utredningsförslag bolagiseras. Dessa myndigheter står för en betydande andel av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter.

Viss konkurrensutsatt säljverksamhet har redan avvecklats genom att riksdagen på regeringens förslag beslutade att sälja Kartförlaget i Gävle, Kartcentrum och Kartbutiken i Stockholm som alla ingick i

Lantmäteriverket. Försäljningen genomfördes i september 2008 och den 1 oktober samma år övergick kartförlagsrörelsen i privat ägo.

Enligt myndigheternas egna bedömningar omfattade den konkurrensutsatta säljverksamheten drygt 25 miljarder kronor år 2006. Förvaltningskommittén har bedömt att det är en försiktig lägsta bedömning av omfattningen av den konkurrensutsatta säljverksamheten.

I de 25 miljarderna ingår även en mindre del anslagsfinansierade verksamhet som myndigheterna själva har definierat som konkurrensutsatt. Om vi räknar bort intäkterna från den redovisade anslagsfinansierade konkurrensutsatta verksamheten samt intäkterna för den konkurrensutsatta säljverksamheten som har avvecklats eller där sådana förslag bereds återstår omkring 10 miljarder kronor. Om den huvudregel som kommittén föreslår genomförs utan undantag så minskar alltså förvaltningsmyndigheternas årliga intäkter och kostnader för konkurrensutsatt säljverksamhet med minst den summan.

Vilka bedriver konkurrensutsatt säljverksamhet?

Av de 214 myndigheter som besvarade Statskontorets enkät om omfattningen av den konkurrensutsatta verksamheten år 2006 redovisade 109 myndigheter att de sålde varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader.

I de flesta fallen svarade den konkurrensutsatta verksamheten för en liten del av de totala intäkterna. För 55 myndigheter utgör den verksamhet som berörs av förslaget 5 procent eller mindre av de totala kostnaderna och intäkterna, vilket innebär att 160 av de tillfrågade myndigheterna har ingen eller ytterst liten konkurrensutsatt säljverksamhet. För ytterligare 19 myndigheter ligger motsvarande siffra mellan 5 och 10 procent. För 84 procent av de tillfrågade 214 myndigheterna utgör således den konkurrensutsatta säljverksamheten högst 10 procent av den totala verksamheten.

En grupp med 13 myndigheter redovisar att de får över 10 men under 25 procent av intäkterna från sådan verksamhet.

Några myndigheter utmärker sig med en större andel. Det rör sig främst om vissa forskningsmyndigheter, affärsverk och myndigheter med produktion. Det är 22 myndigheter som anger att de har intäkter från den konkurrensutsatta säljverksamheten som överstiger 25 procent av verksamhetens totala intäkter (exklusive transfer-

eringar). De förslag som riksdagen och regeringen redan nu bereder berör, med ett undantag, myndigheter som tillhör den gruppen.

Beroende på myndighetens totala omfattning och verksamhetsintäkter liksom inriktningen av säljverksamheten kan det naturligtvis betyda att en avveckling får konsekvenser för myndighetens personal, lokalbehov m.m. Störst blir förstås konsekvenserna för de myndigheter som för närvarande har en relativt stor andel konkurrensutsatt säljverksamhet

Vilket slags verksamhet bedrivs?

De största intäkterna från konkurrensutsatt säljverksamhet kommer från bygg- och projekteringstjänster. Det förklaras av att Vägverket har en omfattande verksamhet inom projektering och byggande av väganläggningar, en verksamhet som nu bolagiseras.

Det näst största området är uthyrningsverksamhet. Det kan röra sig om uthyrning av lokaler, mark eller utrustning. Bland annat har Statens fastighetsverk en omfattande sådan verksamhet.

En tredje verksamhet av betydelse är upphandling, där vissa myndigheter erbjuder upphandlingstjänster på en marknad i konkurrens med privata företag. Myndigheter med omfattande verksamhet inom detta område är Försvarets materielverk, Verket för högskoleservice och Verket för förvaltningsutveckling. Det senare kommer dock att avvecklas den 31 december 2008.

En annan bild framträder när vi i stället ser på var det största antalet myndigheter finns inom de olika konkurrensutsatta verksamheterna. Flest myndigheter finns inom utbildningsverksamhet och uppdragsutbildning, uppdragsforskning och FoU samt konferenser och seminarier. Universitet och högskolor är stora aktörer inom dessa områden. Andra myndigheter har emellertid också en stor utbildningsverksamhet, t.ex. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Verket för förvaltningsutveckling och Riksarkivet.

Andra myndigheter som har omfattande uppdragsforskning är Statens Väg- och transportinstitut, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens geotekniska institut, Fiskeriverket, SMHI och Naturhistoriska riksmuseet.

Konferenser och seminarier anordnas av cirka 25 myndigheter, universitet och högskolor, museer, Statens räddningsverk, Patent- och registreringsverket samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

3.1.4 Förändringar av myndighetsstrukturen

Förvaltningskommittén föreslår att myndighetsstrukturen bör ses över på ett antal områden. Konsekvenserna av sådana översyner kan bedömas först när de har genomförts.

Ett syfte med kommitténs förslag att se över myndighetsstrukturen på olika områden (avsnitt 2.6.3) är att utnyttja de samlade resurserna inom respektive område bättre. Om de föreslagna översynerna kommer att visa på sådana möjligheter kan konsekvensen bli att kostnaderna för verksamheterna minskar. Här rör det sig om de två kvarstående myndighetskoncernerna, det vill säga polisväsendet och arkivväsendet, samt om länsstyrelserna och några myndighetsområden med flera olika myndigheter. Dessa områden är fastighetsförvaltning, marknadsfrämjande och forskning.

Ett annat syfte med att ändra organisationen är att förbättra rätts säkerheten och garantera likabehandling. Det gäller i första hand förslagen om att se över polisens respektive länsstyrelsernas organisation.

Förslagen om att samla och samordna tillsynen kan förväntas leda till omställningskostnader, men syftet är att åstadkomma effektiviseringar. Förslaget skapar goda förutsättningar för gemensam metodutveckling och gemensamma riskbedömningar, samt att den professionella tillsynsrollen stärks. Om olika typer av tillsyn som berör samma tillsynsobjekt samordnas kan tillsynsfrekvensen höjas. Sammantaget bedömer kommittén att förslaget kommer att bidra till en starkare och mer oberoende tillsyn, vilket ökar möjligheterna att upprätthålla efterlevnaden av lagarna.

En ny tillsyn av hur kommunernas tillämpar konkurrensreglerna och statsstödsreglerna kommer att kräva ett resurstillskott till länsstyrelserna. Hur omfattande detta kommer att bli, måste utredas ytterligare.

Kommitténs föreslår att den statliga tillsynen ska koncentreras till länsstyrelserna, men först efter att förutsättningarna och de möjliga effekterna har prövats område för område. Därmed är det för tidigt att analysera konsekvenserna av förslaget med någon precision.

För att illustrera de ekonomiska konsekvenserna har kommittén presenterat ett räkneexempel (se avsnitt 2.9). Det bygger på antagandet att länsstyrelserna utöver sina nuvarande tillsynsuppgifter och de förändringar av dem som redan har beslutats också får ansvaret för tillsynen över skogsskötseln, skolan, arbetsmiljön samt förmyndare, gode män och förvaltare. Om vi antar att kommitténs förslag på sikt kommer att leda till att de samlade resurserna för

tillsyn över de områdena utnyttjas 10 procent effektivare så rör det sig om en effektivisering som motsvarar ungefär 150 årsarbetskrafter till en årlig kostnad av cirka 160 miljoner kronor.

Kommittén tar inte ställning till hur den eventuella effektiviseringen ska användas. Om anslagen till tillsyn minskas med samma belopp som effektiviseringen betyder det att tillsynen upprätthålls på den nuvarande nivån. Många har dock pekat på stora brister i tillsynen. Bland andra gjorde regeringen det i budgetpropositionen för år 2009, där det samtidigt slogs fast att tillsynen är ett prioriterat område. Att effektivisera tillsynen kan ses som en av flera åtgärder för att stärka den.

3.1.5 Effektiviseringar och besparingar

Förvaltningskommitténs översyn syftar på ett övergripande plan till att effektivisera den statliga förvaltningen. Mer konkret ska kommittén bl.a. lämna förslag på åtgärder som ska öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och samtidigt minska förvaltningskostnaderna.

Förvaltningskommittén lämnar flera förslag till åtgärder som tillsammans innebär att statens förvaltningskostnader minskar. De konkreta åtgärder som kommittén beskriver kan åtminstone på några års sikt förväntas minska de totala förvaltningskostnaderna med de besparingsbeting på 4,8 respektive 9,6 miljarder kronor som kommittén fått i sitt direktiv. De faktiska belopp dessa besparingar leder till beror självfallet på regeringens kommande beslut om vilka åtgärder som ska genomföras.

Förutom de åtgärder i form av slopat anslagssparande samt anvisande och tilldelning av anslag för längre tidsperioder än ett år som redovisas ovan, lämnar kommittén förslag på ytterligare ett antal åtgärder. För att de statliga myndigheterna ska kunna uppnå de önskade effektiviseringarna och besparingarna krävs ett tydligt yttre tryck på verksamheterna. Ett sådant yttre tryck kan skapas på olika sätt. Förvaltningskommittén lämnar två sådana förslag. Det ena innebär att regeringen utvidgar det befintliga produktivitetstrycket vid finansieringen av myndigheternas samtliga förvaltningskostnader, det andra att regeringen bjuder in näringslivet att utmana myndigheterna genom s.k. utmaningsrätt.

Förvaltningskommittén bedömer att det finns stora möjligheter till effektiviseringar och besparingar i en mer koncentrerad och

myndighetsövergripande hantering av interna administrativa tjänster som har stora volymer. Om denna potential utnyttjas kan väsentliga finansiella besparingar uppnås. Hittills har de möjligheter till effektivisering som förutsätter samverkan över myndighetsgränserna endast utnyttjas marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament.

3.2 Nyttan för medborgare, kommuner och företag

Kommitténs förslag innebär sammantaget att det statliga åtagandet minskar, främst genom en minskning av den verksamhet som innebär att staten säljer varor och tjänster på en marknad. Förslaget att låta både statliga och fristående organ göra djupare granskningar av politikens utfall, kommer att ge bättre beslutsunderlag (avsnitten 2.2.7 och 2.6.3). Det bidrar till såväl ökad effektivitet hos statsförvaltningen som förstärkt effekt av politiken.

Andra förslag avses också ge ökad effektivitet och bättre insyn, vilket därmed ska leda till en högre nytta av statstjänsten:

- en ny lag om statlig förvaltning,
- inrätta nya myndigheter tidsbegränsat,
- förbättrat och utbyggt myndighetsregister.

Medborgarna möter en tydligare stat genom att myndighetsstrukturen ses över (avsnitt 2.6). En tydligare författningsreglering av hur statsapparaten fungerar och hur EU-ärenden ska beredas kommer att bidra till att göra det lättare för medborgare och media att förstå hur beslut fattas och av vem (avsnitt 2.3 och 2.10). Förslagen som berör hanteringen av EU-ärenden syftar också till att bidra till att de svenska intressena ska få ökat genomslag i EU:s beslutsprocess.

Förvaltningskommitténs förslag att myndigheterna som huvudregel inte ska ägna sig åt konkurrensutsatta verksamhet (avsnitt 2.4), kommer att leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Risken för att staten snedvrider konkurrensen minskar. Tillväxten av företag på berörda och potentiella marknader kommer att stimuleras.

Myndigheter som ges undantag av regeringen och således får bedriva konkurrensutsatt verksamhet, kommer att redovisa det öppet. Särredovisning kommer att skapa möjligheter för bättre insyn i verksamheterna och därmed möjligheter att upptäcka eventuella problem. Det blir lättare att motverka korssubventionering och annan

konkurrenssnedvridning, även om det inte kan undvikas helt. Företagen kan genom ökad öppenhet få bättre möjlighet att utmana verksamheten, vilket kommer att främja den samhällsekonomiska effektiviteten.

Om staten väljer att tillämpa upphandlingsreglerna även myndigheter emellan, bör en högre grad av effektivitet kunna uppnås. Detta bör innebära att privata företag konsekvent bjuds in att lämna anbud, även om det finns en statlig myndighet som kan leverera en tjänst eller vara.

En statlig tillsyn över kommunernas tillämpning av konkurrensreglerna och den inre marknaden (avsnitt 2.6.3) bör också innebära en förstärkning av marknadens funktion och därmed potentiellt en bättre tillväxt.

Kommitténs effektiviserings- och besparingsförslag (avsnitt 2.9) innebär också att den statliga verksamheten ska ge en större samhällsekonomisk nytta genom:

- starkare produktivitetstryck,
- gemensamma administrativa lösningar,
- bättre incitamentsstruktur med möjlighet till större anslags-sparande och längre budgetperioder.

En förstärkt etisk grund för statstjänsten (avsnitt 2.8) kan höja trovärdigheten gentemot medborgarna och främja rättssäkerheten. Medborgarna lyfts fram som statstjänstens uppdragsgivare.

Förslagen bör kunna ge en ökad samhällsekonomisk nytta, genom att de förbrukade resurserna används mer verkningsfullt. Förslagen syftar också till att ge myndigheterna möjligheter att fungera effektivt och rättssäkert i sin roll i den parlamentariska styrningskedjan. Ett tydligare grundläggande regelverk för statsförvaltningen bör ge ökad öppenhet och insyn.

Renodling och samordning av tillsynsuppdragen (avsnitt 2.6.3) bör inte bara ge effektiviseringar, utan också ökat förtroende och bättre efterlevnad, vilket i sig är en samhällsekonomisk nytta. En oberoende och självständig tillsyn ökar trovärdigheten. Renodlade roller, såsom att skilja på tillsyn och främjande, är sannolikt en förutsättning. Ökad effektivitet och samordning kan ge ökad kontrollfrekvens. Att tillsynen bidrar till att regelverken följs bättre, innebär ett positivt bidrag till att minska brottsligheten.

En samlad och samordnad statlig tillsyn bör innebära en fördel för kommunerna. Kraven bör bli tydligare och tillsynsobjekten får en samlad kontaktpunkt. Man kan även förvänta sig att en samordnad tillsyn kommer att innebära förenklingar för företagen i allmänhet. En förstärkt efterlevnad hos tillsynsobjekten kommer också att motverka osund konkurrens från företag som inte följer regelverket.

3.3 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

En samlad tillsyn, liksom en eventuell sammanslagning av länsstyrelserna, kommer att få följder för var den statliga verksamheten lokaliseras. Det ska inte uteslutas att antalet verksamhetsorter kan komma att minska. Å andra sidan bör en mer geografiskt enhetlig regional organisering av den statliga tillsynen innebära att det i framtiden blir lättare att sprida statlig verksamhet över riket, i stället för att den koncentreras till huvudstaden och vissa utlokaliserade statliga myndigheter.

I framtiden tänker vi oss att statsförvaltningens ekonomi- och personaladministration ska göras enhetlig och samlas i gemensamma funktioner. Exempelvis skulle detta kunna skötas av ett antal "servicecentraler" som är egna myndigheter. Vissa befintliga myndigheter skulle också kunna få i uppdrag att sköta flera andra myndigheters administration. Oavsett vilken lösning man väljer, kan en sådan gemensam administration mycket väl lokaliseras till flera ställen i landet.

3.4 Småföretag

Förbud för myndigheter att konkurrera genom att sälja varor och tjänster på marknader, annat än om de får uttryckligt undantag, kommer att gynna företagen.

En samlad och samordnad tillsyn, som också är självständig och oberoende, bör vara en fördel för småföretagen. En förstärkt tillsyn kan förväntas leda till bättre efterlevnad och därmed minska osund konkurrens. Dessutom bör en samordning gentemot tillsynsobjekten leda till förenklingar.

3.5 Jämställdhet och integration

Ett öppet utnämningförfarande (avsnitt 2.2.2) för höga statliga chefer bör ge bättre möjligheter att bredda rekryteringen och tillförsäkra en jämnare könsfördelning. Det goda exemplet ska inte underskattas. Även arbetet med chefsutveckling på alla nivåer bör få positiva effekter i dessa avseenden.

Likaså bör en samordnad kompetensförsörjning (avsnitt 2.7) kunna ge möjligheter att se till helheten, för att tillförsäkra en önskvärd personalstruktur. När enskilda myndigheter agerar från fall till fall, är det inte lika lätt att uppnå målen om en jämställd statstjänst som erbjuder lika möjligheter för alla oavsett ursprung och andra särskiljande faktorer.

Referenser

SOU och Ds

- SOU 1997:38. Myndighet eller marknad – statsförvaltningens olika verksamhetsformer.
- SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten.
- SOU 1999:139. Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati.
- SOU 2000:30. .se?
- SOU 2003:123. Utvecklingskraft för hållbar välfärd.
- SOU 2004:23. Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning.
- SOU 2004:100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.
- SOU 2007:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.
- SOU 2007:12. Hälso- och sjukvården. Sekretariatsrapport nr 2.
- SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.
- SOU 2007:93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
- SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.
- SOU 2008:62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.
- SOU 2008:104. Självständiga lärosäten.
- SOU 2008:119. Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté.
- Ds 2007:48 Lissabonfördraget, del 1 och 2.
- Ds 2008:48. Försvar i användning.

Övrigt tryck

- Aldestam, M. 2006. Kommunal förvaltning i statsstödsrättslig belysning. I Marcusson (2006).
- Andersen, T.M. & Molander, P. 2002a. Inledning. I Andersen, T.M. & Molander, P. (red.) Alternativ i välfärdspolitiken. SNS förlag. Stockholm.
- Andersen, T.M. & Molander, P. 2002b. Välfärdspolitiska reformalternativ. I Andersen, T.M. & Molander, P. (red.) Alternativ i välfärdspolitiken. SNS förlag. Stockholm.
- Arbetsgivarverket. 2008a. Arbetsmiljön i statlig sektor år 2007. Rapport 2008:3.
- Arbetsgivarverket. 2008b. Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen – framtida problem, behov och möjligheter. Rapport 2008:4.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B. 2005. Välfärdsstatens nya ansikte – demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Agora. Stockholm.
- Demokratirådet. 1999. Demokrati på svenskt vis. SNS förlag. Stockholm.
- Eklund, K. 2007. Vår ekonomi – en introduktion till samhälls-ekonomi. Rabén Prisma. Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket. 2006a. Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan? Om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi. Rapport 2006:15.
- Ekonomistyrningsverket. 2006b. Effektivare statlig administration. Rapport 2006:16.
- Ekonomistyrningsverket. 2006c. Verksamhetsanpassning av vissa regler. Rapport 2006:30.
- Ekonomistyrningsverket. 2008a. Att verka genom andra – kartläggning av organ med statligt åtagande. Rapport 2008:34.
- Ekonomistyrningsverket. 2008b. Statsbudgetens utfall 2007. Rapport 2008:7.
- Fogelklou, A. 2005. Den privata äganderätten och dess skydd i Sverige ur ett europeiskt perspektiv – en konstitutionell översikt. I Berggren, N. & Karlsson, N. (red.). Äganderättens konsekvenser och grunder. Ratio. Stockholm.

- Hallström, P. 2008. Är EU ett statsförbund? Del 2. Europarättslig tidskrift, jubileumsnummer 2008.
- Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliasson, M., Regner, G. 2006. Grundlagarna. Norstedts Juridik AB. Stockholm.
- Jakobsson, B. och Sundström, G. 2006. Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk politik. Liber AB. Malmö.
- Justitiedepartementet. 2000. En förvaltning i demokratins tjänst – förvaltningspolitiskt handlingsprogram.
- Kommerskollegium. 2005. Europa, ja men hur? Svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad. Slutrapport 2005-03-30.
- Lewin, L. 1988. Det gemensamma bästa – Om egenintresse och allmänintresse i västerländsk politik. Carlssons bokförlag. Stockholm.
- Magnusson, L. 2006. Håller den svenska modellen? Arbete och välfärd i en global värld. Norstedts akademiska förlag. Stockholm.
- Marcusson, L. (red.). 2006. God förvaltning – ideal och praktik. Juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok 2006. Iustus förlag. Uppsala.
- Molander, P. 1999. Den åttafaldiga vägen – Motiv för offentliga åtaganden. SNS Förlag. Stockholm.
- Molander, P. 2003. Flernivådemokratins problem. I Molander, P. (red.) Staten och kommunerna. SNS Förlag. Stockholm.
- Molander, P. 2008. Den centrala förvaltningens struktur. I SOU 2008:119.
- Mueller, D.C. & Uddhammar, E. 2003. Federalism i Sverige. I Molander, P. (red.) Staten och kommunerna. SNS Förlag. Stockholm.
- Mundebo, I. 2008. Hur styrs staten? Stockholm Studies in Politics 121. Stockholms universitet.
- Möller, T. 2007. Svensk politisk historia – Strid och samverkan under tvåhundra år. Studentlitteratur. Lund.
- OECD. 1998. Principles for Managing Ethics in the Public Service: OECD Recommendation. Public Management Policy Brief No. 4.
- Petrén, G. & Ragnemalm, H. 1980. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Liber Förlag. Stockholm.
- Rothstein, B. 2001. Vad böra staten göra – Om välfärdstatens moraliska och politiska logik. SNS förlag. Stockholm.

- Skatteverket. 2005. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev. 2005-06-01, dnr. 130 434731-04/113.
- ST. 2007. Finns drömjobbet i staten – om jobb förväntningar och framtid i statlig förvaltning.
- Statistiska centralbyrån. 2008. Offentlig ekonomi 2008. Sveriges officiella statistik.
- Statskontoret. 2000a. Fem år i EU. Rapport 2000:20.
- Statskontoret. 2000b. Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet. Rapport 2000:20A.
- Statskontoret. 2001. Svenska nationella experter i EU-tjänst – en utvärdering. Rapport 2001:17.
- Statskontoret. 2004. Det nya Arbetsmarknadsverket. Rapport 2004:16.
- Statskontoret. 2005. Fritt fram att avtala om offentlig information? PM. Dnr 2005/100-5.
- Statskontoret. 2006a. Styrning på tvären. Rapport 2006:13.
- Statskontoret. 2006b. Förvaltning för fri rörlighet. Rapport 2006:16.
- Statskontoret. 2008a. Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Rapport 2008:1.
- Statskontoret. 2008b. Konkurrensutsatt verksamhet 2 – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Dnr 2008/74-5.
- Sterzel, F. 2005. Legalitetsprincipen. I Marcusson, L. (red) Offentligrättsliga principer. Iustus förlag AB. Uppsala.
- Stjernquist, N. 2000. Den kommunala självstyrelsen – I backspegeln och bortom nästa vägkrök. Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet. Stockholm.
- Sveriges läkarförbund. 2004. Framtidens sjukvård – finansiering, styrning och struktur.
- Tarschys, D. 1975. The Growth of Public Expenditure – Nine Modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies* 2:9-31.
- Uddhammar, E. 1993. Partierna och den stora staten – En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet. City University Press. Stockholm.
- Utvecklingsrådet. 2006. Dolda kunskaper hos utlandsexperter. Tidskriften utveckla.nu nummer 2006:3.

- Vifell, Å. 2006. Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen. Stockholm Studies in Politics 113. Stockholms universitet.
- Wennergren, B. 2008. Offentlig förvaltning i arbete. Tredje upplagan. Norstedts juridik . Stockholm.

Kommittédirektiv



Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Dir.
2006:123

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté skall se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som skall omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

I kommitténs uppdrag ingår särskilt att granska och ompröva myndigheters opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter. Kommittén skall också analysera och lämna förslag för att komma till rätta med de problem som är förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter.

Mot bakgrund av granskningen och analysen skall kommittén utveckla och lämna förslag till vilka övergripande förvaltningspolitiska

principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen och överväga vilka förändringar som bör göras i den nuvarande myndighetsstrukturen.

Kommittén skall redovisa sitt arbete i två etapper. En redovisning med förslag till åtgärder som kan genomföras på kort sikt för att begränsa myndigheters opinionsbildande verksamhet och komma tillrätta med problemen med små myndigheter skall lämnas senast den 15 december 2007. En slutredovisning med kommitténs övriga överväganden och förslag skall lämnas senast den 15 december 2008.

Bakgrund

Regeringen angav i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan) att det med tanke på den omfattning den statliga myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen ansåg det viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen skulle vara att framtidens myndigheter skall fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter borde också minska.

Regeringen angav vidare i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2) att organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument, men att den statliga myndighetsstrukturen blivit komplicerad och svåröverskådlig. I propositionen aviserade regeringen därför en översyn av den statliga förvaltningens organisation.

Den statliga förvaltningens utveckling och styrning och behovet av omprövning och strukturförändringar

Statskontoret har genomfört en studie av den statliga förvaltningens utveckling. Uppdraget redovisades i december 2005 i rapporten Statsförvaltningens utveckling 1990–2005 (Statskontoret 2005:32). Statskontoret konstaterar att det under 1990-talet, särskilt under den första hälften, genomfördes stora reformer inom statsförvaltningen. Affärsverksamheten bröts ut för att drivas i bolagsform under konkurrens, samtidigt som rättsskipning och annan myndighetsutövning skildes åt. Det statliga åtagandet omprövades och decentraliseringen av statliga verksamheter till kommunal nivå fortsatte.

Förändringarna ledde till att statsförvaltningen minskade i omfattning, vilket bl.a. innebar att antalet statsanställda minskade väsentligt.

Statskontoret konstaterar vidare att förändringstakten avtagit under 2000-talet. Reformerna har under senare år mer handlat om att omstrukturera och effektivisera inom ramen för den befintliga statsförvaltningen. Detta har skett genom omorganisering, utveckling av en elektronisk förvaltning och samverkan mellan myndigheter. Omprövningen av det statliga åtagandet, som var mer framträdande under 1990-talets början, har minskat i omfattning under 2000-talet.

Förvaltningspolitiska kommissionen, som tillsattes år 1995, hade i uppgift att göra en analys för att bedöma om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas (dir. 1995:93). Kommissionen lämnade år 1997 sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57). I betänkandet pekade kommissionen framför allt på tre problemområden, nämligen förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

En parlamentarisk kommitté, Ansvarskommittén, tillkallades år 2003 med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). I uppdraget, som är mycket omfattande, ingår bl.a. att lämna förslag om den statliga verksamheten på regional nivå och om principer för den centrala myndighetsstrukturen. I det senare uppdraget ingår att överväga hur samordningen av statliga myndigheters verksamhet på central nivå kan förbättras, t.ex. genom en sammanhållen styrning av verksamhet som berör flera myndigheter eller genom en organisatorisk samordning eller sammanläggning. Ansvarskommittén skall redovisa sitt arbete senast den 28 februari 2007.

En särskild utredare, Styretredningen, fick i juni 2006 i uppdrag att utvärdera resultatstyrningen (dir. 2006:30). En grundläggande tanke i samband med att resultatstyrningen infördes var att skapa förutsättningar för att ompröva det statliga åtagandets omfattning, inriktning, finansiering och organisation med stöd av fördjupad resultatinformation. I utredarens uppdrag ingår därför bl.a. att överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att på ett systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 september 2007.

Statskontoret fick år 2004 i uppdrag att göra en kartläggning och analys av ledningsformer i och organisation av statliga myndigheter. En redovisning av uppdraget har lämnats i rapporten *Myndigheternas ledning och organisation – kartläggning och analys av Myndighetssverige* (Statskontoret 2004:9). I rapporten lämnas olika förslag om hur statliga myndigheters ledningsformer och organisation kan förbättras. Statskontoret pekar också i rapporten på problem som kan uppstå när man knyter nämndmyndigheter till s.k. värmyndigheter och när man inrättar särskilda beslutsorgan vid sidan av myndighetens ledningsfunktion. Framförallt handlar problemen om att regeringens styrning kan försvåras och att ansvarsförhållandena kan bli oklara.

Problem i samband med myndigheters opinionsbildande verksamhet

En parlamentarisk kommitté, Demokratiutredningen, tillkallades år 1997 med uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet (dir. 1997:101, 1998:100). Utredningen lämnade i februari 2000 sitt betänkande *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1). I betänkandet pekar utredningen på de problem som är förknippade med att myndigheter i allt större utsträckning bedriver opinionsbildande verksamhet. Utredningen understryker att en myndighet har de uppgifter som regeringen definierar. Dess uppgift är inte att propagera för verksamheten inom sitt område. Snarare har den till uppgift att bl.a. bedöma om de krav som kommer in från organiserade intressen är befogade eller inte. Denna uppgift blir enligt utredningen omöjlig att sköta om myndigheten samtidigt hjälper till att utforma ensidig propaganda för det egna områdets expansion eller för en viss politisk styrning.

Den offentliga förvaltningen skall enligt utredningen inom de fastlagda ramarna värda sina särdrag av autonomi, öppenhet, pluralism och medborgarorientering. Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa samhällets demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sin egen integritet. Utredningen ser dock med oro hur myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Detta finner utredningen vara stötande och en misshushållning med skattemedel. Det röjer enligt utredningen en allvarlig missuppfattning om vari deras medborgaruppdrag består och urgröper tilltron till deras opartiskhet.

Problem i samband med konkurrensutsatt statlig verksamhet och brister i tillsynen över avreglerade marknader

Konkurrensverket fick år 2004 i uppdrag att analysera behoven av att ytterligare förbättra marknadens funktionssätt beträffande konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. En redovisning av uppdraget har lämnats i rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (Konkurrensverkets rapportserie 2004:4). Enligt rapporten uppstår ofta problem när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader. Problemen gäller framför allt gränsdragning mellan myndighetsuppgifter och näringsverksamhet, olika former av offentliga subventioner samt frågor förknippade med vidareutnyttjande av information och kompetens. Konkurrensverket konstaterar att existerande regelverk och frivilliga lösningar inte varit tillräckliga för att lösa dessa problem. Konkurrensverket har också i en skrivelse till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i februari 2004 pekat på problem som uppstår när statliga myndigheter uppträder på konkurrensutsatta marknader och tillämpar den s.k. beställar – utförarmodellen (dnr Fi 2004/683). Under beredningen av skrivelsen har upprättats promemorian *Stat och kommun som marknadsaktörer* (dnr Fi 2006/611). Konkurrensverket har vidare i oktober 2006 inkommit med en skrivelse till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om konkurrens i offentlig sektor för ökad effektivitet och tillväxt (dnr N 2006/7405/NL). I både promemorian och skrivelsen föreslås åtgärder för att skapa bättre garantier för konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer, minska kostnaderna för den offentliga sektorns köp av varor och tjänster samt effektivisera statsförvaltningen.

En särskild utredare, Regelutredningen, fick i juni 2004 i uppdrag att utvärdera långsiktiga effekter för konsumenter, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin av regleringsformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden (dir. 2003:151). Utredningen lämnade i januari 2005 betänkandet *Liberalisering, regler och marknader* (SOU 2005:4). Av betänkandet framgår bl.a. att de reglerande och kontrollerande institutionerna inte har utvecklats i samma takt som marknaderna har liberaliserats och att statens roll har minskat. Starka, självständiga och oberoende regleringsmyndigheter är en förutsättning för en framgångsrik liberalisering. Stora variationer förekommer mellan hur de olika

marknaderna regleras. Flera av tillsynsmyndigheterna är små och uppgifterna varierar avsevärt.

Brister i den statliga förvaltningens förmåga att leva upp till EU-medlemskapets krav

Kommerskollegium fick år 2004 i uppdrag att inleda ett arbete med att utforma en nationell strategi för att utveckla den inre marknaden i Sverige. Som ett led i detta arbete har kollegiet undersökt svenska myndigheters, domstolars och företags uppfattning om EU:s inre marknad. Den bild som framträder är att det finns påtagliga kunskapsbrister hos bl.a. svenska förvaltningsmyndigheter och domstolar. Enligt kollegiet är attityden till den inre marknaden i grunden positiv, men de bristande kunskaperna är ett stort problem som hindrar Sverige från att utnyttja de möjligheter som den inre marknaden och EU-medlemskapet ger. EG-rättens ställning behöver enligt kollegiet klargöras och kunskaperna om EU och dess regelverk förbättras. Förvaltningsmyndigheterna måste också få tydligare direktiv av regeringen och de måste kunna delta i de europeiska nätverken för att tidigt, och i samspel med övriga EU-länder, kunna ta tillvara svenska intressen. För att säkerställa att regeringen når framgång i sitt förhandlingsarbete är stödet från myndigheterna av stor betydelse.

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen innebär att EU-fördragets regler, allmänna principer och EG-domstolens praxis gäller i Sverige. För viktiga principer som fri rörlighet för varor och tjänster gäller således fördragets regler även om inga ytterligare rättsakter uttrycker dem i detalj.

Statskontoret fick våren 2006 i uppdrag att studera hur den statliga och kommunala förvaltningen tillämpar och efterlever EG-fördragets regelverk för fri rörlighet (Fi 2006/2686). Uppdraget har nyligen avrapporterats till regeringen.

Myndighetsbegreppet och olika typer av myndigheter

I 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) anges att det ”för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”. Även regeringen och dom-

stolarna är myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen är förvaltningsmyndigheter.

Någon definition av begreppen domstol respektive förvaltningsmyndighet finns inte i regeringsformen. Inte heller förvaltningslagen (1986:223) innehåller någon definition av begreppet förvaltningsmyndighet. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att begreppet förvaltningsmyndighet har samma betydelse i förvaltningslagen som i regeringsformen. Betydelsen är också densamma i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelser om rättsskipning och förvaltning finns i 11 kap. RF. Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Även annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, såvida den inte är en myndighet under riksdagen.

Befogenheten att styra över förvaltningsmyndigheterna har således regeringen. Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen. Men varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet skall besluta i särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Myndighetsutövning brukar definieras som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart.

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med instruktion för myndigheten samt utser ledningen för myndigheten.

En parlamentarisk kommitté, Grundlagsutredningen, tillkallades år 2004 med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). I uppdraget ingår bland mycket annat att överväga domstolarnas roll i det konstitutionella systemet och möjligheterna att öka öppenheten vid tillsättning av högre statliga tjänster. Kommittén har getts vida ramar för sitt arbete och är i princip oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Det förekommer en rad olika typer av benämningar på myndigheter. Ofta används samlingsbegrepp såsom central förvaltningsmyndighet, centralt ämbetsverk, sektorsmyndighet, affärsverk och nämndmyndighet. I myndighetens namn förekommer bl.a. begrepp som verk, råd, styrelse, nämnd, institut eller inspektion. Det saknas

tydliga definitioner av de olika myndighetsbegreppen och vad som avses är ibland oklart. Benämningen av myndigheterna är inte alltid konsekvent. Ofta går det därför inte att enbart av namnet sluta sig till vilken typ av myndighet det handlar om.

Något allmänt vedertaget klassifikationssystem som bygger på olika typer av myndighetsuppgifter eller -funktioner finns inte och är sannolikt inte möjligt att åstadkomma. Ett försök till indelning i funktioner skiljer på myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning (Premfors m.fl., 2003, Demokrati och byråkrati).

Ofta är det emellertid svårt att entydigt hänföra en myndighet till endera av dessa funktioner och att åtskilja de olika funktionerna. Om man vill få en bättre bild av vilken typ av verksamhet olika myndigheter bedriver kan ett sätt vara att försöka bedöma och beskriva de olika myndigheternas huvudsakliga funktion eller funktioner.

En särskild utredare fick år 2001 i uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksförordning (dir. 2001:117). I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av möjligheterna att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen samt att i så fall föreslå lämpliga åtgärder. Utredaren lämnade år 2004 sitt betänkande Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). Utredaren ansåg det inte meningsfullt att eftersträva enhetlighet i fråga om beteckningen på förvaltningsorganen. När nya sådana bildas är det dock enligt utredaren naturligt att undvika beteckningar som inte längre har sin motsvarighet i de organisationsformer som nu tillämpas. Missvisande beteckningar borde också undvikas; exempelvis bör en myndighet som leds av en styrelse inte betecknas nämnd.

Det enda förslag som utredaren presenterade när det gäller myndighetsbegreppen var att regeringen i varje myndighets instruktion skulle ange om myndigheten var en central förvaltningsmyndighet eller ej. Andra myndighetsbegrepp borde enligt utredarens förslag inte förekomma i myndigheternas instruktioner.

Behovet av en översyn

Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Dagens mångfald av myndigheter av mycket varierande storlek och med många olika typer av uppgifter påverkar förutsättningarna för en effektiv styrning.

Tidigare förvaltningspolitiska principer och riktlinjer för organisering och styrning av förvaltningen har haft dåligt genomslag; i stället har olika lösningar tillämpats inom olika politikområden utan tydliga motiv för vald lösning.

Omfattningen av det statliga åtagandet har inte prövats tillräckligt grundligt. Myndigheter har i allt för hög grad fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Myndigheter har också i alltför stor utsträckning tillåtits bedriva opinionsbildande verksamhet, eller bildats för detta ändamål.

Det behövs tydligare gränser för vad som bör vara myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet den politiska opinionsbildningen eller marknadsekonomin.

Den enskilda konsumenten såväl som den som driver företag måste kunna lita på att det finns starka institutioner som bevakar marknader som öppnats för konkurrens och marknader kring viktig infrastruktur. Det finns ingen övergripande policy för tillsynsmyndigheterna om hur en löpande marknadsbevakning skall utföras och om vad som krävs för att bedöma om en marknad fungerar väl. Det är därför av vikt att ansvaret mellan Konkurrensverket och tillsynsmyndigheterna klarläggs för att undvika onödiga regleringar på marknader där det finns en effektiv och väl fungerande konkurrens.

Sveriges medlemskap i EU innebär att nya och förändrade krav ställs på den statliga förvaltningen. Sverige är i dag en del av en rättsgemenskap där gemensamma regler och principer har företräde framför nationell rätt. Medlemskapet innebär också att Sverige inte längre ensamt kan styra i vilken takt och på vilket sätt olika förändringar skall genomföras. Vidare är det i stor utsträckning så att de frågor som skall hanteras inte definieras av Sverige enskilt, utan av EU:s institutioner och samtliga medlemsstater gemensamt. Det gränsöverskridande administrativa samarbetet är därmed ett viktigt inslag. Sveriges medlemskap i EU har ännu inte fått tillräckligt genomslag i de svenska myndigheternas verksamhet och arbetsformer.

Den statliga förvaltningen har blivit svåröverskådlig, både för enskilda medborgare och företagare och för dem som är verksamma

inom stat, kommun och landsting. Detta försvårar också den samverkan mellan myndigheter som behövs för att tjäna medborgare och företag på ett bra sätt.

Dagens förvaltningsstruktur med ett stort antal myndigheter, varav många är små, är ineffektiv och sårbar samt medför onödigt höga administrativa kostnader.

Universitet och högskolor utgör tillsammans den enskilt största delen av den statliga sektorn. Den omfattar ett fyrtiotal myndigheter och en fjärdedel av all statligt anställd personal. Universiteten och högskolorna har i grunden helt andra uppgifter än övriga statliga myndigheter och deras uppdrag är betydligt vidare än övriga statliga förvaltningsmyndigheter. Anslagen till högskolans verksamhet avser utbildning och forskning. Däremot ingår inte specifika förvaltningsmedel.

Mot bakgrund av att universiteten och högskolorna har en annan roll och andra uppgifter än övriga förvaltningsmyndigheter avser regeringen att i särskild ordning se över styrningen och organisationen av universiteten och högskolorna. Även myndighetsstrukturen inom skolväsendet kommer att ses över i särskild ordning.

Uppdraget

Kommittén skall göra en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som skall omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, särskilt när det gäller opinionsbildande och konkurrensutsatt verksamhet,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna och insynen för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Kommittén skall granska och ompröva

- omfattningen och inriktningen av myndigheternas opinionsbildande verksamhet och
- omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet.

Kommittén skall vidare analysera

- problem förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter,
- problem förknippade med särskilda beslutsorgan vid sidan av ledningsfunktionen inom vissa myndigheter,
- om det finns myndigheter vars uppgifter kan innebära särskilda rollkonflikter som skapar oklarheter och där det finns behov av en renodling,
- om det finns överlappningar eller oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter, samt
- om det finns områden där nuvarande myndighetsstruktur kan försvåra regeringens styrning.

Mot bakgrund av denna granskning och analys skall kommittén utveckla och lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen, särskilt när det gäller

- hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som bl.a. rör EU-samarbetet och olika former av utvärderings- och analysarbete,
- vad som bör vara myndighetsuppgifter, dvs. hur gränsdragningen skall göras mellan förvaltning, politik och marknad när det gäller bl.a. opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter,
- vilka funktioner som bör hållas åtskilda i olika myndigheter för att undvika rollkonflikter,
- under vilka förutsättningar nämndmyndigheter bör kunna inrättas,
- under vilka förutsättningar särskilda beslutsorgan inom myndigheter bör kunna inrättas,

- vilka krav som bör gälla vid inrättandet av små myndigheter avseende bl.a. administrativt stöd för att minska de administrativa kostnaderna, samt
- vilka principer som bör gälla vid benämningen av olika typer av myndigheter.

Kommittén skall vidare med utgångspunkt i de övergripande principerna överväga vilka förändringar som bör göras i den nuvarande myndighetsstrukturen. Kommittén skall pröva

- vilka myndigheter, eller delar av myndigheters verksamhet, som bör avvecklas eller vars roll bör förtydligas och avgränsas, särskilt när det gäller opinionsbildande eller konkurrensutsatt verksamhet,
- om det finns skäl att överväga förändringar i huvudmannskapet för vissa uppgifter som i dag ligger på förvaltningsmyndigheter under regeringen,
- vilka myndigheter, eller delar av myndigheters verksamhet, som bör slås samman eftersom verksamheterna är närliggande,
- vilka myndigheter som har en oklar uppgiftsfördelning och vars uppdrag bör förtydligas,
- hur ett gemensamt administrativt stöd till små myndigheter bör utformas, samt
- om innebörden i olika myndighetsbegrepp kan förtydligas genom författningsreglering eller på annat sätt.

Kommittén skall redovisa vilka besparingar av myndigheternas samlade förvaltningskostnader som förslagen leder till. Kommittén skall vidare redovisa vilka åtgärder som skulle behöva vidtas för att uppnå en besparing om tre respektive sex procent av myndigheternas samlade förvaltningskostnader, som år 2005 uppgick till ca 160 miljarder kronor. Besparingar till följd av de myndighetsavvecklingar som aviserats i budgetpropositionen för 2007 skall inte medräknas. Även de verksamhetsmässiga och personella konsekvenserna av förslagen skall redovisas. Kommittén skall också föreslå former för en återkommande uppföljning av de förvaltningspolitiska principernas genomslag i syfte att främja en öppen debatt i förvaltningspolitiska frågor.

Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet skall bedrivas i kontakt med Ansvarskommittén, Grundlagsutredningen och Styrtutredningen. Till kommittén skall en referensgrupp knytas med representanter från samtliga departement.

Tidigare gjorda utredningar och resultatet av Ansvarskommitténs arbete skall beaktas. Kommittén skall inledningsvis inrikta sin analys på den centrala statsförvaltningen och avvakta Ansvarskommitténs överväganden om den statliga verksamheten på regional nivå.

Om kommittén finner att förslag som den avser att lämna nödvändiggör ändringar i grundlag eller annan författning som rör konstitutionella ämnen, skall den anmäla detta till regeringen.

Kommittén skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget skall genomföras i två etapper. I en första etapp skall kommittén utifrån en inledande kartläggning koncentrera sitt arbete på frågan om myndigheters opinionsbildande verksamhet och problemen förknippade med små myndigheter. En redovisning med förslag till åtgärder som kan genomföras på kort sikt skall lämnas senast den 15 december 2007. I en andra etapp skall kommittén genomföra övriga delar av uppdraget och lämna sina samlade överväganden och förslag i en slutredovisning senast den 15 december 2008.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i sam tjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.
107. Etiken, miljön och pensionerna. Fi.
108. Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt.
Fi.
109. En hållbar lärarutbildning. U.
110. Vägen till ett energieffektivare Sverige.
NM.
111. Barn som misstänks för brott. Ju.
112. Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnena. U.
113. Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor. S.
114. Försörjningskrav vid anhörginvandring.
Ju.
115. Finansmakten. Rapport från en referensgrupp. Ju.
116. En ny radio- och TV-lag. Ku.
117. Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? S.
118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]
- Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

- Barn som misstänks för brott. [111]
- Försörjningskrav vid anhörginvandring. [114]
- Finansmakten. Rapport från en referensgrupp.
[115]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
- Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]

Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]

Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor [113]

Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? [117]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]

Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Personnummer och samordningsnummer. [60]

Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]

Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]

F-skatt åt flera. [76]

Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]

Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Bidragsspärr. [100]

Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]

Etiken, miljön och pensionerna. [107]

Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt. [108]

Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. [118]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]

Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]

Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Självständiga lärosäten. [104]

En hållbar lärarutbildning. [109]

Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen. [112]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön

– en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Bygg – helt enkelt! [68]

Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]

Kemikalietillsyn

– organisation och finansiering. [73]

Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.

+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]
Vägen till ett energieffektivare Sverige. [110]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]
Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]
En ny radio- och TV-lag. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]
Enklare semesterregler. [95]