

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar. Granskningen avser primärt budgetåren 1997–2000 och är fokuserad på sådana anslag där regeringen fungerar som ett verkställighetsorgan genom att själv besluta om fördelningen av bidrag till olika ändamål. Det normala enligt svensk förvaltningstradition är att sådana uppgifter hanteras av myndigheter som lyder under regeringen.

En fördjupad granskning har genomförts av åtta anslag av detta slag. I första hand har mer omfattande projekt och anslag av principiellt intresse valts ut. Som jämförelse har även två anslag inom Finansdepartementets ansvarsområde, där regeringen närmast fungerar i en strategisk roll, studerats. I granskningen ingår större delen av de medel i projektförform som regeringen fördelat under perioden, i genomsnitt ca 4 miljarder kronor årligen. Den sammanlagda summa som regeringen och Regeringskansliet disponerade under budgetåren 1997–2000 uppgick till mellan 12 och 20 miljarder kronor per år. Det motsvarar i storleksordningen 2–3 % av statsbudgetens omslutning.

Fem av de studerade anslagen gäller bidrag till kommunsektorn, nämligen anslagen till *Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*, *Särskilda insatser i utsatta bostadsområden*, *Kunskapslyftet*, *De lokala investeringsprogrammen samt IT i skolan*. I granskningen ingår också de tre paket om vardera 1 miljard kronor som riksdagen tog ställning till sommaren 1996, dvs. den första *Östersjömiljarden*, *Kretsloppsmiljarden* och *Småföretagsmiljarden*. Därutöver har anslagen för *Utvecklingsarbete* (ca 100 miljoner kronor) och *Kontrollfunktionen i staten* (ca 300 miljoner kronor) granskats.

Granskningen är övergripande och principiell till sin karaktär med tonvikt på samspelet mellan riksdagen och regeringen. Centrala frågeställningar har varit att studera hur styrning, insyn och kontroll fungerar i de fall regeringen själv ansvarar för beredning, beslut och genomförande. Anslagens användning har inte varit föremål för granskning.

Rapporten *Anslag till regeringens disposition – Hur fungerar styrningen och kontrollen när regeringen själv fördelar pengar?* (Rapport 2000/01:7)

beslutades av revisorerna i mars 2001. Rapporten innehåller bl.a. en genomgång av gällande regelsystem på budgetområdet, en kartläggning och analys av hur de utvalda anslagen hanterats av regeringen och riksdagen i budgetprocessen samt revisorernas överväganden och förslag för att ytterligare förbättra styrning och kontroll i de fall regeringen hanterar enskilda bidragssystem. Som underlag för revisorernas bedömningar ligger också en på revisorernas uppdrag framtagna forskarrapport där arbets- och rollfördelningen mellan departement och myndigheter belyses. Forskarnas rapport om den svenska förvaltningsmodellen ingår som en bilaga till granskningsrapporten.

Granskningsrapporten har remissbehandlats. Följande åtta remissinstanser har yttrat sig över rapporten: *Justitieombudsmannen*, *Regeringskansliet*, *Svea hovrätt*, *Kammarkollegiet*, *Statskontoret*, *Ekonomistyrningsverket*, *Uppsala universitet* och *Lunds universitet*. Remissinstanserna är i stort positiva till revisionsrapporten och till de förslag som där läggs fram. Granskningsrapporten fogas som bilaga till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

I det följande återges en punktvis sammanfattning av revisorernas iakttagelser från rapporten och vad remissinstanserna anført i motsvarande delar samt revisorernas överväganden och förslag. Dessa senare grundar sig på det samlade resultatet av rapporten och remissbehandlingen.

2.1 Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare

Rapporten

Med utgångspunkt i de grundläggande bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen behandlar revisorerna i rapportens avsnitt med överväganden och förslag (avsnitt 7) först ett antal övergripande frågor om regeringens roll som bidragsfördelare.

Det gäller för det *första* huruvida denna roll är förenlig med den s.k. *svenska förvaltningsmodellen* (avsnitt 7.2). Revisorerna konstaterar att det framgår av den forskarrapport som ingår i granskningen att det finns en bred samsyn om förekomsten av en specifik svensk förvaltningsmodell. Men samtidigt är begreppets innehåll relativt diffust. Någon klar åtskillnad mellan politiska och verkställande arbetsuppgifter har inte gjorts vare sig i den politiska debatten eller inom förvaltningsforskningen. I praktiken har det dock inte varit ovanligt att olika regeringar genom åren fungerat som bidragsfördelare. Enligt revisorerna är det viktigt att betona att regeringens roll i förhållande till förvaltningen främst gäller ledning, styrning och samordning. Samtidigt anser revisorerna att det faktum att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsfördelare går att förena med den svenska förvaltningsmodellen.

För det *andra* anlägger revisorerna, mot bakgrund av tidigare uttalanden av riksdagen, *vissa principiella synpunkter* på användningen av statliga projektbidrag (avsnitt 7.3). Huvuddelen av de tio anslag till regeringens disposition som studerats gäller bidragsgivning i projektform. För flera av de mest om-

fattande projektstöden handlar det om bidragsgivning till kommuner. Revisorererna anser att den syn som riksdagen på förslag av finansutskottet ställt sig bakom med innebörden att restriktivitet bör iakttas i användningen av stöd i projektform fortfarande bör kunna vara vägledande. Grundregeln bör vara att statliga medel till offentliga verksamheter ska fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten. Det gäller inte minst bidrag till kommunsektorn.

Revisorererna anger för det tredje (avsnitt 7.4) ett antal för- respektive nackdelar i samband med att regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Å ena sidan understryks att det finns risker för att en omfattande bidragshantering tränger undan strategiska uppgifter liksom att myndigheternas roll tunnas ut. Departementen saknar dessutom inte sällan den kompetens som fackmyndigheterna har när det gäller att bedöma projektansökningar. Motiv för att regeringen tar sig an verkställighetsuppgifter kan å andra sidan vara att det i ett inledande skede inom ett programområde är oklart vilka problem som ska lösas eller att alternativa organisatoriska lösningar saknas. Revisorerernas slutsats är att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet. Regeringen bör enligt revisorererna normalt i samband med att budgetförslag läggs fram till riksdagen anmäla om man avser att själv behålla dispositionsrätten till medel av denna karaktär och motiven för detta.

Remissinstanserna

Svea hovrätt anför att de slutsatser och förslag som redovisas i rapporten inte ger anledning till några invändningar från hovrättens sida. De synes i stället, heter det, genomgående välgrundade. Enligt hovrätten utgör den i rapporten presenterade studien om den svenska förvaltningsmodellen ett värdefullt bidrag till förståelsen av en viktig konstitutionell fråga. Den synes ge en god bakgrund och utgångspunkt för de bedömningar som revisorererna gör i sin rapport.

Justitieombudsmannen (JO) begränsar sitt yttrande till att beröra vissa rättssäkerhetsaspekter. När det gäller de faktorer som talar mot att regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare pekar revisorererna i rapporten (s. 42) på att det då saknas möjligheter att överklaga besluten. JO pekar därutöver på att sådana bidragsbeslut inte torde kunna bli föremål för rättsprövning och att regeringen och enskilda statsråd inte står under JO:s tillsyn. Beträffande tillfälliga organisationslösningar anför i yttrandet att JO:s befogenheter att utkräva ansvar för beslut m.m. av en myndighet inte kan utövas sedan myndigheten har upphört. Sammantaget talar dessa rättssäkerhetsaspekter enligt JO för att bidragsfördelning i största möjliga mån bör handläggas av förvaltningsmyndigheter och inte av regeringen.

Statskontoret gör i sitt yttrande en sammanfattande bedömning av rapporten. Därav framgår att Statskontoret i allt väsentligt delar de synpunkter som framförs i rapporten och tillstyrker förslagen. Analysen är väl genomförd, och revisorererna anvisar enligt Statskontoret rimliga lösningar på de problem som kan uppstå när regeringen själv tar på sig sådana bidragsbeviljande

uppgifter som annars normalt brukar fullgöras av myndigheter under regeringen.

Statskontoret framhåller också att regeringens uppgift är att styra förvaltningen, inte att själv ha förvaltningsuppgifter av verkställighetsnatur. Det senare kan ta kraft från det förra. Enligt Statskontorets mening är det fortsatt viktigt att regeringen koncentrerar sig på sin ledningsfunktion, inte minst för att kunna utveckla kvaliteten i ledningen av förvaltningen. Det är mot den bakgrunden olyckligt om regeringen och Regeringskansliet tar på sig alltmer av direkt beredning och beslut om fördelning av projektmedel.

Kammarkollegiet anser att det i vissa fall där behovet av samordnad styrning är särskilt starkt – inte minst i fall där medelsbehovet är kopplat till utrikespolitiska mål – är lämpligt att regeringen tar på sig ett operativt ansvar. Antalet fall där en sådan organisering behövs torde dock även i framtiden bli begränsat. Kollegiet delar revisorernas uppfattning att detta går att förena med den svenska förvaltningsmodellen.

Även om *Kammarkollegiet* delar revisorernas uppfattning om att restriktivitet bör iakttas i användningen av statligt stöd i projektform anser kollegiet att det i vissa fall av effektivitetsskäl kan finnas anledning att fördela medel i projektform. Så kan t.ex. vara fallet på det utrikespolitiska området där det kan finnas behov av snabba beslut och snabb verkställighet. I sådana fall kan behovet enligt kollegiet kvarstå under längre tid.

Ekonomistyrningsverket (ESV) instämmer i revisorernas förslag att regeringen endast i undantagsfall bör hantera enskilda bidragssystem själv. Dessutom anser ESV, liksom revisorerna, att restriktivitet bör iakttas i användning av statligt stöd i projektform. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en hög grad av delegering till självständiga myndigheter som genomför verksamhet de är ålagda. Till detta kommer att Regeringskansliet inte är organiserat och dimensionerat för den omfattande berednings- och beslutsprocess som en stor mängd bidragsärenden för med sig.

ESV delar revisorernas mening att grundprincipen bör vara att statliga medel till olika offentliga verksamheter ska fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten.

Däremot delar ESV *inte* revisorernas förslag om att regeringen i samband med att budgetförslag läggs fram ska anmäla och motivera om den själv skall verka som bidragsförmedlare. Enligt verket bör det stå regeringen fritt att välja vem som ska disponera medlen, men riksdagen bör ställa samma krav på uppföljning och styrning oavsett vem som hanterar medlen.

Inte heller *Regeringskansliet* anser att regeringen i samband med att budgetförslag läggs fram bör anmäla och motivera om den själv avser att fungera som bidragsfördelare. Det är inte rimligt, framhålls det, att regeringen redan när budgetpropositionen beslutas måste ta ställning till vilken aktör som ska fördela bidrag från ett bidragsanslag. Däremot ska riksdagen, om den så önskar, få information om vilka anslag som står till regeringens disposition; en sådan information kan dock ges först när regleringsbrevet är beslutade.

Uppsala universitets uppfattning överensstämmer med de slutsatser som revisorerna har kommit fram till i rapporten. Från universitetets sida understryks att det ur demokratisynpunkt är väsentligt att de kriterier som gäller för fördelning av bidrag är tydliga och kända för de organisationer som är

möjliga mottagare av bidragen. Universitetet ifrågasätter effektiviteten när regeringen disponerar och fördelar bidrag. Myndigheter under regeringen har generellt sett större kapacitet och vana att administrera bidrag, vilket enligt universitetets bedömning bör främja en högre effektivitet.

Lunds universitet, juridiska fakulteten, understryker att det har skett en förskjutning i arbetsfördelningen mellan regeringen, Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna, något som bl.a. belyses i den forskningsrapport som finns som en bilaga till rapporten. Fakulteten hänvisar i sammanhanget till sitt nyligen avgivna remissvar över Riksdagskommitténs betänkande *Riksdagen inför 2000-talet* vari uppfattningen framförts att en större samlad översyn av dessa frågor snart bör ske.

Fakulteten anser att de slutsatser som dras i rapporten framstår som väl avvägda och fakulteten tillstyrker därför de förslag som framförts. Det kan ibland finnas skäl till att regeringen ska hantera fördelningen av anslag. Det bör i huvudsak vara sådana anslag där det krävs genuint politiska avvägningar vid fördelningen eller där det inledningsvis är önskvärt att det etableras principer för anslagsfördelningen. Det kan också enligt fakulteten gälla anslag där kravet på skyndsamhet gör att beslut i enbart ett organ är önskvärt.

Revisorerna

Revisorerna noterar att det bland remissinstanserna finns ett brett stöd för de grundläggande utgångspunkter och förslag som redovisas i rapporten. Det gäller såväl synen på den svenska förvaltningsmodellen, förordet för att statligt stöd i projektform ska användas restriktivt som revisorernas slutsats att regeringen endast undantagsvis bör ikläda sig rollen som operativt ansvarig för statliga bidragssystem.

Revisorerna framhöll i sin rapport att det för flertalet av de undersökta anslagen inte framgår av propositionerna att regeringen själv ska fungera som operativt organ och motiven för detta. Regeringen borde enligt rapporten regelmässigt i samband med att budgetförslag läggs fram till riksdagen anmäla om man avser att behålla dispositionsrätten till medel av här aktuellt slag. Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet delar inte denna uppfattning. Enligt Regeringskansliets yttrande är det inte rimligt att regeringen redan när budgetpropositionen beslutas måste ta ställning vilken aktör som skall få bidrag från ett bidragsanslag.

Enligt revisorerna är det önskvärt att riksdagen, som underlag för sina anslagsbeslut, har kännedom om att regeringen själv avser att hantera bidragssystem av det omfattande slag som studerats i granskningen. Revisorerna står därför fast vid standpunkten att regeringen för riksdagen bör anmäla sina avsikter i detta avseende när ett eventuellt nytt bidragssystem introduceras. Revisorerna är givetvis medvetna om att regeringen inte alltid, vid det tillfälle som budgetförslaget beslutas, har tagit ställning till vilket organ som skall fördela bidragen. Revisorerna vill peka på att regeringen i sådant fall kan återkomma med en redovisning vid ett senare tillfälle eller att frågan kan komma att aktualiseras i samband med riksdagens beredning av regeringens förslag genom att berört utskott begär information av regeringen.

Rapporten

Revisorerna konstaterar (avsnitt 7.5) att regeringen enligt budgetlagen (1996:1059) för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (2§). Granskningen har visat att denna redovisning i praktiken är av mycket ojämn kvalitet när det gäller medel som regeringen själv förfogar över. Samtidigt som vissa förbättringar kan noteras över tiden saknas resultatredovisning helt för vissa av de studerade anslagen.

Revisorerna framhåller att de givetvis är medvetna om att det kan vara svårt att beskriva mål och mäta uppnådda resultat på vissa av de aktuella områdena. Samtidigt är det viktigt att regeringen genom ändringar i föreskrifter m.m. ser till att ökade krav ställs på redovisningen i budgetpropositionen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel. Det kan t.ex. ske genom ändrade riktlinjer från Finansdepartementet för utformningen av budgetpropositionen eller genom en ändring och precisering av budgetlagen.

Regeringens rapportering till riksdagen av mål och resultat bygger inte minst på myndigheternas redovisning i årsredovisningarna. När det gäller anslag som regeringen eller Regeringskansliet disponerar försvåras dock återföringen till riksdagen av att Regeringskansliet enligt sin instruktion är undantaget från kravet på resultatredovisning i årsredovisningen. Denna senare fråga behandlas av revisorerna i rapportens avsnitt om redovisning och revision (avsnitt 7.7).

Remissinstanserna

Regeringskansliet framhåller att den s.k. tvåårsöversynen syftade till att utveckla resultatstyrningen i budgetprocessen. Detta skall ske genom att regeringens resultatredovisning till riksdagen förbättras. Mål, budget och resultat skall kopplas närmare till varandra. Redovisningen skall bli verksamhetsorienterad i stället för myndighetsorienterad. Som ett första steg i utvecklingsarbetet presenterades politikområden i budgetpropositionen för år 2001. Arbetet fortsätter nu med att verksamhetsområden tas fram samt att strategier för uppföljning och utvärdering utarbetas för de olika politikområdena.

Ekonomistyrningsverket instämmer i att beslutsunderlag och resultatrapportering till riksdagen kan förbättras. Enligt ESV framgår det inte av rapporten om den bristande resultatrapporteringen är ett generellt problem eller om det endast avser den verksamhet som regeringen själv valt att operativt ansvara för. Om budgetlagen är otillräcklig vad gäller generella krav på regeringen bör den kompletteras eller förtydligas. Om regeringens resultatrapportering är ett specifikt problem för de studerade anslagen bör riksdagen ange särskilda återrapporteringskrav för verksamheterna. ESV understryker också i

sitt yttrande att man välkomnar förslaget från Riksdagskommittén i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet att regeringen ska lämna en fördjupad och flerårig resultatinformation till riksdagen som komplement till den ettåriga resultatinformationen i budgetpropositionen.

Revisorerna

Revisorerna vill framhålla betydelsen av det generella utvecklingsarbete som nu pågår för att allmänt förbättra resultatrapporteringen till riksdagen. Därigenom kan de krav som budgetlagen ställer på regeringen i detta avseende successivt få ett bättre genomslag. Riksdagens revisorer har nyligen i ett yttrande till konstitutionsutskottet med anledning av Riksdagskommitténs förslag *Riksdagen inför 2000-talet* sett positivt på förslaget att regeringen varje vår till riksdagen lämnar skrivelser med resultatinformation för alla utgiftsområden. Även Regeringskansliet och Ekonomistyrningsverket pekar i sina yttranden på att resultatrapporteringen till riksdagen generellt sett kan förbättras.

Revisorernas förslag i rapporten tar emellertid helt sikte på återföringen av information till riksdagen om resultatet i de specifika fall där regeringen själv har det operativa ansvaret för bidragshantering. Som framgår av rapporten har visserligen en förbättring skett under den studerade perioden, men resultatredovisningen är fortfarande av ojämn kvalitet och saknas i vissa fall helt.

Revisorerna anser att samma krav givetvis bör ställas på regeringen när den hanterar bidragsmedel som på varje annan statlig myndighet. Det handlar här enligt revisorernas mening i första hand om att budgetlagens bestämmelser bör tillämpas på ett likartat sätt oavsett vilket organ som ansvarar för medelshanteringen. Regeringen bör överväga vilka ändringar i föreskrifter eller riktlinjer som behöver vidtas för att förbättra resultatredovisningen till riksdagen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel.

2.3 Regeringens bidragshantering

Rapporten

Med ledning av vad som framkommit i granskningen har revisorerna – se tidigare avsnitt – funnit att det i undantagsfall kan vara lämpligt att bidragsfördelning organiseras så att regeringen tar på sig ett operativt ansvar. Revisorerna anger i rapporten (avsnitt 7.6) att regeringens berednings- och beslutsprocess i dessa särskilda fall behöver förbättras.

Revisorerna förordar att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektform i princip bör regleras i en författning. I en sådan författning bör så långt som möjligt de kriterier som ska gälla för bidragsgivningen preciseras. Inte minst viktigt är att stöd till kommunsektorn sker i författningsreglerade och av mottagarna förutsebar ordning. Revisorerna menar också att det av författningarna ska framgå hur uppföljning och utvärdering av de beslutade bidragen ska ske.

Revisorerna anser också att det i regel kan vara lämpligt att, såsom skett i flera av de studerade fallen, skapa särskilda delegationer med uppgift att svara för berednings- och beslutsuppgifter. Därigenom underlättas medverkan av extern expertis liksom från olika intressenter. Delegationer kan även vara lättare att avveckla än om tillfälliga uppgifter handhas av den ordinarie organisationen.

Remissinstanserna

Regeringskansliet framhåller att man nyligen beslutat om riktlinjer för bidrag. Syftet är att skapa enhetliga och tydliga regler för hantering av bidragsärenden i Regeringskansliet, säkerställa goda ekonomiadministrativa rutiner och att i övrigt underlätta arbetet med bidragsgivning. I yttrandet understryks att de nya riktlinjerna tar fasta på bidrag som *inte* regleras i någon författning, och riktlinjerna har inte formen av föreskrifter.

Riktlinjerna gäller bidrag till föreningar, företag och andra enskilda som beslutas av regeringen. Vid bidragsgivning till kommuner, landsting och myndigheter kan riktlinjerna vara vägledande när kommunen konkurrerar med enskilda om bidrag. En författningsreglering bör enligt riktlinjerna övervägas framför allt när bidragsgivningen ska bygga på en prövning av ansökningar från enskilda, kommuner eller landsting, har betydelse för en vid krets av mottagare eller kan antas komma att bestå mer än ett år.

Regeringskansliets interna styrprocess är vidare enligt yttrandet under kontinuerlig utveckling med syfte att utveckla arbetsformerna och rutinerna kring en gemensam verksamhetsplanering och uppföljning för hela kansliet. Verksamhetsplaneringen ska ge en planeringsprocess som säkerställer att regeringens prioriteringar genomsyrar arbetet i Regeringskansliet. Verksamhetsplaneringen är också avsedd att underlätta den interna styrningen av de enskilda departementen. Dessutom ska den utgöra ett stöd vid fördelningen av förvaltningsanslaget inom Regeringskansliet.

Svea hovrätt anger att rapporten särskilt uppmärksammar regeringens roll i fråga om några projektbidragsformer samt att denna del av finansmakten och dess utövning här får en praktisk och ingående belysning. Därmed har också de principiella resonemang som förs om saken givits ökad tyngd. Hovrätten understryker också den viktiga roll som en ny oberoende revisionsmyndighet under riksdagen kan komma att ha i framtiden för att säkerställa att riksdagens krav på regeringen i samband med hanteringen av bidrag iakttas.

Kammarkollegiet delar revisorernas uppfattning att en uppstramning skett av regeringens berednings- och beslutsprocess när det gäller fördelning av bidrag. Kollegiet har däremot inte intrycket att det finns behov av någon ytterligare kraftig uppstramning och ställer sig därför tveksamt till de förslag i det syftet som revisorerna för fram (avsnitt 7.6) i rapporten.

Statskontoret är överens med revisorerna om att delegationer, om de inrättas, bör vara tidsbegränsade och uppgifterna författningsreglerade. Statskontoret anser också att organ med myndighetsutövande uppgifter normalt bör ha en instruktion.

Statskontoret är, liksom revisorerna, positivt till att i författningar tydliggöra regeringens rätt till medelsdisposition i de enskilda fallen, men ställer

sig tveksamt till den föreslagna formen, dvs. ”att i en sådan författning så långt möjligt precisera de kriterier som ska gälla för bidragsgivningen”. Det kan enligt Statskontoret vara ändamålsenligt att regeringen i vissa undantagsfall själv förvaltar bidrag i de fall då etablerad praxis saknas och behovet av innovation är stort. Har däremot verksamheten nått det stadium då det är möjligt att ange preciserade kriterier bör den också förläggas till myndigheter.

Lunds universitet, juridiska fakulteten, framhåller att de problem som rapporten aktualiserar också fanns vad gällde Allmänna arvsfonden för några år sedan. Fördelningen av stora anslag bör ske efter tydliga principer så att den som söker anslag kan förutse hur medlen fördelas. Detta kan lämpligen ske i förordningsform. Det får enligt yttrandet inte finnas några misstankar om att medlen fördelas av partipolitiska skäl. Då det rör sig om stora anslag är det lämpligt att en särskild tillfällig myndighet utses som anslagsfördelare eller att anslagen fördelas av existerande förvaltningsmyndigheter.

Revisorerna

Förslagen i rapporten i syfte att förbättra bidragshanteringen – i de särskilda fall när regeringen själv tar på sig ett operativt ansvar – har i stort sett fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Revisorerna vidhåller mot denna bakgrund förslagen i rapporten att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektform bör regleras i en förordning och att det i regel också bör tillskapas särskilda delegationer för berednings- och beslutsuppgifter.

En avvikande mening anmäls endast av Kammarkollegiet som inte anser att rapporten visar att det finns behov av någon ytterligare kraftig uppstramning av verksamheten. Revisorerna noterar det arbete som pågår i Regeringskansliet med att skapa tydliga och enhetliga regler för hanteringen av bidragsärenden. Samtidigt måste konstateras att de nyligen beslutade riktlinjerna endast gäller sådana oftast mindre bidrag som beslutas av regeringen och som inte är författningsreglerade. Av yttrandet från Regeringskansliet framgår inte om regeringen har några ambitioner att även strama upp hanteringen av övriga bidrag eller att föra över någon bidragsgivning till myndigheter under regeringen.

I nämnda yttrande hänvisar Regeringskansliet också till strävandena att förbättra den interna styrningen genom en utvecklad verksamhetsplanering. Denna planeringsprocess ska, framgår det, bl.a. vara ett stöd vid fördelningen av förvaltningsanslagen inom Regeringskansliet. I revisorernas rapport behandlas *inte* de ordinarie förvaltningsanslagen för Regeringskansliet respektive för Utrikesförvaltningen utan endast vissa andra större anslag som regeringen disponerar för främst stödverksamhet. Av rapporten framgår att fördelningen av pengar från dessa senare anslag hanteras såväl inom den ordinarie organisationen som av särskilt tillskapade beredningsorgan. Samtidigt disponeras icke oväsentliga belopp från dessa särskilda anslag av Regeringskansliet för administration av stöden. Därigenom prövas inte detta tillskott mot förvaltningsanslaget i den ordinarie budgetprocessen. I Regeringskansliets yttrande kommenteras inte dessa frågor men revisorerna utgår från att regeringen i verksamhetsplaneringen även beaktar hur hanteringen av dessa

bidragssystem påverkar arbetet i Regeringskansliet. Det är enligt revisorerna väsentligt att man i den interna processen gör noggrann åtskillnad mellan medel för den ordinarie departementsverksamheten och medel för tillfälliga projekt.

Statskontoret ställer sig bakom revisorernas förslag om författningsreglering men anser att det är osäkert om kriterier ska preciseras för bidragsgivningen. Revisorerna delar uppfattningen att det i vissa undantagsfall, t.ex. där inslaget av experiment är stort, kan vara svårt att fastställa kriterierna för fördelning av bidrag. Samtidigt måste konstateras att för flertalet av de studerade bidragssystemen, t.ex. beträffande de lokala investeringsprogrammen, hade det sannolikt varit möjligt att redan i ett inledningsskede ge ökad stadga och förutsebarhet i bidragsgivningen genom att i en förordning ställa upp tydliga kriterier för fördelningen av medel.

2.4 Kraven på redovisning och revision behöver skärpas

Rapporten

Revisorerna anser (avsnitt 7.7) att det finns starka skäl för att Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Regeringen bör därför ändra instruktionen för Regeringskansliet på denna punkt.

Regeringskansliet bör också överväga förändringar i den ekonomiadministrativa hanteringen av de anslag som regeringen förfogar över. Bl.a. bör prövas om inte många av de anslag som nu formellt står till regeringens disposition, t.ex. bidrag till internationella organisationer och medlemsavgifter till olika organ, skulle kunna överföras till myndigheter under regeringen. Enligt revisorerna bör vidare internrevisionen inom Regeringskansliet utvidgas till att även omfatta granskning av de här aktuella anslagens användning.

Remissinstanserna

Regeringskansliet hänvisar i sitt yttrande till att regeringen i budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1, utgiftsområde 1) ansett att Regeringskansliet inte ska lämna någon resultatredovisning. I yttrandet anförs också att riksdagen självklart – i de fall när regeringen tar på sig rollen som bidragsgivare – ska få den resultatredovisning som man behöver för sina ställningstaganden. Åtterrapporeringen till riksdagen sker, heter det, i de politikområden där verksamheten hör hemma på samma sätt som när en myndighet under regeringen beslutar om bidrag.

En översyn av Regeringskansliets internrevision bereds enligt yttrandet för närvarande. En utgångspunkt är att ge internrevisionen ett bredare uppdrag med en tydligare inriktning mot ett effektivt stöd för ledningen i styrningen av organisationen. Tanken är bl.a. att internrevisionen inte bara ska arbeta med redovisningsrevision utan aktivt arbeta även med effektivitetsrevision.

Ytterligare resurser ska tillföras internrevisionen, och siktet är inställt på att den nya organisationen ska fungera från den 1 september år 2001.

Statskontoret tillstyrker förslaget att det generella undantaget för Regeringskansliet från kravet på mål- och resultatredovisning upphävs. Ett krav på att Regeringskansliet, som andra, ska lämna mål- och resultatredovisning kan dock begränsas till att särskilt gälla de fall då regeringen disponerar anslag som normalt administreras av myndigheter under regeringen. Statskontoret påpekar vidare att det naturligtvis skulle öka tyngden i bestämmelsen om ett tydligt krav med den innebörden också fördes in i budgetlagen.

Ekonomistyrningsverket pekar på att antalet anslag och anslagsposter som står till regeringens disposition har ökat de senaste åren, men att det i många fall rör sig om medel som i ett senare skede tilldelas myndigheterna genom regeringsbeslut. Detta har dock försvårat uppföljning och kontroll bl.a. i samband med ESV:s sammanställning av statsbudgetens utfall, där en viktig uppgift är att redovisa hur stora anslagsbehållningarna är på de olika anslagen. ESV understryker emellertid samtidigt att Regeringskansliets anslagsredovisning av de anslag och anslagsposter som står till regeringens och Regeringskansliets disposition har förbättrats.

När det gäller revision anser ESV att det är otillfredsställande att en del av statsbudgeten inte utsätts för en årlig oberoende granskning motsvarande den som myndigheterna utsätts för. Samtidigt konstateras att detta problem borde lösas när den nya organisationen för den statliga revisionen träder i kraft år 2003.

Uppsala universitet understryker att ett mål i utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten är att förbättra beslutsunderlag i olika former. Mot denna bakgrund anser universitetet att även de anslag som regeringen disponerar bör redovisas på liknande sätt som vid en statlig myndighet, dvs. resultatet av verksamheten ska återspeglas i en resultatredovisning.

Revisorerna

Revisorerna vill understryka att förslaget i rapporten om att slopa undantaget för Regeringskansliet från kravet att – i sin årsredovisning – lämna resultatredovisning endast gäller de specifika fall då regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare, dvs. samma krav bör ställas på Regeringskansliet som på andra myndigheter som har motsvarande uppgifter. Revisorerna noterar att Regeringskansliet inte har yttrat sig i denna fråga och att övriga som uttalat sig tillstyrker förslaget. Revisorerna anser i likhet med vad som angavs i rapporten att instruktionen för Regeringskansliet bör ändras på denna punkt.

I rapporten tar revisorerna även upp ett antal frågor av ekonomiskadministrativ karaktär. Det handlar bl.a. bristande överensstämmelse mellan regleringsbrevet och anslagsredovisningen liksom mellan formell dispositionsrätt och faktisk förfoganderätt. Revisorerna ansåg vidare att det borde övervägas om inte många av de anslag som nu formellt står till regeringens disposition borde kunna överföras till myndigheter under regeringen. Dessa närmast tekniska frågor kommenteras i princip inte av de berörda organen. Reviso-

terna anser i likhet med vad som sägs i rapporten att de påtalade frågorna bör prövas av regeringen.

När det gäller internrevisionens roll framhålls i Regeringskansliets yttrande att denna fråga nu är föremål för översyn. Revisorerna ser, inte minst i sin roll som ansvarigt organ för externrevisionen av Regeringskansliet, mycket positivt på de aviserade ambitionerna att bredda och fördjupa internrevisionens arbete. Revisorerna anser att förslaget i rapporten om att internrevisionen även bör granska användningen av här behandlade anslag bör beaktas i samband med den pågående översynen.

2.5 Regeringen behöver göra en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Rapporten

I rapporten föreslår revisorerna sammanfattningsvis att riksdagen bör ställa vissa generella villkor i samband med att regeringen hanterar statliga bidrag. Det gäller i första hand krav på ett fylldare beslutsunderlag, förbättrad återrapportering av resultat till riksdagen, en stramare berednings- och besluts- hantering samt vissa förändringar av redovisning och revision. Enligt revisorerna bör regeringen med anledning därav göra en samlad genomgång av de förändringar av föreskrifter m.m. som behöver göras samt redovisa resultatet för riksdagen (avsnitt 7.8).

Remissinstanserna

Statskontoret anser att det över huvud taget bör övervägas om grundläggande bestämmelser angående regeringens rätt att disponera anslag är tillfredsställande reglerade i budgetlagen.

Statskontoret påpekar också att anslagsförordningen (1996:1189) endast gäller för myndigheter under regeringen och inte är anpassad till att regeringen tagit på sig allt fler myndighetsuppgifter av det slag som diskuteras i rapporten. När regeringen själv disponerar anslag uppstår t.ex. problemet att frågor om undantag från bestämmelserna inte blir formellt prövade. Det är enligt Statskontoret väsentligt att samma bestämmelser bör gälla för regeringen som för andra anslagsförvaltande institutioner om regeringen även framgent kommer att disponera stora anslagsbelopp för egna beslut.

Ekonomistyrningsverket pekar på att regeringen inte lyder under samma regelverk som övriga myndigheter, vilket innebär att det kan finnas oklarheter i ansvar, styrning och tillämpning av regelverket.

Revisorerna

Den i rapporten föreslagna samlade översynen av gällande regler inom området som granskningen föranleder bör enligt revisorernas mening genomföras. Inom ramen för översynen bör regeringen överväga ändringar i såväl budgetlagen (1996:1059) som i berörda förordningar och av interna riktlinjer

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under Revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut.

1. Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare.

2. Beslutsunderlag och resultatrapportering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om behovet av ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering.

3. Regeringens bidragshantering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om regeringens bidragshantering.

4. Redovisning och revision

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.4 om att kraven på redovisning och revision behöver skärpas.

5. Samlad översyn av föreskrifter m.m.

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.5 om behovet av en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Sten Lundström (v) och Rolf Olsson (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och revisionsdirektören Jörgen Nilsson (föredragande). 2000/01:RR14

Stockholm den 14 juni 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Jörgen Nilsson



Anslag till regeringens disposition

Hur fungerar styrningen och kontrollen när
regeringen själv fördelar pengar?

Förord

Riksdagens revisorer beslutade i oktober 1999 att genomföra en granskning av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar (förstudie 1999/2000:3).

Granskningen omfattar tio anslag som står till regeringens disposition och där regeringen själv beslutar om bidragsfördelningen. Granskningen, som är förvaltningspolitisk till sin karaktär, baseras på dokumentstudier och intervjuer. Koncentration sker främst till frågor om styrning, insyn och kontroll i samband med att regeringen fungerar som genomförandeorgan. En central fråga är hur samspelet mellan riksdag och regering fungerar i de aktuella fallen. Samtidigt behandlas också rollfördelningen mellan departementen och de statliga myndigheterna. För belysning av den senare frågan har en forskarrapport om den s.k. svenska förvaltningsmodellen utarbetats på uppdrag av revisorerna. Undersökningen har bifogats denna granskningsrapport.

Föreliggande rapport har utarbetats inom revisorernas första avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson (m), vice ordförande, Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Sten Lundström (v), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Norinder (m) och Ronny Korsberg (mp).

Inom revisorernas kansli har granskningsarbetet utförts av revisionsdirektör Jörgen Nilsson. Även kanslichef Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Innehållet i denna rapport fastställdes av revisorerna i plenum den 22 mars 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sammanfattning

Inledning

Av statsbudgetens drygt 500 anslag står cirka en fjärdedel helt eller delvis (i form av s.k. anslagsposter) till regeringens eller Regeringskansliets disposition. Under budgetåren 1997–2000 handlade det om 12–20 miljarder kronor per år eller 2–3 % av statsbudgetens totala omslutning.

Granskningen omfattar tio av dessa anslag. För de anslag som studerats gäller att regeringen valt att ta på sig operativa uppgifter genom att själv besluta om fördelningen av bidrag för olika ändamål, uppgifter som enligt svensk förvaltningsstradition normalt handhas av myndigheter som lyder under regeringen. I granskningen ingår större delen av de medel i projektform som regeringen fördelat under den aktuella perioden, i genomsnitt ca 4 miljarder kronor årligen.

Tyngdpunkten har varit att studera hur styrning, insyn och kontroll – utifrån främst riksdagens perspektiv – fungerar i de fall då regeringen själv ansvarar för beredning, beslut och genomförande. Granskningen är övergripande till sin inriktning och gäller inte de aktuella anslagens användning.

Utöver de studerade anslagen finns ett stort antal andra anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar, t.ex. förvaltningsanslagen till departementen, bidrag till olika internationella organisationer, anslag till olika utvecklings- och informationsinsatser, medel för jämställdhetsarbete och vissa forskningspengar.

Fem av studerade anslagen gäller bidrag till kommunsektorn, nämligen anslagen till *Särskilda insatser i vissa kommuner och landsting* (Kommundelelegationen respektive Bostadsdelegationen), *Särskilda insatser i utsatta bostadsområden* (de s.k. Blommanpengarna), *Kunskapslyftet*, *De lokala investeringsprogrammen*, samt *IT i skolan* (ItiS).

Den största enskilda satsningen gäller Kunskapslyftet, som under perioden 1997–2000 omfattar ca 15 miljarder kronor och under hela perioden fram t.o.m. år 2003 ca 24 miljarder kronor. Anslagen till särskilda insatser i kommuner och landsting resp. till de lokala investeringsprogrammen är båda på 6,6 miljarder kronor. Satsningarna på utsatta bostadsområden respektive IT i skolan omfattar ca 1,5 miljarder kronor vardera.

I granskningen ingår också de tre paket på vardera 1 miljard kronor som riksdagen tog ställning till sommaren 1996 i samband med behandlingen av regeringens proposition om halvering av arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222), dvs. den första *Östersjömiljarden*, *Kretsloppsmiljarden* och *Småföretagsmiljarden*. Riksdagen beslutade sedermera våren 1998 att anslå ytterligare 1 miljard kronor under en femårsperiod för näringslivsutveckling i Östersjöregionen (den andra *Östersjömiljarden*). Som jämförelse har även två i sammanhanget mindre anslag studerats där regeringen närmast fungerar i en strategisk roll. Det gäller två anslag inom Finansdepartementets ansvarsområde för *utvecklingsarbete* (ca 100 miljoner kronor) och *kontrollinsatser* i statsförvaltningen (ca 300 miljoner kronor).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Revisorernas slutsatser och förslag

Revisorerna anger inledningsvis sin *principiella syn* på regeringen som bidragsfördelare. Revisorerna understryker att förslagen syftar till att stärka riksdagens roll i samband med beredning, beslutsfattande och kontroll av anslag som står till regeringens disposition. För de fall där regeringen väljer att ta på sig operativa uppgifter genom att själv fördela bidrag bör strävan vara att få till stånd en stramare hantering.

Revisorerna betonar att regeringens främsta uppgift i förhållande till förvaltningen gäller ledning, styrning och samordning. Revisorerna konstaterar samtidigt – mot bakgrund av det underlag som tagits fram – att det faktum att regeringen tar på sig vissa förvaltningsuppgifter i och för sig går att förena med den svenska förvaltningsmodellen.

Att regeringen själv hanterar enskilda bidragssystem bör emellertid enligt revisorerna *endast förekomma i undantagsfall*. Om regeringen väljer att fullgöra operativa uppgifter inom budgetområdet bör utgångspunkten vara att samma krav på styrning och kontroll ställs på regeringen och Regeringskansliet som på myndigheter under regeringen.

Revisorerna förordar vidare en *restriktiv användning av stöd i projektform*. Huvuddelen av de anslag till regeringens disposition som studerats i granskningen gäller bidragsgivning i projektform. För flera av de mest omfattande projektstöden handlar det om bidragsgivning till kommuner.

Grundprincipen bör enligt revisorerna vara att statliga medel till olika offentliga verksamheter ska fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och till den ordinarie verksamheten. Det gäller inte minst statligt stöd till kommuner.

Även om regeringen endast undantagsvis själv bör fördela bidrag kan det enligt revisorerna i vissa fall vara ändamålsenligt att regeringen tar på sig ett sådant operativt ansvar. Det kan t.ex. vara ändamålsenligt i ett initialt skede där ställningstaganden krävs av regeringen som politiskt organ eller när frågor spänner över flera sektorer. Utgångspunkten i sådana fall bör vara att detta görs under en begränsad tid och att beslutanderätt och beredningsansvar därefter förs över till en förvaltningsmyndighet under regeringen. Grundprincipen måste enligt revisorerna vara att statliga satsningar och program genomförs av statliga myndigheter under regeringen.

Om regeringen själv avser att fungera som bidragsfördelare bör detta enligt revisorerna anmälas och motiveras i samband med att budgetförslag presenteras för riksdagen. Så har i regel inte skett för de anslag som revisorerna granskat.

Enligt revisorerna behöver riksdagen i sammanhanget också *ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering*. Revisorerna konstaterar att redovisningen till riksdagen av mål och resultat för de studerade anslagen är av ojämn kvalitet. Enligt revisorerna bör bestämmelserna i budgetlagen (2 §) om redovisningen till riksdagen tillämpas på ett likartat sätt oavsett om det är en vanlig statlig myndighet eller regeringen själv som hanterar statliga medel. Regeringen bör mot denna bakgrund se till att tillämpningen förbättras, t.ex. genom ändrade riktlinjer för budgetpropositionens utformning eller genom en ändring och precisering av budgetlagen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Regeringens bidragshantering måste också förbättras. Revisorernas bild är att en successiv och välbehövlig uppstramning har skett av berednings- och beslutsprocessen under perioden 1996–2000. Stöden styrs numera för flera av anslagen av särskilda förordningar. Samtidigt noteras att flera av förordningarna är oprecisa och ger stort utrymme för tolkning. För flera av anslagen föregås vidare regeringens bidragsbeslut numera av särskilda delegationer.

Revisorerna anser vidare att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektförhållanden i princip *bör regleras i en författning*. Det är därvid viktigt att i en sådan författning så långt möjligt preciseras de kriterier som ska gälla för bidragsgivningen. Inte minst viktigt är att stöd till kommunsektorn sker i författningsreglerad och för mottagarna förutsebar ordning. Revisorerna menar också att det av författningarna ska framgå hur uppföljning och utvärdering av de beslutade bidragen ska göras.

Revisorerna anser också att det kan vara lämpligt att i regel *skapa särskilda delegationer* med uppgift att svara för berednings- och beslutsuppgifter. Därigenom underlättas medverkan av extern expertis liksom av olika intressenter.

Slutligen behöver enligt revisorerna *kraven på redovisning och revision skärpas*. Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (45 §) ska Regeringskansliet tillämpa de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen, med undantag för bestämmelserna om resultatredovisning. Bakgrunden till undantaget är svårigheterna att mäta och bedöma resultat i en i hög grad politiskt styrd organisation av det slag som Regeringskansliet utgör.

Revisorerna anser att det finns starka skäl för att *Regeringskansliet ska likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning* om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Regeringen bör därför ändra instruktionen för Regeringskansliet på denna punkt. Därigenom förbättras också förutsättningarna för en fördjupad resultatåterföring till riksdagen.

Regeringskansliet bör också överväga ett antal *förändringar i den ekonomiadministrativa hanteringen* av de anslag som regeringen förfogar över, bl.a. skulle en del av de anslag som regeringen nu formellt disponerar med fördel kunna flyttas över till myndigheter under regeringen. Revisorerna anser vidare att internrevisionen inom Regeringskansliet bör utvidgas till att även omfatta granskning av användningen av de medel regeringen disponerar.

Revisorerna har i samband med granskningen sammanfattningsvis kommit fram till att riksdagen bör ställa ökade krav på regeringen i samband med att den hanterar statliga bidrag. Det gäller främst krav på ett fylligare beslutsunderlag, förbättrad återrapportering av resultat till riksdagen, en stramare berednings- och beslutsprocess samt vissa förändringar av redovisning och revision. Revisorerna förordar att regeringen gör en samlad genomgång av de föreskrifter m.m. som behöver ändras samt redovisar resultatet för riksdagen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

1 Bakgrund och uppläggning

Riksdagens revisorer beslutade i oktober 1999 att genomföra en granskning av de anslag som regeringen och Regeringskansliet disponerar. Som underlag för beslutet låg en på revisorernas eget initiativ framtagna förstudie (Förstudie 1999/2000:3). Viktiga frågor som enligt förstudien bör uppmärksammas i det fortsatta granskningsarbetet gäller kvaliteten på underlaget för besluten samt i vilken utsträckning uppföljning, utvärdering och revision av de aktuella medlen förekommer. Ytterligare en fråga är hur återrapporteringen till riksdagen har varit utformad. Granskningsarbetet inleddes under våren 2000.

Det finns ett antal olika skäl till och syften med att regeringen själv behåller dispositionsrätten till vissa av de anslag som riksdagen har anvisat eller till vissa delar av anslagen (s.k. anslagsposter). Det är t.ex inte ovanligt att regeringen som *ett led i styrningen* av en myndighet håller inne vissa medel och fördelar dessa senare under det pågående budgetåret. En annan typ av anslag som regeringen disponerar är bidragen till olika *internationella organisationer* liksom givetvis även *förvaltningsanslagen* till Regeringskansliet respektive Utrikesförvaltningen. I fokus för denna granskning står emellertid främst de anslag som regeringen förfogar över och där regeringen fungerar som ett *verkställighetsorgan* genom att själv besluta om fördelningen av bidrag till olika ändamål.

Exempel under senare år på denna sorts anslag är de lokala investeringsprogrammen, Östersjömiljarderna, Kunskapslyftet, Storstadssatsningen, Kretsloppsmiljarden samt anslaget för bidrag till särskilda insatser i kommuner och landsting (Kommun- och Bostadsdelegationerna). Uppföljning, utvärdering och granskning av flera av dessa projekt har genomförts eller håller på att genomföras av bl.a. Riksdagens revisorer och av Riksrevisionsverket. I dessa, huvudsakligen sektoriella och sakpolitiska uppföljningar, ligger tyngdpunkten på att belysa de aktuella anslagens *användning*, även om en rad andra aspekter också i regel tas upp. Den nu aktuella granskningen är till skillnad därifrån *övergripande och principell* till sin inriktning och är snarast *förvaltningspolitisk* till sin karaktär. Koncentration sker främst till frågor som rör styrning, insyn och kontroll i samband med att regeringen i de aktuella fallen fungerar som genomförandeorgan.

Som underlag för revisorernas överbäganden och förslag (kap. 7) redovisas i det följande bl.a. :

- En genomgång av gällande regelsystem när det gäller ansvarsfördelningen på budgetområdet (kap. 2)
- En kartläggning och analys av omfattningen och utvecklingen av anslagen till regeringens disposition (kap. 3)
- En undersökning av de utvalda anslagens hantering i budgetprocessen i form av en genomgång av beslutsunderlag, riksdagsbehandling, genomförande frågor, förekomsten av uppföljning och utvärdering m.m. (kap. 4 och bil. 1)

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

- En genomgång av olika studier där frågor om anslag till regeringens disposition behandlats (kap. 5)
- En studie av den svenska förvaltningsmodellen genomförd på revisorer-nas uppdrag av statsvetenskaplig expertis från Uppsala universitet (kap. 6 och bil. 2))

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

2 Ansvarsfördelningen på budgetområdet

2.1 Finansmakten

Finansmakten är den sammanfattande beteckningen på funktionerna

- att bestämma om statens inkomster och
- att besluta om hur statens utgifter får användas samt att i övrigt förfoga över statens tillgångar.

Riksdagens bestämmanderätt över statens utgifter och inkomster framgår redan inledningsvis av regeringsformen (RF). Där framkommer att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt och bestämmer hur statens medel skall användas (RF 1:4). De grundläggande bestämmelserna om finansmakten finns i 9 kap. RF. Bestämmelserna i RF om finansmakten är översiktliga och relativt knapphändiga. Skälet därtill är att statsmakterna utan att göra ingrepp i grundlagen ska kunna genomföra förändringar i och utveckling av den statliga budgettekniken. Bestämmandet om inkomsterna sker genom normgivning, när det gäller beslut om skatt alltid i lags form. Beslut om avgifter till staten fattas i vissa fall av riksdagen i lags form, i andra fall av regeringen eller av statlig myndighet.

2.2 Budgetregleringen

Om utgifterna, dvs om användningen av statsmedel för olika ändamål, bestämmer riksdagen genom den s.k. budgetregleringen. Budgetregleringsprocessen är i svensk statsrätt, i motsats till vad som gäller i flertalet länder, en från lagstiftningen skild funktion. Budgetregleringen ligger således utanför normgivningen enligt 8 kap. RF. De grundläggande bestämmelserna om riksdagens makt över statens inkomster och utgifter finns i 9 kap. RF 1–2 §§ medan ramarna för budgetregleringen behandlas i 9 kap. RF 3–5 §§.

Det viktigaste ledet i förfogandet över statens egendom utgörs av rätten att använda statens penningmedel. Detta styrs främst genom att riksdagen anvisar anslag för olika ändamål. Anslagsbesluten har vanligen karaktären av bemyndiganden och innebär att medel ställs till regeringens förfogande för de av riksdagen angivna ändamålen. I 9 kap. RF 2§ anges att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen fattar dock inte beslut om utgifter utan denna verkställande uppgift tillkommer i första hand regeringen. Varje utgiftsbeslut av regeringen eller annan myndighet måste dock grundas på ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som kan ha ställts upp i riksdagsbeslutet.

Bilaga 1

2.3 Ny budgetlag fr.o.m. 1997

Riksdagens beslut om statens budget och finansmakten i övrigt behöver inte ha lags form. Fram t.o.m. 1996 fanns inom området som ett komplement till bestämmelserna i RF främst ett antal förordningar meddelade av regeringen. I dessa förordningar behandlas bl.a. frågor om årsredovisning, anslag, avgifter och kapitalförsörjning. Besluten om förordningarna föregicks regelmässigt av att regeringen informerat riksdagen om det huvudsakliga innehållet i förordningarna. Dessutom hade riksdagen från fall till fall beslutat i ett antal för statsbudgeten viktiga frågor, beslut som inte tagits in i någon författning.

För att få en klarare reglering på finansmaktens område föreslog regeringen i proposition 1995/96:220 en ny lag om statsbudgeten (budgetlagen). Propositionen hade föregåtts av ett utredningsarbete som redovisades i betänkandet Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14). Lagen antogs av riksdagen hösten 1996 (bet. 1996/97:KU3) och trädde i kraft den 1 januari 1997. Den behandlar främst förhållandet mellan riksdagen och regeringen på budgetområdet.

2.4 Måste regeringen genomföra riksdagens beslut om utgifter?

Grundlagsbestämmelsen ålägger inte regeringen att ovillkorligen verkställa ett anslagsbeslut. Enligt budgetlagen (1996:1059) ges regeringen en uttrycklig rätt att avstå från att utnyttja medel på anvisade anslag. Det får dock bara ske om det är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella skäl. Konstitutionsutskottet underströk vid sin behandling av lagen (bet. 1996/97:KU3) att regeringen inte får låta bli att utnyttja ett anslag enbart därför att den ogillar anslagets syfte eller omfattning, och att regeringen också är förbunden att se till att statliga åtaganden till följd av lagar och avtal fullföljs.

2.5 Riksdagens beslut om anslag och anslagsvillkor

Av budgetlagen (3 §) framgår att när riksdagen – i enlighet med bestämmelserna i RF – anvisar anslag kan tre anslagstyper användas, nämligen obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag. I lagen anges också de huvudsakliga villkoren för de olika anslagstyperna (4–6 §§). Ett *obetecknat anslag* får inte överskridas och inte heller får utnyttjade medel på sådana anslag användas påföljande budgetår (4 §). Ett *reservationsanslag* får inte heller överskridas men utnyttjade medel får användas under längst tre år efter budgetåret (5 §). Ett *ramanslag*, som är den vanligaste anslagstypen på statsbudgeten, får däremot överskridas och en anslagskredit på högst tio % användas (6 §).

I propositionen understryker regeringen att det främst är genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Samtidigt anförs i propositionen följande: ”Riksdagen anvisar inte endast ett belopp för ett visst ändamål utan anger även de villkor som skall gälla för dispositionen av medlen. Detta sker på ett standardiserat sätt genom att riksdagen för varje ändamål anger med vilken typ av anslag medel skall anvisas.” (Prop. s. 23.)

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Det kan noteras att den tidigare vanligt förekommande anslagstypen förslagsanslag avvecklades med den nya lagen.

Vid sin behandling av propositionen (bet. 1996/97:KU3 s. 17–18) konstaterade konstitutionsutskottet att propositionens beskrivning inte var uttömmande i frågan om riksdagens möjligheter att ställa villkor för utnyttjandet av anslagen. Utskottet anförde bl.a. följande: ”Riksdagen har formellt sett en obegränsad rätt när det gäller detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kan alltså kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas medelsanvändning. Enligt gällande rätt är riksdagen oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålen i fråga och inte strider mot tidigare åtaganden. Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av medlen, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat”.

Konstitutionsutskottet konstaterade också att Grundlagsberedningen på sin tid tog avstånd från tanken att hindra riksdagen att gå för långt i detalj vid anslagsspecificeringen samt underströk att införandet av budgetlagen inte innebär någon begränsning i riksdagens möjligheter enligt RF att besluta om ytterligare villkor för medelsanvisningen. Utskottet framhöll också att regeringen är bunden av riksdagens uttalanden om ändrade, preciserade eller kompletterande villkor för medelsanvisningen oavsett hur riksdagens beslut formellt är utformade. Detta klarläggande gjordes av utskottet mot bakgrund av att det för närvarande inte finns någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens budgetbeslut.

Det finns således sammanfattningsvis i grundlagen inga inbyggda spärrar i riksdagens rätt att bestämma om utgifterna. Riksdagen kan utöva finansmakten på ett mer eller mindre detaljerat sätt. Å andra sidan finns det inget hinder för riksdagen att ge stora klumpanslag, dvs. i praktiken ge regeringen vidsträckt bemyndiganden att själv närmare fördela medlen.

2.6 Dispositionsrätt till anslag

Enligt 9 kap. 8 § RF står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Undantag från denna huvdregel görs i regeringsformen bl.a. för tillgångar avsedda för riksdagen och dess myndigheter.

Begreppen anslag, anslagspost och delpost definieras i anslagsförordningen (1996:1189). Där framgår att med ett anslag avses ett av riksdagen anvisat anslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Med en post avses ett belopp som har förts upp under ett anslag i form av en anslagspost eller en delpost och som avser ett visst deländamål.

Riksdagen *anvisar* således anslag till regeringen, medan regeringen *tilldelar* anslag till myndigheter i form av *dispositionsrätt*. Dispositionsrätten innebär att en myndighet som tilldelats ett anslag eller en post har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser (5 § anslagsförordningen). Fördelningen av ansla-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

gen sker normalt genom regleringsbrev men kan också ske genom annat regeringsbeslut.

Regleringsbrev är benämningen på sådana samlade regeringsbeslut som utfärdas årligen och som syftar till att styra all verksamhet som omfattas av inkomster och utgifter på statsbudgeten samt verksamhet som helt eller delvis finansieras med avgifter. Regleringsbreven är föreskrifter som träder i kraft vid budgetårets start den 1 januari och gäller ett år, detta till skillnad mot normgivning som normalt gäller tills vidare. Genom regleringsbreven underrättar regeringen myndigheterna om de av riksdagen anvisade anslagen och villkoren för deras disposition. I samband därmed kan regeringen meddela ytterligare föreskrifter för dispositionen, förutsatt att de inte strider mot riksdagens beslut. Av regleringsbrevet framgår också vilka anslagsposter som anslaget är indelat i och om någon anslagspost är ställd till regeringens eller Regeringskansliets disposition.

Det bör i sammanhanget understrykas att regleringsbreven förutom när det gäller den finansiella styrningen av myndigheterna också är ett viktigt instrument för regeringens verksamhetsmässiga styrning av den statliga förvaltningen.

2.7 Anslag som disponeras av regeringen eller Regeringskansliet

Konstitutionsutskottet uppmärksammade våren 1997 i sitt granskningsbetänkande (bet. 1996/97:KU25) frågan om när anslag kan disponeras av Regeringskansliet. Mot bakgrund av en genomgång av anslag som stod till regeringens disposition budgetåren 1993/94 och 1994/95 konstaterade utskottet beträffande regeringens utnyttjande av anslag att departement i flera fall disponerat anslagsposter för ändamål som låg utanför den interna verksamheten. Utskottet påpekade vidare att anslag ibland hade använts för ändamål som kunde ifrågasättas mot bakgrund av det ändamål som anslaget eller anslagsposten anger genom sin beteckning. Utskottet konstaterade också att det inte hade varit möjligt att få någon fullständig bild av användningen av medlen till regeringens disposition.

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utg.omr. 1) angav regeringen, med anledning av konstitutionsutskottets uttalanden, att regeringen vid beredningen av regleringsbreven i varje enskilt fall noggrannt ska pröva skälen för att anslagsmedlen ställs till Regeringskansliets disposition. I den s.k. *Gula boken*, Handläggning av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39) anges bl.a. att Regeringskansliet i princip får disponera sådana anslag som gäller Regeringskansliets, utrikesförvaltningens eller kommittéväsendets administration eller avser beredning eller uppföljning av ett regeringsärende. I *Gula boken* anges också att andra anslagsposter bör beslutas av regeringen eller av någon myndighet under regeringen.

Riktlinjer för departementens beredning av anslagsfrågor anges också årligen i en intern handledning utarbetad av budgetavdelningen inom Finansdepartementet. I promemorian *Inför regleringsbrevet för år 2001* slås bl.a. fast följande:

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- Regeringskansliet som huvudregel endast disponerar anslag som avser den interna verksamheten, beredning och uppföljning av regeringsbeslut samt utrednings- och informationsinsatser. I undantagsfall kan det vara motiverat att tilldela Regeringskansliet dispositionsrätt till andra anslag. Detta skall då prövas och motiveras särskilt i varje enskilt fall.

- Övriga anslag disponeras antingen av annan myndighet än Regeringskansliet eller så avstår regeringen från att tilldela någon myndighet dispositionsrätten till anslaget. Regeringen avstår från att tilldela myndighet anslag när regeringen vill ha en egen kontroll över anslaget och när användningen av anslaget ska innefatta ett ställningstagande från regeringen i dess egenskap av ett politiskt organ. Rent praktiskt sker detta genom att det under anslaget förs upp en anslagspost "Till regeringens disposition".

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

3 Allmänt om anslagen till regeringens och Regeringskansliets disposition

3.1 Inledning

En grundläggande utgångspunkt för bestämmelserna i RF och i budgetlagen är att det är regeringen som på riksdagens uppdrag leder genomförandet av den statliga verksamheten. Ansvar för att genomföra den konkreta verksamheten ligger på olika statliga myndigheter som sorterar under regeringen och är ansvariga inför regeringen. Som ovan berörts är det genom regleringsbrev som regeringen ställer medlen till myndigheternas disposition och meddelar dem villkoren för deras användande. I samband därmed kan regeringen meddela ytterligare föreskrifter för dispositionsrätten utöver dem som framgår av riksdagens anslagsbeslut. Generella och preciserade bestämmelser för myndigheter under regeringen om dispositionsrätten till anslag, om anslagstyper, avräkningsförfarandet m.m. finns därutöver i anslagsförordningen (1996:1189).

Av anslagsförordningen framgår att det endast är myndigheter som kan ges rätt att disponera anslag. Regeringen kan genom regleringsbrev eller annat regeringsbeslut besluta att en myndighet *inte* får disponera ett visst belopp av ett anslag som tilldelats myndigheten. Det är således vanligt att regeringen ställer en del av ett anslag till sin egen disposition i form av en anslagspost. Det förekommer också att medel dras in från ett anslag i form av en besparing eller att anslag som ställs till en myndighets förfogande får disponeras först efter beslut av regeringen.

Regeringskansliet skall använda sig av samma ekonomiadministrativa regler som gäller för myndigheter under regeringen, om inte regeringen beslutar något annat. Regeringskansliet är dock undantaget från kravet på resultatredovisning. Det framgår av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (45 §). I och med att Regeringskansliet blev *en* myndighet år 1997 har fr.om. detta år en gemensam årsredovisning och ett gemensamt årsbokslut tagits fram för myndigheten Regeringskansliet. I årsredovisningen för år 1999 koncentreras t.ex. kommentarerna till utfallet för förvaltningsan-

slagen. För övriga anslag, dvs. ett stort antal sakanslag som står till regeringens eller Regeringskansliets disposition, redovisas endast utfallet på dessa som transfereringar i den s.k. anslagsredovisningen.

3.2 Från riksdagsbeslut till anslagsredovisning

Efter det att riksdagen fattat beslut om budgetpropositionen beslutar regeringen om regleringsbrev. Det sker normalt under december månad. Regleringsbreven samlas i den s.k. statsliggaren. Om riksdagen under löpande budgetår på tilläggsbudget beslutar om nya eller ändrade anslag fattas beslut om nya eller ändrade regleringsbrev genom särskilda regeringsbeslut. Dessa återfinns inte i statsliggaren. Så gäller även om regeringen i andra fall under pågående budgetår beslutar om ändringar i regleringsbreven.

Enligt gällande bestämmelser i förordningen (2000:605) för myndigheternas årsredovisning m.m. skall årsredovisningen bl.a. innehålla en anslagsredovisning. I anslagsredovisningen skall framgå utfallet på de anslag och inkomstittlar som myndigheten redovisar mot i enlighet med den indelning som framgår av regleringsbrevet. Ett av de viktigaste underlagen för den här aktuella granskningen har därför varit den anslagsredovisning som ingår som en del av årsredovisningen för Regeringskansliet. Vid en jämförelse mellan statsliggaren och Regeringskansliets anslagsredovisning visar det sig att dessa skiljer sig åt på en rad punkter. Exempelvis finns anslag och anslagsposter till regeringens eller Regeringskansliets disposition angivna i statsliggaren utan att de finns med i anslagsredovisningen. I andra fall är förhållandet det omvända.

Konstitutionsutskottet uttalade våren 1997 (bet. 1996/97:KU25) i samband med sin genomgång av hur regeringen faktiskt utnyttjat de anslag som stått till regeringens disposition att det inte varit möjligt att få en fullständig bild av användningen av medlen. En svårighet som utskottet uppmärksammade var t.ex. att anslagen i många fall disponerades av utomstående myndigheter som betalade ut medel efter särskilda regeringsbeslut. Det kan konstateras att motsvarande problem fortfarande föreligger, något som i hög grad försvårar möjligheterna att få en överblick över såväl antalet anslag som den totala omfattningen av de medel som regeringen faktiskt har ett direkt bestämmande inflytande över. En annan svårighet är att anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition behandlas på samma sätt i redovisningen, trots skilda beslutsrutiner.

3.3 Regeringskansliets anslagsredovisning

Det totala antalet anslag på statsbudgeten uppgick i mitten av 1980-talet till cirka 800. Budgetåret 1995/96 var motsvarande antal omkring 650. Därefter har antalet anslag ytterligare minskat till för närvarande drygt 500. En genomgång av anslagsredovisningen i Regeringskansliets årsredovisning för åren 1997–2000 visar att ungefär en fjärdedel av alla anslag helt eller delvis (dvs. i form av anslagsposter) stod till regeringens eller Regeringskansliets förfogande. Åren 1997 och 1998 gällde det i båda fallen 114 anslag av sam-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

manlagt 504 respektive 497. Åren 1999 och 2000 var motsvarande antal i bägge fall 150 av sammanlagt 523 respektive 525.

Den sammanlagda summan som regeringen och dess kansli disponerar över uppgick enligt samma källa under samma period till följande belopp:

År	milj.kr	statsbudget, totalt	andel i %
1997	20 629	677 542	3,04
1998	12 720	692 815	1,83
1999	18 808	693 380	2,71
2000	15 070	699 303	2,15

Siffrorna måste dock tolkas med försiktighet. När det t.ex. gäller totalbeloppet för år 1997 kan följande noteras. Hösten 1996 fattade riksdagen ett försvarspolitiskt beslut med anledning av proposition 1996/97 Totalförsvar i förnyelse. Medlen till försvaret anvisades genom beslut med anledning av budgetpropositionen (prop. 1996/97:1, utgiftsområde 6). Till anslaget A1 Försvarsmakten anvisades därvid sammanlagt ca 38,3 miljarder kronor. I samband med att regeringen beslutade om regleringsbrevet till försvaret för år 1997 innehölls ett belopp på inte mindre än 8 miljarder kronor (anslagspost 2). Dessa medel fördelades senare under året i samband med att regeringen successivt tog ställning till försvarets materielanskaffning. Om man bortser från detta särskilda förhållande var medlen till regeringens disposition ca 12,6 miljarder kronor, dvs. i samma storleksordning som för år 1998.

Ett annat exempel som belyser svårigheterna att bedöma storleksordningen på de medel som regeringen de facto disponerar är anslagen till Kunskapslyftet. Under de två inledande åren 1997 och 1998 beslutade regeringen om bidragsfördelningen. Från och med år 1999 och för den återstående tiden för projektet har beslutanderätten överförts till Statens skolverk. Under hela perioden har emellertid anslagen formellt disponerats av Skolverket. Av det totala anslaget för år 1997 på drygt 2,5 miljarder kronor och för år 1998 på knappt 3,5 miljarder kronor disponerade enligt anslagsredovisningen Regeringskansliet år 1997 inga medel och för år 1998 endast ca 20 miljoner kronor. Av regleringsbrevet kan utläsas att dessa medel avsatts för utvecklingsarbete och administration. Det kan alltså konstateras att befogenheten att fatta beslut om medlens användning och den formella dispositionsrätten till samma medel i det aktuella fallet inte återspeglas i redovisningen.

Trots svagheterna i underlaget har det i samband med denna granskning ändå bedömts som att Regeringskansliets anslagsredovisning väl kan tjäna som grund för urvalet av de anslag som här studeras.

3.4 Val av anslag och av undersökningsperiod

Som tidigare angetts finns det flera skäl till att regeringen själv behåller rätten att disponera anslag som riksdagen har anvisat. Det mest uppenbara är att regeringen själv förfogar över anslagen till sin egen administrativa verk-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

samhet. På detta område finns för närvarande två skilda anslag. Anslaget C1 Regeringskansliet m.m. uppgick budgetåret 2000 till knappt 2,5 miljarder kronor och anslaget A1 Utrikesförvaltningen till 1,9 miljarder kronor eller sammantaget ca 4,4 miljarder kronor. Det skall då noteras att anslaget till Utrikesförvaltningen inte endast avser UD i Stockholm utan även omfattar utlandsmyndigheterna. Regeringen har aviserat att de två anslagen skall slås samman till ett gemensamt anslag för hela departementsorganisationen fr.o.m. budgetåret 2002. Dessa förvaltningsanslag ingår *inte* i den nu aktuella granskningen. Myndigheten Regeringskansliet studeras inom Riksdagens revisorer i en pågående granskning (Förstudie 2000/01:3).

En annan typ av anslag som faller utanför denna undersökning gäller bidrag till olika organisationer samt olika typer av medlemsavgifter och där regeringen eller Regeringskansliet av praktiska skäl har dispositionsrätten. Som exempel kan nämnas bidragen till FN, OECD, Nordiska ministerrådet, SIPRI, WHO och andra internationella organisationer där Sverige gjort åtaganden. Från undersökningen har även undantagits biståndsinsatser och fredsfrämjande insatser, områden där revisorerna genomfört granskningar (Granskningspromemoria 1999/2000:1 Regeringens Sydafrikasatsning) eller där granskningar pågår (Förstudie 2000/01:5 Internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser).

Bland mångfalden av övriga anslag som står till regeringens disposition kan bl.a. nämnas anslagen till Ekonomiska rådet, diverse kostnader för rättsväsendet, information om Sverige i utlandet, Europainformation, offentligt biträde i utlänningsärenden, bidrag till undomsvård- och missbrukarvård, alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, särskilda jämställdhetsåtgärder, utveckling av skola och barnomsorg, bidrag till kulturmiljövård, allmänna regionalpolitiska åtgärder, energiforskning, internationellt skogssamarbete samt kostnader för omstrukturering av vissa statligt ägda företag.

Som redan inledningsvis angetts har tyngdpunkten i granskningen legat på att studera anslag där regeringen tagit på sig operativa uppgifter genom att själv besluta om fördelningen av bidrag för olika ändamål, uppgifter som enligt den svenska förvaltningsmodellen normalt ankommer på statliga myndigheter under regeringen. Åtta olika anslag eller projekt av denna typ har valts ut. I första hand har mer omfattande projekt och anslag av principiellt intresse studerats. Som jämförelse har även två anslag inom Finansdepartementets ansvarsområde, där regeringen närmast fungerar i en strategisk roll, studerats. Det gäller dels ett anslag för utvecklingsarbete som funnits under en lång följd av år, dels anslaget Kontrollfunktionen i staten som var uppfört på statsbudgeten under åren 1997–1999

Följande tio anslag ingår i studien, nämligen

- Särskilda insatser i kommuner och landsting (Kommundelegationen och Bostadsdelegationen)
- Särskilda insatser i utsatta bostadsområden (Blommanpengarna)
- Samarbete och utveckling i Östersjöregionen m.m. (Östersjömiljarderna)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning (Kretsloppsmiljarden)
- Program för småföretagsutveckling (Småföretagsmiljarden)
- Särskilda utbildningsinsatser för vuxna (Kunskapslyftet)
- De lokala investeringsprogrammen
- Program för IT i skolan (ITiS)
- Utvecklingsarbete (inom Finansdepartementets ansvarsområde)
- Kontrollfunktionen i staten

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

4 De undersökta anslagens hantering i budgetprocessen

Bilaga 1

4.1 Inledning

En kartläggning och analys har genomförts av hur de utvalda anslagen har behandlats av riksdagen i anslutning till budgetprocessen. Genomgången omfattar huvuddelen av den bidragsgivning i form av projektstöd som regeringen själv ansvarat för sedan mitten av 1990-talet.

Tio olika anslag har således studerats och tyngdpunkten i granskningen omfattar de av riksdagen för de aktuella verksamheterna beslutade anslagen för budgetåren 1997–2000. För några av projekten har även budgetåren 1994/95 och 1995/96 studerats. Det är då värt att notera att fr.o.m. år 1997 sammanfaller kalenderår och budgetår. Samtidigt ändrades budgetprocessen i staten och den nya budgetlagen infördes. Vid samma tidpunkt slogs departementen (exklusive UD) samman till myndigheten Regeringskansliet. När det gäller återrapporteringen till riksdagen av resultat har även skrivningar i budgetpropositionen för år 2001 beaktats.

Genomgången, som i sin helhet presenteras i bilaga 1, inleds för varje anslag med en beskrivning av bakgrund, motiv och mål såsom de anges av regeringen i främst budgetpropositionerna. Därefter behandlas resursfrågor, olika genomförandefrågor, frågor om hur kontrollen av de anslagna medlen har redovisats samt vilken återrapportering av uppnådda resultat som gjorts till riksdagen. I föreliggande avsnitt görs en sammanfattning av några av de viktigare generella iakttagelserna.

4.2 Bakgrund, motiv och mål

Det kan konstateras att flera av de aktuella projekten initierades i samband med regeringens sysselsättningsproposition sommaren 1996 (prop. 1995/96:222). I detta sammanhang beslutades om tre paket om vardera 1 miljard kronor, nämligen Småföretagsmiljarden, den första Östersjömiljarden och Kretsloppsmiljarden. I samma proposition aviserades också Kunskapslyftet, där beslut fattades hösten 1996 i anslutning till behandlingen av budgetförslaget för år 1997. Ett år senare, hösten 1997, beslutade riksdagen om de lokala investeringsprogrammen och år 1998 om satsningen på IT i skolan.

Några av programmen har från början varit tidsbegränsade, t.ex. Kunskapslyftet, IT i skolan och de lokala investeringsprogrammen. Andra har

blivit mer eller mindre permanenta inslag i regeringens arbete. Det gäller t.ex. Storstadsstyrelsen och bidragen till särskilda insatser i kommuner och landsting, vilka båda introducerades år 1996. De tre miljardprojekten från sommaren 1996 blev automatiskt tidsbegränsade genom att anslagen gavs formen av reservationsanslag. En effekt av detta kan å andra sidan ha blivit att dessa anslag inte blivit föremål för kontinuerlig prövning av riksdagen och att återrapporteringen av resultat därmed också tenderat att bli sämre.

Som framgår av genomgången hanteras betydande belopp under de studerade anslagen. Det rör sig i flertalet fall om miljardbelopp. Särklassigt störst är Kunskapslyftet som under den här aktuella perioden totalt omfattar nära 24 miljarder kronor. Därefter kommer de lokala investeringsprogrammen och de särskilda medlen för kommunsektorn som vardera uppgår till cirka 6,6 miljarder kronor. Totalt handlar det under perioden 1996–2002 om drygt 44 miljarder kronor eller drygt 6 miljarder kronor i genomsnitt per år.

Det bör då noteras att besluten om bidrag inom ramen för Kunskapslyftet fr.o.m. år 1999 överförts från regeringen till Skolverket. Anslagen till Kunskapslyftet under perioden 1999–2002 kan beräknas uppgå till drygt 17 miljarder kronor. Om man undantar denna senare summa från beräkningarna uppgår bidragen som regeringen fördelar från de studerade anslagen under den aktuella perioden till i genomsnitt nära 4 miljarder kronor årligen. Som jämförelse kan nämnas att utgifterna inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse budgetåret 2000 uppgick till ca 4,5 miljarder kronor.

Vilka är då motiven till att regeringen själv skall fördela vissa bidrag? Det kan konstateras att regeringen till riksdagen i regel inte angivit några sådana särskilda motiv. Motiven har snarast varit underförstådda eller redovisats i annat sammanhang. Det kan då t.ex. handla om att sektorsövergripande lösningar behövs till följd av att målen för insatserna är mångfasetterade eller splittrade, att lämplig sektorsmyndighet inte funnits eller på kravet på snabbhet och flexibilitet i hanteringen.

4.3 Regeringens hantering av de studerade anslagen

En viktig del i granskningen är att studera det sätt på vilket regeringen hanterat genomförandet av riksdagens beslut för de aktuella anslagen. Några av de centrala frågeställningarna har varit:

- Har kriterierna för bidragsfördelningen dokumenterats i någon författning?
- Har regeringens beslut varit föremål för beredning av något fristående organ eller har beredningen skett inom den reguljära organisationen?
- Har beslutanderätten delegerats till något annat organ?

Nedanstående sammanställning visar resultatet för några av de viktigare faktorerna. För några av anslagen har förändringar gjorts efterhand. Dessa förändringar redovisas i kronologisk ordning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Anslag	Författning, direktiv	Beredning, beslut	Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
1. Kommunakut m.m.			Bilaga 1
a) Bidrag till omstrukturering	- Dir. 1996:67	- Kommitté föreslår. Regeringen beslutar om bidrag till omstrukturering	
b) Bostadsakut	- 1998:666	- Bostadsdelegationen beslutar	
c) Kommunakut	- Dir. 1999:65	- Kommundelegationen bereder. Regeringen beslutar	
d) Övriga ändamål		- Regeringen har dessutom beslutat om medel för flera andra ändamål utan att ange några kriterier	
2. Storstadsatsningen	-Riktlinjer i prop.	-Regeringen beslutar, fr.o.m. 1999 efter förslag av Storstadsdelegationen	
3. Östersjömiljarderna	- Riktlinjer i prop.	- Regeringen beslutar om ÖM 1 - Regeringen beslutar om ÖM 2 efter förslag av Östersjödelegationen	
4. Kretsloppsmiljarden	-1996:1378	- Regeringen beslutar>8 miljoner kronor	
5. Småföretagsmiljarden	- Riktlinjer i prop.	-Regeringen beslutar	
6.Kunskapslyftet	- 1996:276 - 1998:1502	- Delegation föreslår. Regeringen beslutar - Skolverket beslutar fr.o.m. 1999	
7. L. inv.program	-1998:23	- Delegation föreslår. Regeringen beslutar	
8. IT i skolan	- Riktlinjer i regeringens skrivelse 1997/98:176 -1999:751 fr.o.m. år 2000	- Delegationen för IT i skolan beslutar	
9. Utvecklingsanslage	- Riktlinjer i regl.brev	- Departementsbeslut	
10. Kontrollprojektet	- Riktlinjer i regl.brev	- Interdep. referensgrupp. Regeringen beslutar	

Under den tid som här studerats har en successiv uppstramning skett i berednings- och beslutsförfarandet i samband med fördelningen av projektmedel. Särskilda beredningsorgan har efterhand tillskapats för flertalet av anslagen. För anslagen inom Finansdepartementets ansvarsområde har beredningen dock helt skett inom departementsorganisationen. Så gäller också för Småföretagsmiljarden.

En motsvarande utveckling kan noteras även när det gäller förekomsten av författningar inom området. Det bör dock understrykas att författningar saknas för fördelningen av medel för såväl Storstadssatsningen, medlen för särskilda insatser i kommuner och landsting (exklusive Bostadsdelegationen) som för Östersjömiljarderna. I de fall som förordningar har utfärdats av regeringen är de som regel mycket allmänt hållna och ger stort utrymme för tolkningar.

En genomgång av regleringsbrevens för de här studerade anslagen visar att icke oväsentliga belopp disponeras av Regeringskansliet för administration av stöden. På några departement har särskilda sakenheter inrättats för ändamålet. Det gäller Kulturdepartementet och Miljödepartementet. I regel framgår det av regleringsbrevet hur stora bidragen till administration är, men det finns också exempel på att Regeringskansliet har dragningsrätt på pengarna utan att någon beloppsbegränsning anges. Totalt sett handlar det om flera tiotals miljoner kronor per år. En effekt av förfarandet är att det ordinarie förvaltningsanslaget till Regeringskansliet fått ett visst tillskott. Det bör också noteras att detta tillskott inte har prövats mot andra förvaltningsutgifter i den ordinarie budgetprocessen.

4. 4 Hur fungerar återrapporteringen till riksdagen?

Det kan konstateras att regeringens redovisning till riksdagen av olika åtgärder som rör efterkontrollen av de anslagna medlen successivt har förbättrats under perioden. Beträffande de tre miljardpaketen från sommaren 1996 kan det inte hävdas att frågor som rör uppföljning och utvärdering har stått i fokus för regeringens intresse. Som tidigare sagts kan en orsak till detta vara att paketen gavs formen av reservationsanslag. I samband med att riksdagen hösten 1998 tog ställning till en andra Östersjömiljard aviserades dock att genomförda projekt kommer att utvärderas och redovisas för riksdagen. För Kretsloppsmiljarden har såväl bostads- som jordbruksutskotten ställt krav på återrapportering till riksdagen. För Småföretagsmiljarden har frågan om olika kontrollinsatser inte särskilt uppmärksammats av regeringen.

Även när det gäller anslagen för särskilda insatser i kommuner och landsting har uppföljnings- och utvärderingsfrågorna spelat en underordnad roll i regeringens rapportering till riksdagen. Från riksdagens sida har, efter förslag från finansutskottets sida, emellertid hösten 1999 ställts krav på att regeringen skall återkomma med en utförlig rapportering om hur de anvisade medlen har använts. Såväl beträffande de lokala investeringsprogrammen som beträffande Kunskapslyftet har däremot frågor om uppföljning och utvärdering redan inledningsvis varit centrala. Således aviserades tidigt att de lokala investeringsprogrammen skulle bli föremål för såväl löpande uppföljning som fristående utvärdering. Kunskapslyftet har vidare utvärderats av en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

särskild parlamentarisk kommitté och Statskontoret har även bidraget med en rapport om projektet.

För Storstadssatsningen har regeringen efterhand kommit att alltmer betona betydelsen av uppföljning och utvärdering samtidigt som svårigheterna att mäta effekterna har understrukits. Insatserna måste ses i ett långsiktigt perspektiv, har det sagts. Även när det gäller de utvecklingspengar som regeringen förfogat över inom Finansdepartementets område har svårigheterna att värdera effekterna påtalats. För treårsprojektet Kontrollfunktionen i staten har regeringen anmält att den avser att i budgetsammanhang närmare redovisa resultaten av de olika projektens arbete. Programmet för IT i skolan avviker från mönstret på så sätt att anslaget är relativt nytt samtidigt som frågor om uppföljning och annan efterhandskontroll inte behandlas i det underlag som regeringen försett riksdagen med i budgetsammanhang.

Allmänt måste konstateras att regeringens redovisning till riksdagen i främst budgetpropositionen av vad som har åstadkommit i form av resultat av de här studerade anslagen är av ojämn kvalitet. För flera av anslagen saknas redovisning av resultat helt. I regel begränsas redovisningen till att ange hur många projekt som satts i gång, hur många kommuner som fått stöd och till olika aktiviteter som bedrivs inom ramen för de olika projekten. Eventuella effekter av de insatta medlen behandlas i regel endast på så sätt att svårigheterna att beräkna och belysa effekterna betonas. Regeringen understryker också för flera av anslagen att effekterna måste ses i ett långsiktigt perspektiv.

I några fall kan förklaringen till den bristfälliga resultatredovisningen vara att regeringen återrappporterar till riksdagen i annat sammanhang, t.ex. i den årliga miljöskrivelsen. Trots att en sådan redovisning förekommer bör emellertid en återrappoterering även ske i budgetpropositionen. Detta är viktigt för att riksdagen skall få en samlad bild och för att kopplingen mellan uppnådda resultat och tilldelade medel skall bli tydlig, något som är grundläggande i den mål- och resultatstyrning som tillämpas inom den statliga sektorn. Återrappoteringskyldigheten upphör inte i och med att projektet avslutas och anslaget inte längre är uppfört på statsbudgeten. Det är av vikt att notera att regeringen när det t.ex. gäller det s.k. Kontrollprojektet redovisat resultat till riksdagen även efter den treårsperiod då anslag anvisades för ändamålet.

5 Erfarenheter och resultat från några andra studier

Under senare år har frågan om de anslag som regeringen själv förfogar över tagits upp till diskussion, analys och granskning i en rad sammanhang. I detta avsnitt redovisas kortfattat några av de rapporter, studier, betänkanden etc. där olika aspekter på dessa frågor behandlats. En koncentration görs därvid på främst styrning, organisering, kontroll och andra förvaltningspolitiska frågeställningar som aktualiserats. Inledningsvis redovisas några undersökningar där främst generella frågeställningar tagits upp, därefter berörs material där specifika verksamheter eller anslag behandlats.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

5.1 Konstitutionsutskottets granskningar våren 1997 och hösten 2000

Konstitutionsutskottet gjorde i sitt granskningsbetänkande våren 1997 (bet. 1996/97:KU25) en omfattande genomgång av de anslag och de anslagsposter som regeringen genom regleringsbrev eller andra särskilda beslut ställt till sin egen eller visst departements disposition budgetåren 1993/94 och 1994/95. Utskottet konstaterade i betänkandet att det inte varit möjligt att få en fullständig bild av användningen av dessa medel. Genomgången visade också att Statsrådsberedningens anvisningar i den s.k. Gula boken inte till fullo följts. Således hade flera anslagsposter disponerats av departement för ändamål som ligger utanför den interna verksamheten, berednings- och uppföljningsarbete eller reguljära informationsinsatser.

Utskottets undersökning visade därutöver att det fanns andra brister när det gällde användningen av de anslag som stod till regeringens disposition. Ibland hade t.ex. anslagen använts för ändamål som kunde ifrågasättas mot bakgrund av det ändamål som anslaget eller anslagsposten har enligt sin beteckning. Det fanns också exempel på att regeringen medgivit förhållandevis stort överskridande av ett förslagsanslag utan att ange skäl.

I sin administrativa granskning hösten 2000 (bet. 2000/01:KU10) uppmärksammade utskottet olika frågor om Regeringskansliets organisering av särskilda projekt och anslag till regeringens och Regeringskansliets disposition. I granskningen ingick ett antal särskilda projekt såsom Östersjömiljarderna, Kunskapslyftet och det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen.

Utskottet konstaterade att kritik i flera sammanhang riktats mot organisationen av denna typ av projekt. Utskottet noterade att regeringen enligt de uppgifter som lämnats från Regeringskansliet är noga med att på ett tidigt stadium lägga fast tydliga mål och en klar organisation och ansvarsfördelning för projekt av detta slag. Enligt utskottet återstår det att se om de åtgärder som regeringen vidtagit är tillräckliga för att projekt av detta slag skall fungera på ett tillfredsställande sätt.

5.2 Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 1999 och 2000

I Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 1999 (sid. 3) uttalar verket att en utveckling som försvårar den oberoende yrkesmässiga revisionen och kontrollen av statliga åtaganden är att regeringen i flera fall valt att själv överta eller axla normala myndighetsuppgifter och inte förlägga dem till myndighetsnivån enligt traditionell svensk förvaltningsgrund. Som exempel nämner RRV de lokala investeringsprogrammen, Kretsloppsmiljarden och Östersjömiljarderna. Verket konstaterar att man inom ramen för sitt nuvarande mandat i dessa fall varken kan granska bidragsmottagarna eller den bidragsfördelande organisationen. Detta kan i och för sig lösas genom att regeringen – som för de lokala investeringsprogrammen och kretsloppsmiljarden – ger RRV ett särskilt granskningsuppdrag. Enligt verkets egen uppfattning vore det emellertid från öppenhetssynpunkt mer tilltalande att RRV gavs ett generellt uppdrag att granska dessa program.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

I motsvarande rapport till regeringen år 2000 (sid. 5) framhåller RRV att en stor del av statsbudgeten inte revideras av verket. RRV skall enligt sin instruktion granska myndigheternas årsredovisningar och underliggande redovisning. Granskningen omfattar de myndigheter som "lyder omedelbart under regeringen" och som skall upprätta årsredovisning enligt förordningen (2000:605) om myndigheters årsredovisning m.m. Därav följer att utgifter på statsbudgeten som uppstår på en sådan myndighet på ett eller annat sätt omfattas av RRV:s revision.

Vissa anslag på statsbudgeten disponeras av regeringen själv, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet eller av riksdagsorgan. Medel från dessa anslag omfattas av RRV:s granskning endast i den mån medlen överförs till en myndighet som "lyder omedelbart under regeringen". RRV uppmärksammade regeringen i sin årliga rapport på att övriga medel, uppgående till mellan 22 och 35 miljarder kronor eller 3–4 % av de totalt disponibla medlen, inte omfattas av RRV:s granskning.

5.3 SNS ekonomiråds rapport för år 2000

I ekonomirådets rapport *Politisk makt med oklart ansvar* analyseras det svenska politiska systemets funktionssätt. Rådets slutsats är att det finns icke oväsentliga problem och brister när det gäller maktfördelning, granskning och ansvarsutkrävande. Rapporten utmynnar i en rad konkreta förslag till reformer.

Analysen och förslagen inom den statliga sfären gäller bl.a. valsystemets utformning, formerna för misstroendeförklaring i riksdagen, ökat inslag av förhandsgranskning av propositioner och motioner, skärpt prövning av lagars grundlagsenlighet samt inrättandet av ett oberoende revisionsorgan som enligt rapporten skall granska den offentliga verksamheten i medborgarnas intresse.

I ett särskilt avsnitt behandlas frågor som har nära anslutning till den här aktuella granskningen. Det konstateras att många av de cirka 10 000 beslut som regeringen årligen fattar gäller partsärenden och bidrag. Författarna pekar på att regeringen inom vissa politiskt uppmärksammade områden valt att själv ta hand om verkställigheten. Det blir därvid lättare, hävdas det, att fördela bidrag med utgångspunkt i rent politiska hänsyn, vilket i princip inte är tillåtet för en förvaltningsmyndighet. Som exempel på områden där regeringen tagit på sig en sådan roll nämns i rapporten medlen för särskilda insatser i kommuner och landsting, de s.k. Kretslopps- respektive Östersjömiljarderna samt bidragen till lokala investeringsprogram. Alla dessa fall är enligt rapporten avsteg från grundprincipen i svensk statsförvaltning och leder till oklarheter när det gäller fördelningen av makt mellan regering och myndigheter. SNS:s ekonomiråd föreslår därför att maktfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna skall renodlas. Regeringskansliet skall, menar man, vara en strategisk ledning för statsförvaltningen och inte dela ut bidragsmiljarder.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

5.4 Statskontorets rapport om Kunskapslyftet som modell och metod

På uppdrag av Kunskapslyftskommittén genomförde Statskontoret år 1998 en studie av Kunskapslyftet. Studien presenterades i rapporten *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocrati och byråkrati* (1998:20). Statskontoret konstaterade att Delegationen för kunskapslyftet med placering i Regeringskansliet inrättades av flera orsaker. Bland annat hade Kunskapslyftet flerfaldiga och sektorsövergripande mål. Det saknades dock en sektorsmyndighet som kunde ta på sig uppgiften. Vidare fanns krav på en obyråkratisk och flexibel beslutsprocess och ärendehantering. Regeringen var i behov av att sätta i gång projektet innan grundläggande beslut fattats och ville göra snabba korrigeringar om så behövdes.

Statskontoret pekar på att myndighetsutövning har ett särskilt rättsligt skydd i regeringsformen med innebörden att den inte får påverkas av regeringen eller av ett enskilt statsråd. Något formellt problem uppstår visserligen inte när regeringen själv genom sina beslut är den utövande myndigheten. Det kan dock enligt Statskontoret ändå finnas skäl att undvika ”gråzoner” med myndigheter eller myndighetsliknande organ inom Regeringskansliet. Mål- och resultatstyrningen förutsätter en tydlighet i rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och kommunerna. De tillfälliga organisationslösningarna – adhocratin – bryter mönstret och innebär att dubbla eller flerdubbla och konkurrerande system etableras. En konsekvens är att det kan bli svårt att utkräva ansvar. Statskontoret anser att en särskilt tillskapad organisation – delegation eller motsvarande – kan vara lämplig t.ex.

- när det är oklart vilka problem som skall lösas,
- om inslaget av experiment, förhandlingar och skönsmässighet i besluten är stort och förutsättningarna för och behovet av regelstyrning och lika-behandling är litet,
- när intressemedverkan är önskvärd och legitim, t.ex. när avgränsade program samfinansieras av flera parter, eller
- när andra alternativ saknas.

5.5 De lokala investeringsprogrammen

Riksdagens revisorer har tidigare granskat det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen (rapport 1998/99:8). I rapporten konstaterades att åtgärder inom områdena byggande, boende och energi hade varit dominerande under 1998. Revisorerna ansåg därvid att målen för arbetet mot en ekologiskt hållbar utveckling bara varit definierade på övergripande nivå, något som försvårat möjligheterna till uppföljning. I rapporten framhölls också att det varit svårt att identifiera entydiga kriterier för hur stödet hade bestämts. Kommunala förvaltningar och kommunala bolag hade beviljats stöd i större utsträckning än företag och föreningar. Revisorerna ansåg även att det förhållande att kommunerna hade konkurrerat om stöd inte hade gynnat gemensamma satsningar.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

I rapporten påpekades att Regeringskansliet tagit på sig ärendehantering av förvaltningskaraktär. Konsekvensen hade blivit att den ordinarie förvaltningen till viss mån ställts vid sidan om fördelningsprocessen. Revisorerna menade att utvecklingen stod i strid mot den renodling av rollerna mellan myndigheterna och Regeringskansliet som eftersträvats under 1990-talet. I rapporten framhölls också att sökande inte har fått veta skälen till att ansökningarna hade fått avslag.

Även Svenska Naturskyddsföreningen har granskat de lokala investeringsprogrammen. I rapporten Konsten att använda 5,4 miljarder – En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling (rapport 9423/98) kritiserar användningen av medlen på ett flertal punkter. Svenska Naturskyddsföreningen anser att mycket talar för att omkring hälften av projekten skulle ha genomförts även utan stöd. Dock kan stödet ha medverkat till en tidigareläggning av redan planerade åtgärder. Svenska Naturskyddsföreningen framhåller också att om stöd används som komplement till lagstiftning och skatter bör bidragen vara generella och i första hand hanteras av fackmyndigheter.

I Riksrevisionsverkets rapport De lokala investeringsprogrammen i praktiken – en uppföljning av kommunernas arbete (1999:37) kritiserar också hanteringen av bidragen. RRV anger att departementets organisation för beredning av bidragsärenden är mycket liten i förhållande till de stora bidragssummorna och den stora mängden projekt. Den särskilda kompetens som krävs för att bedöma projekten i ansökningarna finns enligt RRV främst hos sektorsmyndigheterna. RRV är också kritiskt till att man från departementets sida inte inhämtat behövliga upplysningar från sektorsmyndigheterna.

Förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram lämnar vidare enligt RRV ett stort utrymme för tolkning. Centrala begrepp i förordningen har getts oprecisa definitioner. RRV anger också att uppföljningen och kontrollen är otillräcklig. Regeringen förlitar sig enligt rapporten på att kommunerna skall kontrollera de enskilda projekten, detta trots att kommunerna saknar oberoende revision. RRV har slutligen funnit ett inslag av spekulativa program eller projekt utan tillräcklig substans. Syftet med dessa program tycks enligt verket i första hand ha varit att tillägna sig statliga bidrag och inte att lösa de lokala miljöproblemen. Det bör understrykas att RRV:s granskning endast omfattar det inledande året av projektet.

För att undersöka huruvida taktik har spelat roll i fördelningen av det statliga stödet till de lokala investeringsprogrammen har fil.dr Matz Dahlberg och fil.dr Eva Johansson studerat vilka kommuner som har fått sina projekt beviljade i den första omgången av ansökningar. Beslut om dessa togs i mars–april 1998, dvs. några månader före valet. I denna omgång ansökte 115 kommuner om bidrag och av de inkomna ansökningarna beviljades 42. Dessa kommuner fick dela på knappt 2,3 miljarder kronor. Resultaten av undersökningen har publicerats i uppsatsen *On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments*, Working Paper 1999:24, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitetet samt i en artikel i tidskriften Ekonomisk Debatt (nr 4 år 2000).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Bakgrunden till att studien genomförts är enligt upphovsmännen att bidragssystemet för att stödja investeringar för en ekologiskt hållbar utveckling är ekonomiskt betydande. Regeringen har vidare mycket stor makt över hur pengarna fördelas samtidigt som fördelningsprinciperna är diffust utformade. Enligt författarna tyder resultaten på att regeringen har utnyttjat sin suveränitet över de aktuella bidragen på ett taktiskt sätt. Man finner starkt stöd för att regeringen "köper" röster genom att investera i de kommuner där det finns många lätttrörliga väljare. Slutsatsen är enligt de två ekonomerna att bidragssystem av det aktuella slaget bör undvikas för att undvika misstankar om att pengarna utnyttjas för "röstköp".

5.6 Kretsloppsmiljarden

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag granskat det s.k. kretsloppsprogrammet. Uppdraget redovisades i rapporten *Miljarden som försvann* (RRV 1999:28). RRV konstaterar att riksdagen år 1996 avsatte en miljard kronor för programmet och att drygt 200 miljoner kronor till och med april 1999 beviljats i bidrag till sammanlagt 274 olika projekt. Regeringen beslutade i april 1999 att dra in återstående medel. Eftersom programmet lagts ner inriktade sig RRV i sin granskning på att dra generella lärdomar av stödet inför liknande satsningar i framtiden.

RRV:s övergripande slutsats var att kretsloppsprogrammet var dåligt genomtänkt – för många mål skulle uppnås med ett enda medel. Förhållandet mellan de olika målen var oklart och ett av målen (miljöeffekter) fick stort genomslag på bekostnad av andra mål (sysselsättning respektive ny teknik). Dessutom fanns det konflikter mellan vissa mål; exempelvis leder ny teknik ofta till minskad sysselsättning till följd av rationaliseringar. Målen var inte heller preciserade, vilket gav stort tolkningsutrymme i fråga om vilka krav som skulle ställas för att ett projekt skall få bidrag.

Målproblemen har överförs till den förordning som reglerar bidragsgivningen. Denna har enligt RRV många brister, vilket försvårar tillämpningen. Till exempel har centrala begrepp som ny teknik, påtaglig miljöeffekt och sysselsättning inte närmare definierats. Följden har blivit att de beslutande myndigheterna, länsstyrelserna och regeringen, har fått ett stort tolkningsutrymme. Tillämpningen av förordningen har därmed skiftat mellan olika län samt mellan länen och regeringen.

När det gäller berednings- och beslutsprocessen konstateras i studien att regeringen prövat större projektansökningar medan länsstyrelserna beslutat om bidrag till mindre projekt. Regeringsärendena har beretts inom Miljödepartementet, med bistånd av en beredningsgrupp inom Regeringskansliet och en expertgrupp. Denna beslutsmodell skiljer sig från den traditionella förvaltningsmodellen, där centrala förvaltningsmyndigheter står för expertbedömningar och administration av bidragsärenden. RRV framhåller att i detta fall har expertmyndigheter använts i mycket liten omfattning av såväl Miljödepartementet som länsstyrelserna.

Granskningen visar, framhåller man, att den valda modellen har klara nackdelar jämfört med den vanliga förvaltningsmodellen; exempelvis har det inte gått att utfärda några tillämpningsföreskrifter till förordningen. Rege-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ringskansliet är inte heller särskilt väl lämpat för denna typ av myndighetsuppgifter, då det är organiserat och bemannat utifrån helt andra utgångspunkter. RRV menar att regeringen således har lagt ansvaret för programmet på organisationer som inte varit lämpade för uppgifterna, vilket har fått en negativ inverkan på utfallet på programmet. Varken länsstyrelserna eller Miljödepartementet har ägnat sig åt att systematiskt följa upp beviljade bidrag. Detta är inte heller någon sedvanlig uppgift inom Regeringskansliet.

RRV understryker att det finns särskilda problem förknippade med prövning av bidragsansökningar inom Regeringskansliet, som inte lyder under samma regelverk och kontrollsystem som vanliga förvaltningsmyndigheter. När regeringen fattar beslut som första instans kan inte besluten överklagas. Regeringskansliet är enligt RRV:s uppfattning inte heller föremål för oberoende extern revision av det slag som gäller för förvaltningsmyndigheterna.

5.7 Östersjömiljarderna

En granskning som genomfördes av Riksdagens revisorer våren 1999 av bl.a. den första Östersjömiljarden redovisades i granskningspromemorian (1998/99:1) Svenska miljöinsatserna i Baltikum. Övriga miljöinsatser som behandlades i den aktuella granskningen gällde utvecklingssamarbete genom Östersjöprogrammet och samarbete genom klimatpolitiskt motiverade energiinsatser. Revisorerna beslutade den 22 april 1999 att överlämna promemorian till berörda utskott, departement och myndigheter.

Revisorerna konstaterade att insatserna inom ramen för den första Östersjömiljarden hade beretts inom Regeringskansliet, varefter regeringen beslutat om varje projekt för sig. Någon strategi med kriterier för hur olika projektidéer skulle bedömas eller vilka avtalsvillkor som skulle ställas hade inte utarbetats. Bland de erfarenheter från arbetet med Östersjömiljarden som togs upp i promemorian kan nämnas att tjänstemän i Regeringskansliet uppgivit att de stora projekten inom programmet varit tungrodda och att beslutsprocessen varit svårhanterlig.

Ansvar för uppföljning och utvärdering av projekten hade i allmänhet legat på en myndighet eller någon annan organisation. Ansvar för olika led i hanteringen av insatser genom Östersjömiljarden var således uppdelat mellan olika departement och mellan myndigheter och andra organ. Det fanns inte heller någon självklar instans att vända sig till för information. Verksamheten hade enligt revisorerna varit tämligen anonym och svåråtkomlig. Möjligheterna till insyn, kontroll och överblick var därmed begränsade. I promemorian redovisas även den berednings- och beslutsprocess samt administration som gäller för den andra Östersjömiljarden som inrättades fr.o.m. år 1999. Revisorerna har därefter beslutat om fortsatt granskning av Östersjömiljarderna (förstudie 2000/01:14).

5.8 Kunskapslyftet

Kunskapslyftskommittén (U1995:09) har haft regeringens uppdrag att samordna utvärderingen av Kunskapslyftet och ansvara för att fristående nationella utvärderingar av denna satsning kommit till stånd. Därutöver ankommer

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

det på respektive myndighet att på normalt sätt följa och utvärdera utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Kommittén har också haft till uppgift att årligen till regeringen bl.a. rapportera om resultaten av de fristående nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet som kommittén ansvarat för. Så skedde dels år 1998, dels år 1999 i betänkandena SOU 1998:51 och SOU 1999:39. I sitt slutbetänkande Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet (SOU 2000:28) redovisade kommittén sina slutsatser och förslag om den framtida vuxenutbildningen. Dessa grundar sig bl.a. på erfarenheterna av Kunskapslyftsprojektet.

I slutbetänkandet föreslår utredningen olika organisatoriska förändringar för att genomföra de reformer på vuxenutbildningsområdet som man utarbetat. Kommittén pekar på tre delvis sammanflätade problem som behöver lösas när det gäller den statliga myndighetsorganisationen för kunskapslyft och livslångt lärande. För det första måste ett helhetsperspektiv på något sätt avspeglas i myndighetsorganisationen. För det andra bör relationerna mellan myndigheternas tillsynsuppdrag och deras främjandeuppdrag vara klara. För det tredje anser kommittén att goda förhållanden mellan staten och kommunerna är av största vikt för att få en bra utveckling på utbildningsområdet och de måste också, anser man, få ta sig organisatoriska uttryck.

Kommittén framhåller att trots att kunskapslyftsprojektet bara utgör en liten del av det livslånga lärandet visar erfarenheterna från Kunskapslyftet att dess aktiviteter berör flera departementsområden – Utbildnings-, Närings-, Finans-, Kultur- och Socialdepartementen. Utredningen pekar på att genomförandet av Kunskapslyftets första år leddes av en delegation med företrädare för de berörda departementen. Statskontoret framhöll i sin utvärdering från år 1998 att projektets sektorsövergripande mål gjorde denna breda representation i ledningsorganisationen välmotiverad och nödvändig. Utredningen konstaterar att Kunskapslyftet efter Skolverkets övertagande av genomförandet år 1998 enbart har blivit en skolsatsning.

Kommittén föreslår att det inom Regeringskansliet inrättas en sektorsövergripande rådgivande beredning för livslångt lärande. Syftet är att beredningen skall fungera bl.a. som ett centrum för att utveckla en strategi för livslångt lärande för vuxna, utgöra en arena för erfarenhetsutbyte samt verka för en bättre samverkan mellan olika politikområden och departement. Utredningen anser att denna typ av beredning, liksom ett motsvarande förslag att inrätta ett forskningsforum, representerar nya behov av sektorsövergripande inslag i politiken som uppstått med anledning av förändrade politiska, ekonomiska och tekniska villkor. De skulle enligt kommittén kunna ses som temporära och övergångsvisa organisatoriska lösningar tills de nya utvecklingstendenserna stabiliserat sig och kan få permanenta organisatoriska uttryck i den ordinarie myndighetsstrukturen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

6 Den svenska förvaltningsmodellen

6.1 Inledning

Inom ramen för denna granskning studeras och analyseras ett antal fall där regeringen valt att själv ta på sig rollen som fördelare av anslagsmedel till olika ändamål, arbetsuppgifter som normalt fullgörs av myndigheter *under* regeringen. I flera av de studier som refereras i föregående avsnitt, liksom i den allmänna debatten, har frågan om arbets- och rollfördelningen mellan departement och myndigheter tagits upp. Så sägs t.ex. i rapporten från SNS ekonomiråd att det i de aktuella fallen handlar om ett avsteg från viktiga grundprinciper i svenska statsförvaltning som innebär oklarheter i fördelningen av makt mellan regering och myndigheter.

Som tidigare framgått anser RRV att den här tillämpade beslutsmodellen skiljer sig från den traditionella förvaltningsmodellen, där centrala förvaltningsmyndigheter står för expertbedömningar och administration av bidragsärenden. RRV pekar också på att Regeringskansliet inte lyder under samma regelverk och kontrollsystem som vanliga förvaltningsmyndigheter. Statskontoret understryker för sin del att mål- och resultatstyrningen förutsätter en tydlighet i rollfördelningen mellan riksdag, regering och myndigheter. Det finns också enligt Statskontoret skäl att undvika att skapa myndigheter eller myndighetsliknande organ inom Regeringskansliet.

I sin granskning av de lokala investeringsprogrammen konstaterade Riksdagens revisorer å sin sida att Regeringskansliet tagit på sig ärendehantering av förvaltningskaraktär. Enligt revisorernas mening stod denna utveckling i strid mot den renodling av rollerna mellan myndigheterna och Regeringskansliet som eftersträvats under 1990-talet.

Mot bakgrund av den diskussion som förts under senare år om rollfördelningen mellan regering och myndigheter har revisorerna uppdragit åt fil.dr Anders Lindbom att tillsammans med doktoranden Helena Wockelberg och fil.kand. Liv Hammargren, samtliga vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, belysa den närmare innebörden av begreppet ”den svenska förvaltningsmodellen”. Uppdraget har redovisats i en forskarrapport (*se bilaga 2*).

Rapporten består av tre delundersökningar samt en sammanfattande diskussion av resultaten av dessa tre delundersökningar. Rapporten har närmast karaktären av en *kunskapsöversikt*. Den första delundersökningen handlar om *debatten* om den svenska förvaltningsmodellen medan den andra tar sikte på hur modellen enligt forskningen fungerar *i praktiken*. I den tredje delen ställs frågan hur *svensk* den svenska förvaltningsmodellen är, främst i jämförelse med förhållandena i Danmark och Norge. Författarna understryker att rapporten *inte* är en undersökning av den svenska förvaltningsmodellens rättsliga sida, utan en studie av dess politiska innebörd.

Begreppet ”den svenska förvaltningsmodellen” definieras i forskarrapporten som den dualistiska uppdelning som sägs råda mellan politiska och verkställande förvaltningsorgan, dvs. en arbetsfördelning där politiskt beslutsfat-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

tande och implementering är klart åtskilda. Ytterligare en del i denna modell utgörs av frånvaron av ministerstyre.

6.2 Debatten om den svenska förvaltningsmodellen

I den parlamentariska debatten om den svenska förvaltningsmodellen, som i rapporten studerats för perioderna 1900–1930 och 1987–1998, är det sällsynt att debattörerna öppet och tydligt definierar modellen. Studien visar att kärnan i debatterna gäller *styrningsfrågor*, dvs. på vilket sätt och i vilken grad som den politiska sfären ska styra myndigheterna.

Trots att just normativa aspekter på en lämplig kompetens- och arbetsfördelning mellan politik och förvaltning stått i centrum för debatten framförs sällan uppfattningar om vilka *arbetsuppgifter* som är ”politiska” och vilka som är verkställande.

Enligt forskarnas rapport var i början av 1900-talet argumenten för en tydlig uppdelning mellan regering och självständiga ämbetsverk baserade på idén om arbetsfördelning, om att politiskt beslutsfattande och implementering var distinkt åtskilda och att detta var något gott. Rättssäkerheten var ett centralt inslag i denna debatt.

Förvaltningsutredningen beskrev år 1983 den förhärskande föreställningen om den svenska förvaltningsmodellen som en *missuppfattning*. Praxis förväxlades enligt utredningen med de konstitutionella förutsättningarna. Utredningen påpekade att området för myndigheternas självständighet enligt grundlagsstadgandena är tämligen begränsat och inte omfattar organisatoriska eller administrativa förhållanden. Reglerna i regeringsformen (RF 11:7) är inte ett generellt förbud för regeringen att styra i enskilda förvaltningsärenden, utan endast i en viss typ av sådana. Förvaltningens självständighet orsakas enligt forskarna främst av ovilja och bristande förmåga att styra och inte på de konstitutionella förutsättningarna.

I den moderna debatten formuleras den svenska förvaltningsmodellen som en konstruktion där ämbetsverken är *både* självständiga och underkastade regeringsmakten. Samtidigt betonas att en delegering av beslutskompetens är nödvändig och att förvaltningen därigenom kan komma att fatta beslut som är politiska till sin natur. Det finns enligt forskarna en tilltagande enighet om att nya styrningsformer och förändrade förutsättningar (t.ex. EU-medlemskapet) delvis ändrat arbetsfördelningen mellan regeringen och förvaltningen.

Det konstateras att Förvaltningsutredningens försök till omtolkning av den svenska förvaltningsmodellens innehåll och betydelse mötte motstånd, först från *moderaterna* och *centern* och sedan från *socialdemokraterna* i opposition. Detta motstånd lyfte i båda fallen fram ämbetsverkens självständighet som den mest centrala aspekten, protesterna riktades mot betoningen på regeringens styrningsbehov. Det är enligt forskarna rimligt att tolka motståndet som intressebaserat snarare än ideologiskt eftersom partierna bytte perspektiv när de bytte parlamentarisk position.

Den tydliga uppdelningen i regerings- respektive oppositionslinjer i debatten har emellertid förändrats under senare delen av 1990-talet. Vad gäller debatten med anledning av 1998 års förvaltningspolitiska proposition kan

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

noteras att det rådde stor enighet om de förvaltningspolitiska frågorna. Det kan i sin tur förklaras av avsaknaden av problematisering och precision i den parlamentariska debatten om relationen mellan politik och förvaltning. Den offentliga maktutövningens former diskuteras, heter det, utan önskvärd tydlighet och precision och snarare ur ett pragmatiskt än ett principiellt perspektiv.

6.3 Hur fungerar den svenska modellen – enligt forskningen – i praktiken?

Den empiriska forskningen om den för den svenska förvaltningsmodellen centrala relationen mellan regeringen och myndigheterna behandlar huvudsakligen regeringens *styrning* av förvaltningen och mera sällan *arbetsfördelningen* dem emellan. Med styrinstrument avses här främst normgivningsmakten, finansmakten och utnämningssmakten. De problem som i första hand behandlas i litteraturen gäller dels i vad mån regering och departement har möjlighet att styra förvaltningen, dels i vilken omfattning förvaltningen påverkar politikens utformning och utfall.

Man kan konstatera att den empiriska forskning som behandlar regeringens styrning av förvaltningen i huvudsak *inte* diskuterar hur normstyrningen fungerar i praktiken. I stället fokuseras intresset på *de informella kontakterna*, som enligt vissa forskare fungerar som komplement till normstyrning och andra styrinstrument. Mot bakgrund av de studier som gjorts sedan 1970-talet och framåt kan man dra slutsatsen att den svenska doktrinen om självständiga ämbetsverk i praktiken inte alls innebär att det råder vattentäta skott mellan departement och centrala myndigheter. Det informella samspelet dem emellan är tvärtom livaktigt och omfattande. Variationen är emellertid stor mellan olika verksamheter.

De informella kontakterna fungerar endast delvis som ett sätt från departementen att styra verken. Verken använder också i stor utsträckning informella kanaler för att söka vägledning i sitt arbete. De informella kontakterna används vidare för att förankra de egna ståndpunkterna på politisk nivå. Ett resultat av de empiriska studierna är att den minskade detaljstyrningen och det ökade inslaget av mål- och resultatstyrning även tycks ha ökat behovet av informella kontakter.

Av de empiriska undersökningar som gjorts kan man även dra slutsatsen att *budgetens och budgetprocessens* funktion som styrinstrument till viss del är beroende av det allmänna ekonomiska läget. Medan budgetens roll som styrmedel tycks ha varit av mindre betydelse under 1970-talets expansiva ekonomi, hör nu finansmakten enligt många myndighetschefer till de viktigaste styrinstrumenten. Införandet av mål- och resultatstyrning verkar dock i viss mån ha försvagat effekterna av budgetstyrningen, inte minst därför att denna styrform tenderar att förstärka myndigheternas självständighet gentemot Regeringskansliet. Detta beror på att mål- och resultatstyrningen givit många myndigheter större utrymme att avgöra hur de politiska besluten ska implementeras, men också på att myndigheterna själva i betydande utsträckning fått formulera målen för sin verksamhet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Frågan om *myndigheternas inflytande* över politikens utformning och utfall har studerats i endast ett fåtal fallstudier. En av de mest centrala av dessa är förvaltningsforskaren Bengt Jacobssons avhandling från 1984 där sex olika politikområden under 1970-talet har analyserats. Olika aspekter på relationerna mellan departement och verk har studerats när det gäller orsakerna till att olika verk lyckats få olika stort inflytande på politiken. Expertkunskaper visar sig i studien vara viktiga för att förklara skillnader mellan myndigheternas inflytande, liksom verkens agerande på internationell nivå och verksamheternas anseende i departementen.

Jacobsson konstaterade sammanfattningsvis att myndigheter inom politiskt perifera verksamhetsområden hade stort inflytande på policyutformningen, medan de mer centrala verkens möjligheter att påverka varierade i större omfattning. Departementens styrning av verken karakteriserades av att departementen i hög grad blandade flera olika styrmedel för att öka sitt inflytande. En viktig slutsats man kan dra av Jacobssons undersökning är att relationen mellan departement och verk kan variera väldigt mycket beroende på vilket enskilt fall man studerar.

Det svenska *medlemskapet i EU* har visat sig skapa vissa praktiska problem för idén om den svenska förvaltningsdualismen. I en undersökning utförd av Statskontoret har samtidigt konstaterats att den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig och att inga konstitutionella förändringar krävs för att anpassa förvaltningen till EU-samarbetet. Bengt Jacobsson hävdar i en studie från 1997 att EU-samarbetet har minskat den svenska förvaltningsdualismens möjlighet för politikerna att hålla känsliga frågor ifrån sig och att de även i ökad omfattning tvingas att ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka.

Genomgången av den empiriska forskningen visar sammanfattningsvis att verkligheten *inte* uppvisar den tydliga åtskillnad mellan den politiska nivån och förvaltningen som förknippas med idén om den svenska förvaltningsmodellen. De politiska organens möjlighet att styra förvaltningen visar sig i flera avseenden vara beskuren. Kedjan från politiskt beslut till verkställelse är långt ifrån så rak och okomplicerad som modellen förutsätter.

6.4 Den svenska förvaltningsmodellen i ett internationellt perspektiv

Likheterna beträffande välfärdspolitiken och det faktiska styrelseskicket är stora mellan Sverige, Danmark och Norge. Men när det gäller förvaltningens styrning har Danmark och Norge – liksom de flesta andra länder – en ministerstyrd förvaltning.

Ministerstyre i teorin

Den generella regeln i Danmark är att ministern kan träffa avgörandet i alla ärenden inom sitt ansvarsområde. Ministerns styrningsmöjligheter är dock inte obegränsade. Också ministern är givetvis bunden av lag och kan ställas till rättsligt ansvar för felaktig ämbetsutövning (vilket också skedde i det s.k. Tamilärendet). Och ämbetsmännens lydnadsplikt är inte total. Tjänstemän kan vägra lyda om den handling ministern ger direktiv om är uppenbart

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

olaglig. Även när lagstiftningen ger utrymme för en betydande skönsrättighet gäller vissa allmänna rättsprinciper, som t.ex. att likadana fall ska behandlas lika.

En annan viktig formell begränsning av ministerstyrets räckvidd är de besvärnsnämnder som upprättats på central nivå med det uttalade syftet att befria ministern från hanteringen av enskilda ärenden. Ytterligare en betydelsefull faktor är att det sedan 1960-talet har inrättats direktorat (ämbetsverk) inom de flesta sektorer för att avgöra enskilda ärenden. Den avgörande skillnaden i förhållande till de svenska myndigheterna är att de inte är självständiga utan att ministerstyret är tillåtet.

Denna organisationsmodell har haft en stor betydelse för centralförvaltningens organisering i såväl Danmark som Norge. Departementen ska främst hantera de politiska frågorna. Tanken är att en rationell arbetsdelning ska åstadkommas och ministern befrias från hantering av löpande ärenden. Till skillnad från i Sverige är dock ministern ansvarig för direktoratens beslut och agerande. Den kanske allra viktigaste begränsningen för ministerstyret är dock den grundlagsfästa kommunala självständigheten.

Norge skiljer sig från Danmark i vissa avseenden. Men huvudsakligen är lagstiftning och praxis av historiska skäl mycket lika. Liksom i Danmark har ministern rätt att kontrollera och instruera underliggande förvaltningsorgan och ompröva beslut också i enskilda ärenden. Också i Norge har kommunerna en grundlagsfäst självständighet, varför principen om ministerstyret inte gäller dem. Vidare finns också här exempel på besvärnsnämnder. Till skillnad från i Danmark träffar direktoraten i Norge beslut i eget namn. En annan skillnad mellan Danmark och Norge är att regeringen i Norge är det högsta förvaltningsorganet och som sådant fattar beslut som kollektiv. På detta sätt beslutas om förvaltningsärenden såsom utnämningar och benådningar.

Ministerstyret i praktiken

På *normstyrningens* område konstateras i rapporten att det redan i grundläggande läroböcker om förvaltning i Danmark och Norge slås fast att ministrarnas möjligheter att ha sin hand med i hela den myndighetsutövning som sker i hans namn i praktiken är begränsade. Ministrarna avgör kvantitativt sett en försvinnande liten del av de ärenden som i princip ankommer på dem.

Detta resultat verifieras i en studie av Lindbom från år 1997 där tre olika förvaltningsområden i de två länderna studerats: Justitieministeriet, Arbetsmarknadsministeriet och Utbildningsministeriet. Det finns tydliga skillnader mellan de olika sektorerna, främst att belastningen av förvaltningsärenden är så mycket större i Justitieministeriet än i de andra departementen. Samtidigt ser man stora likheter inom en sektor *mellan* länderna, t.ex. när det gäller behandlingen av benädnings- och asylärenden. Skillnaden mellan länderna förefaller vara mindre än skillnaderna mellan respektive sektor inom ett land.

Enligt en nordisk undersökning om myndigheternas kontakter med regeringen i samband med EU-relaterade frågor finns däremot nationella mönster, men dock inte de förväntade. I Sverige, där förvaltningsmodellen starkt betonar tudelningen mellan politik och förvaltning, finns de mest omfattande

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

kontakterna. I Danmark däremot råder en betydligt högre grad av formalisering av kontakterna.

Inte endast när det gäller normgivning och normtillämpning utan även på *budgetområdet* finns begränsningar i en ministers möjligheter till styrning. För en relativt stor grupp av ärenden har i Danmark särskilda råd och nämnder tillskapats, s.k. ansökningsnämnder, som självständigt beslutar om utbetalningar av bidrag. Ansökningsnämnderna kan inte instrueras av ministern om vilka beslut de ska fatta, om det inte finns särskilt angivet i lag. Exempel på områden som hanteras av ansökningsnämnder är företagsstöd och exportstöd.

I en dansk undersökning från 1991 konstateras att det vid en jämförelse mellan dansk och svensk industripolitik under 1970- och 1980-talen fanns betydande skillnader. Den svenska politiken kännetecknades av att den var mer omfattande, i högre grad selektiv, att direkta kontakter mellan staten och enskilda företag var vanliga och att besluten i betydligt högre grad grundades på skönsmässiga grunder. Enligt rapportförfattarna visar detta att det svenska förbudet mot ministerstyre således inte på något sätt hindrade en betydligt mer ingående politisk inblandning i det industripolitiska stödet än i Danmark.

Enligt rapporten har en dansk minister betydligt större möjligheter att påverka fördelningen av s.k. puljemedel (statliga penningpottar). Med dessa medel stöds i huvudsak olika försöks- eller utvecklingsverksamheter. Till skillnad från ansökningsnämnderna är ministern ansvarig för fördelningen av penningpottarna. Jämfört med de anslag som den svenska regeringen disponerar och fördelar är det ganska begränsade summor som fördelas. Och programmets antal är stort. Antalet mottagare är dessutom för vissa program stort samtidigt som de enskilda mottagarna får begränsade belopp, något som i sin tur minskar risken för att penningfördelningen ifrågasätts.

Sammanfattningsvis sägs i rapporten att det är intressant att notera att i den formellt ministerstyrda danska förvaltningen finns exempel på hur man medvetet har skapat former för fördelning av pengar som skärmar av ministrarnas instruktionsmöjligheter och ansvar, dvs. genom de s.k. ansökningsnämnderna. I administrationen av dessa medel har man också involverat intresseorganisationer och andra som kan tillföra sakkunskap till beredningen. Därigenom har man funnit en beslutsform som förefaller skapa en ganska hög legitimitet för de fattade besluten.

6.5 Den svenska förvaltningsmodellen – en sammanfattande diskussion

I forskarnas rapport konstateras att det sammanfattningsvis finns en allmän föreställning om existensen av en svensk förvaltningsmodell. Det råder också en stark övertygelse över tiden om att modellen ligger fast. Men det är å andra sidan lika klart att begreppets innehåll är ganska diffust. Det är inte osannolikt att normens oklarhet har bidragit till att den är så stark i politiken. Oklarheten ger möjlighet för olika betraktare att lägga in ganska varierande betydelse i normen, varför många kan stå bakom den. Oklarheten ger också, heter det, betydande frihetsgrader för förvaltningen att anpassa sig till förändrade omständigheter i samhället liksom till varierande förvaltningspolitiska modetrender.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Diskussionen om den svenska förvaltningsmodellen har främst fokuserats på styrningsfrågorna genom att den tagit sin utgångspunkt i förbudet mot ministerstyre enligt RF 11:7. Men en annan viktig del av förhållandet mellan regering och förvaltning gäller arbetsfördelningen dem emellan. Regeringen har alltid beslutat i en betydande mängd förvaltningsärenden. Under de första åren på 1980-talet avgjorde regeringen varje år ca 8 000 besvärsärenden, vilket utgjorde ungefär en tredjedel av det totala antalet regeringsärenden. Betydande ansträngningar har genom åren gjorts för att minska antalet sådana och därmed minska belastningen på regeringen.

När regeringen väljer att agera som förvaltningsorgan – genom att själv fördela pengar – är detta inget nytt. Det är möjligen litet förvånande mot bakgrund av tidigare ansträngningar att avlasta regeringen från förvaltningsärenden. Forskarna noterar att det under lång tid förekommit att regeringar fördelat pengar, att detta skett av regeringar med olika politisk kulör och inom flera olika politikområden. Som exempel på att regeringar tagit på sig operativa uppgifter av detta slag nämns de s.k. investeringsfonderna, statligt stöd till glesbygden, stöd till investeringar i energianläggningar och stöd ur Allmänna arvsfonden.

Ytterligare ett område gäller de borgerliga regeringarnas industripolitik under perioden 1976–1982. Då fördelades mycket stora belopp direkt till företag, och utrymmet för skönsrättsliga bedömningar var mycket stort när det gäller mottagare och av belopp. De formella besluten fattades emellertid av riksdagen.

Det är således inte något okänt för svensk förvaltningstradition att regeringen agerar som bidragsfördelare. Detta kan dock innebära risk för att man drar på sig kritik. Denna risk ökar om bidragen fördelas till en annan politisk organisation som när det gäller kommunerna och om bidragsbeloppen är stora, framhålls det i rapporten. Om det av olika skäl behövs statliga bidragssystem där besluten fattas på skönsrättsliga grunder, finns det dock andra sätt att organisera arbetet på än att regeringen fattar besluten. Som exempel på detta anges de danska ansökningsnämnderna, där vetenskaplig expertis och/eller företrädare för intressenter involveras. Ytterligare ett alternativ är att låta parlamentariskt sammansatta delegationer fatta besluten. Båda dessa möjligheter minskar enligt forskarna risken för att beslutsfattarna anklagas för att gynna egna partipolitiska intressen.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning och utgångspunkter

En viktig utgångspunkt för revisorernas överväganden och förslag i detta ärende är de grundläggande bestämmelserna i regeringsformen om *riksdagens roll* på finansmaktens område. I RF 9:2 anges t.ex. att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Som framgått av den genomgång som i det tidigare gjorts av arbetsfördelningen på budgetområdet är riksdagen vidare oförhindrad att i samband med att beslut tas om anslag till olika ändamål ställa mycket detaljerade villkor för medlens användning,

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

villkor som regeringen och de statliga myndigheterna är bundna av. Reglerna ger å andra sidan utrymme för riksdagen att ge regeringen och de statliga myndigheterna stor handlingsfrihet när det gäller att fördela statens medel.

Samtidigt konstaterar revisorerna att grundregeln i regeringsformen (RF 9:8) är att de medel som riksdagen anvisat står *till regeringens disposition*. Det är regeringen som under riksdagen ansvarar för ledningen av den statliga verksamheten. En nära samverkan mellan riksdagen och regeringen när det gäller utövandet av finansmakten är därför av stor vikt. Det är också främst samspelet mellan dessa två organ som står i blickfånget i denna granskning.

Inom ramen för granskningen har revisorerna studerat hur *styrningen och kontrollen fungerar* i ett antal fall där regeringen behållit dispositionsrätten. I normalfallet tilldelar regeringen dispositionsrätten till anslag eller anslagsposter till myndigheter *under* regeringen. Enligt vad som framgår av den anslagsredovisning som ingår i Regeringskansliets årsredovisning uppgick den sammanlagda summa som regeringen och Regeringskansliet disponerade under budgetåren 1997–2000 till mellan 12 miljarder och 20 miljarder kronor per år. Det motsvarar i storleksordningen 2–3 % av statsbudgetens omslutning. Antalet anslag som helt eller delvis stod till regeringens och Regeringskansliets disposition uppgick i medeltal till ungefär 130 stycken eller en fjärdedel av de sammanlagt drygt 500 anslag som är uppförda på statsbudgeten.

Tyngdpunkten i granskningen har legat på att studera anslag där regeringen tagit på sig *operativa uppgifter* genom att själv besluta om fördelningen av bidrag för olika ändamål. Det är uppgifter som enligt svensk förvaltningstradition normalt handhas av myndigheter under regeringen. Däremot omfattar granskningen inte *förvaltningsanslagen* till Regeringskansliet och Utrikesförvaltningen. Dessa senare anslag uppgick år 2000 till sammanlagt ca 4,4 miljarder kronor. Ej heller ingår bidragen till vissa *internationella organisationer* eller sådana anslag eller anslagsposter där regeringen som ett led i *styrningen av en myndighet* håller inne vissa medel och fördelar dessa senare under budgetåret.

Tio olika anslag ingår i studien, däribland de lokala investeringsprogrammen, Kunskapslyftet, Storstadssatsningen, IT i skolan och de tre miljardpaket som riksdagen beslutade om sommaren 1996 i anslutning till den s.k. sysselsättningspropositionen. Den studerade perioden gäller primärt budgetåren 1997–2000. De summor som regeringen fördelat från de aktuella anslagen under perioden uppgår till i storleksordningen 4 miljarder kronor årligen.

7.2 Regeringen som bidragsfördelare och den svenska förvaltningsmodellen

Såväl i den allmänna debatten som i olika studier har frågan om arbetsfördelningen mellan regeringen och departementen å den ena sidan och de centrala statliga myndigheterna å den andra tagits upp. Från flera håll har ifrågasatts om det faktum att regeringen själv i åtskilliga fall tagit på sig rollen som bidragsfördelare är förenligt med den grundläggande rollfördelningen inom svensk statsförvaltning. Frågan har på uppdrag av revisorerna belysts av statsvetenskaplig expertis.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Av forskarnas kartläggning och analys framgår att det i den politiska debatten finns en bred samsyn om förekomsten av en specifik svensk förvaltningsmodell. Samtidigt står det klart att begreppets innehåll är relativt diffust. I grunden finns föreställningen om att åtskillnad kan göras mellan "politiska" och "verkställande" arbetsuppgifter. Varken i den politiska debatten eller i forskningen om den svenska förvaltningsmodellen har emellertid kompetens- eller arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning stått i förgrunden. I stället har styrningsfrågorna varit de centrala.

Resultaten av den genomgång som gjorts visar att någon närmare precisering av gränsen mellan de olika typerna av arbetsuppgifter inte har gjorts vare sig i den politiska debatten eller inom förvaltningsforskningen. I praktiken har det dock inte varit ovanligt att olika regeringar genom åren fungerat som bidragsfördelare.

Förutom en dualistisk uppdelning mellan organ med politiska respektive verkställande uppgifter har frånvaron av ministerstyre varit ett centralt element i den svenska förvaltningsmodellen. Forskarna har också gjort jämförelser med Danmark och Norge, som till skillnad från Sverige har en ministerstyrd förvaltning. Trots den generella regeln att ministern kan träffa avgörande i alla ärenden inom sitt ansvarsområde finns i de två grannländerna i praktiken stora begränsningar i en ministers möjligheter till styrning. Vid studier av beslutsprocessen för ett antal olika samhällssektorer visar det sig i själva verket ofta finnas mindre skillnader mellan länderna än mellan respektive sektor inom ett land.

Enligt revisorernas uppfattning bör forskarnas rapport kunna utgöra ett värdefullt underlag för den fortsatta debatten om den svenska modellen för organisering av förvaltningen. Med ledning av den genomgång som gjorts anser revisorerna att det faktum att en regering tar på sig vissa verkställighetsuppgifter i och för sig kan anses vara förenligt med svensk förvaltnings-tradition. Samtidigt vill revisorerna understryka att regeringens roll visavi förvaltningen främst handlar om ledning, styrning och samordning. Om regeringen väljer att fullgöra operativa uppgifter inom budgetområdet bör enligt revisorerna utgångspunkten vara att samma krav på styrning och kontroll ställs på regeringen och Regeringskansliet som på myndigheter under regeringen. Revisorerna återkommer i det följande till detta.

7.3 Principiella synpunkter på statliga projektbidrag

Huvuddelen av tio av de anslag till regeringens disposition som studerats i denna granskning gäller bidragsgivning i projektform. För flera av de mest omfattande projektstöden handlar det om bidragsgivning till kommuner. Några av programmen har från början varit tidsbegränsade, t.ex. Kunskapslyftet, IT i skolan och de lokala investeringsprogrammen. Andra har blivit mer eller mindre permanenta.

Revisorerna vill i sammanhanget peka på det som finansutskottet anförde hösten 1998 vid sin beredning av budgetpropositionen för år 1999. Då behandlades bl.a. en motion om statliga projektbidrag (bet. 1998/99:FiU1 s. 221). Motionen var närmast föranledd av de statliga bidragen till de lokala investeringsprogrammen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Finansutskottet underströk därvid att grundregeln bör vara att statliga medel till olika offentliga verksamheter ska fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten. Samtidigt underströk utskottet att det inte kan uteslutas att det i vissa fall kan vara befogat med särskilt statligt stöd i projektform. Det kan t.ex. vara fallet när det är angeläget att påskynda och stimulera en viss verksamhetsinriktning eller att bidra till att sektorsövergripande lösningar kommer till stånd.

Utskottet ansåg vidare att det i sådana fall var särskilt angeläget att målen och kriterierna för bidragsgivningen är väl definierade, att en kontinuerlig uppföljning sker och att en ordentlig utvärdering görs efteråt. Enligt utskottet borde en viss restriktivitet iakttas i användningen av stöd i projektform.

Revisorerna anser att den syn på användningen av statliga projektbidrag som riksdagen på förslag av finansutskottet ställt sig bakom fortfarande bör kunna vara vägledande. Revisorerna vill också peka på att omfattande statligt stöd i projektform till kommuner inte står i samklang med strävandena att statens bidragsgivning bör ske i generella former.

7.4 Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare

Revisorerna har ovan angivit att regeringens roll som bidragsfördelare under vissa förutsättningar går att förena med den svenska förvaltningsmodellen och därmed med en rimlig uppgiftsfördelning mellan departement och myndigheter. Samtidigt vill revisorerna understryka betydelsen av att regeringen har möjlighet att fullgöra sina viktiga strategiska uppgifter i förhållande till förvaltningen. Ett uttryck för detta har varit en medveten strävan, inte minst sedan 1980-talet, att avlasta regeringen löpande förvaltningsärenden och föra ut uppgifter till underlydande organ. Detta förhållande påpekas också i forskarrapporten.

Revisorerna vill understryka att huvudinriktningen i enlighet med svenska förvaltningstraditioner givetvis bör vara att fördelningen av statliga medel ska vara en uppgift för statliga myndigheter *under* regeringen. Det finns enligt revisorerna viss risk för att den omfattande berednings- och beslutsprocess som en stor mängd bidragsärenden för med sig tränger undan andra viktiga uppgifter. Revisorerna har ovan pekat på regeringens betydelsefulla strategiska uppgifter i förhållande till den statliga förvaltningsorganisationen. Revisorerna vill understryka att i denna strategiska roll även kan innefattas fördelning av vissa bidrag. Exempel på sådana bidrag är två av de anslag inom Finansdepartementets ansvarsområde som behandlas i denna granskning, nämligen medlen till utvecklingsinsatser respektive till det s.k. Kontrollprojektet.

Revisorerna konstaterar att ett antal särskilda skäl kan åberopas *för* att regeringen i vissa fall kan ta på sig verkställighetsuppgifter. I Statskontorets rapport om Kunskapslyftet anges att en särskilt tillskapad organisation i Regeringskansliet kan vara lämplig om t.ex. inslaget av experiment, förhandlingar och skönmässighet i besluten är stort samtidigt som förutsättningarna för och behovet av regelstyrning och likabehandling är litet. Andra motiv kan vara om det inledningsvis är oklart vilket problem som ska lösas eller om inga alternativ finns. Statskontoret varnar samtidigt för de risker som tillfäl-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

liga organisationslösningar – adhocratin – innebär t.ex. när det gäller möjligheterna att utkräva ansvar. Revisorerna har i tidigare granskningar av projektstöd, t.ex. av regeringens Sydafrikasatsning, påtalat brister i organisation och ansvarsfördelning.

Revisorerna vill samtidigt peka på ett antal faktorer som talar *mot* att regeringen påtar sig rollen som bidragsfördelare. Dit hör bl.a. att möjligheter att överklaga besluten saknas, att det finns risker för att myndigheternas handlingskraft och incitamentstruktur gröps ur och att departementen, åtminstone i ett inledningsskede, har otillräcklig kompetens för att hantera ”myndighetsuppgifter”.

Enligt revisorernas mening bör huvudprincipen således vara att det är myndigheter *under* regeringen som ska genomföra olika statliga satsningar och program. Att regeringen själv hanterar enskilda bidragssystem bör endast förekomma undantagsvis. Revisorerna har i granskningen noterat att det för flertalet av de undersökta anslagen inte framgår av propositionerna att regeringen själv ska fungera som operativt organ och motiven därför. Det bör vara ett minimikrav att riksdagen som anslagsbeviljande organ informeras om detta innan besluten tas. Regeringen bör därför enligt revisorerna regelmässigt i samband med att budgetförslag läggs fram till riksdagen anmäla om man avser att själv behålla dispositionsrätten till medel av denna karaktär och motiven för detta.

Andra krav som riksdagen bör ställa i sammanhanget behandlas i följande avsnitt. Det gäller krav på bättre beslutsunderlag och utökad resultatrapportering (avsnitt 7.5), på förbättrad berednings- och beslutshantering (avsnitt 7.6) samt vissa skärpningar vad gäller redovisning och revision (avsnitt 7.7).

7.5 Riksdagen behöver ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering

Revisorerna har i det föregående förordat att regeringen endast i undantagsfall själv bör fördela bidrag och att systemet med statliga projektbidrag bör användas restriktivt, inte minst i förhållande till den kommunala sektorn. Revisorerna anser också att regeringen för riksdagen i samband med anslagsprövningen bör redovisa och motivera när den önskar ikläda sig rollen som bidragsfördelare.

Revisorerna kan för sin del konstatera att regeringen enligt budgetlagen (2 §) för riksdagen skall redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Syftet med bestämmelsen är inte minst att stärka riksdagens roll i budgetprocessen. Bestämmelsen bör enligt revisorernas mening självfallet tillämpas på ett likartat sätt oavsett om det är en vanlig statlig myndighet eller regeringen själv som hanterar statliga medel.

I samband med granskningen har en genomgång gjorts av regeringens redovisning till riksdagen av mål och resultat för de studerade anslagen. Redovisningen är av mycket ojämn kvalitet. Samtidigt har en successiv förbättring skett över tiden för vissa anslag. För flera av anslagen saknas emellertid resultatredovisning helt. Revisorerna är givetvis medvetna om att det på vissa områden kan vara svårt att beskriva mål och uppnådda resultat. Samtidigt är det viktigt att regeringen genom ändringar i föreskrifter m.m. ser till att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ökade krav ställs på redovisningen i budgetpropositionen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel. Det kan t.ex. ske genom ändrade riktlinjer från Finansdepartementet för utformningen av budgetpropositionen eller genom en ändring och precisering av budgetlagen. Det kan också vara lämpligt att formerna för redovisningen i de enskilda fallen tas upp i den mål- och resultatdialog som numera regelmässigt äger rum mellan företrädare för de berörda departementen och riksdagsutskottet.

Regeringens rapportering till riksdagen av mål och resultat bygger i första hand på myndigheternas redovisning i årsredovisningarna. När det gäller anslag som regeringen eller Regeringskansliet disponerar försvåras dock återföringen till riksdagen av att Regeringskansliet enligt sin instruktion är undantaget från kravet på resultatredovisning i årsredovisningen. Revisorerna återkommer till denna fråga.

7.6 Regeringens berednings- och beslutsprocess i samband med bidragshanteringen behöver förbättras

Revisorerna anser med ledning av vad som framkommit i granskningen att det i undantagsfall kan vara lämpligt att bidragsfördelning organiseras på så sätt att regeringen tar på sig ett operativt ansvar. Denna form kan vara ändamålsenlig särskilt i ett initialt skede i frågor där ställningstaganden krävs av regeringen som politiskt organ. Också i frågor som spänner över flera sektorer kan en sådan organisering vara försvarlig. Revisorerna anser att utgångspunkten dock måste vara att denna organisering i sådana fall endast bör användas under en begränsad tid samt att beslutanderätten och beredningsansvaret därefter förs över till en förvaltningsmyndighet under regeringen.

Revisorerna har studerat hur regeringen hanterar genomförandet av riksdagens beslut för de aktuella anslagen. Den allmänna bilden är att en successiv och välbehövlig uppstramning har skett av berednings- och beslutsprocessen under perioden 1996–2000. Stöden styrs för flera av anslagen numera av särskilda förordningar. Förordningar saknas dock för fördelningen av medel såväl för Storstadssatsningen och den s.k. Kommunakuten som för Östersjömiljarderna. Det bör samtidigt noteras att flera av förordningarna är mycket oprecisa och ger stort utrymme för tolkningar.

Revisorerna konstaterar också att regeringens bidragsbeslut för flera av anslagen numera bereds av särskilda delegationer. När det gäller den s.k. Bostadsakuten liksom anslaget för IT i skolan har beslutanderätten överförs till respektive delegation. För Kunskapslyftet har ansvaret för beredning och beslut efter cirka ett och ett halvt år flyttats från regeringen och Regeringskansliet till Skolverket.

Konstitutionsutskottet har i samband med sin administrativa granskning hösten 2000 särskilt studerat hur Regeringskansliet har organiserats för ett antal särskilda projekt såsom Östersjömiljarderna, Kunskapslyftet m.fl. (bet. 2000/01:KU10). Inte minst har därvid frågorna om berednings- och beslutsförfarandet belysts. Utskottet noterar i betänkandet att regeringen enligt uppgift är noga med att tidigt lägga fast tydliga mål, en klar organisation och ansvarsfördelning för projekt av detta slag. Utskottet erinrar om att flera av de särskilda projekten inte har fungerat utan problem. Enligt utskottet återstår

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

det att se om de åtgärder som regeringen vidtar är tillräckliga för att projekt av detta slag skall fungera tillfredsställande.

Med anledning av vad som kommit fram i anslutning till såväl revisorernas eget arbete inom området som vid konstitutionsutskottets granskning anser revisorerna att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektform i förekommande fall i princip bör regleras i en författning. Det är därvid viktigt att i en sådan författning så långt som möjligt preciseras de kriterier som skall gälla för bidragsgivningen. Inte minst viktigt är att stöd till kommunsektorn sker i författningsreglerade och av mottagarna förutsebar ordning. Revisorer-na menar också att det av författningarna skall framgå hur uppföljning och utvärdering av de beslutade bidragen ska ske.

Revisorerna anser vidare att det i regel kan vara lämpligt att, såsom skett i flera av de studerade fallen, tillskapa särskilda delegationer med uppgift att svara för berednings- och beslutsuppgifter. Enligt revisorernas mening underlättas därigenom, om så bedöms lämpligt, medverkan av extern expertis liksom från olika intressenter. Revisorerna vill i sammanhanget peka på erfarenheterna av sådana motsvarande organ från Danmark och Norge. Delegationer kan även vara lättare att avveckla än om tillfälliga uppgifter handhas av den ordinarie departementsorganisationen.

Revisorerna har funnit att icke oväsentliga belopp av de här studerade anslagen disponeras av Regeringskansliet för administration av stöden. Även av budgettekniska och redovisningsmässiga skäl kan det enligt revisorerna vara fördelaktigt att medel för ordinarie departementsverksamhet och medel för tillfälliga projekt hålls isär.

7.7 Kraven på redovisning och revision behöver skärpas

Revisorerna kan konstatera att av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår, enligt 3 kap. om resultatredovisning, att statliga myndigheter under regeringen bl.a. ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till uppställda mål. De skall också redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.

Enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (45 §) skall Regeringskansliet tillämpa de ekonomiadministrativa bestämmelser som gäller för myndigheter under regeringen, med undantag för bestämmelserna om resultatredovisning. Bakgrunden till undantaget är svårigheterna att mäta och bedöma resultat i en i hög grad politiskt styrd organisation av det slag som Regeringskansliet utgör. Revisorerna noterar för sin del att förordningen (2000:605) i alla tillämpliga delar gäller för riksdagen och dess myndigheter (RFS 2000:2).

Revisorerna anser för sin del att det finns starka skäl för att Regeringskansliet skall likställas med andra myndigheter när det gäller resultatredovisning om regeringen väljer att ta på sig uppgifter som normalt ankommer på myndigheter under regeringen. Regeringen bör därför ändra instruktionen för Regeringskansliet på denna punkt.

Revisorerna vill i sammanhanget ta upp några andra frågor av närmast redovisningsteknisk natur. Som underlag för urvalet av de anslag till regering-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ens disposition som behandlats i denna granskning har bl.a. en genomgång gjorts av den anslagsredovisning som ingår i Regeringskansliets årsredovisning för de aktuella åren samt av samtliga regleringsbrev. I ett antal fall förekommer det att anslag till regeringens disposition som finns upptagna i regleringsbreven ej återfinns i anslagsredovisningen och vice versa. Det förekommer också att anslag som har behandlats åtskilt i anslagsredovisningen har slagits ihop i regleringsbreven. I vissa fall är det vidare svårt att utifrån regleringsbrevet utläsa vilken del av anslaget som står till regeringens respektive till Regeringskansliets disposition.

Revisorerna har också noterat att anslagen till Kunskapslyftet under hela perioden formellt disponerats av Skolverket trots att det var regeringen som beslutade om bidragsfördelningen under den inledande perioden. Revisorerna anser att här relaterade förhållanden bör uppmärksammas såväl i det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet som i den interna revisionen. Enligt revisorerna bör man inom Regeringskansliet också överväga om inte många av de anslag som nu formellt står till regeringens disposition, t.ex. bidrag till internationella organisationer och medlemsavgifter till olika organ, med fördel skulle kunna överföras till myndigheter under regeringen.

Revisorerna kan konstatera att anslag som står till regeringens och Regeringskansliets disposition ej omfattas av RRV:s reguljära granskning. I några fall – som för de lokala investeringsprogrammen och kretsloppsmiljarden – har regeringen gett RRV ett särskilt granskningsuppdrag. Revisorerna har vidare noterat att den interna revisionen inom Regeringskansliet de senaste åren har granskat och bedömt ekonomiska händelser, rutiner och intern kontroll bl.a. när det gäller anslagsredovisningen. Någon granskning av hur anslagen har använts har dock inte genomförts i samband därmed.

Beträffande anslagen till regeringens disposition genomför Riksdagens revisorer för egen del, förutom denna generellt inriktade genomgång, också en särskild granskning av Östersjömiljarderna och av anslaget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. Tidigare har en särskild granskning gjorts av de lokala investeringsprogrammen. Revisorerna avser att även fortsättningsvis, såväl inom ramen för effektivitetsrevisionen som i sin roll som ansvariga för den externa revisionen av Regeringskansliet, ha uppmärksamhet på hanteringen av samtliga anslag som regeringen förfogar över. Enligt revisorerna bör vidare internrevisionen inom Regeringskansliet utvidgas till att även omfatta granskning av de aktuella anslagens användning.

7.8 Regeringen behöver göra en samlad översyn av föreskrifter m.m.

Revisorerna har tidigare betonat att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt (RF 9:2). Det är främst genom att anvisa anslag som riksdagen bestämmer hur statens medel får användas. I den inledande genomgången i kapitel 2 har revisorerna konstaterat att riksdagen är oförhindrad att ställa mycket detaljerade villkor för medlens användning. I samband med att riksdagen hösten 1996 behandlade regeringens förslag till budgetlag uttalade konstitutionsutskottet att ”sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioritering inom ett anslag, den regionala fördelningen av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

medlen, organisering av verksamheten eller krav på återrapportering av resultat” (bet. 1996/97:KU3).

Revisorerna har i det föregående förordat att riksdagen bör ställa vissa *generella villkor* i samband med att regeringen hanterar statliga bidrag. Det gäller i första hand krav på ett fylligare beslutsunderlag, förbättrad återrapportering av resultat till riksdagen, en stramare berednings- och beslutsprocess samt vissa förändringar av redovisning och revision. Regeringen bör göra en samlad genomgång av de förändringar av föreskrifter m.m. som behöver göras samt redovisa resultatet för riksdagen.

Revisorerna vill också peka på att riksdagen själv, mot bakgrund av konstitutionsutskottets uttalanden, dessutom i samband med beredningen av de enskilda anslagen har möjlighet att ställa *ytterligare anslagsvillkor* för utnyttjandet av de olika anslagen. Sådana villkor bör kunna ställas såväl vid den årliga prövningen av anslag för löpande bidragssystem som i samband med att regeringen föreslår eventuella nya anslag till sin egen disposition. Möjligheten har hittills inte utnyttjats, men revisorerna har i granskningen observerat att flera utskott varit aktiva i sin beredning av anslagen för att tillgodose riksdagen behov av ett gott beslutsunderlag. Det gäller inte minst bostadsutskottet, finansutskottet och näringsutskottet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

7.9 Sammanfattning av revisorernas slutsatser och förslag

- Granskningen omfattar tio anslag som står till regeringens disposition och där regeringen själv beslutar om bidragsfördelningen. Undersökningen gäller i första hand budgetåren 1997–2000. De beslutade bidragsbeloppen uppgår till ca 4 miljarder kronor per år.
- Att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsfördelare går enligt revisorerna att förena med den s.k. svenska förvaltningsmodellen. Att regeringen själv hanterar enskilda bidragssystem bör emellertid enligt revisorerna endast förekomma undantagsvis (avsnitt 7.2).
- Revisorerna anser att restriktivitet bör iakttagas i användningen av statligt stöd i projektform. Grundprincipen bör vara att statliga medel till olika offentliga verksamheter ska fördelas i generella termer, efter förutbestämda kriterier och kanaliseras till den ordinarie verksamheten (avsnitt 7.3).
- Enligt revisorernas mening kan det i vissa fall vara ändamålsenligt att regeringen tar på sig det operativa ansvaret för bidragshantering. Utgångspunkten i sådana fall bör vara att detta sker under en begränsad tid (avsnitt 7.4).
- Om regeringen själv avser att fungera som bidragsfördelare bör detta enligt revisorerna anmälas och motiveras i samband med att budgetförslag läggs fram för riksdagen (avsnitt 7.4).
- Riksdagen behöver ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering. Ökade krav bör därför ställas på redovisningen till riksdagen av mål och resultat när regeringen eller Regeringskansliet disponerar anslagsmedel. Föreskrifterna på området bör ändras och preciseras (avsnitt 7.5).
- Regeringens berednings- och beslutsprocess i samband med att bidrag hanteras behöver förbättras. Revisorerna anser att regeringens beslut om fördelning av stöd i projektform i princip bör regleras i en författning. Det kan i regel också vara lämpligt att tillskapa särskilda delegationer med uppgift att svara för berednings- och beslutsuppgifter (avsnitt 7.6).
- Kraven på redovisning och revision behöver skärpas. Regeringskansliet bör inte fortsättningsvis undantas från kravet på resultatredovisning i de fall regeringen tar på sig rollen som bidragsfördelare. Regeringskansliet bör överväga ett antal förändringar i den ekonomiadministrativa hanteringen av de anslag som regeringen förfogar över. Regeringskansliets internrevision bör också granska dessa anslags användning (avsnitt 7.7).
- Regeringen bör göra en samlad genomgång av de förändringar av föreskrifter m.m. som föranleds av revisorernas förslag (avsnitt 7.8).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

8 Referenser

Budgetpropositionerna för budgetåren 1995/96, 1997, 1998, 1999, 2000 och 2001

Kompletteringspropositionen våren 1996 samt 1997, 1998, 1999 och 2000 års *ekonomiska vårpropositioner*

Proposition 1995/95:220 *Lag om statsbudgeten*

Proposition 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000 m.m.*

Finansutskottets, socialförsäkringsutskottets, utbildningsutskottets, miljö- och jordbruksutskottets, näringsutskottets och bostadsutskottets *utgiftsbetänkanden* för budgetåren 1997, 1998, 1999 och 2000

Konstitutionsutskottets betänkanden 1996/97:KU3 *Lag om statsbudgeten*, 1996/97:KU25 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning* och 2000/01:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Statsliggaren för budgetåren 1995/96, 1997, 1998, 1999 och 2000

Ds 1998:39 *Gula boken – handläggning av ärenden i Regeringskansliet*

Ds 2000:27 *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*

Ekonomisk Debatt 2000, nr 4. *Om regeringars röstköpsbeteende*. Matz Dahlberg och Eva Johansson

ESV 1999:2 *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*

Handledning för arbetet med regleringsbrev och andra styrdokument för år 2000. Cirkulär nr Fi 1999:6, Finansdepartementets budgetavdelning

Utformning av budgetpropositionen för 2001. Cirkulär nr Fi 2000:6, Finansdepartementets budgetavdelning

RRV 1999:22 *Riksrevisionsverkets årliga rapport 1999 till regeringen*

RRV 1999:28 *Miljarden som försvann. En granskning av kretsloppsmiljarden*

RRV 1999:37 *De lokala investeringsprogrammen i praktiken. En uppföljning av kommunernas arbete*

RRV 2000:16 *Riksrevisionsverkets årliga rapport 2000 till regeringen*

Riksdagens revisorer, förslag till riksdagen 1999/2000:RR3. *Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling*

Riksdagens revisorer, förstudie 1999/2000:17 *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting*

Riksdagens revisorer, granskningspromemoria (1998/99:1) *Svenska miljöinsatser i Baltikum*

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Riksdagens revisorer, granskningspromemoria 2000-03-22 *Regeringens sydafrikasatsning*

Riksdagens revisorer, förstudie 2000/01:14 *Östersjömiljarderna*

SNS ekonomiråds rapport för år 2000 *Politisk makt utan ansvar*

Svenska Naturskyddsföreningen (rapport 9423/98). *Konsten att använda 5,4 miljarder – En kritisk granskning av stödet till de lokala investeringsprogrammen för hållbar utveckling*

Statskontoret (1998:20) *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати och byråkrati*

SOU 1996:14 *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*. Betänkande av Budgetlagutredningen

SOU 2000:28 *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*. Betänkande av Kunskapslyftskommittén

Årsredovisning för Regeringskansliet 1997, 1998, 1999 och 2000

Intervju- och kontaktpersoner

Per Virdesten, rättschef, Statsrådsberedningen

Bo Malmqvist, departementsråd, Statsrådsberedningen

Ulf Bengtsson, departementsråd, Finansdepartementet

Lotta Karle, departementssekreterare, Finansdepartementet

Folke Palmgren, revisionschef, Regeringskansliets revisionskontor

Ewa Hedberg, kanslissekreterare, Regeringskansliets revisionskontor

Gunnel Horm, departementsråd, Miljödepartementet

Per Molander, forskningsledare, SNS

Hans Hegeland, föredragande, finansutskottet

Kari Hasselberg, föredragande, socialförsäkringsutskottet

Eva Sjöberg, föredragande, utbildningsutskottet

Madeleine Holst, föredragande, miljö- och jordbruksutskottet

Karin Ståhlberg, föredragande, näringsutskottet

Anders Löfgren, föredragande, bostadsutskottet

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Bilaga 1

De undersökta anslagens hantering i budgetprocessen

1 Inledning

I det följande görs en genomgång av hur de utvalda anslagen behandlats av riksdagen och regeringen i anslutning till budgetprocessen. Detta är väsentligt för att kunna belysa hur samspelet mellan de två statsorganen fungerar. Budgetpropositionerna är det grundläggande beslutsunderlaget för riksdagens beslut att anvisa medel till olika ändamål. Det är också främst i detta sammanhang som regeringen återrapporterar till riksdagen om de resultat som uppnåtts. I anslutning till beredningen av regeringens förslag är det intressant att belysa om riksdagen ställt krav på ett förbättrat beslutsunderlag eller om riksdagen angett ytterligare villkor för anslagens användande. Det är också av intresse att kartlägga hur de olika partierna i riksdagen ställt sig till regeringens förslag.

Genomgången inleds med en beskrivning av bakgrund, motiv och mål för anslagen inom de aktuella områdena såsom de anges av regeringen i främst propositionerna. Därefter redogörs för resursfrågor, olika genomförandefrågor, frågor om hur kontrollen av de anslagna medlen redovisats samt vilken återrapportering som gjorts till riksdagen.

2 Anslagen

2.1 Särskilda insatser i kommuner och landsting (Kommunakut m.m.)

Bakgrund, motiv och mål

Anslaget infördes fr.o.m. år 1996 i anslutning till riksdagens beslut om ett nytt utjämningssystem för kommuner och landsting. I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150) angavs att syftet var att tillfälligt bistå vissa kommuner och landsting som kunde få problem i samband med införandet av det nya utjämningssystemet.

Det ursprungliga syftet med anslaget har därefter i viss mån förändrats. Anslaget har senare utnyttjats bl.a. för omstruktureringsprojekt, för bidrag till förebyggande hiv/aidsverksamhet i kommuner och landsting, kommunkontosystemet, omställningsbidrag för landsting, kostnader i samband med översvämningar sommaren 2000 samt som ett stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet och för åtgärder i syfte att uppnå det lagstadgade kravet på ekonomisk balans i kommuner och landsting. Anslaget har också alltmer fått en permanent karaktär.

Det kan noteras att i det s.k. skatteutjämningssystem som föregick det nuvarande utjämningssystemet fanns ett extra skatteutjämningsbidrag som beslutades av regeringen. Syftet var att stödja kommuner i en besvärlig ekonomisk situation. Bedömningsgrunderna för bidragens fördelning var inte

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

reglerade i lag eller förordning. Till grund för fördelningen låg i stället vissa uttalanden av riksdagen samt regeringsbeslut om bidragens användning.

Anslagen

I samband med att riksdagen år 1995 beslutade om ett nytt utjämnningssystem avsattes 400 miljoner kronor för år 1996 för att bistå kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation (prop.1994/95:150, prop.1995/96:64). I 1996 års ekonomiska vårproposition (prop. 1995/96:150) gjordes bedömningen att regeringen även fortsättningsvis borde ha tillgång till de extra resurser som de särskilda medlen utgjorde, bl.a. mot bakgrund av att vissa kommuner hade stora borgensåtaganden. Medel borde därför enligt regeringen avsättas även för budgetåren 1997 och 1998.

Riksdagen beslutade sommaren 1996 efter förslag i den sysselsättningspolitiska propositionen (prop. 1995/96:222) om att högst 200 miljoner kronor av de för år 1996 avsatta pengarna fick användas för omstruktureringsprojekt i kommuner och landsting.

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) föreslogs att 400 milj.kr skulle avsättas till anslaget för budgetåret 1997 och att regeringen bedömde att motsvarande anslag även skulle behöva tas upp för åren 1998 och 1999. Vänsterpartiet förordade i en partimotion att anslaget skulle utökas med 400 miljoner kronor så att det sammanlagt skulle uppgå till 800 miljoner kronor för år 1997 (bet. 1996/97:FiU3 s. 11).

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) bedömde regeringen att det fortfarande fanns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kunde hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Regeringen föreslog en ökning av anslaget med 200 miljoner kronor för år 1997 på tilläggsbudget. För åren 1998 och 1999 bedömdes behoven till 800 respektive 600 miljoner kronor, dvs. en ökning med 400 respektive 200 miljoner kronor. I samband med behandlingen i riksdagen av förslaget (bet. 1996/97:FiU20 s. 227) motionerade Folkpartiet om att de medel – sammanlagt 600 miljoner kronor – som för år 1997 avsatts till en särskild ”kommunakut” skulle destinerats till de förortsområden runt våra större städer där segregationsproblemen är allra störst.

Efter förslag i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) beslöt riksdagen att för detta år anslå 736,6 miljoner kronor på anslaget. Folkpartiet upprepade därvid i en motion kravet på att villkoren för anslaget till särskilda insatser borde ändras så att medlen kom de mest utsatta stadsdelarna i storstadsområdena till del. Finansutskottet avstyrkte motionen och delade regeringens uppfattning att särskilda resurser vid sidan om det generella under en övergångsperiod behövdes för att efter bedömning från fall till fall hjälpa de ekonomiskt mest utsatta kommunerna och landstingen (bet. 1997/98:FiU3 s. 13).

Regeringen återkom därefter i 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) med en begäran om ytterligare 400 miljoner kronor till särskilda insatser i kommuner och landsting, dvs. totalt 1 137 miljoner kronor för budgetåret 1998. Fr.o.m. den 1 juli 1998 inrättades en särskild Bostadsdelegation för att tillfälligt hantera frågor om stöd till kommuner med övermåk-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

tiga åtaganden för boendet. Detta skedde i anslutning till behandlingen av den bostadspolitiska propositionen (prop. 1997/98:119).

I budgetförslaget för år 1999 (prop. 1998/99:1) bedömde regeringen att det fortfarande fanns kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kunde hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. Därför föreslogs att 1 014 miljoner kronor skulle avsättas för ändamålet. Folkpartiet motionerade om reduceringar i förhållande till regeringens förslag med 800 milj.kr. Som motiv anfördes att medlen alltmer kommit att användas för att ge bidrag till kommuner som misskött sina bolagsaffärer (bet. 1998/99:FiU3 s. 12).

På våren 1999 beslutade riksdagen därefter efter förslag i 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) att engångsvis minska anslaget med 40 miljoner kronor. I propositionen betonade regeringen vikten av att balanskravet för kommuner och landsting uppnås redan från år 2000.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) framhålls betydelsen av fortsatta omstruktureringar för att nå det lagstadgade balanskravet. Enligt regeringen finns det kommuner och landsting med så pass allvarliga ekonomiska problem att de kan behöva ett ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder med en annan inriktning än vad som gäller för det tillfälliga stöd som kan lämnas av Bostadsdelegationen. Regeringen beslöt därför i augusti 1999 att tillkalla en särskild delegation (dir. 1999:65) med uppgift att inför regeringens beslut bereda ärenden om ett eventuellt stöd skall utgå till kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans (Kommundelelegationen). För år 2000 föreslog regeringen att anslaget skulle ökas med 117,5 miljoner kronor till 1 091,5 miljoner kronor.

Beslutade anslag för perioden 1996–2000 samt i respektive budgetproposition beräknade anslag för de två efterföljande åren framgår av nedanstående tabell. De beslutade anslagen för den aktuella perioden uppgår till 4,2 miljarder kronor och de beräknade beloppen för åren 2001 och 2002 till 2,4 miljarder kronor eller sammantaget 6,6 miljarder kronor.

Anslag för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1995/96:150	400							
1996/97:1		400	(400)	(400)				
1996/97:150		200						
1997/98:1			736,6	(600)	(400)			
1997/98:150			400					
1998/99:1				1014	(1080)	(1080)		
1998/99:100				-40				
1999/2000:1					1091,5	(1771)	(671)	
S:a anslag	400	600	1136,6	974	1091,5	(1771)	(671)	4 202

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

Genom riksdagens beslut i juli 1996 avsattes högst 200 miljoner kronor av de medel som anvisats för särskilda insatser för projekt i kommuner och landsting (prop. 1995/96:222, bet. 1995/95:FiU15). I samband därmed förordade regeringen att dessa medel skulle fördelas av en kommitté. I en motion från Folkpartiet ställdes krav på att medlen i stället skulle fördelas direkt av regeringen. Någon särskild kommitté för att fördela pengarna behövdes inte, menade motionärerna (bet. 1995/96:FiU15 s. 88). Ramarna för kommitténs arbete angavs av regeringen i kommittédirektiv (dir. 1996:67). Resultatet av kommitténs arbete avrapporterades i betänkandet Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling (SOU 1998:91).

Anslaget är ett reservationsanslag och reservationer har regelmässigt förts över till nästkommande budgetår. Medlen disponerades inledningsvis av Riksskatteverket i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelade. Av regleringsbrevet för år 1998 framgår att dispositionsrätten detta år överfördes till regeringen. Där framgår också att vissa medel (2 miljoner kronor) får disponeras för utredningar av förutsättningar för och utformningen av stödåtgärderna (anslagsposten 2).

I och med inrättandet av Bostadsdelegationen disponerade denna delegation år 1999 enligt regleringsbrevet för samma år 600 miljoner kronor för bidrag till stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden. Resterande belopp på anslaget förfogade regeringen över, varav 2 miljoner kronor för utredningsverksamhet (anslagsposten 2). Motsvarande gäller även för budgetåret 2000, då även detta år 600 miljoner kronor disponeras av Bostadsdelegationen. Enligt regleringsbrevet skall 2,7 miljoner kronor för Kommundelegationens administration.

Bostadsdelegationens verksamhet regleras i en särskild förordning (1998:667) med instruktion för myndigheten. Frågor om stödets omfattning, inriktning m.m. behandlas i förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Bostadsdelegationen inrättades den 1 juli 1998 och Kommundelegationen den 19 augusti 1999. Kommundelegationen är en kommitté och dess uppgifter framgår av direktiven (dir. 1999:65). Delegationen kan endast bereda ärenden som överlämnas till den efter särskilt beslut av regeringen. Före det att delegationerna inrättades fördelades pengarna på anslaget direkt av regeringen. Till ledning för beslutet låg vissa allmänna uttalanden från regeringen i propositioner och från riksdagen i utskottsbetänkanden.

Uppföljning och utvärdering

I anslutning till riksdagsbehandlingen hösten 1999 av budgetförslaget (prop. 1999/2000:1) restes i motioner från Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet krav på att anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting skulle avskaffas. I motionerna hävdades bl.a. att bidragsgivningen var slumpartad och godtycklig. Finansutskottet avstyrkte motionerna och ansåg att problemen i de mest utsatta kommunerna på kort sikt knappast kan lösas inom ramen för utjämnningssystemet. Utskottet pekade också på att regeringen inrättat Kommundelegationen för att bereda ansökningar om stöd

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

och förutsatte att regeringen vid lämpligt tillfälle återkommer till riksdagen med en mer utförlig återsrapportering om hur de anvisade medlen har använts (bet. 1999/2000:FiU3 s. 14).

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) rapporterade regeringen om resultatet av den projektverksamhet som finansierats med 200 miljoner kronor av 1996 års anslag till särskilda insatser i kommuner och landsting och som redovisats i betänkandet Nya grepp (SOU 1998:91). Enligt regeringens uppfattning hade de genomförda projekten utgjort ett värdefullt bidrag för att underlätta omstruktureringen av verksamhet i kommuner och landsting. Där sades också att uppskattningsvis ca 13 000 personer fått kompetensutveckling genom de olika projekten.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) anmälde regeringen att den fram till hösten 1999 tagit emot 89 ansökningar om bidrag från kommuner och fem ansökningar från landsting och fattat beslut om bidrag till 13 kommuner. Bland de faktorer som legat till grund för beslut om bidrag nämns särskilt negativ befolkningsutveckling och hög arbetslöshet. Av propositionen framgår också att Bostadsdelegationen till samma tidpunkt tagit emot 72 ansökningar och träffat överenskommelser om stöd med 15 kommuner. En utgångspunkt när det gäller omstrukturingsåtgärder enligt avtalen är, heter det, att dessa inte får motverka de miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit. Något försök att bedöma effekterna av insatserna redovisas inte i propositionen.

I budgetpropositionen för år 2001 redovisar regeringen att Kommundelelegationen avslutat sitt arbete den 1 juli 2000 och till regeringen överlämnat förslag till överenskommelser med 36 kommuner och tre landsting. Det totala bidrag som av Kommundelelegationen föreslås utbetalas uppgår enligt propositionen till 1 127 miljoner kronor. Regeringen anmäler också att Bostadsdelegationens uppdrag beräknas kunna avslutas under år 2001.

2. 2 Särskilda insatser i utsatta bostadsområden (Blommanpengarna)

Bakgrund, motiv och mål

Ett särskilt statligt stöd till kommunerna infördes budgetåret 1995/96 för att stimulera metodutveckling vad gäller invandrartäta och eftersatta bostadsområden. Syftet angavs vara att stärka kompetensen hos och öka arbetskraftsdeltagandet bland de boende i dessa områden för att konkret bidra till en god social utveckling och motverka utanförskap (prop. 1994/95:100, bil. 11, s. 160). Medlen borde enligt propositionen ställas till regeringens förfogande och fördelas på insatser av projektkaraktär.

Anslagen

Ett nytt anslag, *Särskilda insatser i invandrartäta bostadsområden*, inrättades således för budgetåret 1995/96 efter förslag i budgetpropositionen. 125 milj.kr. anvisades för ändamålet, de s.k. Blommanpengarna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

I budgetförslaget för år 1997 (prop. 1996/97:1) underströk regeringen att det är viktigt med ett långsiktigt och kontinuerligt arbete. Det var därför angeläget att den inledda satsningen fortsatte. Ytterligare 125 miljoner kronor borde därför avsättas och samtidigt betonades att också kommuner utanför storstadsområdena i viss omfattning skulle ges möjlighet att ansöka om medel för metodutveckling. I förslaget till tilläggsbudget hösten 1997 (prop. 1997/98:1) föreslogs att de ökade kostnaderna för kommunernas flyktingmottagande bl.a. skulle finansieras med en minskning med 70 miljoner kronor på anslaget till särskilda insatser i invandrartäta områden. Efter denna reduktion uppgick således anslaget för budgetåret 1997 till 55 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för år 1998 föreslogs en delvis ändrad anslagsstruktur inom verksamhetsområdet Integrationspolitik. I samband därmed ändrades anslagets benämning till *Särskilda insatser i utsatta bostadsområden* och 200 miljoner kronor begärdes för budgetåret 1998. I propositionen hävdades att den indragning på 70 miljoner kronor för år 1997 som föreslogs vid samma tillfälle inte borde påverka kommunernas insatser under året. I stället förordades en omfördelning av anslagsnivåerna för åren 1998 och 1999 och en förlängning av utvecklingsarbetet till att också omfatta år 2000. Därigenom skulle långsiktigheten i utvecklingsarbete befräjas.

I samband med behandling i riksdagen av anslaget för år 1998 (bet. 1997/98:SfU2 s. 14–15) genomfördes en minskning av anslaget med drygt 10 miljoner kronor för att finansiera en fortsatt utgivning av Invandartidningen. Riksdagen anvisade mot denna bakgrund till anslaget B2 på utgiftsområde 8 knappt 190 miljoner kronor.

Liksom föregående år reducerades anslaget för budgetåret 1998 till särskilda insatser till följd av ökade kostnader till kommunersättningar vid flyktingmottagande. Anslagsminskningen var 25 miljoner kronor och beslutades av riksdagen efter förslag på tilläggsbudget i budgetpropositionen för år 1999. Efter de förändringar som genomfördes vid detta tillfälle tillsammans med den tidigare beslutade reduktionen disponerades sammantaget knappt 165 miljoner kronor för ändamålet.

För budgetåret 1999 föreslogs i budgetpropositionen ett anslag på 142 miljoner kronor. I propositionen anför regeringen att särskilda insatser på utbildningsområdet föreslås i samma proposition som en del i den s.k. Storstadssatsningen. Det gäller här 220 miljoner kronor per helår under en treårsperiod med början den 1 juli 1999. Medlen skall användas till förskola i utsatta bostadsområden, till språkutveckling i skolan och till utbildningsplatser för vuxna.

I samband med riksdagsbehandlingen hösten 1998 av budgetförslaget yrkades i en motion från Moderaterna att det inte skulle anslås några medel till anslaget B2 Särskilda insatser i utsatta bostadsområden. Enligt motionärerna borde i stället en utredning tillsättas om möjligheterna att inrätta s.k. frizoner i syfte att åstadkomma mer avreglerade ekonomiska aktiviteter.

I budgetpropositionen för år 2000 anför regeringen att eftersom anslaget i första hand skall ses som ett stöd för storstadsregionerna bör det fr.o.m. år 2000 benämnas *Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna*. För budgetåret

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

2000 föreslogs det uppgå till 260 miljoner kronor och för de två påföljande budgetåren beräknades anslaget till 565 respektive 116 miljoner kronor.

Moderaterna återkom hösten 1999 i en motion och förordade att riksdagen skulle anvisa 200 miljoner kronor mindre än regeringen föreslagit och avvisade de föreslagna satsningarna på storstadsregionerna. I stället borde andra vägar prövas. Även Folkpartiet föreslog en motsvarande minskning och framhöll att tidigare gjorda projektsatsningar inte hade varit framgångsrika. Kommunerna borde i stället ges bättre generella förutsättningar. Utskottet avstyrkte motionerna och ansåg det befogat med särskilda satsningar i storstadsregionerna men betonade att dessa satsningar måste vara långsiktiga och kunna införlivas i kommunernas ordinarie verksamheter (bet. 1999/2000:SfU2 s. 20).

Beslutade och beräknade anslag för perioden 1996–2002 framgår av följande tabell. De anvisade anslagen för perioden 1996–2000 uppgår till sammanlagt 747 milj. kr. och de beräknade beloppen för åren 2001 och 2002 till 565 respektive 116 miljoner kronor eller totalt 1 428 miljoner kronor för hela perioden.

Anslag för bidrag till särskilda insatser i utsatta bostadsområden

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1994/95:10	125							
1996/97:1		125	(100)	(100)				
1997/98:1		-70						
1997/98:1			190	(150)	(150)			
1998/99:1			-25					
1998/99:1				142	(260)	(565)		
1999/2000:1					260	(565)	(116)	
S:a anslag	125	55	165	142	260	(565)	(116)	747

Genomförandefrågor

Redan i samband med att anslaget introducerades (prop. 1994/95:100) anförde regeringen att medlen borde ställas till regeringens förfogande. Insatserna borde bygga på lokala initiativ och respektive kommun förutsattes ha det operativa ansvaret för genomförande av projekten. Fördelningen av medel borde vidare ske efter ansökan och det skulle ankomma på regeringen att utforma närmare riktlinjer för medlens fördelning. Regeringen framhöll att ett alternativ för fördelning kan vara att inrätta en särskild delegation för ändamålet under regeringen. Samtidig underströks att det var mycket angeläget att inte bygga upp en onödig administration kring medelsfördelningen (prop. s. 161).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

I regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 anges att anslaget disponeras av Arbetsmarknadsdepartementet och att departementet får använda 0,8 miljoner kronor för administrativa utgifter.

Av budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) framgår att regeringen dragit upp riktlinjer för anslagsanvändningen och utsett åtta kommuner att upprätta särskilda handlingsplaner. Kommunerna förutsattes t.ex. finansiera minst hälften av en handlingsplans totala kostnad. Enligt regleringsbrevet för år 1997 disponeras anslaget av Regeringskansliet efter beslut av regeringen. Där framgår också att Inrikesdepartementet för central administration av stödet kan bekosta bl.a. personal- och resekostnader. Någon beloppsmässig begränsning för de administrativa utgifterna anges inte. I motsvarande regleringsbrev för år 1998 anges däremot att högst 1,5 miljoner kronor får användas för central administration av stödet.

I regeringens s.k. Storstadsproposition (prop. 1997/98:165) föreslogs att en särskild Storstadsdelegation skulle tillsättas med uppgift att bl.a. ansvara för överläggningar med kommunerna om lokala utvecklingsavtal. Delegationen skulle också fungera som ett beredningsorgan till regeringen. Storstadsdelegationen tillsattes därefter under våren 1999.

Tillkomsten av Storstadsdelegationen avspeglas i regleringsbrevet för år 1999 där det anges att medlen skall fördelas av regeringen efter förslag av delegationen för insatser inom ramen för lokala utvecklingsavtal. Där anges också att medel ur anslaget får användas för utvärdering, dock utan att någon beloppsmässig gräns anges. Av regleringsbrevet för år 2000 framgår att högst 1,3 miljoner kronor får användas för information, utredningsinsatser och till storstadsförhandlingar.

Uppföljning och utvärdering

I budgetpropositionen för år 1997 betonas att uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning av planerade och genomförda insatser kommer att vara av stor betydelse för den fortsatta utformningen av fortsatta satsningar.

Av budgetpropositionen för år 1998 framgår att en del av anslaget skall avsättas för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning.

I oktober 1997 arrangerade socialförsäkringsutskottet en offentlig utfrågning om Storstadssatsningen (se bet. 1997/98:SfU6). Integrationsverket har i rapporten 2000:10 utvärderat "Blommanpengarna".

Resultatrapportering till riksdagen

Av budgetpropositionen för år 1997 framgår att 108 miljoner kronor hösten 1996 hade fördelats till sammanlagt tolv bostadsområden i åtta olika kommuner. Dessa kommuner var Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Solna, Stockholm och Södertälje.

I påföljande års budgetförslag rapporterade regeringen att ytterligare fyra kommuner våren 1997 utsetts att ingå i stödkretsen, nämligen Eskilstuna, Landskrona, Norrköpings och Trollhättans kommuner. Regeringen anmäler också att särskilda handlingsplaner upprättats. Däremot framgår inte vilka resultat som uppnåtts eller förväntas av de insatta resurserna.

I budgetpropositionen för år 1999 ges en relativt ambitiös återrapportering till riksdagen om vad som dithills åstadkommits inom området. När det gäller

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

effekterna av de statliga insatserna inom integrationsområdet understryks att bidraget till utsatta bostadsområden måste ses i ett långsiktigt och strategiskt perspektiv. Ett antal aktiviteter och åtgärder som satts in beskrivs samtidigt som regeringen i propositionen betonar att det är för tidigt att avgöra vilka direkta effekter den statliga satsningen haft för de människor som bor i områdena. Det är Integrationsverket som har till uppgift att utvärdera satsningen på nationell nivå, och regeringen anmäler i propositionen att man avser att återkomma till riksdagen med resultatinformation.

Enligt vad regeringen framhåller i budgetpropositionen för år 2000 har det statliga bidraget i utsatta bostadsområden gett kommunerna ökade möjligheter att bedriva ett långsiktigt lokalt utvecklingsarbete. Det framhålls också att Integrationsverkets uppdrag att analysera statens satsning under perioden 1995–1998 skall redovisas senast under juni år 2000. Regeringen anger att den avser att återkomma med en första resultatbedömning i budgetpropositionen för år 2001.

Av budgetpropositionen för år 2001 framgår att Integrationsverket under våren och sommaren 2000 redovisat dels två utvärderingar av Blommanpengarna, dels en första rapport rörande de lokala utvecklingsavtalen. En slutsats som dras angående Blommanpengarna är att det är svårt att ge en övergripande bild av insatserna och att göra rättvisa jämförelser mellan de lokala insatserna. Några direkta resultat i form av ökad sysselsättning till följd av just Blommanpengarna eller de lokala utvecklingsavtalen kan inte redovisas. Regeringens sammanfattande slutsats mot bakgrund av gjorda utvärderingar är att storstadspolitiken bör fortsätta att utvecklas över tiden genom en lär- och förbättringsprocess där nya erfarenheter tillåts påverka den kommande inriktningen av politiken.

2.3 Samarbete och utveckling i Östersjöregionen m.m. (Östersjömiljarderna)

Bakgrund, motiv och mål

För att stimulera tillväxt och sysselsättning anslog riksdagen sommaren 1996, efter förslag i sysselsättningspropositionen om halvering av arbetslösheten till år 2000 (prop. 1995/96:222), 1 000 miljoner kronor under fem år för åtgärder avseende bl.a. svensk livsmedelsexport, energisystem, ömsesidigt kunskapsutbyte, stärkt infrastruktur samt samarbete för att skydda miljön runt Östersjön. Regeringen skulle besluta om anslagets användning efter förslag från det s.k. Östersjörådet.

I 1998 års ekonomiska vårproposition (prop. 1997/98:150) förordade regeringen en fortsättning av den verksamhet som bedrivits inom ramen för den första Östersjömiljarden genom att ytterligare 1 000 miljoner kronor skulle tillföras under den kommande femårsperioden 1999–2003. Det övergripande syftet med den andra miljarden skulle enligt regeringen vara att, utifrån svenskt intresse, stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen. Regeringen återkom därefter i den påföljande budgetpropositionen med ett konkret förslag till medelsanvisning för år 1999.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

I sysselsättningspropositionen sommaren 1996 föreslog regeringen således att 200 miljoner kronor per år skulle avsättas för Östersjösamarbetet under en femårsperiod (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15). Medlen föreslogs bli anvisade som ett reservationsanslag om 1 000 miljoner kronor på tilläggsbudget för budgetåret 1995/96 under första huvudtiteln. Anslaget har benämningen *B2 Samarbete och utveckling inom Östersjöområdet*.

I samband med riksdagsbehandlingen yrkade Moderata samlingspartiet i en motion att regeringens förslag om en Östersjömiljard skulle avslås. Konstruktionen av stödet kunde enligt motionärerna ifrågasättas. Folkpartiet tog i en motion upp frågan om medlens fördelning och föreslog en delvis annan prioritering av insatserna. Miljöpartiet föreslog att programmet för Östersjömiljarden skulle genomföras på tre i stället för fem år och ges en tydlig miljöinriktning.

Utrikesutskottet och näringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag. Utrikesutskottet framförde i anslutning därtill synpunkter på ansvarsfördelningen för olika samarbetsområden, medan näringsutskottet bl.a. påpekade att någon precisering av hur medlen skulle fördelas på de angivna områdena inte hade gjorts. Finansutskottet tillstyrkte i likhet med övriga utskott propositionens förslag men erinrade samtidigt om att medlen enligt förslaget skulle anvisas i form av reservationsanslag. Det innebar att outnyttjade medel fick användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten, d.v.s. till utgången av år 1999.

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) föreslogs att 50 miljoner kronor av Östersjömiljarden för år 1997 skulle användas för finansiering av miljöprogram för jordbruket (bevarande av odlingslandskap, insatser i miljökänsliga områden m.m.) och medlen fördes till anslaget B12 Kompletterande åtgärder inom jordbruket på utgiftsområde 23.

Frågan om en andra Östersjömiljard aviserades som framgått ovan våren 1998 i den ekonomiska vårpropositionen. I budgetförslaget för år 1999 framhöll regeringen att en miljard kronor skulle tillföras under fem år, varav 150 milj. kr. för år 1999, till näringslivsinriktade insatser i Östersjöregionen. Medel skulle beviljas ett år i taget under de fem åren. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionens förslag att anvisa 150 miljoner kronor för budgetåret 1999 på ett ramanslag benämnt *E5 Näringslivsutveckling i Östersjöregionen* (bet. 1998/99:NU1).

I ett antal motioner framfördes kritik mot den andra Östersjömiljarden. I en motion från Moderata samlingspartiet föreslogs att riksdagen helt skulle avvisa anslagstilldelningen och att motsvarande medel skulle tillföras biståndsbudgeten för Baltikum. I två motioner från Folkpartiet och i en motion från Kristdemokraterna föreslogs att anslaget skulle dras in.

I budgetpropositionen för år 2000 lämnades två förslag rörande de särskilda medlen till Östersjösamarbetet. För det första föreslogs att anslaget *Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen*, dvs. den första Östersjömiljarden, skulle föras upp på nytt på statsbudget för år 1999 med 1 miljon kronor under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Därigenom kan reservationer som finns under anslaget utnyttjas under ytterligare en treårsperiod. För det

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

andra föreslogs att för år 2000 ytterligare 100 miljoner kronor skulle avsättas inom ramen för den andra Östersjömiljarden. Dessutom föreslogs att riksdagen skall bemyndiga regeringen att få göra utfästelser som medför utgifter efter år 2000 om högst 300 miljoner kronor.

Beslutade och beräknade anslag för perioden 1996-2002 framgår av nedanstående tabell. De anvisade anslagen budgetåren 1995/96, 1999 och 2000 uppgår till sammanlagt 1 200 miljoner kronor och de beräknade beloppen för åren 2001 och 2002 till 300 respektive 250 miljoner kronor eller sammantaget 1 750 miljoner kronor. Då skall samtidigt erinras om att sista året i femårsperioden för den andra Östersjömiljarden är år 2003.

Anslag till samarbete och utveckling i Östersjöregionen (Östersjömiljarderna)

Prop.	1995/96	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1995/96:222	1000							
1996/97:1	-50							
1998/99:1				150	(150)	(250)		
1999/2000:1					100	(300)	(250)	
S:a anslag	950			150	100	(300)	(250)	1200

Genomförandefrågor

Genom särskilt regeringsbeslut den 18 juli 1996 (Dnr SB96/4696) beslutade regeringen om regleringsbrev för den första Östersjömiljarden. Av regleringsbrevet framgår endast att medlen disponeras enligt särskilda beslut av regeringen.

I anslutning till att regeringen hösten 1998 i budgetförslaget för år 1999 begärde medel för den andra Östersjömiljarden under utgiftsområde 24 Näringsliv sades att ett antal departement och statliga myndigheter varit delaktiga i beredningen av ärenden inom den första miljarden. Ansvaret för miljarden överfördes i december 1997 från Statsrådsberedningen till Närings- och handelsdepartementet. Därefter har ansvaret hösten 1998 övergått till Utrikesdepartementet.

Av regleringsbrevet för år 1999 framgår att anslaget (E5) har delats upp på två anslagsposter. Anslagspost 1 på 43 miljoner kronor disponeras av Kammarkollegiet för insatser som genomförs eller samordnas av Exportrådet. Resterande medel (107 miljoner kronor) disponeras av regeringen. En motsvarande anslagspost finns även för budgetåret 2000 och uppgår där till 30 miljoner kronor (anslagspost 1). 66 miljoner kronor (anslagspost 4) disponeras av regeringen och sammanlagt 4 miljoner kronor (anslagsposterna 2 och 3) har avsatts för att förstärka Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

I regeringens skrivelse hösten 1999 (skr. 1999/2000:7) lämnas en redogörelse för utvecklingen av handel och ekonomiskt samarbete inom Östersjöregionen. Bl.a. beskrivs satsningen i form av Östersjömiljard ett resp. två. Enligt regeringen har avsaknaden av en fast beredningsordning för den första

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

Östersjömiljarden haft vissa nackdelar såsom icke relevanta eller ofullständiga ansökningar och ett relativt stort löpande upplysningsbehov. Samtidigt har, heter det, den informella strukturen i flera fall möjliggjort en flexibel ärende- och beslutshantering.

Av regeringens skrivelse framgår också att, mot bakgrund av erfarenheterna från den första Östersjömiljarden, den s.k. Östersjödelegationen har tillkallats. En av huvuduppgifterna för denna kommitté har varit att föreslå riktlinjer, inriktning, beredningsordning och administration för insatser som finansieras inom ramen för den andra Östersjömiljarden. Delegationen lämnade i maj 1999 en delrapport med förslag på inriktningen av det fortsatta arbetet.

Uppföljning och utvärdering

Av regeringens redovisning i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1 utg.omr. 24 anslag E5) framgår att den första Östersjömiljarden hösten 1998 i princip var in-tecknad. Samtidigt framhöll regeringen att det ännu var för tidigt att göra en utvärdering av de beslutade insatserna eftersom många projekt inte kommit särskilt långt. Samtidigt underströks att genomförda projekt senare kommer att utvärderas och redovisas för riksdagen.

I sin skrivelse 1999/2000:7 Ekonomisk utveckling och samarbete i Östersjöregionen lämnar regeringen en redogörelse för utveckling och handel och ekonomiskt samarbete inom regionen. Där återfinns bl.a. en redovisning av de projekt som fått stöd inom ramen för första och andra Östersjömiljarden. I skrivelsen (s. 36) understryker regeringen att stora utvecklingsprojekt med höga kvalitetskrav tar tid att identifiera, bereda och genomföra. En fullständig utvärdering av de beslutade insatsernas effekter låter sig, framhålls det, bäst göras när projekten kommit avsevärt längre.

Resultatrapportering till riksdagen

I 1998 års ekonomiska vårproposition uttalade regeringen att verksamheten inom ramen för Östersjömiljarden varit framgångsrik och därför borde fortsätta. Regeringen förordade mot denna bakgrund att ytterligare en miljard kronor borde tillföras under den kommande femårsperioden.

I den ovan nämnda skrivelsen från regeringen till riksdagen hösten 1999 lämnas en relativt ingående redovisning av de projekt och aktiviteter som bedrivits och planeras inom ramen för Östersjösatsningarna. Några resultat i form av t.ex. effekter på sysselsättningen redovisas emellertid inte.

Näringsutskottet har i sitt betänkande (bet. 2000/01:NU1) begärt att UD skall lämna en löpande (årlig) uppföljning projekt för projekt och en utvärdering av metoden som sådan när programmet är slutfört. En sådan utvärdering bör enligt utskottet göras av en extern utvärderare.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

2.4 Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning (Kretsloppsmiljarden)

Bakgrund, motiv och mål

Regeringen föreslog i sysselsättningspropositionen sommaren 1996 ett femårigt program för omställning till hållbar utveckling (prop. 1995/96:222, bet. FiU15). Syftet var att driva på den tekniska utvecklingen och att skapa sysselsättning, främst genom kretsloppsanpassning av byggnader och teknisk infrastruktur.

I propositionen nämns insatser inom fyra områden som särskilt stödgrundande. Det gäller insatser inom va-sektorn för bl.a. minskat utsläpp av kväve och fosfor från avloppsvatten, återanvändning av byggnadsmaterial, renovering med hälso- och miljöanpassade material samt inom avfallsområdet för bl.a. avskiljning av miljöfarligt avfall.

Anslagen

I propositionen föreslog regeringen att en miljard kronor skulle tillföras fjortonde huvudtitelns anslag A8 Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning i form av ett reservationsanslag, dvs. ett engångsbelopp som får användas under längst tre år efter det år som anslaget uppfördes på statsbudgeten.

I samband med beredningen av propositionen i riksdagen förordade Moderaterna i stället sänkta skatter och strukturella förändringar såsom medel att skapa nya jobb och fler investeringar i miljövänlig teknik. Vänsterpartiet menade å sin sida att det sannolikt skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt med ett större anslag än 200 miljoner kronor per år under perioden. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget i propositionen.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) anmäler regeringen att av anslaget har ca 578 miljoner kronor förbrukats eller bundits upp i beslut om bidrag. Den 15 april 1999 beslutade regeringen att med omedelbar verkan dra in återstående medel. Regeringen konstaterar samtidigt att medel kommer att behövas för att betala ut beviljade bidrag. Därtill kommer kostnader för administration och uppföljning – som skall genomföras såväl inom Regeringskansliet som hos länsstyrelserna. Enligt regeringen är en systematisk uppföljning mycket angelägen eftersom det är viktigt att dra lärdom av de nya erfarenheterna. Regeringen beräknar i propositionen behovet av medel för år 2000 till 131 miljoner kronor och förordar att riksdagen anslår dessa medel på ett nytt reservationsanslag. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1999/2000: MJU2).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

Anslaget Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning

Prop.	1995/96	1997	1998	1999	2000	Totalt
1995/96:222	1 000					
1996/97:1	-50					
1999/2000:1					131	
S:a anslag	950				131	1 081

Genomförandefrågor

Enligt propositionen borde pengarna fördelas av delegationen för ekologisk omställning vid Naturvårdsverket. Folkpartiet framhöll i en motion det som väsentligt att mandatet för delegationen fick en klar innebörd. Jordbruksutskottet föreslog i sitt yttrande (1995/96:JoU8y) att såvitt gällde frågan om mandat för delegationen borde riksdagen göra ett tillkännagivande av innebörd att regeringen i budgetpropositionen för år 1997 borde lägga fram ett förslag om att delegationen skulle få en självständig ställning och tilldelas ett myndighetsanslag. Också i övrigt borde delegationen få ställning som statlig förvaltningsmyndighet, ansåg jordbruksutskottet.

Finansutskottet tog för sin del inte ställning till detta utan angav att regeringen i budgetpropositionen för år 1997 skulle redovisa de frågor som jordbruksutskottet tagit upp vad gäller organisatoriska former och medelsanvisning beträffande delegationen för ekologisk omställning. Så blev också riksdagens beslut.

I budgetpropositionen för år 1997 återkom regeringen med den av riksdagen begärda informationen om beredningsgången för hanteringen av bidragsmedlen (prop. 1996/97:1 utg.omr. 20 s. 12). Enligt regeringens bedömning måste omställningen till hållbar utveckling planeras i ett längre tidsperspektiv. Vad den skulle komma att kräva av statligt stöd kunde vid denna tidpunkt inte överblickas. Samtidigt konstaterade regeringen att de nu aktuella bidragen skulle utgå under en begränsad tid av fem år. Regeringen hade därför funnit att inrättandet av en ny statlig myndighet inte kunde motiveras.

Verksamheten borde i stället administreras av ett särskilt kansli med projektanställd personal inom en befintlig enhet på Miljödepartementet. Regeringen aviserade vidare att en särskild fast beredningsgrupp skulle inrättas för ändamålet med berörda departement. Delegationen för ekologisk omställning vid Naturvårdsverket ändrades så att delegationen fick ställning som ett rådgivande organ direkt under Miljödepartementet. I propositionen anmälde regeringen också att administrationen av bidragen borde finansieras av det aktuella anslaget.

Regeringen beslutade den 19 december 1996 om regleringsbrev för anslaget (Dnr M96/2958/8). Där framgår att 938,2 miljoner kronor disponeras av Boverket för bidrag till kretsloppsanpassning (anslagsposten 2) och 11,8

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 1

miljoner kronor av Regeringskansliet för administration samt för uppföljning och utvärdering (anslagsposten 3). Från anslaget fördes 50 miljoner kronor bort som en besparing i enlighet med riksdagens beslut med anledning av budgetpropositionen för år 1997 som en del av finansieringen av ett miljöersättningsprogram.

Anslagsmedlen på anslagsposten 2 skall användas enligt förordningen (1996:1378) om investeringsbidrag för en ekologiskt hållbar utveckling. Av förordningen framgår att länsstyrelserna beslutar om bidrag i de fall kostnaderna uppgår till högst 8 miljoner kronor och regeringen om kostnaderna avser högre belopp.

Uppföljning och utvärdering

I sitt yttrande (1995/96:BoU11y) till finansutskottet med anledning av förslagen i sysselsättningspropositionen underströk bostadsutskottet, vad gällde de krav som motionsvis framförts om att programmet borde omfatta fler områden, vikten av att programmet utformades så att det skulle bli möjligt att lämna stöd för projekt som bidrar till att flytta fram positionerna när det gäller omställning till en hållbar utveckling. Bostadsutskottet utgick samtidigt från att regeringen kommer att för riksdagen redovisa hur programmet fortskrider.

I sitt budgetbetänkande hösten 1997 (bet. 1997/98:JoU2 s. 11) behandlade jordbruksutskottet olika mål- och resultatfrågor i anslutning till budgetförslaget för år 1998 inom utgiftsområde 20. Ett av de anslag som särskilt diskuteras i betänkandet är den s.k. kretsloppsmiljarden. Utskottet instämmer därför till stor del i det som anförs i motion 1997/98:JoU 726 (mp) om behovet av redovisning, uppföljning och utvärdering av användningen av de anslagna medlen. Enligt utskottet kan det vara lämpligt att redovisningen görs i samband med regeringens årliga miljöskrivelse till riksdagen.

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 20 s. 7) anmäler regeringen att verksamheten inom ramen för det femåriga programmet för stöd till investeringar för en ekologiskt hållbar utveckling kommit i gång under våren 1997 och att regeringen beslutat om de första investeringsbidragen.

I en separat skrivelse Hållbara Sverige – en uppföljning och fortsatta åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling (skr. 1998/99:5), som överlämnades till riksdagen samtidigt som budgetpropositionen för år 1999, redovisades en uppföljning av de genomförda åtgärderna. Skrivelsen innehåller bl.a. en redovisning av miljöarbetet inom varje departements verksamhetsområde.

I budgetpropositionen för år 2000 rapporterar regeringen att man i maj 1998 inrättat en särskild delegation för ekologiskt hållbar upphandling. Delegationens uppgift är att driva på ekologiskt hållbar upphandling som ett viktigt verktyg för att uppnå en hållbar utveckling.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

2.5 Program för småföretagsutveckling (Småföretagsmiljarden)

Bakgrund, motiv och mål

Regeringen föreslog i proposition 1995/96:222 om en ekonomisk politik att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 att ett särskilt treårigt program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt skulle inrättas. Syftet med programmet angavs vara att stärka näringslivets tillväxt och öka sysselsättningen. Programmet redovisades under följande fyra huvudrubriker:

- Företag skall växa med kunskap
- Enklare att starta och driva företag
- En ny regional näringspolitik
- Fler exportföretag

Anslag

Till programmet föreslogs på tilläggsbudget att till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 till reservationsanslaget A16 under tolfte huvudtiteln anvisa 1 miljard kronor. I huvudsak innehöll propositionen endast allmänna beskrivningar av hur medlen skulle fördelas på de angivna ändamålen. Någon precisering av hur medlen skulle fördelas på dessa ändamål gjordes inte. Enligt propositionen skulle 500 miljoner kronor avsättas för en fortsättning av bl.a. det s.k. tillfälliga småföretagsstödet. Näringsutskottet inhämtade dock vissa uppgifter om medelsfördelningen från Näringsdepartementet (se yttrande 1995/96: NU10y s. 5–9).

I kommittémotion 1995/96:Fi119 från Moderata samlingspartiet föreslogs att riksdagen skulle avslå förslaget om ett program för småföretagsutveckling m.m. Enligt motionärerna var programmet varken konkret eller genomtänkt. Miljöpartiet förordade i en partimotion 1995/96:Fi117 att programförslaget borde avvisas av riksdagen och krav ställdes på att regeringen i stället skulle lämna en samlad redovisning och analys av alla företagsstöd.

Anslaget Program för småföretagsutveckling

Prop.	1995/99	1997	1998	1999	Totalt
1995/96:222	1 000				
S:a anslag	1 000				1 000

Genomförandefrågor

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen framhölls i partimotionen från Miljöpartiet att även om många av de redovisade ändamålen i och för sig var både vällovliga och viktiga hade förslaget brister. Motionärerna påpekade att det t.ex. i propositionen inte angavs hur de föreslagna medlen

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 1

skulle fördelas eller genom vilka organ de skulle förmedlas. Riksdagen borde hos regeringen begära en samlad översyn av alla företagsstöd.

Regeringen beslutade den 22 augusti 1996 om regleringsbrev för anslaget A16 Program för småföretagsutveckling, förnyelse och tillväxt (dnr N96/2346). I regleringsbrevet finns inga särskilda villkor för medlens användning eller hur fördelningen av bidragen skall genomföras. Där framgår endast att medlen disponeras av regeringen för genomförande av programmet enligt särskilda beslut.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen har inte lämnat någon information i budgetproposition om hur uppföljning och utvärdering av de anslagna medlen skall genomföras.

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) som avlämnades i september 1996 konstateras helt kort att regeringen med anledning av besluten i juli 1996 sammanlagt disponerar 1 miljard kronor för att genomföra nya, offensiva insatser för att näringslivet skall kunna växa och anställa fler människor (utg.omr. 24 s. 9).

Enligt vad som sägs i budgetförslaget för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 24, s. 21) har regeringen till följd av riksdagens beslut sommaren 1996 med anledning av sysselsättningspropositionen under åren 1996 och 1997 beslutat om insatser för en miljard kronor för nya, offensiva insatser för tillväxt, förnyelse och småföretagsutveckling. Av redovisningen framgår inte vilka insatser som avses och om finansieringen i sin helhet skett via det särskilda anslaget för småföretagsutveckling.

I sitt betänkande 1997/98:NU1 med anledning av förslagen till anslag inom utgiftsområde 24 i budgetpropositionen för år 1998 för näringsutskottet en generell diskussion om riksdagens roll i ett mål- och resultatstyrt system. Resonemanget kan vara av intresse även i det här aktuella fallet. Enligt näringsutskottet är det främsta underlaget för regeringens – och riksdagens – resultatbedömning regleringsbreven och återslagrapporteringen i årsredovisningar. Utskottet understryker att regleringsbreven måste utformas så att övergripande mål och delmål framgår på ett konkret sätt. Detta bildar utgångspunkten för en meningsfull uppföljning och utvärdering. Utskottet begär med anledning därav att regeringen i nästkommande budgetproposition skall lämna en mer konkret och tydlig mål- och resultatredovisning än vad som görs i den då aktuella budgetpropositionen.

I budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1 utg.omr. 24 s. 10) återkommer regeringen med förslag till ett antal nya mål för enskilda verksamheter som ett komplement till tidigare av riksdagen beslutade mål inom utgiftsområdet. Regeringen bedömer enligt propositionen att styrningen av verksamheterna bör ske på en mer detaljerad nivå än utgiftsområdesnivå för att fungera och för att förbättra resultatredovisningen till riksdagen. I propositionen finns dock ingen resultatredovisning beträffande reservationsanslaget Program för småföretagsutveckling.

Näringsutskottet anför i sitt betänkande 1998/99:NU1 att de förändringar som gjorts kan ses som ett svar på utskottets önskemål om en mer tydlig mål-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

och resultatredovisning. Utskottet konstaterar samtidigt att redovisningen av effekterna av de statliga insatserna och regeringens slutsatser för de olika verksamhetsområdena i flera fall är ganska knapphändig. Utskottet tillstyrker de i propositionen redovisade målen men anser samtidigt det som angeläget att arbetet med att förbättra och konkretisera resultatredovisningen till riksdagen fortsätter. Utskottet understryker särskilt vikten av en bättre koppling mellan regleringsbrevet och redovisningen till riksdagen (s. 16).

Det kan konstateras att 1999 är det sista budgetåret då reservationsanslaget Program för småföretagsutveckling är upptaget på statsbudgeten. Någon återrapportering till riksdagen av utfallet och effekterna av de särskilda medel som riksdagen anvisat efter denna period återfinns inte i budgetpropositionerna för åren 2000 och 2001.

2.6 Särskilda utbildningsinsatser för vuxna (Kunskapslyftet)

Bakgrund, motiv och mål

Målet för den särskilda utbildningssatsningen är att, genom utökad gymnasial vuxenutbildning som anordnas utöver sådan utbildning som anordnas med kommunala medel, åstadkomma ett kraftigt kunskapslyft för i första hand arbetslösa vuxna, som saknar treårig gymnasiekompetens. Kunskapslyftet introducerades i den särskilda sysselsättningspolitiska propositionen sommaren 1996 (prop. 1995/96:222).

Syftet med satsningen är inte minst att öka sysselsättningen och tillväxten men också att bidra till att möta vuxnas utbildningsbehov i framtiden. Den särskilda vuxenutbildningssatsningen startade den 1 juli 1997 och avser en femårsperiod.

Anslagen

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) begärs under ett nytt anslag medel för den särskilda vuxenutbildningssatsningen. I propositionen anges att regeringen beräknat medel för totalt 100 000 platser inom vuxenutbildning. Statens bidrag förutsätts avse utbildning på gymnasial nivå. För budgetåret 1997 föreslås att 2 546 miljoner kronor skall avsättas för ändamålet.

Efter förslag i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) beslutade riksdagen om ytterligare medel på tilläggsbudget för budgetåret 1997 motsvarande 10 000 utbildningsplatser. I budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1) beräknas medel för denna nivåhöjning även för budgetåren 1998, 1999 och 2000. För år 1998 föreslog regeringen att 3 474 miljoner kronor skulle anvisas. Från Moderaterna föreslogs en besparing på 700 miljoner kronor. på anslaget (bet. 1997/98:UbU1).

Av budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1) framgår att regeringen beräknat medel för budgetåret 1999 motsvarande 106 550 årsplatser. Medelsbehovet uppgick till 4 777 miljoner kronor. Fyra partier föreslog i sina budgetmotioner besparingar på anslaget med respektive 1 125 miljoner kronor för Folkpartiet, 876 miljoner kronor för Moderaterna), 80 miljoner

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

kronor för Kristdemokraterna och 60 miljoner kronor för Miljöpartiet (bet. 1998/99:UbU1).

I anslutning till 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) beslöt riksdagen på förslag av regeringen på tilläggsbudget om en ökning av anslaget med 100 miljoner kronor. Finansieringen skedde genom en minskning av ett annat anslag inom utgiftsområdet.

I budgetpropositionen för år 2000 begär regeringen ett anslag om 4 308 miljoner kronor för budgetåret 2000 och anslagen för budgetåren 2001 och 2002 beräknas till 4 520 respektive 4 120 miljoner kronor. Dessa medel beräknas motsvara ca 102 000 årsstudieplatser till kommunerna för Kunskapslyftet. Av budgetförslagen för åren 1998–2000 framgår att i anslaget inräknats medel för administration, information och utvärdering. Folkpartiet föreslog även för budgetåret 2000 betydande besparingar på anslaget, nämligen 1 miljard kronor medan Moderaterna förordade en minskning med 176 miljoner kronor och Kristdemokraterna en ökning med 60 miljoner kronor.

Beslutade och beräknade anslag för perioden 1997–2002 framgår av nedanstående tabell. De anvisade anslagen för åren 1997–2000 uppgår till sammanlagt 15 142 miljoner kronor och de beräknade beloppen för åren 2001 och 2002 till 4 520 respektive 4 120 miljoner kronor eller totalt 23 783 miljoner kronor under perioden i sin helhet.

Anslag till särskilda utbildningsinsatser för vuxna (Kunskapslyftet)

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1996/97:1	2546	(2854)	(3459)				
1996/97:150	205						
1998/99:1		3474	(4504)	(4745)			
1998/99:1			4509	(4777)	(5093)		
1998/99:100			100				
1999/2000:1				4308	(4520)	(4120)	
S:a anslag	2751	3474	4609	4308	(4520)	(4120)	15142

Genomförandefrågor

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) anmäler regeringen att en delegation tillsatts i augusti 1996 med uppgift att förbereda och i ett inledningsskede leda och följa den särskilda vuxenutbildningssatsningen. Av propositionen framgår också att regeringen skall fastställa kriterier för bidragen efter förslag från delegationen. Delegationen skall vidare lämna förslag till regeringen om fördelningen av medel till kommunerna. Reglerna för stödet togs in i en särskild förordning (1996:1502).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

I förordningen (21 §) sägs att regeringen beslutar om statligt stöd efter förslag av Delegationen för kunskapslyftet samt att Statens skolverk betalar ut stödet. Av regleringsbrevet för åren 1997 och 1998 framgår att medlen formellt står till Skolverkets disposition trots att det är regeringen som fattar besluten i stödärendena.

Skolverket övertog fr.o.m den 1 juli 1998 ansvaret för att leda och följa arbetet med Kunskapslyftet på uppdrag av regeringen. Ansvaret för fördelningen av statsbidraget till kommunerna gäller för år 1999 och för den återstående tiden av femårsperioden. I anslutning till denna förändring utarbetades en ny och ändrad förordning (1998:276). Skolverkets befogenhet att besluta om stöd framgår av 18 § i denna ändrade förordning.

I regleringsbrevet för år 1998 sägs att 13 miljoner kronor respektive 8,5 miljoner kronor disponeras av Regeringskansliet för utvecklingsarbete resp. administration (anslagsposten 1 punkt 3 resp. anslagsposten 2 punkt 2). Regleringsbrevet för år 1999 anger på motsvarande sätt att 8 respektive 8,5 miljoner kronor disponeras av Regeringskansliet för utvecklingsarbete respektive administration, information och utvärdering. För år 2000 är beloppen 20,6 respektive 8,5 miljoner kronor.

I budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) redovisar regeringen vissa frågor som Skolverket inom ramen för sitt ansvar för Kunskapslyftet bör ytterligare uppmärksammas. Det gäller bl.a. insatser för att stimulera korttidsutbildade män att börja studera och frågan om invandrades deltagande i vuxenstudier.

Det kan konstateras att de av riksdagen anvisade anslagen för Kunskapslyftet under hela perioden formellt disponerats av Skolverket trots att det var regeringen som beslutade om stöd under en inledande period, nämligen för åren 1997 och 1998. De enda medel som enligt anslagsredovisningen disponerats av Regeringskansliet gäller den anslagspost som under åren 1998-2000 avsatts för administration, information och utvärdering. Det handlar här om respektive 21,5, 16,5 och 29,1 miljoner kronor, dvs. i sammanhanget mycket blygsamma belopp.

Uppföljning och utvärdering

Regeringen anmäler i budgetpropositionen för år 1998 att Kunskapslyftskommittén (dir. 1996:71) skall följa utformningen av den särskilda vuxenutbildningssatsningen och också ha ansvar för att fristående nationella utvärderingar genomförs samt ha ett samordningsansvar för utvärderingen av Kunskapslyftet. Av propositionen framgår också att regeringen uppdragit åt Skolverket att i samråd med AMS, CSN och SCB ansvara för uppföljning och insamling av data från kommunerna om Kunskapslyftet. Avrapportering skall ske halvårsvis.

Av budgetförslaget för år 2000 framgår att såväl Statskontoret som fristående konsulter på uppdrag av Kunskapslyftskommittén genomfört utvärderingar av satsningens kostnader och effekter.

Resultatrapportering till riksdagen

Av resultatinformationen i budgetförslaget för år 1998 kan man bl.a. utläsa att samtliga 288 kommuner ansökt om medel för vuxenutbildningssatsningen

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

samt att av den verksamhet som planeras för hösten 1997 och för 1998 utgörs ca 10 % av orienteringskurser, ca 30 % kurser i yrkesämnena och ca 60 % av kurser i allmänna ämnen.

Motsvarande information i påföljande budgetproposition (prop. 1998/99:1) visar att eftergymnasial vuxenutbildning hösten 1997 genomförts motsvarande 114 800 platser. Utbildningsplatserna fördelades på 57 % allmänna kurser, 39 % yrkeskurser och 4 % orienteringskurser. I budgetpropositionen för år 2000 redovisas också vissa resultat av de utvärderingar av kunskapslyftet som genomförts.

I budgetförslaget för år 2001 framhåller regeringen att den parlamentariska Kunskapslyftskommittén, som haft till uppdrag att följa verksamheten i Kunskapslyftet och ta fram underlag för en reformering av vuxenutbildningen i april 2000 överlämnat sitt slutbetänkande (SOU 2000:28) till regeringen. Mot bakgrund av de förslag som kommittén presenterat och de synpunkter som kommer in avser regeringen att i en särskild proposition lämna förslag om vuxnas lärande.

2.7 De lokala investeringsprogrammen

Motiv och mål

Regeringen aviserade i 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) ett statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling. I propositionen (bilaga 5 s. 11) anges att vid bedömningen av programmen skulle vikt läggas vid åtgärder som minskar miljöbelastningen, ökar effektiviteten i användningen av energi och andra naturresurser, gynnar användningen av förnybara råvaror, ökar återbruk, återanvändning och recirkulation och återvinning av resurser samt bidrar till att öka sysselsättningen. Regeringens program grundade sig på ett förslag från en statsrådsgrupp, den s.k. Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling. Regeringen begärde i vårpropositionen inget ställningstagande från riksdagens sida.

Regeringen återkom därefter till frågan i budgetpropositionen för år 1998. I detta sammanhang hävdas felaktigt att riksdagen våren 1997 skulle ha fattat beslut om ett statligt stöd till lokala investeringsprogram (prop. 1997/98:1 utg.omr. 18, s. 43). Det är emellertid först i budgetförslaget för år 1998 som det finns ett konkret förslag till statligt stöd som riksdagen därefter tar ställning till.

Anslagen

I 1997 års ekonomiska vårproposition angav regeringen ekonomiska ramar för genomförande av de lokala investeringsprogrammen till 800 miljoner kronor för år 1998, 1 800 miljoner kronor för år 1999 och 2 800 miljoner kronor för år 2000, dvs. sammanlagt 5,4 miljarder kronor under perioden 1998–2000.

I budgetpropositionen för år 1998 föreslog regeringen ett nytt ramanslag för 1998 på 800 miljoner kronor samt bemyndiganden på vardera 1 000 miljoner kronor för åren 1999 och 2000. För åren 1999 och 2000 angavs de

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

beräknade anslagsnivåerna till 1 800 respektive 2 800 miljoner kronor. Riksdagen beslöt enligt regeringens förslag (bet. 1997/98:BoU1).

I budgetförslaget för år 1999 togs 1 495 miljoner kronor upp för ändamålet och för åren 2000 och 2001 angavs de beräknade anslagsnivåerna till 2 495 respektive 1 965 miljoner kronor. Samtidigt begärde regeringen ett bemyndigande att under år 1999 fatta beslut som inklusive tidigare åtagande skulle uppgå till högst 3 000 miljoner kronor under perioden 2000–2002.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1999 beslutade riksdagen dels att 50 miljoner kronor av anslaget till stöd för lokala investeringsprogram skulle få disponeras för forskningsändamål, dels att begränsa det begärda bemyndigandet till 2 500 miljoner kronor (bet. 1998/99:BoU1)

I budgetpropositionen för år 2000 föreslogs att 1 758 miljoner kronor skulle avsättas för stöd till lokala investeringsprogram. De beräknade anslagsnivåerna för åren 2001 och 2002 angavs till 1 414,5 respektive 1 190,5 miljoner kronor. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget. Det innebär att 4 053 miljoner kronor har anvisats för åren 1998–2000. Tillsammans med de beräknade nivåer för åren 2001–2002 kommer sammantaget 6 658 miljoner kronor avsättas för ändamålet.

Anslag till lokala investeringsprogram

Miljoner kronor. (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1997/98:1	800	(1800)	(2800)			
1998/99:1		1495	(2495)	(1965)		
1999/2000:1			1758	(1414,5)	(1190,5)	
S:a anslag	800	1495	1758	(1414,5)	(1190,5)	4053

Genomförandefrågor

Av 1997 års ekonomiska vårproposition framgår att det är kommunerna som lokalt skall svara för genomförandet av investeringsprogrammet samtidigt som det är viktigt att regering och riksdag kontinuerligt skall kunna följa utvecklingen. Regeringen aviserar i propositionen att man avser att utarbeta närmare bestämmelser för hur kommunerna får använda omställningsstödet till enskilda projekt och anger i samband därmed vissa aspekter på vad som skall ingå i regelverket. Av propositionen framgår däremot inte vilket organ som skall besluta om stödet.

När regeringen hösten 1997 i budgetpropositionen för år 1998 ånyo tar upp frågan och lägger fram ett konkret förslag till investeringsprogram framgår att det är regeringen själv som skall ta ställning till kommunernas ansökningar samt att Delegationen för en ekologiskt hållbar utveckling skall ansvara för beredningen av förslag till regeringens beslut till fördelning av statsbidrag. Vid bedömningen av ansökningar, heter det, bör den kompetens och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

kunskap som finns hos berörda sektorsmyndigheter tillvaratas (prop. s. 46). Någon närmare diskussion om regeringens och myndigheternas respektive roller i sammanhanget förs inte i propositionen.

I en partimotion från Vänsterpartiet (motion 1997/98:Bo232) vänder sig partiet mot att medlen skall fördelas av regeringen i stället för av berörda myndigheter. Motionärerna pekar på risken för att de lokala investeringsprogrammen ger en snedvridning av konkurrensen och att de kan användas i politiskt syfte. Bostadsutskottet tillstyrkte för sin del den förordade beredningsmodellen och avstyrkte motionen men ansåg samtidigt det vara av stor vikt att en kontinuerlig uppföljning skulle genomföras av såväl användningen av medlen som av erfarenheterna av den tillämpade modellen för beredning av ansökningarna (bet. 1997/98:BoU1 s. 27). I ett särskilt yttrande till betänkandet om anslagen för år 1998 följde Vänsterpartiet upp sitt motionsyrkande om den föreslagna fördelningsmodellen (bet. s. 90). Även Folkpartiet har i sin reservation om anslagen inom utgiftsområdet (bet. s. 59) invändningar mot den föreslagna beredningsordningen för stödet.

I regleringsbrevet för år 1998 har regeringen angivit att de av riksdagen anslagna medlen om 800 miljoner kronor skall delas i tre anslagsposter. Anslagsposterna 1 och 3 disponerades av regeringen och anslagsposten 2 av Regeringskansliet.

- | | |
|---|----------------------|
| 1. Stöd till lokala investeringsprogram (ram) | 770 miljoner kronor |
| 2. Administration (ram) | 8,8 miljoner kronor |
| 3. Utvärdering, informationsinsatser m.m. (ram) | 21,2 miljoner kronor |

Av regleringsbrevet framgår också att anslagsposterna 1 och 3 disponeras av regeringen och anslagsposten 2 av Regeringskansliet. Av medlen under anslagspost 2 får högst 6,5 miljoner kronor belasta Miljödepartementets administration och resten länsstyrelserna och berörda sektorsmyndigheter.

Regeringen utfärdade den 22 januari 1998 förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram. Av förordningen framgår bl.a. de förutsättningar som gäller för att en kommun skall få stöd samt förfarandet i bidragsärenden. Ansökan skall således enligt 5 § göras till regeringen (Miljödepartementet). I förordningen sägs också (11 §) att regeringen beslutar om bidragets storlek och om de villkor som behövs med hänsyn till bidragets ändamål.

I anslutning till beredningen i riksdagen av budgetpropositionen för år 1999 gjorde Centerpartiet i en partimotion (1998/99:Fi210) bedömningen att handläggningen av stödet till de lokala investeringsprogrammen dittills hade skett på ett godtyckligt sätt och att medlen skulle kunna göra bättre nytta i andra sammanhang. Hanteringen av de aktuella medlen ifrågasattes även i motion 1998/99:Bo233 (v). I motionen togs bl.a. upp frågor om stödet fördelats på ett kostnadseffektivt sätt, om det utgått till rätt projekt och om fördelningen över landet varit rättvis. Bostadsutskottet avstyrkte motionsyrkandena men instämde samtidigt i behovet av uppföljning och utvärdering av verksamheten. Utskottet anförde vidare att man förutsatte "att regeringen löpande anpassar stödgivningen till den information om måluppfyllelse och medels-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

användning som finns tillgänglig och vid behov underställer riksdagen förslag i frågan” (bet. 1998/99:BoU1 s. 31).

I budgetpropositionen för år 1999 föreslog regeringen att ett anslag till ett kunskapscentrum för ekologisk hållbarhet skulle anvisas. Centrets viktigaste uppgift är att stödja de medverkande kommunerna i arbetet och att sprida erfarenheter från de lokala investeringsprogrammen. Centret föreslogs få formen av en egen myndighet och lokaliseras till Umeå.

I regleringsbrevet för år 1999 har av de anslagna medlen om sammanlagt 1 425 miljoner kronor 20 miljoner kronor avsatts för administration, information och utvärdering (anslagsposterna 2 och 3) och 50 miljoner kronor för byggforskningsändamål i enlighet med riksdagens beslut (anslagsposten 4). Anslagsposterna 1 och 3 disponerades av regeringen, anslagsposten 2 av Regeringskansliet och anslagsposten 4 av Byggforskningsrådet. I motsvarande regleringsbrev för år 2000 har likaledes 20 miljoner kronor avsatts för administration, information och utvärdering, 25 miljoner kronor till Forskningscenter m.m. samt återstående 1 713 miljoner kronor till stödverksamheten.

Uppföljning och utvärdering

I 1997 års ekonomiska vårproposition understryker regeringen att erfarenheter från investeringarna skall dokumenteras så att förutsättningar finns för kunskapsspridning. En fristående utvärdering skall göras. För det löpande revisionsarbetet ansvarar enligt propositionen de kommunala revisorerna. Regeringen anmäler också att den avser att ge ett uppdrag åt RRV att löpande utvärdera användningen av de statliga medlen.

Regeringen anmäler i budgetpropositionen för år 1998 att den avser att ge länsstyrelserna och Regeringskansliet (Miljödepartementet) i uppdrag att årligen göra en samlad uppföljning av de lokala investeringsprogrammen. Samtidigt anmäler regeringen att RRV skall ges i uppdrag att utvärdera målfyllelse och medelanvändning i de lokala investeringsprogrammen.

En uppföljning av det inledande skedet av programmet genomfördes under år 1998 på bostadsutskottets initiativ och redovisades i en särskild rapport i riksdagens utredningsserie (1998/99:URD1). En fortsatt granskning fullföljdes därefter av Riksdagens revisorer och redovisades i en skrivelse till riksdagen (1999/2000:RR3).

Av budgetförslaget för år 1999 framgår att regeringen gett RRV i uppdrag att göra en första uppföljning av stödets effekter. En första avrapportering av uppdraget gjordes i RRV:s rapport (1999:37). Granskningen tog i första hand upp frågor om programmets genomförande i kommunerna och i viss mån även regeringens hantering av stödet. Regeringen anmäler i budgetpropositionen för år 2000 att förslag till förändringar med anledning av RRV:s analys kommer att föreläggas riksdagen under år 2000.

I budgetpropositionen för år 2001 anger regeringen att totalt 145 investeringsprogram genomförs under perioden 1998–2002 och följs upp av Miljödepartementet och länsstyrelserna. En utvärdering av de första investeringsprogrammets miljö- och sysselsättningseffekter kommer enligt regeringen att kunna ske under år 2001.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

Redan i 1997 års ekonomiska vårproposition anmäler regeringen att det är viktigt att riksdagen kontinuerligt skall kunna följa utvecklingen.

I budgetpropositionen för år 1999 redovisar regeringen för första gången en s.k. resultatbedömning för riksdagen när det gäller stödet till ekologisk omställning. Bl.a. framgår att 42 kommuner vid tillfället beviljats statsbidrag med totalt 2 316 miljoner kronor. De lokala investeringsprogrammen bedöms av regeringen komma att ge påtagliga effekter på miljön och leda till en ökad sysselsättning med ca 8 000 årsarbeten. Regeringen anmäler också som sin avsikt att årligen, med utgångspunkt från verksamhetsrapporter från kommunerna, rapportera till riksdagen med början i budgetpropositionen för år 2000.

Av regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen för år 2000 framgår att sammantaget 81 kommuner under åren 1998 och 1999 beviljats 3,7 miljarder kronor i statsbidrag. De lokala investeringsprogrammen uppges hittills ha omfattat en total investeringsvolym på 17,7 miljarder kronor som bedömts ge 11 500 direkta arbetstillfällen under investeringsperioden 1998–2001. De lokala investeringsprogrammen kommer enligt propositionen att ge mätbara effekter om, understryks det, de resultat uppnås som kommunerna angivit i sina investeringsprogram.

I samband med att bostadsutskottet våren 2000 behandlade revisorernas ovan nämnda skrivelse (1999/2000:RR3) om de lokala investeringsprogrammen begärde utskottet en redovisning från regeringen av vissa frågor (bet. 1999/2000:BoU4). Regeringens redovisning i vårpropositionen samma år (prop. 1999/2000:100) omfattade tre meningar.

Regeringen understryker i budgetförslaget för år 2001 att det är viktigt att sprida information om hur de lokala investeringsprogrammen genomförs och de resultat och effekter som uppnås. 30 miljoner kronor av anslaget får därför användas för administration, uppföljning och utvärdering av investeringsprogrammen och till informationsinsatser. Ytterligare 10 miljoner kronor får användas för att finansiera ett s.k. grönt kunskapslyft.

2.8 Program för IT i skolan (ITiS)

Bakgrund, motiv och mål

I vårpropositionen för år 1998 (prop. 197/98:150) tog regeringen upp olika åtgärder i syfte att öka delaktigheten i informationssamhället. Bl.a. aviseras att regeringen avsåg föreslå att 1 500 miljoner skulle avsättas för särskilda insatser i skolan. Ett program för IT i skolan skulle föreläggas riksdagen. Utgångspunkten för satsningen skulle enligt propositionen vara att alla elever skall ges kunskaper och möjligheter att använda datorer som ett modernt informationsverktyg. Regeringen återkom därefter i budgetpropositionen för år 1999 med ett konkret förslag till medelsanvisning.

Anslagen

I budgetpropositionen hösten 1998 (prop. 1998/99:1) föreslog regeringen således att totalt 1 490 miljoner kronor, under tre år skulle avsättas för en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

satsning på informationsteknik i skolan fördelat på 340 respektive 500 och 650 miljoner kronor åren 1999, 2000 och 2001. Medlen skall användas i kommuner för att stimulera IT-utveckling.

Moderata samlingspartiet föreslog i sin budgetmotion en betydligt kraftigare satsning på IT i skolan än regeringen. Enligt motionen borde 800 miljoner kronor anvisas för budgetåret 1999. För de återstående två åren i treårs-satsningen beräknade motionärerna 1 325 miljoner kronor år 2000 och 1 298 miljoner kronor år 2001 eller totalt ca 3,5 miljarder kronor. Riksdagen följde regeringens förslag (bet. 1998/99:UbU1).

I budgetpropositionen för år 2000 återkom regeringen med ett förslag till medelsanvisning för budgetåret på 501 miljoner kronor. För riksdagen anmäldes i samband därmed att medlen skall användas för

- delegationens kansli
- kompetensutveckling av lärare
- inköp av datorer
- stöd till infrastruktursatsningar
- övriga utgifter.

I en motion föreslog Moderaterna en ökning av anslaget med 460 miljoner kronor för år 2000. Sammanlagt föreslogs 1 171 miljoner kronor mer än regeringen för treårsperioden 2000–2002. Kristdemokraterna ansåg i sin motsvarande motion att satsningarna på IT i skolan borde ske i en realistisk takt och föreslog en minskning av anslaget med 70 miljoner kronor. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag (bet. 1999/2000:UbU1).

Beslutade och beräknade anslag för treårsperioden 1999–2001 framgår av följande tabell. De anvisade anslagen för åren 1999 och 2000 tillsammans med de beräknade anslagen för år 2001 uppgår till sammanlagt 1 492 miljoner kronor.

Anslag till program för IT i skolan

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1999	2000	2001	Totalt
1998/99:1	340	(516)	(688)	
1999/2000:1		501	(651)	
S:a anslag	340	501	(651)	841

Genomförandefrågor

I budgetpropositionen för år 1999 anmäler regeringen att en delegation för en särskild nationell satsning på IT i skolan i maj 1998 har tillkallats (U

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

1998:04). Den skall ha till uppgift att bl.a. genomföra och i ett inlednings-skede förbereda sådana insatser.

Av regleringsbrevet för år 1999 framgår att anslaget disponeras av Regeringskansliet. Som villkor anges att medlen skall användas för insatser enligt regeringens skrivelse till riksdagen (skr. 1997/98:176 Lärandet verktyg – nationellt program för IT i skolan. Medel får vidare användas till kanslikostnader för Delegationen för IT i skolan, dock utan att någon beloppsmässig begränsning anges. Regeringskansliet skall betala ut medlen efter beslut av delegationen.

I motsvarande regleringsbrev för budgetåret 2000 har dispositionsrätten till medlen överförs från Regeringskansliet till Delegationen för IT i skolan. En annan förändring är att regeringen beslutat om en författning som skall reglera fördelningen av pengar. Således skall medlen enligt regleringsbrevet användas enligt bestämmelserna i förordningen (1999:751) om statligt stöd för att stimulera användningen av informationsteknik i skolan. Anslaget får också användas för kanslikostnader. Delegationen får vidare ta emot såväl statliga som icke-statliga bidrag och själv disponera dessa inkomster.

Uppföljning och utvärdering

Av budgetpropositionen för år 2001 framgår att i delegationens uppdrag ingår att följa och utvärdera verksamheten. Delegationen har därför beslutat om en utvärdering av verksamheten som skall ske med början i januari år 2000 och vara slutförd och slutredovisad före utgången av år 2003. Arbetet utförs av högskolorna i Halmstad och Jönköping.

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetförslaget för år 2000 redovisar regeringen att samtliga kommuner har anmält intresse för att delta i utvecklingen av lärarnas kompetens inom området och ansökt om bidrag till infrastruktursatsningar.

I budgetpropositionen för år 2001 anges att det fr.o.m. halvårsskiftet 2000 finns ca 20 000 lärare i arbetslag som har genomfört sin kompetensutveckling. Var och en av dessa disponerar en dator. Vidare har ca 700 handledare utbildats.

2.9 Utvecklingsarbete (inom Finansdepartementets ansvarsområde)

Bakgrund, motiv och mål

Sedan budgetåret 1991/92 har inom Finansdepartementets ansvarsområde funnits ett anslag för att bekosta utvecklingsarbete avseende styrning, budgetering och redovisning av statens inkomster, utgifter, tillgångar och skulder. Vidare används anslaget för kostnader för att bedriva chefsutveckling inom statsförvaltningen, viss kompetensutveckling i Regeringskansliet samt för annat utvecklingsarbete inom Finansdepartementets ansvarsområde.

Anslagen

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för år 1997 att drygt 32 miljoner kronor skulle anvisas på anslaget. När regeringen påföljande år återkom till

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

riksdagen i frågan i budgetpropositionen anmäldes att anslaget haft en stor ingående reservation år 1997 beroende på svårigheter från Finansdepartementet att bedöma omfattningen av erforderligt utvecklingsarbete. Enligt regeringens i propositionen redovisade bedömning behövde reservationen tas i anspråk för det ytterligare utvecklingsarbete vad gäller uppföljnings- och prognosmetoder som uppkommit till följd av den förändrade budgetprocessen innefattande bl.a. det s.k. VESTA-projektet (Verktyg för ekonomistyrning i staten).

En preliminär bedömning indikerar enligt regeringen att kostnaderna för projektet uppgår till 60 miljoner kronor. Genom en lånefinansiering av huvuddelen av utvecklings- och hårdvarukostnaden fördelas den totala kostnaden och därmed anslagsbelastningen över nio år. Regeringen begärde därför ett beställningsbemyndigande om 50 miljoner kronor för VESTA-projektets genomförande. För budgetåret 1998 begär regeringen att ca 30 miljoner kronor skall anvisas.

Av budgetpropositionen för år 1999 framgår att anslagssparandet är betydande även för år 1998 men att detta är planerat med anledning av genomförandet av det omfattande utvecklingsarbetet som gäller statens budget, betalningar, redovisning m.m. Regeringen föreslår att drygt 24 miljoner kronor anvisas. I budgetförslaget för år 2000 begär regeringen ett anslag för ändamålet på knappt 18 miljoner kronor.

Beslutade och beräknade anslag under perioden 1997-2000 framgår av nedanstående tabell. De av riksdagen totalt anvisade anslagen uppgick till totalt 104 miljoner kronor.

Anslag till Utvecklingsarbete (inom Finansdepartementets ansvarsområde)

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totalt
1996/97:1	32	(32)	(32)				
1997/98:1		30	(30)	(30)			
1998/99:1			24	(26)	(26)		
1999/2000:1				18	(19)	(17)	
S:a anslag	32	30	24	18	(19)	(17)	104

Genomförandefrågor

Av regleringsbrevet för åren 1997-2000 framgår att anslaget disponeras av Regeringskansliet. För år 1998 anges särskild att RRV får utnyttja högst 3 miljoner kronor. För år 2000 framgår att anslaget bl.a. kan användas för utvecklingsinsatser för hela Regeringskansliet inom området budget- och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

verksamhetsutveckling. Dessutom har anslaget detta år fördelats med 5,1 miljoner kronor på Finansdepartementet (anslagsposten 1) och 12,5 miljoner kronor på Justitiedepartementet (anslagsposten 2).

Uppföljning och utvärdering

I budgetpropositionen för år 1998 anför regeringen att de beräknade vinsterna av VESTA-projektet är av kvalitativ art, bl.a. bättre riksdags-, regerings- och tjänstemannabeslut tack vare ett bättre beslutsunderlag. Den monetära avkastningen av bättre beslut, anges det, är ytterst svår att uppskatta men den förbättrade resultatstyrning som projektet skapar tekniska förutsättningar för bör på sikt kunna ge betydande effektivitetsvinster.

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen för år 1999 anmäler regeringen under rubriken Resultatinformation att anslaget använts för ett antal olika insatser som t.ex. analys av behovet av koncerninformation, chefsutveckling, kompetensutveckling inom Regeringskansliet, förbättrad resultatstyrning av myndigheterna samt myndigheternas omställning av informationssystem inför år 2000. Av redovisningen framgår bl.a. att regeringen bedömer att kunskaperna inom Regeringskansliet avseende den reformerade budgetprocessen har ökat men att fortlöpande insatser behövs. Samma bedömning i denna senare fråga gör regeringen i påföljande budgetproposition.

I budgetpropositionen för år 2000 rapporterar regeringen även om andra insatser som finansierats via anslaget, bl.a. inom ramen för VESTA-projektet. Det gäller inte minst inom det systemtekniska området. Även den s.k. tvåårsöversynen, som avser en översyn av mål och målstrukturer inom samtliga utgiftsområden, har finansierats på detta sätt. Förutom till dessa två projekt används anslaget enligt regeringens redovisning till chefsutveckling, utbildning av styrelseledamöter samt till ett uppdrag till SCB att ta fram underlag avseende förmögenhetsfördelningen samt den offentliga konsumtionen.

I budgetpropositionen för år 2001 anger regeringen att ett tretiototal utvecklingsinsatser pågår avseende ekonomisk styrning, prognosmetoder, administrativa system, kompetensutveckling, chefsprogram för myndigheternas ledning samt Regeringskansliets interna förändrings- och förnyelsearbete. Fyra centrala insatser under perioden 1999–2001 är det s.k. VESTA-projektet, den s.k. tvåårsöversynen, utvärderingen av budgetprocessen och genomförandet av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

2.10 Kontrollfunktionen i staten

Bakgrund, motiv och mål

Regeringen angav våren 1996 i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:150) att förstärkningar av kontrollfunktionen i staten bedömdes nödvändiga. Regeringen anmälde samtidigt att den avsåg att återkomma med förslag om att särskilda resurser på totalt 345 miljoner kronor skulle avsättas under en treårsperiod för att möjliggöra en sådan förstärkning.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 1

I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) framhålls att insatserna inom kontrollfunktionen är ett av regeringens prioriterade områden de efterföljande åren. Behovet av effektivare kontroll gäller inte minst myndighetsområden som hanterar stora medelsflöden.

Anslagen

Regeringen föreslog mot denna bakgrund i budgetpropositionen för år 1997 att 100 miljoner kronor skulle avsättas för ändamålet på ett nytt anslag. I påföljande års budgetförslag (prop. 1997/98:1) föreslogs på motsvarande sätt att 120 miljoner kronor skulle anvisas av riksdagen för att stärka kontrollen av medelsförvaltningen i staten.

I syfte att fullfölja den treåriga satsningen på kontrollfunktionen föreslogs därefter i budgetpropositionen för år 1999 att 85 miljoner kronor skulle anslås i stället för tidigare beräknade 125 miljoner. Sänkningen motiverades med att tidigare års anslag inte utnyttjats fullt ut och att 85 miljoner kronor var tillräckligt för att kunna finansiera de projekt som uppfyllde regeringens krav på inriktning och innehåll.

Beslutade och beräknade anslag under den aktuella perioden 1997–1999 framgår av nedanstående tabell. De av riksdagen anvisade anslagen uppgick till totalt 305 miljoner kronor.

Anslag till Kontrollfunktionen i staten

Miljoner kronor (Beräknade anslag inom parentes)

Prop.	1997	1998	1999	Totalt
1996/97:1	100	(120)	(125)	
1997/98:1		120	(125)	
1998/99:1			85	
S:a anslag	100	120	85	305

Genomförandefrågor

Av budgetpropositionen för år 1997 framgår att regeringens insatser för att stärka kontrollfunktionen i staten skall hållas samman av en arbetsgrupp inom Finansdepartementet. I samband därmed anges i propositionen också vissa riktlinjer för arbetet, t.ex. att insatser som gäller omfattande belopp och stora brister skall prioriteras. Därutöver betonas att de åtgärder som initieras skall leda fram till förslag om konkreta ändringar i regelverk, organisation etc. Regeringen understryker att det är berörda departement och myndigheter som är ansvariga för att de statliga medlen inom deras områden hanteras på ett korrekt och effektivt sätt. De ansvarar även för de projekt och verkställande av de åtgärder som regeringen beslutar. De särskilt anvisade kontrollresurserna skall användas så att resultat påskyndas.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 1

I regleringsbrevet för år 1997 anges att anslaget disponeras av regeringen och där preciseras också de villkor som skall gälla för olika projekt som finansieras från anslaget. Där framgår vidare att sektorsövergripande insatser bör prioriteras för att uppnå generalitet och bredare avkastning. En särskild projektgrupp inom Finansdepartementets budgetavdelning har enligt regleringsbrevet till uppdrag att närmare överväga hur medlen skall fördelas utifrån de kriterier som anges i regleringsbrevet. Dessa kriterier har utarbetats i samarbete med en referensgrupp med företrädare för andra departement. Motsvarande villkor återkommer även i regleringsbreven för åren 1998 och 1999.

Det kan konstateras att de riktlinjer och kriterier som beskrivs i de olika budgetdokumenten inte har formaliserats i någon regeringsförfattning samt att beredningen inför regeringsbesluten helt har skett inom departementsorganisationen.

Uppföljning och utvärdering

I budgetpropositionen för år 2000, dvs. efter den period då anslaget senast fanns uppfört på statsbudgeten, rapporterar regeringen till riksdagen om de projekt som fått stöd samt om vissa uppföljnings- och utvärderingsfrågor. Regeringen understryker därvid att det är viktigt att projekten följs upp efter en tid för att bevaka att nedlagt utvecklingsarbete implementeras och att kunskap tas till vara i myndighetsarbetet eller i regeringens beredningsarbete.

Regeringen rapporterar att den därför avsatt medel för utvärdering av enskilda projekt och av verksamheten i sin helhet. Utvärderingen kommer att ske när flertalet projekt är avslutade. Den skall syfta till att följa upp enskilda projekt upp till två år efter deras avslutande för att på så sätt försäkra sig om att deras resultat tas till vara. Dessutom skall, framhålls i propositionen, en självständig utvärdering göras för att få svar på frågan om verksamheten i sin helhet har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen anmäler också att den avser att lämna en samlad redovisning av verksamheten till riksdagen.

Resultatrapportering till riksdagen

I budgetpropositionen för år 1998 redovisar regeringen att sammanlagt ett tjugotal projekt beviljats projektbidrag under år 1997 till belopp om totalt drygt 65 miljoner kronor. Enligt regeringen var det ännu för tidigt att redovisa resultat från de olika projektens arbete. Samtidigt aviseras att närmare redovisning av resultaten skall lämnas i påföljande års budgetproposition.

I förslaget till budget för år 1999 återkom regeringen mot denna bakgrund med en utförligare redovisning. Där framgår bl.a. att under 1997 och 1998 bidrag lämnats till ett fyrtiotal projekt till en total kostnad av drygt 174 miljoner kronor. I anslutning därtill beskrivs också inriktning på ett antal av de större projekt som fått stöd. Regeringen anger också att flertalet projekt är långsiktiga och att det därför är för tidigt att redovisa deras slutgiltiga resultat. Regeringen anmäler därför att den i samband med kommande års budgetpropositioner avser att närmare redovisa resultaten av de olika projektens arbete.

Även i budgetförslaget för år 2000 finns, på motsvarande sätt som de två tidigare åren, en sammanställning och beskrivning av de projekt som fått

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 1

stöd ur anslaget. Således anmäls att under perioden 1997 till 1999 ett fyrtiotal projekt beviljats bidrag till en total kostnad på drygt 252 miljoner kronor. Det kan konstateras att budgetpropositionen för år 2001 inte innehåller någon återrapportering av resultat som uppnått genom insatser som finansierats genom de här aktuella kontrollpengarna.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Underbilaga 1

Den svenska förvaltningsmodellen

En forskarrapport av Anders Lindbom,

Helena Wockelberg och

Liv Hammargren

Förord

Dnr 1999:132(4)

Föreliggande rapport har skrivits på uppdrag av Riksdagens revisorer som ett led i en granskning av anslag som står till regeringens disposition. Uppdraget har bestått i att belysa och analysera den s.k. svenska förvaltningsmodellen.

Arbetet har utförts av fil.dr., Anders Lindbom, projektledare, doktorand Helena Wockelberg och fil.kand. Liv Hammargren, samtliga vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Rapporten överlämnades till revisorerna den 1 december 2000.

Rapporten består av tre delundersökningar och en sammanfattande diskussion. Helena Wockelberg har genomfört det huvudsakliga arbetet för den första delundersökningen om debatten om den svenska förvaltningsmodellen, Liv Hammargren för den andra om hur modellen enligt forskningen fungerar i praktiken och Anders Lindbom för den tredje som gäller en jämförelse med förhållandena i Danmark och Norge. Författarna svarar gemensamt för rapporten i sin helhet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Introduktion

Det talas i den förvaltningspolitiska debatten ofta om en ”svensk förvaltningsmodell”. I den här kunskapsbakgrunden, skriven för Riksdagens revisorers granskning av hur styrningen och kontrollen fungerar när regeringen själv fördelar pengar, ska vi försöka reda ut vad begreppet närmare innebär. Vari består denna ”förvaltningsmodell” och i vad mån är den ”svensk”, det vill säga särpräglad vid en internationell jämförelse? Det sammanhang vi arbetar i gör att ett fokus på centralförvaltningen är naturligt. Vi kommer således inte att gå in på förhållandet mellan stat och kommuner och liknande, utan inrikta oss på att diskutera relationen mellan regering, departement och ämbetsverk.

Här brukar tudelningen mellan departement och ämbetsverk framhållas. En internationellt sett ganska egenartad dualism råder i Sverige mellan departementen och ämbetsverken. De svenska ämbetsverken är ”självständiga”. Den juridiska grunden för självständigheten är regeringsformens paragraf 11:7 som stadgar att det är förbjudet för ett statsråd eller regeringen som kollektiv att bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett enskilt fall av myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller vid tillämpning av lag. I de flesta andra länder är sådan politisk styrning av förvaltningen däremot högst legitim.

Internationella jämförelser brukar också framhålla ett till ovan delvis relaterat svenskt särdrag: de svenska departementen är små. De är närmast att betrakta som ett slags stabsorgan för statsrådet. Deras huvudsakliga arbetsuppgift är att hjälpa honom eller henne att samordna, planera och utforma de viktigare riktlinjerna för ett politikområde. Den stora mängden löpande förvaltningsärenden antas hanteras av ämbetsverken. I alla förvaltningspolitiska läroböcker lyfts dock fram att eftersom också sådan löpande förvaltning handlar om fördelning av värden – något som enligt en välkänd definition är precis vad som karakteriserar ”politik” – så ägnar sig också förvaltningen åt politik. Mindre ofta poängteras att politiska institutioner som till exempel regeringen ägnar sig åt förvaltning. Regeringen fattar beslut i mängder av förvaltningsärenden och det är helt juridiskt korrekt.

Medan den första karakteristiken handlar om styrningsrelationen mellan statsråd och ämbetsverk handlar den senare om arbetsfördelningen mellan departement och ämbetsverk. Den senare är till skillnad från den förra inte närmare reglerad i den svenska författningen. Vi kommer i rapporten att återkomma till dessa två dimensioner av den svenska förvaltningsmodellen.

De kommer närmare att undersökas på tre olika sätt¹:

¹ Den här rapporten är en gemensam produkt. I praktiken har dock Helena Wockelberg genomfört det huvudsakliga arbetet med del 1, Liv Hammargren del 2 och Anders Lindbom del 3.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 2

1) En första delundersökning behandlar debatten om den svenska förvaltningsmodellen. Hur ser man från politiskt håll på relationen mellan politik och förvaltning? Hur definierar deltagarna i den parlamentariska debatten *den svenska förvaltningsmodellen*? Vidare ställs frågan om synen på den svenska förvaltningsmodellen har förändrats över tid.

2) En andra delundersökning har genomförts om hur den svenska förvaltningsmodellen – enligt forskningen – fungerar i praktiken. I vad mån och på vilket sätt styr regeringen förvaltningen?

3) I den avslutande och tredje delundersökningen ställs frågan hur *svensk* den svenska förvaltningsmodellen är. Skiljer den svenska förvaltningens funktionssätt sig i praktiken kraftigt från förvaltningen i andra länder?

Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion av resultaten i de tre delundersökningarna. I avsnittet undersöks också i vad mån det är något nytt att regeringen åtar sig förvaltningsuppgifter med ett särskilt fokus på rollen att fördela anslag.

Sammanfattningsvis är den här rapporten *inte* en undersökning av den svenska förvaltningsmodellens rättsliga sida,² utan en studie av dess politiska innebörd. Vi ägnar oss inte åt att tolka de rättsliga reglerna, utan studerar de föreställningar om dem som finns bland politiker och tjänstemän, samt analyserar undersökningar av hur relationen mellan regering/departement och ämbetsverken ser ut i praktiken.

Del 1

Debatten om den svenska förvaltningsmodellen

Inledning

Syftet med detta avsnitt är att empiriskt undersöka hur deltagarna i den parlamentariska debatten definierar ”den svenska förvaltningsmodellen”. Debatten lider av några intressanta brister som innebär att det går att ifrågasätta hur tydlig idén om vad man skulle kunna kalla en svensk förvaltningsmodell egentligen är. Bristerna är i huvudsak två. Den första är den förvånande avsaknaden av diskussion och ifrågasättande. Till exempel nämns ofta ”ämbetsverkens självständighet” som en del av den svenska förvaltningsmodellen, och då både som något internationellt unikt och som en månghundraårig tradition. Intresset för konstruktionens värde och potentiella konsekvenser kan dock inte anses vara i paritet med dess ständigt omtalade särprägel. Det unika och konstitutionellt ärvda diskuteras, enkelt uttryckt, inte alltid då det *borde* göras, till exempel då många andra delar av styrelseskicket är föremål för både debatt och reformer.

² För nyare genomgångar av de juridiska aspekterna se Statskontoret 2000:20, appendix 1, kapitel 1 och Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande 1997/98:KU25.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Den andra bristen visar sig då den debatt som finns att tillgå utsätts för kritisk granskning. En mindre smickrande men antagligen träffande beskrivning är att debattinläggen ibland har karaktären av ”önskelistor” snarare än av nyanserade försök att ta ställning till de värdekonflikter och svårigheter det principiella problemet rymmer. De kanske tydligaste exemplen på detta finner vi under 1990-talet. Diskussionen är vidare inte särskilt innovativ, även om deltagarna gärna använder just *sin* samtids speciella krav i argumentationen. Likheterna mellan till exempel 1910-talets och 1980-talets debatter är på denna punkt slående. Den konstitutionella debatten om relationen mellan politik och förvaltning verkar *alltid* ha förts i en kontext där den tekniska utvecklingen upplevs som snabb och den offentliga sfärens expansion som omfattande. Denna kritik kan möjligen betraktas som en smula ogenerös om vi är beredda att anamma ett synsätt som innebär att de problem som är förknippade med politikens implementering och skillnaden mellan politik och förvaltning i själva verket är tidlösa. Denna typ av insikt kommer dock inte till uttryck i det material som här studeras.

En studie som denna kan inte göra anspråk på att förklara *varför* diskussionen om relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen ser ut som den gör. Våra (oprövade) aningar om orsakssammanhangen kan dock hjälpa oss i sökandet efter mönster som ger en rimlig sammanfattande analys av debatten. Det mönster som ”de två bristerna” utgör kan delvis peka mot vad vi kan kalla ”tabuhypotesen”. Den svenska förvaltningsmodellen, som helig ko betraktad, går då inte att ifrågasätta utan höga kostnader av något slag. Om vi översätter dessa kostnader i makftermer kan vi anta att deltagarna i debatten formulerar versioner av den svenska förvaltningsmodellen utifrån strategiska överväganden.³ Tidigare forskning och denna studie indikerar det rimliga i detta antagande. Det visar sig till exempel att parlamentarisk position verkar ha en viss inverkan på hur man ser på relationen mellan den politiska sfären och förvaltningen.⁴

Explicita debatter där deltagarna själva identifierar att det är en ”svensk förvaltningsmodell” de diskuterar är ganska ovanliga i det undersökta materialet. Det är med andra ord sällsynt att dessa debattörer öppet och tydligt definierar ”den svenska förvaltningsmodellen”. Att studera ståndpunkter och argument i förvaltningspolitiska frågor ger oss dock en bild av vad man anser att den svenska förvaltningsmodellen rymmer. De debatter som här studeras handlar alla om *styrningsfrågor*, om hur och hur mycket den politiska sfären ska styra myndigheterna, och varför.

Två i sammanhanget centrala tidsperioder är föremål för analys. De genomgripande förändringarna av det svenska styrelseskicket, införandet av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

³ Detta synsätt har diskuterats av bland andra Moe 1989. En alternativ hypotes är att debattörerna *inte* betraktar förvaltningspolitiken i detta perspektiv, och att detta är anledningen till att problemet inte diskuteras särskilt utförligt. Här bör dock noteras, att en ickediskussion kan vara ett mycket lockande alternativ för den som är nöjd med rådande (makt)förhållanden. Problemet med kausal inferensdragning mellan vad som sägs och vad som tänks är i princip oundvikligt: vad som sägs är i dessa sammanhang vår bästa ledtråd till vad som tänks, men bör för all del inte oreflekterat framföras om belägg för det senare.

⁴ Wockelberg 1996, 1999.

demokrati och parlamentarism i början av förra seklet, genererade en omfattande författnings- och förvaltningspolitisk debatt. Här analyseras därför delar av ett större material från perioden 1900 till 1930.⁵ Vid tiden för det demokratiska och parlamentariska styrelseskickets *kodifiering*, det vill säga grundlagsreformen, stod dock förvaltningens roll i styrelseskicket långt ned på dagordningen i grundlagsdebatten. Denna period är därför (men också av utrymmesskäl) inte föremål för någon empirisk analys.⁶ Under den tid som förflutit sedan den nya grundlagen trädde i kraft har förvaltningspolitiska frågor diskuterats vid upprepade tillfällen. Dessa debatter har sin utgångspunkt i 1980-talets stora förvaltningspolitiska utredningar. Debatter under åren 1987–1998 analyseras därför här. Möjligheten att under en relativt kort tidsperiod följa jämförbara debatter leder till flera intressanta slutsatser.

Att studera förvaltningspolitiska debatter från två vitt skilda tidsperioder är särskilt intressant i detta sammanhang där diskussionen rör vad som påstås vara en ”tradition” eller historiskt framväxt norm. Vi kan genom att jämföra utsagor från respektive tidsperiod bilda oss en uppfattning om huruvida den svenska förvaltningsmodellen ges samma eller olika innehåll vid de båda tidpunkterna. En distinkt och tydlig bild av den svenska förvaltningsmodellen innebär att det verkligen finns en ”tradition” att referera till. En otydlig bild innebär dock motsatsen och ställer högre krav på att våra samtida politiker själva definierar modellen. Detta är en viktig insikt grundad i övertygelsen att frågor som rör styrelseskickets grundläggande struktur i en demokrati förtjänar de folkvaldas uppmärksamhet och tankemöda.

I undersökningen fokuseras förvaltningspolitiska debatter som förs på en generell nivå. Inlägg där till exempel en specifik myndighet diskuteras analyseras därmed inte, och inte heller debatter om förvaltningens roll inom sakområden där tydliga innehållsliga argument legitimerar en viss grad av politisk styrning. Detta innebär att debatter om försvarsmakten, utrikesförvaltningen, kyrkan, polisväsendet, de allmänna domstolarna och de statliga affärsverken och bolagen inte är föremål för analys.⁷ En ytterligare avgränsning gäller det interna urvalet av debattinlägg från respektive tidsperiod. Här

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

⁵ Den tidsmässiga avgränsningen 1900–1930 möjliggör analys av material strax före och efter den parlamentariska demokratins genomslag. Av utrymmesskäl presenteras endast de huvudsakliga slutsatser som kan dras om debattens innehåll och karaktär.

⁶ Vi bör dock här notera att det parallellt med den konstitutionella utvecklingen också genomfördes reformer på det förvaltningspolitiska området. Flera av dessa reformer rörde *styrningsformer*. Förvaltningspolitiken kom i större utsträckning att regleras i lag istället för i grundlag eller i verksinstruktioner och dylikt. Statstjänstemannalagen 1965 och Förvaltningslagen 1971 är exempel på en ny typ av normgivning. Statstjänstemannalagen innebar att statsmakterna avstod den faktiska regleringen av tjänstemännens löner och andra villkor genom att göra dessa frågor till föremål för kollektivavtal och därmed för förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagare inom den offentliga sektorn. Ambitionen att minska detaljstyrningen av förvaltningen framträder också, till exempel i diskussioner om programbudgetering.

⁷ Poängen med en sådan avgränsning utvecklas närmare i Wockelberg 1999, s. 9 ff. Möjligheten att dra några generella slutsatser om debatten utöver detta avgränsade område faller förstås bort. Genom att inte analysera debatten om affärsverken (för att nämna ett exempel) kan vi inte vara säkra på om den skiljer sig från den debatt som här studeras på fler punkter än den ovan nämnda (den ”innehållsliga” motiveringen till styrningsgraden).

gör uppdragets begränsning i tid och omfång det nödvändigt att välja strategiskt i syfte att illustrera debattens huvudsakliga karaktär.⁸

Metodmässigt är studien en kvalitativ innehållsanalys av den debatt som återges i riksdagstrycket, i form av propositioner, motioner, utskottsbetänkanden, interpellationer och enkla frågor samt inlägg i kammaren/kamrarna. Analysen av ståndpunkter och argument tar fasta på tre typer av utsagor, verklighetsbeskrivningar, värderande omdömen och handlingsrekommendationer. De kontextuella faktorer som ingår i analysen är i huvudsak tidsaspekten (när ett inlägg görs), avsändarnas ”partitillhörighet”⁹ samt i viss mån debattörernas parlamentariska ställning.

Ett nytt styrelseskick – den parlamentariska demokratin genombrott

Montesquieus maktodelningslära satte, som högsta konstitutionella mode, spår i 1809 års regeringsform. Lagstiftningsmakten delades dock på vissa punkter mellan riksdagen och kungamakten, ett avsteg från den klassiska åtskillnaden mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt. Vad gäller relationen mellan den exekutiva regeringsmakten och förvaltningsmyndigheterna var grundlagstexten ganska sparsmakad. Parlamentarismens genombrott gav regeringsmakten en ny roll, där ansvarigheten gentemot riksdagen var en viktig dimension. Demokratins genomslag med folksuveräniteten som riksdagens legitima grund fick därmed också konsekvenser för regeringsmakten. Parlamentarismen innebar också förändrade förhållanden internt i exekutiven. Statsrådets ställning gentemot kungamakten och förvaltningen förändrades. Förvaltningen framstod nu som regeringens arbetsredskap i högre grad än förut. Kraven på parlamentariskt ansvarsutkrävande skapade därmed ett större behov för regeringen att kunna styra förvaltningen.¹⁰

Under 1900-talets inledande decennier diskuterades den svenska förvaltningsmodellen som ett unikt fenomen. Vad som då åsyftades var *dualismen*, det vill säga gränsdragningen mellan den exekutiva maktens två delar, regeringen och ämbetsverken. Retoriskt var dualismen en allmänt omhuldad princip, men vad den egentligen innebar för regeringens möjligheter att styra ämbetsverken var omdiskuterat. Idén om regeringens behov av att styra konfronterades ständigt med idén om det önskvärda i att bevara självständiga ämbetsverk.

⁸ I Wockelbergs kommande avhandling om 1900-talets idédebatt på området har debatter identifierats utifrån ett omfattande och brett formulerat sökförfarande. Den empiriska kännedomen om den parlamentariska debatten är därmed relativt god. Resultaten är att betrakta som preliminära.

⁹ Observera dock att ”partierna” i början av 1900-talet var mer lösliga sammanslutningar än vad de är idag.

¹⁰ För en utförligare beskrivning av förvaltningens roll i 1809 års regeringsform, se Wockelberg 1999, s. 21 ff och där anförda referenser.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Konflikten mellan styrning och självständighet blev särskilt tydlig då de så kallade departementalkommitterade 1912 föreslog att ämbetsverken skulle flyttas in i departementen.¹¹ Den svenska förvaltningsmodellens arbetsfördelning måste enligt kommitterade betraktas som en ”utmärkande egenskap”.¹² Problemet var att chefer, enrådigt eller i kollegial form, hade beslutanderätt i förvaltningsärenden medan departementscheferna saknade denna kompetens. Styrningsmöjligheterna var enligt kommitterade tämligen begränsade och verkscheferna intog därmed en ”i stort sett oberoende ställning”.¹³ Arbete hade delegerats, men inte ansvar, och departementen hade inga reella möjligheter att styra ämbetsverken.¹⁴

Departementalkommitterade beskrev några klassiska styrningsproblem. Formuleringarna och problematiken känner vi väl igen från vår egen samtid. Man hävdade att departementen *saknade* den *fackkunskap* som behövdes i beredningsarbete och föredragningar, att dualismen i statsförvaltningen orsakade *onödigt dubbelarbete*, att självständiga ämbetsverk *försvårade* vad man kallade *”enhetlig och planmässig ledning”* av statsförvaltningen och att *samarbetet* mellan departement och verk, *brast*. I kommitterades argumentation finner vi också välkända tongångar. Mest uppenbar är idén om effektivitet och behovet av särskild, specialiserad kunskap. I betänkandet relaterades också den enskildes rättssäkerhet till problemen med slöseri med tid och resurser.¹⁵

En lösning på styrningsproblemen vore enligt kommitterade att öka departementschefernas kompetens, och att införa någon form av *ministerstyre*. Ett samlat inflytande hos en ansvarig minister gav möjligheter till ökad effektivitet och samordning. Ministerstyre hade dock enligt kommitterade flera uppenbara nackdelar. Tjänstemännens självständighet hotades. Vidare uppstod risken att stabiliteten i statsförvaltningen minskade eftersom växlingar i regeringsmakten fick större genomslag. Att självständigheten var sanktionerad i grundlagen talade också mot ett införande av ministerstyre.¹⁶ Kommitterade förordade därför istället att ”de centrala verken i allmänhet förenas med de statsdepartement, till hvilka de höra, och organiseras såsom beståndsdelar af dessa departement”.¹⁷ Vad kommitterade här försökte göra var att öka departementens styrningsmöjligheter samtidigt som ämbetsverkens självständighet bibehölls. Här finns vissa likheter med ambitionerna att samtidigt ”styra mer och styra mindre” i vår egen tid. Argumenten för självständigheten var rättssäkerhetsorienterade samt uttryck för idéer om det önskvärda i stabilitet och kontinuitet. Kommitterade var med största sannolikhet medvetna om förslagets radikalism vad gäller ämbetsverkens ställning och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹¹ Ett liknande förslag återkommer i debatten 1998, se nedan.

¹² Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 56.

¹³ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 56f, citat s. 57.

¹⁴ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 161 ff.

¹⁵ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 152 ff.

¹⁶ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 161 ff.

¹⁷ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 169.

bemödade sig om att försäkra att en ”inflyttning” inte hotade självständigheten.¹⁸ Inte ens med en generös tolkning kan vi dock hävda att kommitterade är särskilt övertygande på denna punkt. Argumentationen är helt enkelt bristfällig i betänkandet, som dessutom innehåller en vag formulering vilken öppnar för en ökad styrning av ämbetsverken utan att vi får några ledtrådar om omfattningen av denna styrning.¹⁹

Förslaget fick inget större gensvar i den politiska samtiden.²⁰ Chefen för justitiedepartementet kommenterade 1914 den hårda kritik som på vissa håll riktats mot departementalkommitterade, men tog själv inte explicit ställning. Konstitutionsutskottet ignorerade helt frågan, som dock omnämndes i kritiska ordalag i en till betänkandet fogad reservation.²¹ Nästan tio år senare, 1923, återkom förslaget i en motion där argumentationen i stort följde kommitterades. Meningsmotståndare i debatten delade inte motionens verklig-hetsbeskrivning, det vill säga bedömningen av departementens rådande behov av fackkunskap och det bristande samarbetet i statsförvaltningen. Man delade heller inte ståndpunkten att en inflyttning var möjlig utan att självständigheten, och därmed rättssäkerheten, hotades. Man kunde också, enligt motståndarna, se det hela som ett legitimitetsproblem. Ett ”inflyttat” verk ansågs inte ha samma tyngd som de då existerande. En central fråga var arbetsfördelningen, vad respektive nivå i styrelseskicket skulle syssla med. Det utskott som behandlade motionen tänkte sig en strikt uppdelning mellan politik och förvaltning. Ämbetsverken borde inte ha till uppgift att göra andra bedömningar än rent fackmässiga, och alltså inte avge allmänna omdömen eller bedömningar av ”lämplighet”. Alternativet till dualismen var enligt utskottslinjen ministerstyre, ett hot mot kontinuiteten i förvaltningen.²²

Försvaret av förvaltningsdualismen bottnade i uppfattningen om möjligheten, och det önskvärda i, att hålla isär de båda nivåernas arbetsuppgifter, alltså i idén om en tydlig arbetsfördelning. Ämbetsverken skulle stå för ”fackkunskap” och den politiska sfären för andra typer av omdömen. Samma tema, arbetsfördelningen, och samma utmaning av självständigheten återkom i debatter om ämbetsverkens deltagande i beredningsfasen. Här konfronterades regeringens styrningsbehov och handlingskraft med ämbetsverkens uppgift som kunskapsproducent. I sak diskuterades huruvida grundlagen skulle tolkas som att ämbetsverken alltid skulle höras i denna fas av beslutskedjan, eller om departementscheferna själva kunde välja när och vilka verk man vände sig till. Argumenten för en ökad flexibilitet och därmed ökat handlingsutrymme för enskilda departementschefer grundades i en kritik av ämbetsverkens bidrag och mot förfarandets ineffektivitet. Motståndet mot att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹⁸ Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 172 ff.

¹⁹ Det heter att verkens beslutanderätt inte får hindra departementscheferna från att ha ”ett tillräckligt inflytande å ärendenas handläggning inom verken”. Vad som avses med ”tillräckligt inflytande” preciseras inte. Se Departementalkommitterades betänkande, allmän del, s. 173.

²⁰ Detta har tidigare konstaterats av bland andra Söderlind och Petersson 1988, s. 66 f.

²¹ Prop:79 1914, KU:15 1914. Se också FK:50(d) 1914 s. 12 ff och AK:57(d), s. 5 ff.

²² Mot. FK:66 1923, FK andra TfU:5 1923 samt FK:20(d) 1923: s. 38 ff.

öka departementschefernas inflytande var dock starkt. Försvaren av *status quo* argumenterade utifrån ståndpunkten att man inte på förhand kunde veta vilka upplysningar som var viktiga och att departementscheferna därmed inte kunde tillåtas välja bort vissa ämbetsverks bidrag.²³

Motståndarna satte här en uppfattning om ”bra kunskap” före ”snabb” och värderade ämbetsverkens bidrag högre än de som ville ge regeringens inflytande över processen större utrymme. Möjligen har denna konflikt sin grund i olikartade kunskapssyner. Vi kan dock också förstå dessa resonemang som en diskussion om makt, där mer pragmatiska motiv är centrala för debattörerna. Sådana motiv är ofta svåra att belägga empiriskt. Det är ytterst ovanligt att debattörer ger explicita uttryck för egenintressen. Däremot finns det exempel där man öppet diskuterar saken *som* en maktfråga. En intressant distinktion är i detta sammanhang den mellan ämbetsverkens självständighet som ett ideal och deras funktion i praktiken. Idén om självständiga ämbetsverk som en motvikt till regeringsmakten värderades högt, men konstruktionen ansågs brista i praktiken eftersom ämbetsverken gick makthavarnas ärenden. Självständigheten villkorades här med en idé om att ämbetsverken måste vara representativa i relation till folkviljan.²⁴

Tydliga ”partipolitiska” linjer var ovanliga i debatten under denna tidsperiod. Ett undantag är en diskussion om ministerstyre som konstitutionsutskottet initierade 1914. Vad som diskuterades var enskilda departementscheferns rätt att utan att först få ett ärende behandlat i statsrådet använda sig av uttrycket ”på nådigaste befallning” då de vände sig till ämbetsverken. I debatten fanns olika uppfattningar om vad som var att betrakta som styrning, och därmed som problematiskt i förhållande till ämbetsverkens självständighet.

Högerledamöter menade att om enskilda statsråd själva använde sig av ”på nådigaste befallning” ägnade de sig åt grundlagsvidrigt *ministerstyre*. En risk att dessa då handlade mot regeringsmaktens egentliga avsikter uppstod. Utan förankring i statsrådet saknades protokoll, vilket försvårade kontroll och ansvarsutkrävande. Tjänstemännens reaktioner på självsvåldig styrning från enskilda statsråd kunde bli ett problem. Denna typ av *ministerstyre* ansågs också hota medborgarnas fri- och rättigheter samt stabiliteten och kontinuiteten i förvaltningen. I vänsterlägret gjordes en helt annan bedömning av de enskilda statsrådets handlingsutrymme, *de facto* och normativt. Att begära upplysningar som enskilt statsråd kunde knappast vara ministerstyre, och att använda uttrycket ”på nådigaste befallning” var bara en tillämpning av den formella regleringen av regeringsmakten. Ett centralt argument för att enskilda ministrar skulle slippa ta vägen via statsrådet var regeringsmaktens

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

²³ Mot. AK:208 1905, AK fjärde TfU:29 1905 samt AK:56(d) 1905, s. 51 ff.

²⁴ Den drivande debattören är i denna fråga den i dessa sammanhang så flitige Carl Lindhagen som gjorde flera inlägg åren 1911, 1920 och 1923. Lindhagen är kritisk till vad han formulerar som ett slags kollapsad maktodelningstanke, där ämbetsverken misslyckas med att balansera den politiska makten och istället går dess ärenden. År 1920 utgör dock ett undantag. Då är Lindhagen optimistisk över parlamentarismens införande och menar att motsättningen mellan regeringsmakten och ämbetsverken är överspelad. Se AK:5(i) 1911, s. 40 ff och AK:10(d) 1911, s. 5 ff; mot. FK:223 1920, KU:31 1920, FK:36(d) 1920, s. 72 ff samt AK:41, s. 39 ff; mot. FK:162 1923, KU:12 1923, FK:18(d) 1923, s. 3 ff samt AK:18(d) 1923, s. 29 ff.

handlingskraft. Några debattörer försökte avdramatisera själva företeelsen ministerstyre genom att betrakta detta som "delegering", vilket var en vanlig företeelse i andra länders styrelseskick. Andra typer av kontakter mellan departement och verk fick illustrera det rådande styrelseskicket. Muntliga kontakter hade till exempel blivit vanliga.²⁵

En liknande diskussion om vad som ska betraktas som styrmedel i relationen mellan departement och verk finner vi i debatten om informella kontakter 1987 (se nedan). Vår samtids diskussioner om *normgivningens precision*, till exempel om ramlagar och mål- och resultatstyrning, har dock endast undantagsvis en motsvarighet under 1900-talets början.²⁶ Hur man skulle styra förvaltningen diskuterades i stor utsträckning i relation till frågan om vilken typ av tjänstemän som var att föredra. I vad som på annat håll identifierats som "rekryteringsdebatten" blir detta tydligt.²⁷

En allmänt utbredd kritik mot ämbetsmännen och förvaltningen som en konservativ kraft fanns hos många vänsterdebattörer under tidsperioden. Frågan om lämpligheten och behovet av att utbilda ämbetsmännen i social etik och humanism diskuterades. I debatten gjordes explicita kopplingar mellan makt- och organisationsfrågor, och långtgående förändringar på området föreslogs. Till exempel föreslogs införandet av folkvalda tjänstemän och ett slags lagstadgad plikt och rätt för tjänstemän att anmärka på fel och brister. Detta är vad vi idag skulle kalla *whistle blowing*, eller i författningstermer meddelarfrihet. Vissa av debattinläggen visar med önskvärd tydlighet att vi när vi diskuterar ämbetsverkens självständighet måste precisera frågan genom tillägget självständighet *gentemot vad?* Några av de förslag som diskuterades syftade visserligen till en relativt stor självständighet gentemot överordnade nivåer i styrelseskicket. Den självständiga rollen var dock starkt villkorad av en annan norm, den som ger förvaltningen rollen som folkviljans förverkligare. Ämbetsverken levde dock inte upp till idealet utan var snarare folkets fiende. Genom utbildning och genom en intim kontakt med folket självt (till exempel genom direkta val) kunde situationen förbättras.²⁸

De konkreta reformförslagen fick inget brett stöd i riksdagen. Många av inläggen präglades av en motvilja mot att närmare reglera dessa frågor och förespråkade istället flexibilitet och ett stort handlingsutrymme för regeringsmakten.²⁹ Frågor som meddelarfrihet, etik och utbildning diskuterades också i debatten 1998. Den dominerande uppfattningen var också då att man inte borde reglera området närmare (se nedan).

²⁵ KU:31, memorial, 1914, FK:67(d) 1914, s. 8 ff samt AK:75(d) 1914, s. 34 ff.

²⁶ Lagspråkets kvalitet och behovet av förenkling förespråkades i en motion 1920. Förslagen vann föga gehör. Den juridiska terminologin ansågs nödvändig och oundviklig, eller som en av debattörerna uttryckte det "man kan icke skriva lagar på samma sätt som man skriver romaner". AK:43(d) 1920, s. 51. Se vidare mot. AK:213 1920, AK första TfU:8 1920 samt AK:43(d) 1920, s. 42 ff.

²⁷ En mer ingående analys av denna debatt finns i Wockelberg 1999. Stycket om styrning genom rekrytering bygger på denna undersökning. Här redovisas främst slutsatserna.

²⁸ Se Wockelberg 1999, s. 48 ff och där anförda referenser.

²⁹ Wockelberg 1999.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

I debatten om departementalkommitterades förslag rörde diskussionen som vi sett ovan en inflyttning av ämbetsverken i departementen. Under perioden debatterades också en motsatt rörelse, en "utflyttning" i samband med införandet av en högsta förvaltningsdomstol, Regeringsrätten 1909. Om man betraktar beslut som korrigeras i besvärprocesser som en typ av normgivning eller styrning "i efterhand" innebar utflyttningen att politikens överhöghet på vissa områden utmanades. Med införandet av en högsta administrativ domstol följde därmed en potentiell omfördelning av tolkningsföreträdet.

Till en början handlade debatten om kompetensuppdelningen mellan regeringen och Regeringsrätten. Diskussionen rörde bland annat vilken typ av korrigeringar som borde delegeras från den politiska sfären – hur *arbetsfördelningen* mellan regeringen och Regeringsrätten skulle se ut. Distinktionen mellan juridisk och materiell och mellan formmässig och innehållslig tolkning var här central. Oenighet rådde om vilken typ av prövning som borde vara politikens primat. På 1920-talet blev ämbetsverkens roll i sammanhanget aktuell. Om dessa kunde anses lämpliga som besvärinstans rådde det delade meningar om. Förespråkarna för att minska antalet instanser och nöja sig med ämbetsverken samt Regeringsrätten anförde effektivitet som sitt främsta argument, eller åtminstone som ett värde som gick att kombinera med en tillfredsställande grad av rättssäkerhet. Motståndare i båda kamrarna ansåg dock inte att två instanser räckte, eller att ämbetsverken var lämpade att pröva sina egna beslut. Diskussioner om vilken *ledningsmodell* som var att föredra om ämbetsverken fungerade som besvärinstans uppstod också. Enrådighetsmodellen förespråkades av vissa, då med ekonomisk effektivitet som främsta argument, den kollegiala modellen ansågs helt enkelt dyrare. Motståndarna ansåg dock att en enrådig chef fick för stort inflytande och att rättssäkerheten därmed var hotad.³⁰

Vi kan konstatera att de frågor som diskuterades och det sätt på vilket diskussionen fördes uppvisar flera likheter med den moderna debatten om relationen mellan regeringen och myndigheterna. En viktig slutsats är att debatten rymde en konflikt mellan regeringens behov att styra och idén om självständiga ämbetsverk. Oenigheten rörde bland annat vilken typ av styrsignaler som kunde anses förenliga med "den svenska förvaltningsmodellen", som när den definierades beskrevs som självständiga ämbetsverk och frånvaro av ministerstyre.

Försvaret av den svenska förvaltningsmodellens duala struktur grundades i uppfattningen om en lämplig arbetsfördelning mellan politik och förvaltning.

³⁰ Se KU:4, memorial, 1904, FK:34(d) 1904, s. 2ff och AK:39(d) 1904, s. 3 ff; prop:37 1908, KU:10 1908, FK:10(d) 1908, s. 18ff, FK:42(d) 1908, s. 16 ff samt AK:51(d) 1908, s. 59 ff; prop:11 1909, LU:15 1909, FK:8 1909, s. 12 samt AK:21 1909, s. 6; mot. AK:90 1910, FK andra TfU:31 1910, AK andra TfU:42 1910, FK:34, s. 66 samt AK:42, s. 55; AK:18(i) 1910, s. 2 ff och AK:32(d) 1910, s. 1 ff; prop:287 1913, LU:39 1913, FK:40, s. 32 samt AK:57, s. 79; prop:8 1925, mot. FK:127, 128 1926, mot. AK:218, 281 1926, sammansatta stats- och lagutskottet:4 1926, FK:10(d) 1926, s. 3 ff samt AK:10(d) 1926, s. 43 ff. För debatten om *instansordningen* se: mot. FK:35 1922, FK första TfU:12 1922, AK femte TfU:9 1922, FK:30(d) 1922, s. 28 ff samt AK:48, s. 114; prop:121 1924, mot. FK:279, 280 1924, statsutskottet:128 1924, FK:44(d) 1924, s. 30 ff samt AK:43, s. 64; prop:96 1925, första lagutskottet:23 1925, FK:24 1925, s. 8 samt AK:27 1925, s. 6.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Ämbetsverkens roll och prestationsförmåga som förmedlare av kunskap och förverkligare av de politiska intentionerna kritiserades dock. Myndigheternas representativitet och lyhördhet för folkviljan diskuterades också på ett mer övergripande plan, och i denna diskussion identifierades ämbetsverken ibland som en önskvärd motvikt till regeringsmakten. I sammanhanget debatterades vidare tjänstemännens roller, utbildning och etik. Frågan om myndigheternas ledning var också föremål för viss diskussion.

Den utmaning av modellen som departementalkommitterades förslag om att flytta in ämbetsverken i departementen utgjorde vann ytterst begränsat gehör. Ingen gav explicit uttryck för att modellen borde avskaffas. Det är dock uppenbart att debattörerna inte var överens om vad denna allmänt omhuldade konstruktion innebar i relation till regeringens styrningsutrymme och olika styrningsformer. Vi kan möjligen dra slutsatsen att enigheten om modellens förtjänster i förhållande till andra mål och värden var skenbar. En sådan tolkning bygger på insikten att det är lätt att vara överens så länge man inte närmare preciserar vad man är överens om, en slutsats som återkommer också i analysen av den moderna förvaltningspolitiska debatt vi nu ska studera närmare.

Förvaltningspolitisk debatt 1987–1998

Lite tillspetsat kan vi hävda att det åren efter grundlagsreformen pågick en ”kamp om förvaltningspolitiken” mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Socialdemokraterna associerades med byråkratins negativa sidor, den offentliga sektorn hade blivit ”ofantlig”. Till effektivitetsproblemen lades också en demokratisk dimension. Såväl medborgare som folkvalda hade fått längre till makten, vilken fallit i händerna på en växande tjänstemannaklass. Att socialdemokraterna 1976 för första gången på över 40 år befann sig i opposition förklaras i vissa analyser delvis av antibyråkratiska yttringar i kombination med den ideologiska högervågen.³¹ De borgerliga partierna ägnade bland annat sitt regeringsinnehav åt att skaffa sig en förvaltningspolitik. Ett konkret uttryck för detta var det idoga utredande som kommit att prägla den moderna debatten i stor utsträckning. Förvaltningsutredningen är här det inlägg som satt tydligast spår i samtida debatt.³² Förvaltningspolitiken blev ett viktigt inslag då socialdemokraterna återerövrade regeringsmakten 1982. Den socialdemokratiska regeringen nöjde sig inte med att utarbeta ett förvaltningspolitiskt program, också organisatoriskt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

³¹ Se Wockelberg 2000, s.15 ff och där anförda referenser.

³² De analyser och tolkningar som presenteras i huvudbetänkandet, SOU 1983:39, satte tydliga spår i till exempel den så kallade Verksledningskommitténs arbete (SOU 1985:40) och i det stora förvaltningspolitiska beslutet 1987, se Wockelberg 1996.

markerades områdets vikt genom att ett särskilt departement, Civildepartementet, inrättades.³³

Den moderna förvaltningspolitiska debatten har kretsat kring frågor om den politiska styrningen av förvaltningen och om de värden som enligt debattörerna är centrala i dessa sammanhang. Trots att just normativa aspekter på en lämplig kompetens- och arbetsfördelning mellan politik och förvaltning diskuteras, är det sällan som debattörerna utvecklar sina ståndpunkter i de potentiella värdekonflikter som kan uppstå. Tydliga uppfattningar om vilka arbetsuppgifter som är ”politiska” till sin natur, eller omvänt implementerande, framförs sällan, även om vi kan ana att just sådana uppfattningar ligger till grund för idéer om en lämplig arbetsfördelning.

De konstitutionella förutsättningarna för styrning är större än man tror. Förvaltningsutredningens försök år 1983 att ange en ny ton

Förvaltningsutredningen beskrev 1983 den förhärskande föreställningen om den svenska förvaltningsmodellen som en *missuppfattning*.³⁴ Slutsatsen grundades i en bedömning av vad den politiska sfären fick styra och hur styrningen fick gå till. I fokus för argumentationen i denna del stod RF 11:7³⁵ och frågan om hur informella kontakter mellan departement och myndigheter skulle betraktas.

Vad gällde grundlagsstadgandet om myndigheternas självständighet påpekade utredningen att området för denna handlingsfrihet var tämligen begränsat och inte omfattade organisatoriska eller administrativa förhållanden. Något hinder att styra via generella föreskrifter fanns inte heller. Praxis förväxlades enligt utredningen med de egentliga konstitutionella förutsättningarna. Det utredningen här gjorde var sammanfattningsvis att påminna om att RF 11:7 inte var ett generellt förbud för regeringen att styra i enskilda förvaltningsärenden, utan i en viss typ av sådana. Samma typ av missuppfattning gällde de *informella kontakterna* mellan departement och myndigheter. Att informellt förmedla en ståndpunkt var varken olagligt eller för den delen ovanligt. Utredarna påpekade vidare att denna typ av signaler inte kunde betraktas som rättsligt bindande.³⁶

Relationen mellan regeringen och förvaltningen bestämdes dock inte enbart av de konstitutionella förutsättningarna. Flera omständigheter bidrog till att förvaltningen kunde agera relativt självständigt. ”Ostyrbarheten” orsakades delvis av en ovilja att styra, delvis av en bristande förmåga att göra det.

³³ Wockelberg har utvecklat hypoteser om varför Civildepartementet inrättades. Departementsreformen betraktas här som resultatet av ett strategiskt spel på främst den interna arenan och väljararenan. Se Wockelberg 2000, s. 15 ff.

³⁴ SOU 1983:39, s. 95 ff.

³⁵ Paragrafen lyder: ”Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.”

³⁶ SOU 1983:39, s. 98 ff.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

Vidare hade den offentliga sektorns expansion medfört delegering och nya styrformer som *ramlagar* och *rambudgetering* där myndigheternas roll blev en annan än rent verkställande. En ytterligare faktor var tjänstemännens ökade oberoende av staten, arbetsrättsligt och genom ökad specialisering och professionalisering. Impulser utifrån, genom lekmannamedverkan och organisationer, från kommuner och marknaden, påverkade enligt Förvaltningsutredningen också förvaltningens självständighet.³⁷

Utredningen sammanfattade läget som att regeringsformens grundläggande legitimitetsprincip, folksuveräniteten, inte slagit igenom i praktiken. Problembeskrivningen kunde vara hämtad från departementalkommitterades betänkande från 1900-talets början – ansvar hade inte delegerats i paritet med den beslutskompetens som flyttats från den politiska sfären. Regeringens styrande funktion, lekmannastyrelserna i verken och utövandet av föreskriftsmakten präglades av osäkerhet. Vi anar här en kritik mot vad som kan kallas politikens abdikering. De konstitutionella missuppfattningarna, liksom den medvetna underlåtenheten att styra, kunde rättas till genom att riksdag och regering återtog sin beslutskompetens. Detta kunde ske genom att delegering återtogs, genom att det politiska inslaget förflyttades till myndighetsledningarna eller att styrning överläts till marknaden. Utredarna markerade dock att de var medvetna om att det i dagens samhälle var oundvikligt att decentralisera verksamheter av effektivitetsskäl.³⁸

Debatten om den förvaltningspolitiska propositionen 1987

Den tolkning av regeringens styrningsutrymme som Förvaltningsutredningen lanserat fick stort utrymme i debatten 1987. I en omfattande förvaltningspolitisk proposition anslöt sig den socialdemokratiska regeringen till Verksledningskommitténs ställningstaganden, som i stora delar överensstämde med Förvaltningsutredningens.³⁹ En liknande argumentation finner vi också hos vänsterpartiet kommunisterna som dock ännu starkare ville betona det politiska styrningsbehovet.⁴⁰ Bland de borgerliga partierna fanns större skepsis.

Utgångspunkten var här snarare ämbetsverkens självständighet som en del av den svenska förvaltningsmodellen än regeringens styrningsbehov. Moderaterna och centern ansåg inte att något outnyttjat styrningsutrymme fanns, och heller inte att det borde finnas. Den svenska förvaltningstraditionen beskrevs av moderaterna som ”självständiga myndigheter, relativt klara ansvarsförhållanden och en tradition av kunniga och lojala ämbetsmän samt en offentlighetsprincip som har syftat till att garantera insyn och kontroll”. Folkpartiet avvek från den borgerliga linjen i så måtto att man i likhet med

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

³⁷ SOU 1983:39, s. 63 ff.

³⁸ SOU 1983:39, s. 95 f.

³⁹ Prop. 1986/87:99, s. 24 ff. Verksledningskommittén påpekade dock att man vid kontakter avseende det område som regleras i RF 11:7 måste iakta stor försiktighet, se SOU 1985:40, s. 91 ff.

⁴⁰ Mot. 1986/87: K 112, KU 1986/87:29, s.48.

vänsterpartierna betonade regeringens styrningsbehov istället för ämbetsverkens självständighet.⁴¹

I detta sammanhang blir det centralt hur debattörerna formulerade sin syn på arbetsfördelningen mellan den politiska sfären och förvaltningen. Här fanns i huvudsak tre ståndpunkter. De borgerliga partierna betonade en strikt gränsdragning mellan politiskt beslutsfattande och implementering, mellan ”politik och förvaltning”⁴² medan vänsterpartiet kommunisterna avvisade en sådan distinktion som omöjlig och otidsenlig. Förvaltningen var alltid politisk, den viktiga frågan var hur det politiska inslaget i myndigheterna utformades.⁴³ Den socialdemokratiska regeringen intog en tredje, mer problematiserad och samtidigt otydligare position. Ämbetsverkens roll i svensk förvaltningstradition var *både* självständig *och* underordnad regeringen. Arbetsfördelningen i beslutskedjan beskrevs som att myndigheternas roll var i grunden utförande, men hade förändrats så att förvaltningen också ägnade sig åt helt andra typer av uppgifter, åt ”centrala politiska avvägningar”.⁴⁴

Synen på vilken som var förvaltningens uppgift framträdde, till viss del uttalat, också i diskussioner om olika styrmedel. *Ramlagstiftningens* förtjänster hyllades av socialdemokraterna, givet att de politiska intentionerna formulerades tydligt. Ambitionen var att styra *mer*, genom tydliga *mål*, men *mindre* genom att delegera beslut om *medel* till myndigheterna.⁴⁵ De borgerliga partierna var däremot uttalat negativa till denna typ av styrning eftersom man ansåg att den delegerade beslutsmyndighet till förvaltningen utan att ge några precisa instruktioner om hur denna skulle användas. Rättssäkerhet var ett centralt argument i de borgerliga partiernas argumentation för en strikt implementerande förvaltning.⁴⁶

En annan stötesten var om *informella kontakter* borde förekomma i relationen mellan departementen och myndigheterna. Här är det tydligt att konflikten bottnade i huruvida dessa kontakter var att betrakta som styrning – och därmed problematiska i förhållande till ämbetsverkens självständighet och och förbudet mot ministerstyre – eller ej. Socialdemokraterna och folkpartiet gick här på utredningslinjen, informella kontakter var att betrakta som informationsutbyte och inte som styrning.⁴⁷ Moderaterna och centern intog dock den motsatta ståndpunkten. Båda partierna gjorde i denna diskussion inlägg som kan tolkas som att de uppfattade regeringens proposition på denna punkt som en strävan att införa ministerstyre. Till exempel påpekade moderaterna att enbart formella och *kollektiva* regeringsbeslut var tillåtna.

⁴¹ Se mot. 1986/87: K 109 (fp), 113 (c) och 115 (m), 1986/87: KU 1986/87:29 s. 47 ff samt prot. 1986/87: 122 (d). Citatet är från prot. 1986/87: 122 (d), s. 4.

⁴² KU 1986/87:29, s. 47f, mot. 1986/87: K 113 (c), 115 (m) samt prot. 1986/87:122(d), s. 4 ff.

⁴³ Mot. 1986/87: K 112, prot. 1986/87: 122(d), s. 13 ff.

⁴⁴ Prop. 1986/87:99, s. 14 ff, 24 ff. Citat s. 16.

⁴⁵ Styrningsformer diskuteras genomgående i propositionen, se dock särskilt prop. 1986/87:99, s. 9ff, 16ff, 28ff och 34ff.

⁴⁶ KU 1986/87:29, s. 49 (gemensam reservation m, fp och c).

⁴⁷ Prop. 1986/87:99, s. 27 ff, prot. 1986/87:122(d), s. 29, 32.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

Centern hävdade att informella kontakter borde undvikas ”även om det kan innebära att departementschefer känner sig frustrerade av att deras maktbefogenheter är kringskurna vad gäller förvaltningsbeslut i enskilda fall”.⁴⁸

Den socialdemokratiska regeringens ambition var att minska detaljstyrningen av förvaltningen till förmån för långsiktig, planerande styrning.⁴⁹ En arbetsfördelning där beslutsmyndighet delegerades kunde kompletteras av lämpliga vägval i andra styrningsfrågor. *Myndigheternas ledningsmodell* blev därmed av stort intresse. Kopplingen mellan ledningsmodeller och ramlagstiftning var explicit, denna typ av styrning var både nödvändig och önskvärd men lämnade myndigheterna med reell normgivningsmakt. Som ett komplement till den direkta styrningen skulle myndigheterna därför förses med beslutande lekmannastyrelser. Dessa skulle bestå av folkvalda från olika nivåer då dessa ansågs tillföra ”områdeskunskap” och ”allmänt medborgerligt omdöme”. På så sätt kunde myndigheternas professionella kunskap kompletteras.⁵⁰

Det är inte helt uppenbart hur synen på lekmännens bidrag ska förstås, i klarspråk hur ”politiskt” det ska tolkas. I en diskussion om att styrelserna inte borde ha något inflytande över myndigheternas remissvar varnade regeringen för att politiska och andra intressen kunde inverka negativt på förvaltningens sakliga bedömningar. Vad gäller de områden där styrelserna skulle ha beslutanderätt (föreskrifter riktade till allmänheten, kommuner, landsting, företag och enskilda samt beslut om anslagsframställningar och verksamhetsberättelser) uttrycktes ingen oro över politisering eller särintressenas genomslag.⁵¹ Den kunskap och det omdöme som lekmännen skulle bidra med, och varför detta, får vi förmoda, skulle vara oproblematiskt i förhållande till de övriga demokratiska beslutsnivåerna, utvecklades inte i propositionen. Regeringen preciserade sig dock vad gäller de folkvaldas närvaro i styrelserna såtillvida att dessa inte skulle vara parlamentariskt sammansatta, och alltså inte ”politiska” i den meningen. Argumentet var här att oppositionella ledamöter då kunde bli ett problem för regeringens styrning. I detta sammanhang definierades vidare ett av inslagen i ”svensk förvaltningstradition” som ”bred folklig förankring”.⁵²

En parlamentarisk modell förespråkades dock av vänsterpartiet kommunisterna, som vidare tog kraftigt avstånd från propositionens förslag om korporativ intressebalansering i styrelser på vissa områden.⁵³ Kompletterande styrning genom lekmannastyrelser godkändes inte av moderaterna eller folkpartiet, som istället föredrog en ensamt beslutande och ansvarig chef. Det är tacksamt att kontrastera socialdemokraternas argumentation om ledningsmo-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

⁴⁸ KU 1986/87:29, s. 48f, mot. 1986/87: K 113(c), 115 (m). Citatet är från mot. 1986/87: K 113, s. 1.

⁴⁹ Prop. 1986/87:99, s. 33.

⁵⁰ Prop. 1986/87:99, s. 82 ff, citat s. 88.

⁵¹ Prop. 1986/87:99, s. 82 ff.

⁵² Prop. 1986/87:99, s. 21.

⁵³ Mot. 1986/87:K112, KU 1986/87:29, s. 55, prot. 1986/87:122(d), s. 13 ff.

deller med moderaternas. Beslutande styrelser var enligt moderaterna olämpliga *just* på grund av att myndigheterna ibland fattade beslut av politisk art, och just för att beslut om anslagsframställningar var av stor vikt. Huvudargumentet var klara ansvarsförhållanden, vilka bäst kunde åstadkommas genom att man valde enrådhetsmodellen.⁵⁴ Centerpartiet var något vagt vad gällde myndighetsledningarna, och uttryckte kritik mot regeringens förslag som ansågs utvecklat.⁵⁵

Den förvaltningspolitiska debatten kring riksdagsbeslutet 1987 är i sammanhanget relativt utförlig vad gäller de principiella ställningstaganden som debattörerna framför som sina huvudsakliga argument. Socialdemokraterna, i regeringsställning, stod för de mest omfattande inläggen. Kritik riktades från övriga riksdagspartier mot regeringens resonemang, mot vad som uppfattades som en vaghet, eller glidning, mellan en ökad politisk styrning och en bevarad självständighet för myndigheterna. Socialdemokraterna ville dock skilja mellan att styra mer, och tydligare, vad gäller verksamheternas mål och mindre vad gäller medlen för utförandet. Distinktionen bemöttes dock med skepsis, tydligast hos de borgerliga partierna. Framför allt moderaterna och centern betonade skillnaden mellan politiska beslut och implementering, och drog därav slutsatsen att den politiska styrningen borde vara precis (ej i form av ramlagar) och formell, vilket möjliggjorde självständiga myndigheter som ägnade sig åt i huvudsak implementering. Att beslutskompetens av politisk art delegerades till myndigheterna kunde inte enligt de borgerliga partierna motivera att den demokratiska kontrollen av detta beslutsfattande skedde genom lekmannastyrelser med beslutskompetens. Socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisterna intog den motsatta ståndpunkten. I denna diskussion framträdde tydligt hur debattörerna kopplade samman frågan om arbetsfördelning med synen på olika styrningsinstrument.

Frågan om regeringens styrningsutrymme och om informella kontakter som styrning eller information illustrerar två huvudpositioner i frågan om vad den svenska förvaltningsmodellen kan rymma. Tydligast opponerade sig här centerpartiet och moderaterna mot vad som uppfattades som en omtolkning av relationen mellan regeringen och myndigheterna.

De borgerliga regeringsåren på 1990-talet

I regeringsställning var de borgerliga partiernas retoriska anslag annorlunda än i debatten 1987. I den förvaltningspolitiska propositionen 1994 valde den borgerliga regeringen att utgå från regeringens situation istället för betoningen av en svensk förvaltningstradition med självständiga ämbetsverk och en klar arbetsfördelning eller "boskillnad" mellan politik och förvaltning. Denna förändring bör, med tanke på den typ av material som här analyserats, betraktas som en gradskillnad snarare än som belägg för att de borgerliga parti-

⁵⁴ KU 1986/87:29, s. 52ff, mot. 1986/87: K 111 (fp), 115 (m).

⁵⁵ Mot. 1986/87: K 113 (c). Bertil Fiskesjö (c) menade att hantera propositionen var som att "boxas med en amöba – det är svårt att träffa och om man träffar så känner man inte riktigt av det." Se prot. 1986/87:122(d), s. 10.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

erna skulle ha bytt ståndpunkt. Diskussionen om regeringens möjligheter att styra och de behov nya förutsättningar skapat illustrerar detta. Vad gäller det förstnämnda är det intressant att notera att regeringen tog fasta på RF 1:6, det vill säga att regeringen ska styra riket, ansvarig inför riksdagen, och RF 11:6 – att myndigheterna lyder under regeringen. I debatten 1987 hade man istället framhållit RF 11:7 om självständighet i myndighetsutövning och explicit och utförligt förordat de formella styrningsformerna framför de så kallade informella kontakterna. Denna argumentation hade nu fallit bort. Man konstaterade istället kort att regeringen ”inom ramen för regeringsformen och riksdagens beslut har...att bedöma hur och i vilken utsträckning den vill styra förvaltningen.”⁵⁶ I regeringsställning valde de borgerliga partierna alltså att betona en *annan* del av det konstitutionella ramverk som har relevans för relationen mellan regeringen och myndigheterna än vad de gjorde 1987. Konstitutionsutskottet nämnde dock RF 11:7 i sin diskussion om regeringens styrning och myndigheternas självständighet.⁵⁷

Vad regeringen efterlyste var en starkare, tydligare och mer *direkt styrning* av myndigheterna än vad som vid denna tidpunkt förekom. Argumenten för detta hämtades ur en verklighetsbeskrivning där regeringens behov av flexibilitet och anpassning var huvudteman. Mål- och resultatstyrning, en fortsatt delegering av ansvar för ekonomi, inre organisation och rekrytering samt de krav Europaintegrationen ställde på styrning och samordning var de huvudsakliga omständigheter som regeringen anförde som argument för en ökad styrning av förvaltningen. Här finns flera likheter med den socialdemokratiska linjen i debatten 1987. Ett slags ”styra mer och styra mindre-resonemang” fördes i diskussionen om fortsatt delegering kombinerad med tydligare styrningssignaler.⁵⁸

Socialdemokraternas argumentation hade sedan 1987 förändrats på samma punkt som de borgerligas, det vill säga vad gällde frågan om regeringens styrningsutrymme. I opposition fokuserade nu socialdemokraterna en svensk förvaltningstradition av självständiga myndigheter och frånvaro av ”ministerstyrning”. Man tolkade regeringens förslag som en strävan mot ökad ministerstyrelse, och skrivningen om regeringens behov av att styra ”strategiskt, samordnat och effektivt och utan omväg eller fördröjande förhållanden” (det vill säga direkt, förf. anm.) som ett bevis för detta.⁵⁹

I debatten kopplades frågan om regeringens styrningsbehov explicit till valet av *ledningsmodell*.⁶⁰ Regeringen förordade här enrådig verksamhet som huvudalternativ.

⁵⁶ Prop. 1993/94:185, citat s. 9. Som underlag för propositionen fungerade Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformers betänkande ”Effektivare ledning i statliga myndigheter”, SOU 1993:58.

⁵⁷ KU 1993/94:42.

⁵⁸ Prop. 1993/94:185.

⁵⁹ Mot. 1993/94:K64, citat s. 1.

⁶⁰ Ledningsfrågan var föremål för debatt och reformering också två år tidigare, 1992. Debatten kretsade i huvudsak kring huruvida SAF:s avhopp från verksstyrelserna kunde motivera att det korporativa inslaget i dessa styrelser helt avskaffades, och var inte särskilt principiellt inriktad. Av utrymmesskäl diskuteras den därför inte här. För

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

Mot bakgrund av vad vi hittills sagt anser vi att möjligheterna för regeringen att i en tid av ofta snabba och stora förändringar styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt är störst om de utgör enrådighetsverk. Regeringen kan då – inom ramen för de konstitutionella regler som gäller – utan omväg eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret och bl.a. klargöra de politiska prioriteringarna. (Prop. 1993/94:185, s. 9 f)

Delegeringen av ansvar för inre organisationsfrågor till myndigheterna medförde enligt regeringen att myndighetschefens ställning stärktes. Det var därför angeläget att regeringen ”relativt snabbt” skulle kunna byta ut en ledning som ”inte fungerade tillfredsställande”.⁶¹ Här gav regeringen uttryck för idén att en förändrad arbetsfördelning medförde förändrade maktförhållanden och därmed borde kompletteras med lämpliga styrningsmöjligheter för regeringen.

Regeringen skulle ha utrymme att välja även andra ledningsmodeller. Expert- och lekmanamedverkan skulle dock främst tillföras myndigheterna i rådgivande organ. Vad gäller behovet av medborgerlig insyn hade Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer hävdade att denna garanterades av en mängd kontrollmöjligheter (offentlighetsprincipen, riksdagens kontrollorgan med mera) och att några insynsorgan i förvaltningen därmed inte var nödvändiga.⁶² Här intog dock regeringen en annan ståndpunkt, att av regeringen tillsatta lekmannaorgan skulle ges granskande uppgifter. Lekmanamedverkan definierades av den borgerliga regeringen intressant nog som ett av den svenska förvaltningsmodellens karaktärsdrag, och därmed som något man inte kunde ändra utan vidare.⁶³

Samma idé var ett av socialdemokraternas huvudargument för att lekmanastyrelser skulle vara den dominerande ledningsformen i förvaltningen eftersom de medförde både sakkunskap och medborgerligt omdöme och bidrog till den medborgerliga insyn som gjorde det svenska förvaltningssystemet unikt. Det delade ansvaret med verkschefer borde i enlighet med regeringens förslag upphöra och styrelserna göras totalt ansvariga. Endast i ”smärre myndigheter” som sysslade med ”rutinärenden” kunde regeringens förslag om enrådiga chefer och insynsorgan tolereras. På vissa områden var lekmanastyrelser ett ”absolut krav”: myndigheter vars verksamhet innebar ingripanden i den medborgerliga friheten och medborgarnas ekonomi, myndigheter i affärsliknande förhållanden, med stort ansvar eller som givits stor självständighet, till exempel på kultur- och forskningsområdet.⁶⁴ Vi ser här ett tydligt exempel på hur olika varianter av arbetsfördelning mellan rege-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

en analys av 1992 års verksledningsdebatt se istället Wockelberg 1996. Se vidare prop. 1991/92:123, 1991/92:KU36 samt prot. 1991/92:123(d), s. 112 ff.

⁶¹ Prop. 1993/94:185, s. 22.

⁶² SOU 1993:58, s. 47ff.

⁶³ Prop. 1993/94:185, s. 12.

⁶⁴ Mot. 1993/94: K 64, citat s. 2, KU 1993/94: 42, s. 11 f samt prot. 1993/94:115, s. 127 ff.

ringen och förvaltningsmyndigheterna kopplades till idéer om lämpliga ledningsmodeller.

Vänsterpartiet föredrog *status quo* vad gällde ledningsformen, det vill säga delat ansvar mellan chef och lekmanstyrelse. Ledningsfunktionen kunde dock göras tydligare. Styrelserna ansågs kunna bidra med kompetens, erfarenhet och vad som närmast måste tolkas som representativitet: man menade att ”styrelserna speglar ofta olika delar av samhället”, vilket ansågs underlätta ”överblick och förankring”. Enrådiga chefer innebar en ökad risk för ”muntliga beslut”, vilka försvårade allmänhetens insyn och kontroll. Vilka som skulle komma att tala med varandra är oklart, vi vet inte om det är beslutsfattandet internt i myndigheten eller informella muntliga kontakter mellan departement och myndigheter som avses. Klart är dock att vänsterpartiet ansåg att enrådhetsmodellen lade alldeles för stor makt i en enda hand, verkschefens.⁶⁵ Också ny demokrati gav sig in i debatten och markerade kraftfullt mot idén om att riksdagsledamöter skulle kunna ta plats i lekmanstyrelserna. Detta ansågs hota riksdagens oväld. Ny demokrati ville professionalisera styrelserna och införa näringslivets styrelseideal i den offentliga förvaltningen.⁶⁶

Om vår analys av den förvaltningspolitiska debatten under perioden efter grundlagsreformen stannade här, skulle vi förmodligen dra slutsatsen att partier i regeringsställning tenderar att betona regeringens styrningsutrymme och behovet av flexibla och snabba lösningar, medan oppositionspartier resonerar med utgångspunkt i ämbetsverkens självständighet. Vi har dock möjligheten att observera ett regeringsskifte till och fler förvaltningspolitiska beslut som är jämförbara med de tidigare. Socialdemokraterna regerar åter, de borgerliga partierna är åter i opposition. Det visar sig dock att tendensen att byta utgångspunkt när man byter parlamentarisk position inte är lika tydlig i detta fall. Den socialdemokratiska regeringen hade i debatten 1995 mer gemensamt med moderaterna och folkpartiet än med den politiska vänstern, sina egna partikamrater inkluderade, och centern.

Debatten om den socialdemokratiska propositionen 1995

Åter vid makten tog den socialdemokratiska regeringen ännu ett initiativ i verksledningsfrågan. Man förordade nu full flexibilitet för regeringen att välja *ledningsmodell*. Den socialdemokratiska regeringen tog sin utgångspunkt i regeringens styrningsbehov, och denna del av argumentationen är snarlik den borgerliga regeringens 1994. Skillnaderna ligger i markeringen att enrådhetsmodellen inte skulle utgöra huvudalternativet, att delat ansvar mellan chef och styrelse kunde förekomma samt en positiv värdering av intresserepresentanternas eventuella återinträde i verksstyrelserna. Moderaterna och folkpartisterna reserverade sig i Konstitutionsutskottet på den sistnämnda punkten, men ställde sig i övrigt bakom propositionen. Varken

⁶⁵ Mot. 1993/94:K65, s. 1, KU 1993/94:42, s.13 samt prot. 1993/94:115, s. 128.

⁶⁶ Mot. 1993/93:K315 och 1993/94:K506.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

den socialdemokratiska regeringen, moderaterna eller folkpartiet tog sin utgångspunkt i, eller ens nämnde, styrningsbehovets potentiella koppling till frågan om ämbetsverkens självständighet.⁶⁷

De övriga ledamöterna i Konstitutionsutskottet, *inklusive* socialdemokraterna, var dock missnöjda med regeringens förslag. Större flexibilitet för regeringen var ett steg på vägen, men inte tillräckligt. Socialdemokraterna, vänsterpartiet, miljöpartiet och centern förordade den reservation socialdemokraterna avgivit i Konstitutionsutskottet 1994 framför den nu aktuella propositionen. Man tog därmed ställning för en betoning på lekmannastyrelser i ledningsfrågan, men också för det principiella resonemang om relationen mellan regeringen och myndigheterna som där fördes, och beskrivningen av vad den svenska förvaltningsmodellen innebar.⁶⁸

De yttranden som kom till Konstitutionsutskottet från andra utskott innehöll en omfattande och varierad samling ståndpunkter och argument. Partierna resonerade delvis olika i olika utskott. Utskotten uttalade sig i vissa fall generellt om propositionen, men oftare om den modell som föreslogs för myndigheter inom deras eget sakområde.⁶⁹

1998 års förvaltningspolitiska proposition

I den debatt som fördes om den socialdemokratiska regeringens proposition 1998 hade inslagen av explicit betoning av ämbetsverkens självständighet försvunnit. Snarare är det samlade intrycket att alla debattörer tog sin utgångspunkt i behovet av styrning. I flera inlägg påpekades dock att denna inte bara borde komma uppifrån, från regeringen, utan också nedifrån, direkt från medborgarna. I ett inlägg diskuterades dock frågan om ämbetsverkens självständighet, då i syfte att avskaffa densamma.

Den socialdemokratiska regeringens lägesbeskrivning liknade den i 1995 års proposition. Uppräkningen av de krav på, eller mål för, förvaltningen som regeringen ansåg viktiga var lång, men de konkreta förslagen få, vilket föredragande själv medgav.⁷⁰ Statsförvaltningen skulle enligt regeringen vara rättssäker, demokratisk, effektiv, tillgänglig, tillmötesgående och åtnjuta förtroende hos medborgarna. Den skulle också vara ”framgångsrik och respekterad” i det internationella samarbetet. *Näringslivet* nämndes som en

⁶⁷ I kammardebatten konstaterade visserligen Birger Hagård (m) att de grundläggande bestämmelserna i ledningsfrågan finns i grundlagen, i RF 11:6 och 11:7. Han avstod dock helt från att gå närmare in på 11:7, men påpekade att den föregående paragrafen föreskriver att myndigheterna lyder under regeringen. Förvaltningsmyndigheterna var i själva verket att betrakta som ”regeringens förlängda arm”, frågan var hur regeringen skulle kunna utöva tillräcklig styrning av dem. Se prot. 1995/96:28(d), s. 9 ff, prop. 1994/95:150, bil. 7:3 samt 1995/96: KU1.

⁶⁸ 1995/96:KU1 och prot. 1995/96:28(d), s. 11 ff. Centerns positionsbyte i verksledningsfrågan förvånade enligt egen utsago Birger Hagård (m), se prot. 1995/96:28(d), s. 11. Man kan dock med tanke på centerns något vaga ståndpunkt 1987 fundera närmare över *när* centern ändrade inställning – efter regeringsåren, eller under?

⁶⁹ 1995/96:KU1, bilaga. För en analys av utskottens ståndpunkter se Wockelberg 1996, s. 53 ff.

⁷⁰ Prop. 1997/98:136, s. 8, 11 f.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

särskild grupp, vid sidan av medborgarna, som förvaltningen skulle ta ansvar för.⁷¹ Att på detta sätt definiera målgrupper, utöver "folket", är tämligen ovanligt i dessa sammanhang. Regeringen hävdade vidare värdet av att förvaltningen tog tillvara särskilda kunskaper, etniskt, kulturellt och möjligen även genus-betingade sådana. Detta skulle lämpligen ske i rekryteringen av tjänstemän och sågs som en effektivitets- och demokratifråga.⁷²

Diskussionen om målen/kraven och de värden man här ville uppnå var tämligen vag och oproblematiserad. Inget sades till exempel om vad etnisk och kulturell mångfald *är*, eller om hur dessa dimensioner skulle beaktas i relation till andra värden. Målet att ta tillvara kunskap hos både män och kvinnor utvecklades inte heller närmare.⁷³ I propositionen diskuterades dock att värden som demokrati, rättssäkerhet och effektivitet kan komma i konflikt med varandra, men att de samtidigt understödjer varandra. Denna intressanta tråd utvecklades dock inte närmare.⁷⁴

Propositionen innehöll ingen explicit omformulering av myndigheternas självständighet eller lydnadsförhållande gentemot regeringen. Regeringsformens stadganden om att myndigheterna lyder under regeringen, principen om lagstyre och offentlighetsprincipen nämndes, men den diskussion om RF 11:7 och regeringens styrningsutrymme som Förvaltningsutredningen initierat lyste med sin frånvaro.⁷⁵ EU-medlemskapet återkom som ett exempel på behovet att styra och samordna, och man hävdade att delegeringen till myndigheterna krävde att de politiska intentionerna klargjordes på olika sätt. Dessa faktorer kopplades dock inte till någon principiell diskussion om relationen mellan regeringen och förvaltningen på det sätt som varit centralt i debatten 1987.

För att realisera den omfattande målkatalogen presenterade regeringen ett handlingsprogram på tre områden, "kvalitet, kompetens och etik"; "styrning och ledning" samt "informationsförsörjning". Kvalitets-, kompetens- och etikarbetet krävde enligt regeringen inga nya regelverk, men en ny myndighet för samordning och dylikt borde inrättas. Vad gällde *styrnings- och ledningsfrågorna* stod idén om flexibilitet från 1995 i huvudsak fast. Resultatstyrningen borde utvecklas. Man betonade här att denna styrningsform gav myndigheterna stor frihet och att riksdag och regering därför måste ges möjlighet att hålla sig informerade om verksamheten. Man ansåg vidare, tyvärr utan att närmare precisera sig, att resultatstyrning var "väl lämpad för den svenska förvaltningsmodellen och för att uppfylla kraven på effektivitet". Styrningsdiskussionen relaterades också till frågan om myndigheternas led-

⁷¹ Prop. 1997/98:136, s. 1.

⁷² Prop. 1997/98:136, s. 19 ff.

⁷³ Det vore rimligt att i dessa sammanhang precisera rekryteringsprinciperna och de målsättningar som avses i förhållande till till exempel RF 11:9, "Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Uttrycket "såsom" utgör här en indikation på att "sakliga grunder" kan innebära annat än vad som exemplifieras.

⁷⁴ Prop. 1997/98:136, s. 14.

⁷⁵ Prop. 1997/98:136, s. 13f, citat s. 14.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

ning. ”Mål- och resultatdialogen” med myndighetscheferna ansågs vara ett viktigt instrument för regeringen att klargöra och precisera myndigheternas verksamhet.⁷⁶ På samma sätt som i tidigare debatter gjordes därmed en koppling mellan arbetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna å ena sidan och styrningsfrågor å den andra.

Propositionen fick ett positivt omdöme av de övriga riksdagspartierna.⁷⁷ Ett tydligare medborgarperspektiv efterlystes dock på bred front. Här var idén att förvaltningen skulle uppmuntra och ta tillvara medborgarnas klagomål och erfarenheter.⁷⁸ Styrningen skulle med andra ord också komma nedifrån och inte bara uppifrån, via de folkvalda. Vi anar här ett genomslag av idéer om deliberativ demokrati och brukarmedverkan. I diskussionen problematiserades dock ej denna typ av styrsignaler eller influenser i förhållande till de politiska institutionernas mandat och legitimitet, det vill säga de demokratiska eller rättviserelaterade problem som är potentiella i denna typ av direktstyrda modeller. I några inlägg markerades särskilt vikten av offentlighet och insyn. Folkpartiet ville se ett tillägg om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten i diskussionen om kvalitet, kompetens och statstjänstemannarollen. I en gemensam motion från folkpartiet, moderaterna, centern, vänsterpartiet, miljöpartiet och kristdemokraterna ansåg man att regeringen borde utveckla sin syn på förvaltningsetiken.⁷⁹

Vänsterpartiet, centern och några socialdemokrater upprepade också sin kritik mot det flexibla valet av ledningsmodell.⁸⁰ Vänsterpartiet uttalade vidare en mer skeptisk syn på resultatstyrningen än övriga partier. Utan tydliga politiska mål uppstod ett demokratiskt problem. Partiet intog en uttalat negativ hållning gentemot de effekter EU-medlemskapet haft på maktfördelningen mellan politik och förvaltning. Det ökade inflytande för tjänstemännen som EU-medlemskapet medförde måste enligt vänsterpartiet anses problematiskt.⁸¹

Bland inläggen fanns några få direkta referenser till ”den svenska förvaltningsmodellen”. I en socialdemokratisk motion ansåg man att det svenska

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

⁷⁶ Prop. 1997/98:136, s. 17 ff, 42 ff (cit. s. 43) Propositionen bygger i stora delar på Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande, SOU 1997:57. Den socialdemokratiska regeringen har under år 2000 knutit an till propositionen från 1998 i ett ”handlingsprogram”. Målkatalogen överensstämmer nästan helt med propositionens. Ytterligare krav på förvaltningen har dock tillkommit, som ”ekologiskt hållbar utveckling” och ”integration”. Den del av programmet som redovisar vilka åtgärder regeringen vidtagit och planerar att vidta formuleras mycket översiktligt. Många åtgärder kretsar kring uppföljning och utvärdering och signalerar att regeringen inte tagit ställning på en konkret nivå. Se *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, 2000.

⁷⁷ 1997/98:KU31, prot. 1997/98:118(d), s. 106 ff, mot. 1997/98:K34 (m), 39 (v) och 73 (c).

⁷⁸ Mot. 1997/98:K35 (fp), 39 (v) och 42 (c). KU instämde i motionärernas syn på att medborgarnas medverkan var viktig i utvärderingsarbetet i den offentliga verksamheten, se 1997/98:KU31, s. 42.

⁷⁹ Mot. 1997/98:K35 (fp) och 36 (fp, m, c, v, mp, kd).

⁸⁰ Mot. 1997/98: K 37(c), 39 (v) och 40 (s). Se också 1997/98:KU31, s. 53 (gemensam reservation c och v).

⁸¹ Mot. 1997/98:K39 (v).

förvaltningssystemet var unikt i världen på grund av medborgarnas möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet. Insynen garanterades genom offentlighetsprincipen och lekmannastyrelserna.⁸² En centerpartist föreslog, något överraskande med tanke på den tystnad om frågan som rådde i debatten, att modellen med självständiga ämbetsverk skulle *skrotas*:

Ministerstyre är inte tillåtet enligt grundlagen. Denna unika form för statsförvaltning fick vi med Axel Oxenstierna på 1600-talet. Det finns anledning att ifrågasätta om den fungerar väl, ur demokratisk och praktisk synpunkt idag. Enligt min mening är nu tiden mogen att avskaffa de självständiga statliga verken. Folket ska veta att en minister ytterst är ansvarig för hur statstjänstemännen verkställer de folkvaldas beslut. Är man inte nöjd med hur en myndighet arbetar skulle man kunna rösta för en ny regering i kommande allmänna val. (Motion 1997/98:K42, s. 3.)

Motionären tog fasta på regeringens skrivningar om behovet av styrning och samordning i och med EU-medlemskapet, och att myndigheterna borde företräda Sverige i EU-arbetet.⁸³ Detta i sammanhanget mycket drastiska och avvikande förslag kommenterades ytterst kortfattat av Konstitutionsutskottet, som inte såg någon anledning att frångå den rådande ordningen.⁸⁴ I övrigt kommenterades inte förslaget i debatten.

Idén om en svensk förvaltningsmodell – slutsatser

När ”den svenska förvaltningsmodellen” uttryckligen diskuteras är det definitionsmässigt främst den så kallade dualismen som avses, det vill säga idén om en tydlig delning av exekutivmakten, mellan regering och självständiga ämbetsverk. I början av 1900-talet var argumentet för en sådan uppdelning baserat på idén om arbetsfördelning, om att politiskt beslutsfattande och implementering var distinkt åtskilda och att detta var något gott. Rättssäkerhet är ett centralt värde i denna debatt. En precisering av ämbetsverkens självständighet är de diskussioner som rör styrningens avsändare, regeringen som kollektiv eller enskilda statsråd. Till definitionen av den svenska förvaltningsmodellen kan vi därför lägga frånvaro av ministerstyre.

I den moderna debatten formuleras den svenska förvaltningsmodellen som en konstruktion där ämbetsverken är *både* självständiga och underkastade regeringsmakten. Modellen ges också fler karaktärsdrag, där möjligheterna till medborgerlig insyn särskilt framhålls. Idén om en arbetsfördelning mellan politik och förvaltning finns också närvarande i den moderna debatten, men utmanas av vad som upplevs som nödvändig delegering av beslutskompetens och en uppfattning om att förvaltningen kan komma att fatta beslut som är politiska till sin natur. Debattörerna ger dock sällan uttryck för precisa uppfattningar om vilka arbetsuppgifter som är att betrakta som ”poli-

⁸² Mot. 1997/98:K40 (s).

⁸³ Mot. 1997/98:K42 (c).

⁸⁴ 1997/98:KU36, s. 18.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

tiska” respektive ”implementerande”. Helt klart är dock att vi kan skönja en tilltagande enighet om att nya styrningsformer och förändrade förutsättningar (till exempel EU-medlemskapet) delvis ändrat arbetsfördelningen mellan regeringen och förvaltningen. Detta bör enligt flertalet debattdeltagare få konsekvenser för hur förvaltningen styrs och kontrolleras, men anses inte utgöra grund för en omformulering av den svenska förvaltningsmodellen. Tvärtom beskrivs den svenska förvaltningsmodellen som särskilt lämpad att möta de krav vår samtid ställer.

Det råder alltså en bred enighet om att ”den svenska förvaltningsmodellen” är något unikt och gott som bör bevaras. Förslag som mer eller mindre uttalat syftar till att avskaffa ämbetsverkens självständighet och att införa ministerstyre vinner inget gehör utan ignoreras i stor utsträckning av övriga debattörer. Enigheten om modellens förtjänster vad gäller dessa aspekter står sig över tid, men gäller dock inte alltid vad som är *förenligt* med modellen, det vill säga *hur stort styrningsutrymme* regeringen har eller *vilka styrningsformer* som kan användas utan att modellen kollapsar. Här visar analysen att debattörerna gör olika bedömningar sinsemellan och i vissa fall även för egen del vid olika tidpunkter.

Innehållsmässigt är debatterna snarlika under de undersökta perioderna. Vilken typ av kontakter som bör tillåtas mellan departement och verk är en återkommande fråga. En tvistefråga i detta sammanhang är vad som överhuvudtaget är att betrakta som styrning, och därmed potentiellt problematiskt i förhållande till ämbetsverkens självständighet och förbudet mot ministerstyrelse. Andra återkommande frågor är vilken roll förvaltningen ska spela i förhållande till regeringsmakten och medborgarna. Här blir förvaltningens tjänstemän av intresse för debattörerna. Diskussioner om utbildning, etik och representativitet förs under båda tidsperioderna. De argument som anförs för olika ståndpunkter är också likartade under båda perioderna. Rättssäkerhet, effektivitet och handlingskraft, samt idéer om representativitet i direkt förhållande till medborgarna eller i form av den politiska viljans genomslag, utgör de huvudsakliga motiveringarna. Dessa värden preciseras dock inte i någon högre utsträckning och ställs endast i undantagsfall mot varandra.

Likheterna mellan de båda perioderna är alltså slående. Problemen framstår som tidlösa, och sättet att diskutera dem på likaså. En viktig slutsats efter den historiska jämförelsen är att den modell eller *tradition* som våra samtida parlamentariker ofta refererar till är ett svårfångat och ständigt ifrågasatt fenomen. Det finns olika uppfattningar om hur idén om en handlingskraftig regering som kräver ett stort och flexibelt styrningsutrymme ska kombineras med dual arbetsfördelning, självständiga ämbetsverk och frånvaron av ministerstyre.

Analysen av den moderna debatten inleddes med Förvaltningsutredningens försök till omtolkning av den svenska förvaltningsmodellens innehåll och betydelse för regeringens styrningsutrymme. Till en början mötte detta perspektiv motstånd, först från moderaterna och centerpartiet och sedan från socialdemokraterna i oppositionsställning. Detta motstånd lyfte i båda fallen fram ämbetsverkens självständighet som den mest centrala aspekten av den svenska förvaltningsmodellen, protesterna riktades mot betoningen av regeringens styrningsbehov. Det är rimligt att tolka motståndet som intressebase-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

rat snarare än ideologiskt motiverat eftersom partierna bytte perspektiv och retoriskt anslag när de bytte parlamentarisk position. En intressant hypotes genereras i och med detta, den att regeringspartier är mer intresserade av att direkt och kraftfullt kunna styra förvaltningen, medan oppositionspartier vill skydda förvaltningen och därmed bygga in ett konserverande moment.

Den tydliga uppdelningen i regerings- respektive oppositionslinjer i debatten grumlas dock något under senare år. Hur vi ur ett strategiskt perspektiv ska förstå den parlamentariska förvirring som rådde 1995 är oklart. Vad gäller 1998 års debatt bör vi också fundera närmare över den uppenbara enighet som råder kring de förvaltningspolitiska frågorna. Det perspektiv som Förvaltningsutredningen lanserade 1983 verkar nu ha slagit igenom på bred front, behovet av att kunna styra är utgångspunkten för samtliga debattörer. Ingen problematiserar styrningsbehovet i relation till de självständiga ämbetsverken på det sätt som till exempel var tydligt i debatten 1987. Vi kan tolka materialet som att debattörerna anser att den svenska förvaltningsmodellen klarar varje utmaning som samtiden bjuder. De krav på direkt styrning och samordning som till exempel EU-samarbetet ställer definieras inte som problematiskt för självständigheten. Vad gäller mål- och resultatstyrningen hävdar man explicit att den svenska förvaltningsmodellen är särskilt lämpad för denna typ av styrning.

En möjlig förklaring till den breda enighet som debattörerna visar är att den målkatalog de diskuterar är tillräckligt omfattande och tillräckligt vagt formulerad för att passa alla. Ingen riskerar därmed att binda sig vid några precisa uppfattningar av hur mycket förvaltningen ska styras, eller hur. I en parlamentarisk situation där alla bedömer sina möjligheter att inneha eller direkt påverka regeringsmakten som relativt goda, är kanske ett stort mått av flexibilitet ett attraktivt alternativ till precisa regleringar grundade i uttalade principiella uppfattningar.

Det finns anledning att förhålla sig kritisk till den typ av målkatalog som i dagsläget beskriver relationen mellan regeringen och myndigheterna, mellan politik och förvaltning. Kritiken träffar både beskrivningen av arbetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna och de idéer om lämpliga styrningsinstrument och graden av styrning som förs fram. Avsaknaden av problematisering och precision är uppenbar. Uppräkningen av krav och mål ger oss ingen vägledning om innehållet i dessa eller hur man vill prioritera i mål- och värdekonflikter. Denna typ av politiska måldokument är snarast att likna vid "önskelistor" än nyanserade försök att ta ställning i principiellt viktiga frågor om styrelseskickets form och legitima grund.

Kritik kan också i stort riktas mot hur den i konstitutionella termer centrala frågan om relationen mellan politik och förvaltning behandlas i den parlamentariska debatten. Den offentliga maktutövningens former diskuteras utan önskvärd klarhet och precision, och utifrån vad vi kan misstänka vara ett pragmatiskt snarare än principiellt perspektiv. Får vi på detta sätt undvika att erkänna frågans dignitet och svårighetsgrad, ligger i att vad vi kan kalla den konstitutionella beredskapen urholkas. Grundläggande spelregler framstår möjligen som självklara eller till och med oviktiga i en stabil och väl fungerande demokrati. Att vi överhuvudtaget har dem är dock för att vi erkänner risken för att omständigheterna kan komma att förändras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

Empiriska studier av relationen mellan departement och verk

Inledning

Intresset för att studera den svenska statsförvaltningen var länge svagt inom svensk statskunskap. Med undantag för Gunnar Heckschers undersökning *Svensk statsförvaltning i arbete* från 1952, började forskarna intressera sig för att empiriskt studera förvaltningen i större omfattning först i slutet av 1960-talet. En av orsakerna bakom det ökade intresset var bland annat den offentliga sektorns dramatiska tillväxt vid denna tid.⁸⁵

Med begreppet ”den svenska förvaltningsmodellen” avses i allmänhet den dualistiska uppdelning som sägs råda mellan politiska och verkställande förvaltningsorgan. Enligt regeringsformen lyder visserligen ämbetsverken under regeringen (RF 11:6), men åtnjuter självständighet gentemot regeringen då de fattar beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag (RF 11:7). Vidare har Sverige, till skillnad från de flesta andra länder⁸⁶, inget så kallat ministerstyre eftersom ministern inte har möjlighet att gå in och styra i enskilda fall.⁸⁷ Således står relationen mellan regeringen/departementen och ämbetsverken i centrum för modellen.

Den empiriska forskningen om den för den svenska förvaltningsmodellen centrala relationen mellan regering/departement och ämbetsverk behandlar huvudsakligen regeringens/departementens styrning av förvaltningen medan arbetsfördelningen mellan den politiska nivån och myndigheterna sällan berörs. Forskningen fokuserar på den svenska förvaltningsmodellen i en vid bemärkelse. Bengt Jacobsson hävdar till exempel att departementens styrning av ämbetsverken inte enbart påverkas av regeringsformen, utan även av en traditionell sedvanerätt i vilken ämbetsverken åtnjuter större självständighet än regeringsformen faktiskt ger uttryck för.⁸⁸ Vidare anser till exempel Peter Ehn att regeringens möjligheter att styra förvaltningen i den svenska förvaltningsmodellen är beroende av att en värdemässig samsyn mellan politiker och tjänstemän råder och undersöker därför detta.⁸⁹

⁸⁵ Ehn 1998, s. 64

⁸⁶ Finland har en förvaltningsmodell som i flera avseenden liknar den svenska.

⁸⁷ Friberg konstaterar att det gjorts avsteg från principen under andra världskriget då fördelningen av befogenheter mellan regeringen (KM:t) och de större primärorganen (ämbetsverken) utvecklade sig till ett faktiskt ministerstyre inom både politiskt perifera och centrala frågor. Graden av faktiskt ministerstyre växlade med rådande sakförhållanden från departement till departement och förändrades under krisens gång. I samband med att krisläget förbättrades, sågs ministerstyret ha minskat. (Friberg 1973, s. 27 och s. 314)

⁸⁸ Jacobsson 1984, s. 15 f

⁸⁹ Ehn 1998, s. 11

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Underbilaga 2

Styrningsbegreppet

Ett återkommande tema för 1900-talets regeringar har varit hur man ska kunna styra och kontrollera statsförvaltningen utan att komma i konflikt med RF.⁹⁰ Förvaltningsutredningen hävdade dock 1983 att regeringsformen i sig inte ger något starkt stöd för en sådan dualistisk syn på svensk statsförvaltning, och att ämbetsverkens faktiska självständighet är ett resultat av att statsmakterna underlåtit att utnyttja de möjligheter till styrning som regeringsformen faktiskt ger.⁹¹

I den empiriska forskning som diskuterar relationen mellan departement och ämbetsverk talas ofta om olika instrument som står till politikernas förfogande för att styra förvaltningen. Bland dessa *styrinstrument* märks framför allt normgivningsmakten, finansmakten och utnämningsmakten. Konflikten mellan den hierarkiska förvaltningsmodellen där verken skall fungera som ett lojalt redskap för politiska intentioner och den dualistiska modellen där verken åtnjuter stor självständighet gentemot politikerna uppmärksammas. De problem som i första hand behandlas i litteraturen är i vilken mån regering och departement genom styrinstrumenten har möjlighet att styra förvaltningen och i vilken omfattning förvaltningen påverkar politikens utformning och utfall.

Detta avsnitt tar upp och går igenom existerande empirisk forskning som behandlar relationen mellan regeringen/departementen och ämbetsverken för att på så sätt undersöka hur pass väl de verkliga förhållandena överensstämmer med den traditionella föreställningen om uppdelningen mellan politiska och verkställande förvaltningsorgan.

Materialet utgörs i huvudsak av kvantitativa studier och fallstudier från slutet av 1960-talet och framåt. De kvantitativa studierna kan delas upp i två huvudriktningar. I den första typen ligger tonvikten på att kartlägga attityder hos statstjänstemän och politiker, som forskarna menar präglar samspelet mellan förvaltningen och den politiska nivån. Den andra typen av kvantitativa studier riktar istället in sig på aktörernas uppfattning av praktiska förhållanden som till exempel rutiner och arbetsmetoder som på ett mer direkt sätt inverkar på relationen mellan departement och verk.

Detta avsnitt är i huvudsak upplagt tematiskt. Efter denna introduktion följer en sammanställning och diskussion om empiriska studier som behandlar attityder och värderingar hos statstjänstemän och politiker. Därefter kommer forskningen om de tre centrala styrinstrumenten, normgivningsmakten, finansmakten och utnämningsmakten och deras tillämpning och effekter att studeras, varpå en redogörelse för resultaten av Bengt Jacobssons centrala fallstudier som redovisas i boken *Hur styrs förvaltningen?* följer. Efter detta uppmärksammas undersökningar om det svenska EU-medlemskapets effekter på relationen mellan departement och verk. Avslutningsvis diskuteras några slutsatser angående den svenska förvaltningsmodellen grundade på genomgången av den empiriska forskningen.

⁹⁰ RRV 1996:50, s. 60

⁹¹ SOU 1983:39 s. 100, och Jacobsson 1984, s. 15

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

Politiska attityder och värderingar hos statstjänstemännen, inställningen till politisk styrning och synen på tjänstemannarollen

En värderingsmässig samsyn mellan politiker och tjänstemän sägs vara en förutsättning för ett fungerande samspel mellan politik och förvaltning. Stats-tjänstemännens och politikernas attityder till politik, förvaltning och tjänstemannarollen påverkar dessa gruppers beteende och därmed ytterst förvaltningens funktionssätt.⁹²

I Peter Ehns studie (publicerad 1998) jämförs data från 1990 med resultaten från tidigare studier utförda i början av 1970-talet⁹³. I undersökningen framkommer att gränsen mellan departement och verk är betydelsefull för tjänstemännens syn på sin yrkesroll och därmed inställningen till politisk styrning.⁹⁴ Tjänstemännen inom regeringskansliet (statssekreterare⁹⁵ och departementsråd), som befinner sig nära politikerna i en starkt politiserad miljö, är mer politiskt orienterade än verkscheferna, som istället betonar den rättsliga eller marknadsorienterade rollsynen. Tjänstemannens position i systemet snarare än hans/hennes partipolitiska preferenser är enligt Ehn viktig för tjänstemannens rolluppfattning.

Riksdagspolitikernas syn på vilka egenskaper som utmärker tjänstemannarollen präglas däremot av ledamöternas ideologiska grundsyn. Socialistiska politiker tenderar att ha en politisk rollsyn medan borgerliga politiker betonar den rättsliga tjänstemannarollen.

Ehns undersökningsresultat visar också att riksdagspolitikernas uppfattning av tjänstemannarollen i allmänhet tenderar att vara relativt oproblematiserad. Ehn menar att politikerna verkar ha svårt att ge en konsistent bild av tjänstemannen; traditionella tjänstemannadygder som integritet, självständighet och neutralitet framhålls samtidigt som följsamheten mot den politiska

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

⁹² Ehn 1998, s. 15, s. 283, Christoffersson et al 1972, s. 20

⁹³ Den tidigare studien av svenska statstjänstemäns attityder från början av 1970-talet ingick som en del i ett internationellt forskningsprogram, *The Political Cultures of Bureaucrats and Politicians*. Initiativet till projektet, som också gick under benämningen Michiganprojektet, togs 1969 av en grupp statsvetenskapliga forskare vid University of Michigan. Syftet med studien var att undersöka varför statsapparaterna i olika länder reagerade olika snabbt och med olika precision på de krav som den allt snabbare förändringstakten i samhället ställde. Resultatet av den svenska undersökningen redovisas i tre böcker: Mellbourn 1979, Anton 1980 och Linde 1982. Ehns avhandling från 1998 har ingått i ett uppföljningsprojekt (*Elitattityder och samhällsförändringar i västerländska demokratier, ELSA*) av Michiganprojektets svenska del, vilket möjliggjort att förändringar av de högre tjänstemännens attityder över tid har kunnat studeras.

⁹⁴ Den typologi av tjänstemannaroller som Ehn använder sig av som utgångspunkt i sin analys består av den politiska, den rättsliga och den marknadsorienterade tjänstemannen. Aningen tillspetsat är innebörden av dessa roller följande: Den rättsliga tjänstemannarollen innebär att tjänstemännen neutralt och självständigt tillämpar lagar. En tjänsteman med politisk tjänstemannaroll fungerar istället som ett lojalt verktyg för förverkligandet av politikernas intentioner, medan tjänstemannen med en marknadsorienterad roll betonar effektiviteten i verksamheten och har det privata näringslivets organisation som förebild. Se vidare Ehn 1998, kapitel 4

⁹⁵ Trots att statssekreterarna sedan länge är politiskt tillsatta, betraktas denna grupp som tjänstemän i Ehns studie.

ledningen betonas. (Dessa empiriska undersökningresultat stämmer således bra överens med diskussionen i föregående avsnitt.) Orsakerna bakom denna aningen motsägelsefulla uppfattning av tjänstemannarollen kan enligt Ehn delvis förklaras av att riksdagsledamöterna ofta har en begränsad erfarenhet av kontakter med högre statstjänstemän.⁹⁶

Vidare konstateras att tjänstemännens syn på politiker har blivit mindre positiv. Detta beror enligt Ehn i första hand på att andelen tjänstemän med en ambivalent inställning till politiker har ökat. Den största förändringen i politikerkritisk riktning har inträffat bland statssekreterarna, även om dessa alltså är övervägande positiva. Också bland verkscheferna, som vid båda undersökningstillfällena uppvisat den mest kritiska inställningen till politikerna, har det skett en attitydförskjutning i politiker negativ riktning.⁹⁷

Slutsatsen man kan dra av undersökningarnas resultat är att det finns skillnader mellan departement och verk ifråga om hur tjänstemännen upplever sin yrkesroll och därmed vilken inställning tjänstemännen har till politisk styrning. Dessutom har attityden till politikerna blivit mindre positiv i samtliga undersökta tjänstemannagrupper. Enligt Ehn framstår också riksdagspolitikernas framställning av tjänstemannarollen i viss mån som inkonsekvent.

Om man utgår ifrån att en värdemässig samsyn är en förutsättning för ett fungerande samspel mellan politik och förvaltning visar de empiriska studierna att brister härvidlag föreligger. I ett system som det svenska, där tjänstemän har möjlighet att agera under betydande självständighet kan dessa olikheter i synen på förvaltning och politik inverka negativt på samspelet mellan regering och departement å ena sidan och ämbetsverken å den andra.

Enligt Ehn är dessa skillnader i attityder och värderingar inte så extrema att de i dagsläget utgör något hinder för samarbetet mellan den politiska nivån och förvaltningen. Detta kan dock bli fallet om de tendenser som undersökningen visar på utvecklas ytterligare. Attitydmönstret inom den svenska statstjänstemannakåren tycks alltså inte vara odelat gynnsamt för genomförandet av politikernas intentioner.⁹⁸

Styrinstrument

Normgivningsmakten och informella kontakter

Normgivningsmakten innefattar i huvudsak riksdagens och regeringens formella styrning av myndigheterna genom lagar och förordningar. Som en följd av de snabba tekniska, sociala och ekonomiska förändringarna i det moderna samhället har politikerna i allt större omfattning kommit att använda sig av ramlagstiftningstekniken för att utforma flexibla regler med hjälp av vilka man kan styra förvaltningen. Normstyrningen av myndigheterna har på detta sätt kommit att bli mindre detaljerad. Eftersom ramlagarna

⁹⁶ Ehn 1998, s. 227 f

⁹⁷ Ehn 1998, s. 224 f

⁹⁸ Ehn 1998, s. 230, Christoffersson et al 1972, s. 144, Wallin m fl 1999, s. 289

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

endast ger allmänt hållna mål och riktlinjer för hur förvaltningens verksamhet ska bedrivas krävs det att ramlagarna kompletteras med mer detaljerade regler i förordningar och myndigheternas föreskrifter.⁹⁹

Man kan konstatera att den empiriska forskningen som behandlar regeringens styrning av förvaltningen i huvudsak inte diskuterar hur normstyrningen fungerar i praktiken. Istället fokuserar en stor del av den empiriska litteraturen på de informella kontakterna, som enligt vissa forskare fungerar som komplement till normstyrningen och de andra styrinstrumenten. De informella kontakterna har ansetts som intressanta att studera eftersom det inte alltid stått klart hur principen om verkens självständighet skall respekteras samtidigt som den politiska nivån ska styra förvaltningen. En av de mer brännande frågorna som rör relationen mellan departement och ämbetsverk har också varit om *informella kontakter* tjänat som en styrstrategi från departementens sida¹⁰⁰. Den litteratur som diskuterar de informella kontakterna behandlar i första hand kontakternas omfattning, vilket syfte de tjänar och hur dessa kontakter påverkar relationerna mellan den politiska nivån och förvaltningen.

En av de första systematiska undersökningarna av omfattningen av kontakter mellan regeringskansliet och myndigheter, formella såväl som informella, genomfördes i slutet av 1980-talet av Olof Petersson inom ramen för Maktutredningens arbete. I enlighet med föreställningen om att departementen använder informella kontakter som ett sätt att styra myndigheterna riktades enkäten främst till regeringskansliet.

Resultatet av undersökningen pekar på att kontakterna mellan regeringskansli och myndigheter är mycket täta och ingår i departementsarbetets vardag. Emellertid är variationen stor mellan olika myndigheter, och olika delar av regeringskansliet tenderar också att ha myndighetskontakter i olika stor omfattning. Regeringskansliets kontakter med centrala myndigheter som till exempel Statskontoret, Riksrevisionsverket och universiteten är mer regelbundna och omfattande än kontakterna med perifera myndigheter.¹⁰¹

Även om studien inte redovisar någon uppdelning mellan kontakter som rör myndigheternas självständiga beslutsområden (lagtillämpning och myndighetsutövning) och kontakter som inte gör det, framkommer i undersökningen hur stor andelen politiker varit som funnits bland regeringskansliets företrädare vid kontakter med olika delar av förvaltningen. Myndigheter med stor andel politikerkontakt är sådana som har betydelse för regionalpolitik, arbetsmarknad, utbildning, investeringar och kommunikation.¹⁰²

Peter Ehn och Göran Sundström menar att de informella kontakterna i samband med mål- och resultatstyrningen tycks spela en viktig roll. Många departements- och verksföreträdare framhåller att det är nödvändigt för en myndighet att etablera goda kontakter, även informella sådana, med sitt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

⁹⁹ Söderlind och Petersson 1986, s. 248–257

¹⁰⁰ Petersson, 1989, s. 67f

¹⁰¹ Petersson 1989, s. 68-73

¹⁰² Petersson 1989, s. 83f

departement för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Kontakternas huvudsakliga uppgift sägs vara att klargöra, precisera och motivera politiskt fattade beslut.¹⁰³

Det informationsbehov som uppstått till följd av den minskade detaljstyrningen i det formella regelverket som mål- och resultatstyrningen i många fall inneburit, har regering och myndigheter i hög grad försökt täcka genom att etablera ett tätare informellt samspel.¹⁰⁴ På detta sätt tycks alltså en minskad detaljnivå i de officiella styrdokumenterna ha lett till en ökning av de informella kontakterna.

Den informella dialogen tycks enligt Ehn och Sundström även ha ökat risken för missförstånd. Många högre tjänstemän har erfarenhet av att tjänstemän på lägre nivåer i departement och myndigheter förmedlat information som inte varit förankrad på ledningsnivå. För att komma till rätta med detta problem som den informella dialogen skapat har många departement och myndigheter försökt att förbättra den interna samordningen så att man i kontakterna ”talar med en tunga”.¹⁰⁵ Enligt Ds 2000:17 skapar de informella kontakterna inte bara många oklarheter, utan leder också ofta till bristande dokumentation av kontakterna mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringskansliet.¹⁰⁶

Ett kanske något överraskande resultat som redovisas både i Ds 2000:17 och av Ehn och Sundström, är att det främst är myndigheterna som efterlyser ett ökat samspel och en öppnare dialog mellan verk och departement. Orsaken till detta önskemål sägs vara, förutom att förtydliga innebörden av politiska beslut, att myndigheterna på ett effektivt sätt vill få möjlighet att förankra tänkta åtgärder i departementet och förmedla information om vad som pågår i myndigheten.¹⁰⁷

Ehn och Sundström menar vidare att anledningen till varför departementen inte har så omfattande kontakter med myndigheterna som dessa skulle önska ofta beror på tidsbrist, men även på att det politiska intresset för myndigheternas verksamhet ofta är begränsat. Dessutom visar intervjuer med statsråd och statssekreterare att det verkar finnas en osäkerhet beträffande vad ett statsråd får och inte får säga till myndigheterna i den informella dialogen. 1987 års verksledningsbeslut och de utredningar som låg till grund för detta har inte undanröjt denna osäkerhet. Respekten för myndigheternas självständighet är således alltför stor, och statsråd väljer i vissa situationer att avstå ifrån att informellt diskutera frågor med verkschefer, även om statsrådet anser en sådan diskussion vara påkallad.¹⁰⁸

I några av de få fallstudier som kartlägger relationerna mellan departement och verk beskriver Bengt Jacobsson bland annat de informella kontakterna

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹⁰³ Ehn och Sundström 1997, s. 97f, Ds 2000:17, s. 85 f

¹⁰⁴ Ehn och Sundström 1997, s. 99

¹⁰⁵ Ehn och Sundström 1997, s. 99 f

¹⁰⁶ Ds 2000:17, s. 86

¹⁰⁷ Ds 2000:17, s. 91, Ehn och Sundström 1997, s. 98

¹⁰⁸ Ehn och Sundström 1997 s. 102f

under 1970-talet. Jacobssons slutsats är att informella kontakter förekommit i stor omfattning. Orsakerna till dessa kontakter har bland annat varit att verken velat söka stöd för sina ageranden hos departementen samt förmedla expertkunskaper. Dessutom har de informella kontakterna använts av departementen för att samordna verksamhet, och för att söka styra verken.¹⁰⁹

Mot bakgrund av de empiriska studierna kan man dra slutsatsen att den svenska doktrinen om självständiga ämbetsverk i praktiken inte alls innebär att det råder vattentäta skott mellan departement och centrala myndigheter, utan att det informella samspelet dem emellan tvärtom är livaktigt och omfattande. Liksom Förvaltningsutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande visar denna genomgång av befintlig forskning att föreställningen om att informella kontakter mellan myndigheter och regering/departement skulle vara ovanliga inte har något empiriskt stöd¹¹⁰. Emellertid är variationen stor mellan olika sektorer. Kontakterna fungerar dessutom endast delvis som ett sätt för departementen att styra verken och den politiska nivån sägs till och med ibland dra sig för att använda informella kontakter på grund av rädsla att bli anklagad för ministerstyre. Vidare tycks verken i stor utsträckning använda informella kanaler för att söka vägledning i sitt arbete, men också för att förankra de egna ståndpunkterna på politisk nivå. Den minskade detaljstyrningen som uppstått genom mål- och resultatstyrningen tycks även ha ökat behovet av informella kontakter. De empiriska studierna visar också att de informella kontakterna ibland kan ge upphov till missförstånd och bidra till att skapa brister i dokumentationen av kontakterna mellan departement och verk.

Finansmakten

Finansmakten, varigenom fördelningen av anslag styrs, beskrivs ofta som ett kraftfullt verktyg som regeringen kan begagna sig av i sin styrning av förvaltningen.

Bengt Jacobsson menar dock att budgetprocessen åtminstone i början av 1970-talet, som var en tid av ekonomisk expansion, inte utgjorde någon viktig arena där större förändringar i myndigheternas verksamhet övervägdes. Förändringarna planlades istället nästan uteslutande utanför budgeten, och budgetprocessen verkar under denna tid snarast ha haft en symbolisk funktion.

Ämbetsverken hade enligt Jacobsson under denna tid stor frihet att själva bestämma verksamhetens omfattning och inriktning. Handlingsfriheten berodde till stor del på att myndigheterna hade alternativa finansieringskällor att tillgå vid sidan av myndighetsanslagen. Sakanslag gjorde till exempel att Statens industriverk, Invandrarverket och Livsmedelsverket kunde anställa personal utan att regeringen beviljat specifika medel för detta. Dessutom fanns också så kallade vakansmedel, det vill säga oförbrukade pengar som myndigheterna tämligen fritt kunde förfoga över. Jacobsson hävdar att depar-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹⁰⁹ Jacobsson 1984, s. 161

¹¹⁰ RRV 1996:50 s. 263

tementen under denna tid sällan hade ambitionen att styra genom budgeten och när väl sådana försök gjordes lyckades de sällan.

Studien från 1970-talet ger enligt Jacobsson inte underlag för att avgöra om budgetprocessen i ekonomisk stagnation blir en viktigare arena för avgöranden om förändringar i myndigheternas verksamhet, eftersom huvuddelen av den undersökta perioden kännetecknas av ekonomisk expansion. Redan i slutet av 1970-talet fanns dock tecken på att departementen ökade sina ansträngningar att kontrollera myndigheternas anslagsanvändning. Detta tog sig bland annat uttryck i att departementen försökte undanröja myndigheternas möjligheter att utnyttja alternativa finansieringskällor.¹¹¹

I nyare studier verkar budgeten spela en annan roll än vad den gjorde under 1970-talet. Budgetbeslut, inklusive budgetpropositionen, hör enligt många myndighetschefer till regeringens viktigaste styrinstrument. Över hälften av myndighetscheferna anser dock att det saknas en god dialog med regeringskansliet beträffande budgetpropositionens utformning, och de efterlyser en bättre respons från regeringskansliet beträffande de budgetförslag myndigheterna presenterar.¹¹²

Introduktionen av mål- och resultatstyrningen¹¹³ som skett inom många verksamhetsområden har av de flesta högre tjänstemän inom departement och verk mottagits på ett mycket positivt sätt. I synnerhet verkscheferna upplever att deras arbete har blivit friare och mer ansvarsfullt än tidigare och man ser det nya systemet som en befrielse från departementens detaljstyrning av verksamheten. Också de högre departementstjänstemännen ställer sig positiva till mål- och resultatstyrningen, om än i något mindre omfattning.¹¹⁴

I enkätundersökningar uppger många myndighetschefer att även om styrningen i och med resultatstyrningen inte förenklats så har den väl förbättrats; detaljstyrningen har minskat och rollfördelningen har blivit tydligare.¹¹⁵

Ehn och Sundström pekar på att det i och med mål- och resultatstyrningen blivit allt svårare att i det formella regelverket närmare utläsa hur en myndighets verksamhet ska bedrivas eftersom det här ofta finns ett avsevärt tolkningsutrymme. Att formulera mål har i betydande utsträckning överlåtits till myndigheterna själva. Verksamheten kommer därför inte alltid att bedrivas i ”nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer”, och detta har under senare år resulterat i flera så kallade affärer där regeringen och verkschefer inte varit överens om hur myndighetens uppgifter ska skötas.

En relativt spridd åsikt inom regeringskansliet som bland annat framförts av ett före detta statsråd är att politikernas kontrollmöjligheter gentemot

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹¹¹ Jacobsson 1984, s. 156-161

¹¹² Ds 2000:17, s. 83

¹¹³ Mål- och resultatstyrningen innebär att riksdag och regering ålägger myndigheter att fullgöra vissa uppgifter genom att sätta upp mål för verksamheten och för att dessa mål skall kunna förverkligas tilldelas ekonomiska medel. Myndigheten har stora möjligheter att själv avgöra på vilket sätt dessa anslag skall användas, så länge de politiskt uppsatta målen nås. (RRV 1996:50, s. 86)

¹¹⁴ Ehn 1998, s. 177, Ehn och Sundström 1997, s. 90f, Ds 2000:17, s. 84

¹¹⁵ Ds 2000:17, s. 84

verkscheferna är begränsade och att det därför föreligger en uppenbar risk att myndigheterna börjar att "leva sitt eget liv". Myndighetscheferna å sin sida efterlyser ett ökat politiskt engagemang och att departementen ska utveckla dialogen med myndigheterna angående uppföljningen av styrningen.¹¹⁶

Den slutsats man kan dra av de empiriska undersökningarna är att budgetens roll som styrinstrument verkar ha förändrats sedan 1970-talet. Studierna visar att budgetens och budgetprocessens funktion som styrinstrument till viss del är beroende av det allmänna ekonomiska läget. Medan budgetens funktion som styrmedel tycks ha varit av mindre betydelse under 1970-talets expansiva ekonomi, hör nu finansmakten enligt många myndighetschefer till de viktigaste styrinstrumenten. Införandet av mål- och resultatstyrningen verkar dock i vissa avseenden ha försvagat effekterna av budgetstyrningen; myndigheternas självständighet gentemot regeringskansliet tenderar att ha förstärkts, inte minst därför att mål- och resultatstyrningen givit många myndigheter större utrymme att själva avgöra hur de politiska besluten ska implementeras, men också därför att myndigheterna själva i betydande utsträckning fått formulera målen för sin verksamhet.

Utnämningmakten

Utnämningmakten ger regeringen möjlighet att utse myndighetschefer. Detta anses öka förutsättningarna för att myndigheternas ledning ska agera i enlighet med politikernas intentioner. Tillsättning av statliga tjänster enbart på grundval av partipolitiska meriter är dock inte förenligt med grundlagen. Enligt regeringsformen ska nämligen avseende endast fästas vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet (RF 11:9)¹¹⁷.

Betydelsen av utnämningmakten och regeringens möjlighet att därigenom påverka politikens utfall illustreras av Bo Rothsteins avhandling *Den socialdemokratiska staten*. I studien jämförs två förvaltningsmyndigheter. Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, och Skolöverstyrelsen, SÖ, och hur reformer på myndigheternas respektive område under i första hand 1970- och 1980-talen fallit ut olika väl bland annat som ett resultat av olika rekryteringsstrategier från regeringens sida.

Beträffande regeringens val av verkschefer förefaller det ha funnits en betydande skillnad mellan de två myndigheterna. Medan AMS chefer enligt Rothstein tillsattes på politiska meriter, hade de chefer som rekryterades till SÖ en mer ämbetsmannamässig bana bakom sig.¹¹⁸ Studien visar alltså att regeringen tagit hänsyn till olika typer av meriter vid tillsättandet av chefer för de båda verken.

Bengt Jacobsson menar att utnämningen av verkschefer under 1970-talet hade stor betydelse för relationen mellan departement och verk, även om hans fallstudier inte pekar mot att man i departementen betraktade utnäm-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹¹⁶ Ehn och Sundström 1997 s. 90 ff

¹¹⁷ Ekonomirådets rapport 2000, s. 62, Genell 2000, s. 10

¹¹⁸ Rothstein 1986, s. 200

ningarna som politiska. Många verkschefer hade emellertid tidigare arbetat inom regeringskansliet och varit med om att utforma politiken inom de områden som de i egenskap av verkschefer skulle komma att implementera. Enligt Jacobsson antogs detta av regeringen borge för kontinuitet i verksamheten och underlätta verkens kommunikation med departementen.

Jacobsson menar att det viktiga vid valet av verkschef alltså inte tycks ha varit kandidatens partipolitiska tillhörighet. Istället verkar en allmän uppfattning om administrativ duglighet och förutsättningarna för att utveckla goda informella kontakter med den blivande verkschefen spelat en större roll då regeringen beslutade om vem som skulle utnämnas.¹¹⁹

Peter Ehn hävdar att en ökad politisk rekrytering till verkschefsposterna ägt rum mellan 1970- och 1990-talens början. Detta är enligt Ehn dock inte enbart ett resultat av att regeringen tillsatt verkschefer av samma politiska färg som den själv, utan beror också på att en uppluckring av den traditionella tjänstemannarollen och dess försiktighet gentemot politiken inträffat.¹²⁰

Enligt SNS Ekonomiråd är det principiellt intressant att en politisering av verkschefsposterna överhuvudtaget inträffat, oavsett vilken partipolitisk tillhörighet de tillsatta verkscheferna har. Detta betyder nämligen att regeringsformens krav på ”förtjänst och skicklighet” alltmer har kommit att betyda politisk erfarenhet.¹²¹ Att en sådan förändrad syn på meritkraven kan tänkas föreligga antyder även det faktum att regeringens utnämningsspolitik vid ett antal tillfällen granskats av riksdagens konstitutionsutskott som i samtliga fall har konstaterat att regeringen agerat i enlighet med regeringsformen.¹²²

Resultaten av de empiriska studierna tyder på att politiska meriter i flera fall varit betydelsefulla för regeringens val av verkschefer. Politiska meriter tycks dessutom i viss mån ha blivit viktigare än tidigare. Emellertid visar också studier att politiska meriter har olika betydelse för tillsättningen av verkschefer inom olika verksamhetsområden.

Fallstudier

De sammantagna effekterna av relationerna mellan departement och verk i fråga om styrning och möjligheter att få inflytande över politikens utformning och utfall har studerats i ett fåtal fallstudier. Några av de mest centrala av dessa redovisas i Bengt Jacobssons avhandling *Hur styrs förvaltningen?*. Genom att undersöka sex policyområden under 1970-talet kartläggs olika aspekter av relationerna mellan departement och verk och orsaker till att olika verk lyckats få olika stort inflytande på politiken.

¹¹⁹ Jacobsson 1984, s. 153

¹²⁰ Ehn 1998, s. 159 Med andra ord ser tjänstemannen inte längre att ett politiskt engagemang står i motsats till den egna yrkesrollen och att tjänstemannen numera ofta anser att han/hon kan utföra sitt arbete på ett opartiskt sätt, trots att han/hon står för en viss politisk uppfattning (Ehn 1998, s. 184)

¹²¹ Ekonomirådets rapport 2000, s. 63

¹²² Genell 2000, s. 10

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Ämbetsverkens inflytande över politiken

Expertkunskaper visar sig i studien vara viktiga för att förklara skillnader mellan myndigheters inflytande. Under 1970-talet fick verken, enligt Jacobsson, inflytande genom sin *expertkunskap* beroende på om frågorna inom det aktuella verksamhetsområdet ansågs vara tekniskt komplexa. Inte minst spelade det roll hur stor tilltro politikerna satte till expertkunskaper i förhållande till mer generella "vardagskunskaper", som även fanns att tillgå inom departementen.¹²³

Behovet av kvalificerad expertkunskap användes till exempel inom arbetarskydd och livsmedelskontroll som argument för att delegera hela ärendegrupper till myndigheterna. Verksamheten inom dessa områden betraktades av departementen som alltför teknisk för att man själv skulle kunna utforma mål och riktlinjer, varför verksamheten i huvudsak kom att styras med hjälp av ramlagar. Myndigheternas ökade inflytande på politiken som detta medförde begränsades dock i betydande utsträckning av att verken i viss mån var bundna av sin medlarroll mellan organiserade intressen.

Verken kunde även stärka sitt inflytande gentemot fackdepartementen genom att engagera sig internationellt. Både beträffande Patentverket och Livsmedelsverket fanns det exempel på att verken genom sitt internationella agerande i viss utsträckning band upp regering och riksdag till en viss handlingslinje. Patentverket skötte till exempel de internationella förhandlingarna i samband med framtagandet och anslutningen till nya konventioner och Livsmedelsverkets tjänstemän representerade Sverige i internationella förhandlingar.¹²⁴

Även verk som inte ägde tekniska expertkunskaper och vars verksamhet behandlade frågor där "vardagskunskaper" var tillräckliga för att kunna utforma policies, kunde få inflytande på politiken genom att ha goda kontakter med för policyområdet viktiga grupper. Om verket genom dessa kontakter förmådde mobilisera stöd för sina ståndpunkter fanns enligt Jacobsson goda möjligheter att påverka politiken. Invandrarverkets strategi att trycka på gentemot andra centrala myndigheter, och dessutom etablera kontakter med landsting, kommuner, fackliga organisationer, invandrarorganisationer och politiska partier gav till exempel resultat vid svenskundervisningsreformen.¹²⁵

Verksledningens anseende i departementet verkar också ha påverkat det inflytande som ett verk kunde få. Flera verkschefer hade gott anseende i departementen på grund av att de tidigare arbetat inom dessa. Många verkschefer hade under sin tid i regeringskansliet redan på ett tidigt stadium varit engagerade inom sina respektive verksamhetsområden och haft del i att utforma den politik de som verkschefer skulle verkställa. Verkschefer med denna bakgrund hade ofta bra förutsättningar att utveckla goda informella kontakter med departementet.

¹²³ Jacobsson 1984, s. 144f

¹²⁴ Jacobsson 1984, s. 145 och 149

¹²⁵ Jacobsson 1984, s. 146

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

Statens industriverk, SIND, som både saknade expertkunskaper, förmåga att mobilisera stöd för sina idéer och som dessutom hade en chef vars förhållande till departementet inte var konfliktfritt hamnade i en svår sits. Arbetsuppgifter, som till exempel utredningsverksamhet, vilka hade ålagts verket vid dess inrättande 1973 övertogs bland annat mot verkets vilja i slutet av 1970-talet av branschråd inom Industridepartementet, varigenom SIND:s inflytande reducerades avsevärt.¹²⁶

Jacobsson konstaterar sammanfattningsvis att myndigheterna inom politiskt perifera verksamhetsområden hade stort inflytande på policyutformningen inom sina respektive områden, medan de mer centrala verkens möjligheter att påverka varierade i större omfattning.¹²⁷

Departementens styrning av ämbetsverken

Delegering av lagtillämpning kombinerat med informella kontakter ansågs ur departementens perspektiv ofta som ett sätt att delegera ansvar utan att helt förlora inflytandet över myndigheterna. Förutom departementens försök att genom omfattande informella kontakter söka styra verken, skedde också en samordning av verksamheten genom dessa kanaler. Dessutom förmedlade verken expertkunskaper till departementen och verken sökte även stöd för sina ståndpunkter hos departementen via de informella kontakterna.¹²⁸

Organisationsutformning sågs i departementen som en viktig fråga och organisationsförändringar genomfördes för att ändra fördelningen av inflytande. Forskning och tillsyn skulle till exempel integreras i Arbetarskyddsstyrelsen för att göra den till en stark normgivande myndighet, medan arbetsuppgifter framtogs SIND för att verket inte skulle bli allt för starkt.

Inte i något fall styrde departementen verkens verksamhet genom de mål som hade formulerats. Departementen var enligt Jacobsson nöjda med att sätta upp vaga mål eftersom detta gjorde det möjligt för departementen att undvika politiska uppbindningar.

Lärdomar

Jacobssons empiriska undersökning pekar på problem i ändamålsenligheten i de traditionella styrformerna. Regler, mål och pengar var inte några exakta styrmedel. Genom att mixa och kombinera flera olika styrmedel kunde departementet öka sitt inflytande, men för detta krävdes även lyhördhet i departementen och kontinuitet i den politiska ledningen.¹²⁹

Eftersom Jacobssons fallstudier behandlar förhållandena på 1970-talet, och vid det här laget har ett antal år på nacken, är det svårt att med dessa som utgångspunkt säga något säkert om dagens förhållanden mellan departement

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹²⁶ Jacobsson 1984, s. 146 f

¹²⁷ Jacobsson 1984, s. 150

¹²⁸ Jacobsson 1984, s. 153 och 161

¹²⁹ Jacobsson 1984, s. 166

och verk. Vad fallstudierna emellertid ger en fingervisning om är den komplexa interaktion mellan departement och verk som råder och som skiljer sig mycket mellan olika verksamhetsområden. Denna variation mellan olika politiska områden framgår också tydligt i Bo Rothsteins avhandling (se avsnittet om utnämningmakten).

En viktig slutsats man kan dra av Jacobssons tämligen unika undersökning är således att relationen mellan departement och verk kan variera väldigt mycket beroende på vilket enskilt fall man väljer att studera. Man kan alltså inte beskriva förhållandet mellan förvaltningen och den politiska nivån utan att ta hänsyn till vilket verk och departement man avser. I skenet av detta blir användningen av kvantitativa data ofta problematisk då man skall studera relationerna mellan departement och verk, eftersom denna distinktion sällan görs i det kvantitativa materialet.

Det svenska EU-medlemskapets effekter på relationerna mellan departement och verk

Det svenska medlemskapet i EU har skapat vissa praktiska problem för idén om den svenska förvaltningsdualismen. Eftersom myndigheter i allmänhet besitter bättre kunskaper i olika sakfrågor än departementen är det ofta myndighetstjänstemän som representerar Sverige i förhandlingar i olika EU-organ. Detta gör att det i vissa fall är svårt att driva en tydlig svensk linje, eftersom det ibland är oklart i vilken egenskap (myndighetsrepresentant eller politisk representant) och med vilka befogenheter myndighetstjänstemannen deltar.¹³⁰

I intervjuer med myndighets- och departementsrepresentanter framkommer en samstämmig uppfattning om att myndigheterna har en viktig roll som kunskapsförmedlare till regeringen, och att denna roll successivt ökat i betydelse. Departementsföreträdare anser att det är en absolut nödvändighet att myndigheter som besitter en bred och djup sakkunskap skall medverka i det löpande EU-arbetet och för Sveriges räkning göra förhandlingsinsatser i olika EU-organ.¹³¹

Instruktioner och samordning

I en undersökning utförd av Statskontoret framkommer att flera myndighetsföreträdare menar att regeringskansliet inför flera EU-förhandlingar inte försett tjänstemännen som skall representera Sverige med tydliga instruktioner. Konsekvensen har blivit att många myndigheter saknat klart uttryckta politiska ståndpunkter att utgå ifrån då de skall föra Sveriges talan vid förhandlingar i EU-organ. Enligt Statskontoret har detta bland annat inneburit att svenska intressen inte tillvaratagits på bästa sätt och i vissa fall även att ståndpunkter som saknat politisk förankring förts fram. Detta innebär ett

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹³⁰ Ehn och Sundström 1997, s. 104

¹³¹ Statskontoret 1996:7, s. 82

demokratiskt problem då det blir oklart vem, politikerna eller tjänstemännen, som bär ansvaret för beslutet.¹³²

Formerna för instruktionsgivningen till enskilda myndighetstjänstemän uppges i Statskontorets rapport variera kraftigt mellan olika departement. Vissa departement använder sig genomgående av skriftliga instruktioner, medan andra i stort sett enbart ger muntliga instruktioner.¹³³

Jacobsson och Sundström menar att myndigheternas kontakter med departementens politiska ledning beträffande frågor som rör EU-arbetet i betydande utsträckning är informella. Det omfattande informella utbytet skall enligt författarna ses som ett uttryck för att tjänstemännen är angelägna om att förankra sina ståndpunkter hos politikerna, snarare än att politikerna aktivt försöker styra tjänstemännen. Myndighetstjänstemännen verkar dessutom vara de som oftast tar initiativet till kontakterna. Vidare tyder undersökningen på att tjänstemännens efterfrågan på styrning är större än det utbud av styrning som politikerna erbjuder.¹³⁴

Emellertid visar undersökningen att klart över hälften av de tillfrågade myndighetsenheterna menar att det är lätt eller ganska lätt att veta vilken ståndpunkt regeringen eller departementens politiska ledning har i EU-frågor inom den egna myndighetens verksamhetsområde. Den ökade efterfrågan på kontakter i samband med EU-medlemskapet kan därför, enligt Jacobsson och Sundström, inte enbart ses i ljuset av EU-frågornas dynamik, komplexitet och tjänstemännens osäkerhet om politikernas uppfattning i olika frågor som kommer upp på EU:s dagordning. Utöver att situationen är ny och därför kan skapa en mer allmän osäkerhet hos tjänstemännen är de frågor som diskuteras i EU inte sällan detaljerade. Plötsligt skall svenska tjänstemän avge officiella svenska ståndpunkter i en rad frågor som sedan länge varit delegerade till myndigheterna, och som många vant sig vid att betrakta som tekniska och inte politiska. Detta ökar tjänstemännens behov av att förankra sina uppfattningar på den politiska nivån.¹³⁵

Vidare menar Jacobsson och Sundström att regeringen och departementens politiska ledning har betydligt tätare kontakter med myndighetstjänstemän inom vissa sektorer än andra. Över hälften av de undersökta enheterna inom utrikes-, jordbruks-, inrikes-, justitie- och miljöområdena uppger att de har haft kontakter med regeringen/departementets politiska ledning en gång i

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹³² Statskontoret 1996:7, s. 84, Ehn och Sundström 1997, s. 105. En ny undersökning hävdar att 37% av myndighetstjänstemän som deltar i EU-fora uppger att de vanligtvis inte får någon styrsignal från politisk nivå (från regering/statsråd). Motsvarande siffra för de undersökta enheterna inom departementen är 8%. När styrsignaler väl ges från den politiska nivån uppger ungefär hälften av de undersökta myndighetsenheterna att dessa är av mer generell och övergripande karaktär, medan en femtedel uppger att signalerna är mer precisa. Den höga siffran för myndighetstjänstemän beror förmodligen på att de får styrsignaler från tjänstemännen i departementet (som de förmodligen inte räknar till politisk nivå). Emellertid uppger tre av tio enheter på myndighetsnivå att de vanligen inte heller får någon styrsignal från "överordnad förvaltningsnivå" (vilket avser tjänstemannanivån inom departementet). (Jacobsson och Sundström 1999, s. 56 f.)

¹³³ Statskontoret 1996:7, s. 122

¹³⁴ Jacobsson och Sundström 1999, s. 56–59

¹³⁵ Jacobsson och Sundström 1999, s. 59–60

månaden eller oftare under det senaste året i samband med EU-arbetet. Inom enheter för kommunikation, försvar och finans är denna typ av kontakter betydligt mindre vanliga.

Det förekommer även mycket omfattande kontakter mellan departement och myndigheter på tjänstemannanivå i samband med EU-relaterat arbete. Dessa kontakter sker främst mellan myndigheter och fackdepartement; myndigheternas kontakter med uttalade samordningsorgan för EU-frågor inom regeringskansliet (EU-sekretariatet, Finansdepartementets budgetavdelning och Statsrådsberedningen) är inte lika omfattande.¹³⁶

Enligt Statskontorets rapport påstås det ökade antalet direkta kontakter mellan myndighetstjänstemän och ansvariga fackdepartement, som EU-arbetet medfört, ha lett till ett ökat departementsstyre, eftersom man vid dessa kontakter utfärdar långtgående instruktioner och riktlinjer för myndigheternas verksamhet.¹³⁷

Den ökade ärendemängden som EU-medlemskapet resulterat i och betoningen av det nationella intresset har ökat vikten av samordning både mellan förvaltningsnivåerna och mellan olika politiska områden. Enligt Statskontorets rapport riskerar tjänstemännen utan samordning att driva enskilda frågor på ett sätt som kan vara gynnsamt för den egna sektorn, men inte för Sverige som helhet. Informella kontakter mellan tjänstemän på departement och myndigheter verkar enligt Statskontoret vara det mest vanliga samordningsförfarandet i EU-frågor.¹³⁸

Jacobsson och Sundström menar att EU-arbetet har medfört en ökad samordning mellan myndigheter och departement inom de individuella verksamhetsområdena, men att samordningen ökat i mindre omfattning mellan olika sektorer.¹³⁹

Konsekvenser för den svenska förvaltningsmodellen

Trots att man i Statskontorets undersökning konstaterar att den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig och att inga konstitutionella förändringar därför krävs för att anpassa förvaltningen till EU-samarbetet¹⁴⁰, menar Jacobsson att den politiska styrningens förutsättningar har förändrats i och med EU-medlemskapet. Bland annat har det visat sig att inordnandet av EU-arbetet i de ordinarie formerna för styrning ibland kan vara problematisk. Myndigheternas tjänstemän deltar till exempel i ett nätverksarbete med andra länders förvaltningar och europeiska organisationer som inte särskilt enkelt går att inordna i det svenska etablerade vertikala styrsystemet.¹⁴¹ Styrningen försvåras således både av organisatoriska skillnader beträffande vilka policy-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹³⁶ Jacobsson och Sundström 1999, s. 55

¹³⁷ Statskontoret 1996:7, s. 82 f

¹³⁸ Statskontoret 1996:7, s. 87 och s. 122

¹³⁹ Jacobsson och Sundström 1999, s. 67

¹⁴⁰ Statskontoret 1996:7, s. 9 och s. 17

¹⁴¹ Jacobsson 1997, s. 79 och s. 113

områden som sorterar under departementen och av att initiativ växer fram i nätverk där lojaliteten ofta finns inom detta.

Jacobsson hävdar att EU-samarbetet också har minskat den svenska förvaltningsdualismens möjlighet för politikerna att hålla känsliga frågor ifrån sig och att de även i ökad omfattning tvingas att ta ansvar för sådant som de har små möjligheter att påverka. Tidigare har ministrar på ett auktoritativt sätt kunnat hävda att de inte fått lägga sig i vissa frågor, eftersom det funnits myndigheter som självständigt har haft att hantera dessa. Samtidigt har möjligheten funnits att på andra sätt, till exempel genom informella kontakter eller offentliga utredningar, lyfta frågor till den politiska nivån. Europeiseringen försvårar möjligheten för politikerna att på detta sätt på egen hand avgöra vad som är politik.¹⁴²

Den empiriska forskningen och den svenska förvaltningsmodellen

Genomgången av den empiriska forskningen som behandlar relationen mellan regeringen/departementen och ämbetsverken visar att verkligheten inte uppvisar den tydliga åtskillnad mellan den politiska nivån och förvaltningen som idén om den svenska förvaltningsmodellen vill göra gällande. De politiska organens möjlighet att styra förvaltningen visar sig i flera avseenden vara beskuren. Kedjan från politiskt beslut till verkställelse är långt ifrån så rak och okomplicerad som modellen förutsätter.

Den empiriska forskningen fokuserar i huvudsak på relationen mellan regering/departement och myndigheter i avseende på styrning snarare än att undersöka arbetsfördelningen mellan den politiska nivån och förvaltningen. I samband med internationellt samarbete, framför allt i och med det svenska EU-medlemskapet, har emellertid också arbetsfördelningen mellan myndigheterna och regeringen/departementen i viss mån kommit att studeras. Det faktum att myndighetstjänstemän i många fall av regeringen ålagts att företräda Sverige på politiska förhandlingsarenor måste betraktas som ett stort avsteg från den organisatoriska doktrinen om tudelningen mellan politiska och verkställande uppgifter som den svenska förvaltningsmodellen bygger på.

Att avsteg från modellen görs beträffande den dualistiska uppdelningen är emellertid inte något nytt. Friberg konstaterar att detta inträffade redan under andra världskriget då befogenhetsfördelningen mellan regeringen och de större ämbetsverken utvecklades till ett faktiskt ministerstyre inom både politiskt perifer och centrala frågor.¹⁴³

¹⁴² Jacobsson 1997, s. 113

¹⁴³ Graden av faktiskt ministerstyre växade med rådande sakförhållanden från departement till departement och förändrades under krisens gång. I samband med att krisläget förbättrades, sägs ministerstyret ha minskat. De direkta orsakerna till det faktiska ministerstyret var den stora mängden ärenden som skulle behandlas samt det pressade tidsläget. Bland de centrala områden som berördes av ministerstyret kan nämnas utrikes-, försvars- och finansministrarnas självständiga agerande i många spörsmål. (Friberg 1973, s. 27 och s. 314)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Jacobsson uppmärksammar att förändringar i arbetsfördelningen åtminstone i ett fall under 1970-talet skapat spänningar mellan regeringen och verk. Detta inträffade då Industridepartementet återtog utredningsuppgifter från Statens industriverk, SIND, mot verksledningens vilja och placerade denna verksamhet inom departementet.

Den sammantagna slutsatsen av genomgången av de empiriska studierna är att det i praktiken inte går någon tydlig gräns mellan den politiska nivån och förvaltningen, som idén om den svenska modellen gör gällande. Ingen entydig bild går heller att ge av relationerna mellan departement och verk eftersom variationen mellan de enskilda fallen är stor.

Del 3

Ett internationellt perspektiv på den svenska förvaltningsmodellen

De svenska ämbetsverkens självständighet brukar, som vi har sett, utpekas som en av svensk förvaltnings utmärkande kännetecken. Detta framhålls ofta i den förvaltningspolitiska debatten. Vi har dock också sett att det är mindre påtagligt när det gäller förvaltningens praktik. De undersökningar som gjorts av hur det svenska systemet med självständiga ämbetsverk fungerar i praktiken visar samstämmigt att det inte finns några vattentäta skott mellan regeringskansliet och ämbetsverken. Kontakter mellan regeringskansliet och ämbetsverken är tvärtom mycket vanliga.

En fråga är då hur stor skillnaden i praktiken är jämfört med länder där ministerstyre råder. I detta avsnitt görs en studie av några av Sveriges grannländer, som i många avseenden är mycket lika oss. Likheter beträffande välfärdspolitik och det faktiska styrelseskicket brukar sammanfattas med begreppet ”den nordiska modellen”.¹⁴⁴ Men beträffande just förvaltningens styrning skiljer sig *Danmark* och *Norge* från Sverige. De – liksom de flesta andra länder – har en ministerstyrd förvaltning.

Ministerstyre i teorin

Innan jag övergår till att diskutera hur ministerstyret faktiskt utövas vill jag presentera rättsläget. Jag väljer att göra en mer utförlig presentation av de danska förhållandena för att därefter endast gå igenom hur norsk lagstiftning skiljer sig från den danska.

Danmark

Inledningsvis måste sägas att mer än en dansk jurist har uttryckt att det är mycket otillfredsställande att det ”hersker en så stor usikkerhed om 'gælden-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹⁴⁴ Se t.ex. Petersson 1991, kapitel 2 och 11.

de ret” avseende rättsförhållandet mellan politiker och ämbetsmän.¹⁴⁵ Den generella regeln är dock att ministern kan träffa avgörandet i alla ärenden inom sitt ansvarsområde. Alla beslut fattas på ministrarnas vägnar (PMV) och denne kan när som helst instruera underlydande eller själv överta behandlingen av ett ärende. Vidare kan som huvudregel alla förvaltningsbeslut överklagas till den ansvarige ministern. Danmark (och Norge) saknar nämligen förvaltningsdomstolar.¹⁴⁶ Enskilda medborgare kan också vända sig till ministern i så kallade ministerbrev, något som är mycket vanligt. Fram till 1980 var den så kallade torsdagsmottagningen då medborgare kunde träffa ministern (utan att ha avtalat tid) kl. 10–11 fast institutionaliserad. Ännu lever mottagningen kvar på vissa ministerier under något förändrade betingelser.¹⁴⁷

Ministrarnas styrningsmöjligheter är dock inte obegränsade. Också ministern är *bunden av lag* och kan ställas till rättsligt ansvar för felaktig ämbetsutövning (vilket också skedde i det så kallade Tamilärendet).¹⁴⁸ Och ämbetsmännens lydnadsplikt är inte total. Tjänstemännen skall vägra lyda om den handling ministern ger direktiv om är uppenbart olaglig. Om beslutets legalitet är tveksam skall tjänstemännen protestera, men åtlyda om direktivet kvarstår.¹⁴⁹ Även när lagstiftningen ger utrymme för en betydande skönsmässighet gäller vissa allmänna rättsprinciper, som till exempel att likadana fall skall behandlas lika. Ministerstyret innebär således inte total godtycklighet, utan ”bara” att ministern har formella möjligheter att bestämma praxis genom att ”själv” fatta beslut angående enskilda fall. Den huvudsakliga poängen är alltså att även i Danmark (och för den delen också i Norge) begränsas principen om den folkstyrda förvaltningen för att skydda rättsstaten.

En annan viktig formell begränsning av ministerstyrets räckvidd är att en ”(s)tadig større dele af statsforvaltningen er helt eller delvis unddraget ministerens styring”.¹⁵⁰ Klara exempel på begränsningar i ministerstyrelsen är de *besvårsmænd* (*ankenævn*) som upprättats på central nivå (för att befria ministern från hanteringen av enskilda ärenden). Huvudregeln om att ”allt” kan överklagas till ministern har fått allt fler undantag. Det har till och med sagts att ”(u)dviklingen har forladt det historiske udgangspunkt uden at sætte

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹⁴⁵ Nissen, 1984, s. 196; Christensen B. och Espersen 1983, s. 53.

¹⁴⁶ Knudsen 1995, s. 234.

¹⁴⁷ Knudsen 1995, s. 266.

¹⁴⁸ Christensen J.P. 1995; Jfr Svardal 1994, s. 24.

Frågan om familjesammanföring av några tamilska flyktingar och deras närstående kom att leda till en justitieministers avgång (Erik Ninn Hansen, Konservativ) och att denne senare blev dömd i Riksrätten för lagbrott i rollen som minister. I sin förlängning ledde affären också till att den borgerliga regeringen 1993 tvingades att avgå, eftersom statsministern (Poul Schlüter, liksom de Konservativa) ansågs ha lämnat vilseledande upplysningar angående regeringens kännedom om hanteringen av ärendena i Folketinget.

¹⁴⁹ Christensen B., 1993, s. 398.

¹⁵⁰ Christensen B. 1993, s. 397.

noget sammenhængende og overskueligt i stedet".¹⁵¹ Exempel på sådana nämnder är Landsskatterådet, Den Sociala Ankestyrelsen och Miljöankennämnden.¹⁵²

Vidare finns det "endnu uafklarede, men umiskendelige tegn på, at central-administrationens *direktorater* (ämbetsverk/min anmärkning) i et vist omfang unddrages ministerens styring".¹⁵³ Sådana direktorat har sedan 1960-talets början inrättats inom de flesta sektorer för att avgöra enskilda ärenden. Direktoraterna har klara likheter med de svenska ämbetsverken. Men den avgörande skillnaden är att de inte är självständiga, utan att ministerstyrelse är tillåten.¹⁵⁴ Under en tid var denna organisationsmodell med departement och direktorat den helt dominerande tankefiguren för centralförvaltningens organisation (både i Danmark och Norge). Departementet skulle vara ministerns sekretariat och hantera de mer politiska frågorna (som planläggning, koordination, besvärfrågor) medan direktoraten skulle handha den löpande ärendehantering. Därigenom skulle en rationell arbetsdelning åstadkommas och ministern befrias från den löpande ärendehantering. (Observera likheterna med hur den tudelade svenska centralförvaltningen beskrivs.)

Som framgår ovan finns något paradoxalt över direktoratens verksamhet. De har tillkommit för att avlasta ministeriet och alltså att fatta beslut utan dess direkta inblandning, men ändå är ministern ansvarig för deras beslut och agerande. Till mycket stor del är det uteslutande – en ofta obestämd och vacklande – praxis som avgör huruvida direktoraten skall hänskjuta ett ärende till ministeriet eller inte.¹⁵⁵

Den kanske allra viktigaste begränsningen är slutligen den grundlagsfästa *kommunala självständigheten*. Kommunala beslut kan inte överklagas till ministern om inte rätt till detta fastslagits i lagstiftningen.¹⁵⁶ I Danmark, liksom i Sverige, har allt fler uppgifter decentraliserats till kommunerna. En kvalificerad bedömning, utan systematiskt insamlat empiriskt underlag, är vidare att den danska kommunala tjänsteproduktionen generellt sett är mindre statligt styrd än den svenska.¹⁵⁷

Danska (och norska) ämbetsmän är med en internationell måttstock påfallande återhållsamma i förhållande till offentligheten. Uttalanden till media ges av de tjänstemän som givits sådant uppdrag av statsrådet. Eftersom statsråden utåt bär det fulla ansvaret för ministeriernas agerande och inte kan

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹⁵¹ Christensen B., 1994, s. 233.

¹⁵² Busck, 1988, s. 23.

¹⁵³ Christensen B., 1993, s. 397 (min kursivering).

¹⁵⁴ Jfr Bjerregaard m.fl., 1994, s. 39.

¹⁵⁵ Jfr Herlitz, 1963, s. 276–80.

¹⁵⁶ Busck, 1988, s. 22.

¹⁵⁷ Min tidigare undersökning av grundskoleområdet i Skandinavien visar också att decentraliseringen i Danmark sedan länge är betydligt längre gången än i Sverige. Se Lindbom, 1995. Se också jämförelsen mellan den danska och svenska miljöpolitiken i Joas 1999.

skylla på tjänstemännen när beslut möter kritik bör inte tjänstemännen desavouera sitt statsråd.¹⁵⁸

Norge

Norge skiljer sig från Danmark i vissa avseenden. Men huvudsakligen är lagstiftning och praxis väldigt lika, vilket väl bland annat har historiska orsaker.¹⁵⁹ Liksom i Danmark har ministern (och på dennes vägnar departementet) rätt att kontrollera och instruera underliggande förvaltningsorgan och att ompröva beslut – också i enskilda förvaltningsärenden – som dessa har träffat. Förvaltningsdomstolar saknas. Också i Norge har dock kommunerna en grundlagsfäst självständighet, varför principen om ministerstyre inte gäller dem. Vidare finns också här exempel på besvärsnämnder (*ankeutvalg*), vars beslut inte kan omprövas av ministeriet och vilkas *raison d'être* i själva verket är att avlasta ministeriet besvärärenden.

Beträffande ämbetsverken – de så kallade direktoraten – finns dock en viktig skillnad mellan Danmark och Norge. I Norge träffar direktoraten beslut i eget namn – ej på ministerns vägnar – varför inget hindrar att statsrådet hänvisar till att ett beslut är fattat av ett direktorat.¹⁶⁰ En annan skillnad mellan Danmark och Norge är att regeringen i Norge – *Kongen i statsråd* – är det högsta förvaltningsorganet. Regeringen är också fortfarande sista besvärinstans i vissa frågor. Många beslut fattas således av regeringen som kollektiv. Ärendena föredras av den ansvarige ministern. På detta sätt fattas beslut angående förvaltningsärenden som utnämningar och benådningar.¹⁶¹

Ansvarsutkrävande

Ministern är i både Danmark och Norge dels politiskt ansvarig för sina handlingar, dels också rättsligt ansvarig. Ofta hävdas det att denne är ansvarig för

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹⁵⁸ Busck, 1988, s. 21; Eriksen 1988, s. 18–20, 29–34.

¹⁵⁹ Om förvaltningshistoriens betydelse för dagens beslut se Lindbom 1995.

¹⁶⁰ Brofoss 1993, s. 52–58. Nu betyder detta dock inte att det enskilda statsrådet inför Stortinget (eller för den delen det danska Folketinget) inte är ansvarigt för att ett direktorat utför sina uppgifter i linje med parlamentets och regeringens intentioner. Detta gäller också avseende den myndighetsutövning ett direktorat har hand om. Statsrådet kan göras ansvarigt för att inte ha omprövat ett beslut där detta varit möjligt, men kanske framför allt för bristande instruktioner. Att ett beslut fattats på direktoratsnivå är alltså inte tillräckligt för att ministern skall vara fri från ansvar. Men det anses vara ett legitimt *argument* att hänvisa till ett sådant förhållande, vilket det såvitt jag kunnat förstå inte är i Danmark. En trolig anledning till denna skillnad är att medan det danska Folketinget inte blandar sig i arbetsfördelningen inom ett ministerium behandlas ofta sådana ärenden i norska Stortinget, vilket också har stoppat ett antal förslag om att upprätta direktorat. Det förefaller rimligt att statsrådets ansvar för ministeriets organisation blir större i det danska systemet än i det norska. Stortingets entusiasm för att skapa direktorat är idag ganska begränsad, dels finns en rädsla för att direktorat blir svåra att styra, dels eftersträvas istället att decentralisera stora delar av de administrativa ärendena. (Svardal, 1994, s. 62.)

¹⁶¹ Regeringskollegiet träffas varje måndag och torsdag kl. 12 för de mer informella s.k. regeringskonferenserna. På fredagarna (kl. 11) fattas de formella besluten av *Kongen i statsråd* på slottet.

allt som sker i ministeriet. Detta är delvis riktigt; ministern är skyldig att "redogöra för ministeriets handlande" i parlamentet. En minister har en plikt att svara på frågor angående sin administration, också om frågorna berör förhållanden som ministern inte personligen har haft något att göra med eller ens har haft kännedom om. Men detta är en sak. Något annat är vad det kan utkrävas ett rättsligt ansvar för och hur det parlamentariska ansvarsutkrävandet fungerar i praktiken.

Genom de många skandalerna de senaste 15 åren har dessa frågor varit högt uppe på den danska politiska agendan. Medan debattens vågor har gått höga i Danmark har det, så vitt jag har kunnat finna, varit stiltje i Norge. Det norska ministeransvarets gränser har inte aktualiserats på samma sätt som i Danmark och praxis är således något oklar. Inte sedan 1963 har ett norskt statsråd avgått på grund av ett misstroendevotum. Nedan kommer jag därför uteslutande att diskutera de danska erfarenheterna.¹⁶²

Christensen polemiserar starkt mot föreställningen om en tidigare parlamentarisk guldålder "hvor det politiske ansvar var effektivt, og ministre rask væk blev fjernet af Folketinget fra deres poster, når der dukkede tvivlsomme sager op...".¹⁶³ Sedan parlamentarismen infördes i Danmark 1901 har Folketinget inte genom misstroendevotum tvingat *någon enda* enskild minister att avgå. Anteciperade avgångar, när statsråd "frivilligt" avgått och föregått parlamentets agerande, är svårare att räkna, men inte heller de har varit vanliga enligt Christensen.

Justitieminister Ninn Hansens och så småningom statsminister Schlüters avgångar i kölvattnet på Tamilaffären är dock – synnerligen spektakulära – exempel på sådana anteciperade avgångar. En borgerlig skatte- och ekonomiministers avgång 1992 är ett annat. Men i övrigt anser Christensen att det är tveksamt om Folketinget hade kunnat samlas omkring ett misstroendevotum. Vanligare är att ministrar avgår på grund av den belastning de kommit att utgöra för regeringen.¹⁶⁴ (Här kan man argumentera för att likheterna är stora med till exempel statsråden Sahlins, Rainers, Leijons, Freiwalds och möjligen Wickboms avgångar i Sverige.)

I princip kan Folketinget genom misstroendevotum avsätta en minister utan någon som helst motivering, men i praxis har det rättsliga ansvaret också kommit att få en betydelse för det politiska ansvarsutkrävandet. Orsaken är förmodligen att politiska beslut inte bara förutsätter en majoritet, utan att det också skall kunna *argumenteras* för dem. De juridiska normerna är objektiva till sin karaktär och är därför användbara som argument i den politiska debatten.¹⁶⁵ Det är därför viktigt att det rättsliga ministeransvaret inte är absolut.

Ministern är juridiskt ansvarig för sina ämbetsmäns handlingar om han eller hon har känt till att en viss åtgärd skulle vidtas och inte försökt att hindra

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹⁶² Christensen J.P. 1995 och 1996.

¹⁶³ Christensen J.P. 1995 s. 452.

¹⁶⁴ Christensen J.P. 1995, s. 452.

¹⁶⁵ Christensen J.P. 1995, s. 455.

den. Ministern är också ansvarig om en ämbetsman har utfört en nödvändig eller naturlig handling för att genomföra ett beslut fattat av ministern. Slutligen kan ministern också göras ansvarig om han genom underlåtenhet att i rimlig utsträckning utöva tillsyn över eller fastställa instruktioner för ämbetsmännens myndighetsutövning har bidragit till att främja en olaglig handling. Ministern är vidare straffrättsligt ansvarig om han medvetet eller av grov oaktsamhet åsidosätter sina plikter eller ger Folketinget felaktiga eller vilseledande uppgifter eller förtiger uppgifter.¹⁶⁶

Två faktiska fall stödjer tesen att ministeransvaret i praktiken inte är absolut. Det så kallade *Stavadfallet* visade att om ministern bevisligen har blivit vilseledd av sina ämbetsmän så övergår det rättsliga ansvaret till tjänstemännen.¹⁶⁷ Den så kallade *Postskandalen* visade att (fem) trafikministrar inte ansågs vara ansvariga för vissa missförhållanden, eftersom de ansågs att ha suttit på ministertaburetten för kort tid för att kunna uppmärksamma missförhållandena och åtgärda dem. (De satt – med ett undantag – vardera ca 1½–2 år.)¹⁶⁸ Således tas i Danmark viss hänsyn till en ministers faktiskt begränsade möjligheter att styra sitt ansvarsområde vid utkrävandet av ministeransvar. I praktiken förefaller alltså inte skillnaderna när det gäller ansvarsutkrävandet vara så stora jämfört med Sverige. En dansk förvaltningsforskare har till och med frågat ”om det så ikke var på tide helt at opgive et ministeransvarlighedsprincip, der i grunden bygger på en fiktion om, at ministern selv klarer alle ekspeditioner”.¹⁶⁹

Ministerstyre i praktiken

Normstyrning

Redan grundläggande läroböcker om förvaltning i Danmark och Norge fastslår att ministers möjligheter att ha sin hand med i hela den myndighetsutövning som sker i hans namn i praktiken är små. Ministrarna avgör kvantitativt sett en försvinnande liten del av de ärenden som i princip ankommer på dem. På stora områden, som inte tilldrar sig ministers intresse och uppmärksamhet, är det tjänstemännens eget omdöme som fäller utslaget.¹⁷⁰

Detta resultat verifieras av Lindbom (1997), som närmare studerade tre förvaltningsområden i de två länderna: justitieministeriet, arbetsmarknadsministeriet och utbildningsministeriet. Lindbom hävdar att ministern inte i någon större utsträckning kunde välja vilka ärenden som kom upp på hennes bord, utan det gjorde i allmänhet media. Ministers möjlighet att styra genom

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹⁶⁶ Lov om ministres ansvarlighed (Folketingstidende 1963/64, C. sp. 225).

¹⁶⁷ Stavad fick i och för sig avgå beroende på att han i ett fall medvetet lämnat felaktiga upplysningar i Folketinget.

¹⁶⁸ Christensen, J.P. 1995.

¹⁶⁹ Knudsen 1995, s. 271.

¹⁷⁰ Se t.ex. Grønnegård Christensen och Ibsen, 1994 s. 24 f. respektive Svardal, 1994 s. 48. Det uppmärksammades för övrigt redan av Herlitz 1963 s. 248.

att skapa praxis var vidare liten. Av studien framgår vidare att *organiseringen* inom olika sektorer visade tydliga likheter vid en jämförelse mellan länderna. Inom arbetsmarknadssektorn i såväl Danmark som Norge har direktorat med stora likheter med svenska AMS etablerats. I samtliga länder har arbetsmarknadens myndigheter fått en relativt stor frihet att hantera de operativa besluten och mål- och resultatstyrningsidéer har påverkat kompetensfördelningen. Detsamma gällde kriminalvården. Grundskolan har i stor utsträckning kommunaliserats och den statliga styrningen minskat kraftigt. Besvärnsnämnder har i stor utsträckning upprättats i såväl Norge som Danmark, vilket inskränker ministerstyret. På utlänningsområdet har Danmark ett sådant organ, vilket har stora likheter med den svenska Utlänningsnämnden. Också på arbetsmarknadssidan har både Norge och Danmark upprättat besvärnsorgan, som bland annat avgör överklaganden angående arbetslöshetssättningen.¹⁷¹

Det finns däremot ganska tydliga skillnader mellan de olika sektorerna. Justitieministeriet är ett exceptionellt ministerium genom att det behandlar ett så stort antal förvaltningsärenden.¹⁷² Justitiedepartementet uppvisade också i den norska maktutredningens undersökning (1978) en särpräglad profil – som bärare av den klassiska byråkratikulturen.¹⁷³ I båda länderna är eller har utlänningsärenden och benådningensärenden varit de dominerande ärendetyperna där ministern i praktiken deltagit i beslutsfattandet. Både dessa ärendetyper förekommer i stor mängd och ett betydande antal av dem föreläggs den politiska ledningen.

Här kan det konstateras att samma ärendetyper – alltså benådning- och utlänningsärenden – i *Sverige* i stor utsträckning avgjorts av *regeringen*. Också här har alltså beslutsfattandet i sista hand formellt varit hos politiker. Den svenska regeringen avgjorde 1995 1332 stycken nådeärenden.¹⁷⁴ Innan utlänningsnämndens tillkomst 1992 behandlade regeringen också ett betydande antal utlänningsärenden. År 1989 var till exempel antalet utlännings- och medborgarskapsärenden 3714 stycken.¹⁷⁵ Det förekommer fortfarande att regeringen beslutar i enskilda sådana ärenden eftersom Invandrarverket och Utlänningsnämnden kan överlåta ärendet till regeringen.

När ett ärende i Sverige behandlas i regeringssammanträde är det dock helt klart för beslut och det är snarast att se som en helt formell registrering. Flera hundra ”beslut” fattas på en mycket kort tid. Den reella beredningen i rege-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹⁷¹ Lindbom 1997.

¹⁷² Två före detta statsråd understryker båda i Lindbom (1997) att de på andra departement inte kom i kontakt med i närheten av så många förvaltningsärenden som på justitieministeriet.

¹⁷³ Lægreid och Olsen, 1978, s. 277.

¹⁷⁴ 1995/96:KU30 (Granskningsbetänkandet), Del 2, s. 1. Nådeärenden är i en viss mening inte fråga om rättstillämpning, eftersom en intagen aldrig har *rätt* till nåd, vilket inte hindrar att det med tiden har framvuxit en ganska klar praxis för denna typ av avgöranden.

¹⁷⁵ SOU 1990:79. Antalet ärenden fortsatte att stiga under de följande åren. När utlänningsnämnden inrättades 1992 övertog den 6385 överklagade avvisningsärenden från Kulturdepartementet. 1992/93:KU30 (Granskningsbetänkandet), s. 97.

ringen sker inte vid dessa möten, utan i andra sammanhang – de så kallade allmänna beredningarna och lunchberedningarna. Enligt Torbjörn Larssons undersökning var det dock bara omkring 1% av regeringsärendena (inklusive propositioner med mera), som diskuterades under allmän beredning. Vid lunchberedningarna, vilka är mycket informella tillställningar, dras ärendena muntligt, protokoll förs vanligen inte och omröstningar är sällsynta – bland annat därför att alla statsråd sällan är där.¹⁷⁶

Det är dessa procedurer som gör regeringen ansvarig som kollektiv. (Vad avser Norge bereds för övrigt benådningssaker också på detta sätt i regeringen och utlänningsärenden kunde tidigare överklagas till den.) I *praktiken* förefaller inte skillnaden gentemot Danmark eller Norge vara särskilt stor.¹⁷⁷ Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det en grad- snarare än en artskillnad mellan sådana avgöranden av regeringen som kollektiv och beslut tagna av en enskild minister. Anledningen att regeringen fattar beslut i förvaltningsärenden (ca 8000 1998¹⁷⁸) är i många fall just att de är så politiskt kontroversiella att man inte kunnat överlåta dem åt andra organ, till exempel dispenser för vapenexport och vissa asylärenden.

Vi ser således tydliga skillnader mellan de olika sektorerna, främst att belastningen av förvaltningsärenden är så mycket större i justitieministeriet än i de andra departementen. Samtidigt ser man stora likheter inom en sektor *mellan* länderna, som i exemplet med behandlingen av benådnings- och asylärenden ovan. Det intryck man får är att skillnaderna mellan länderna närmast förefaller vara mindre än skillnaderna mellan respektive sektor inom ett land.

Ovanstående resonemang om variation inom länderna sätter ett frågetecken för om vi kan tala om nationella modeller. En nordisk surveyundersökning om myndigheternas kontakter med regeringen/den politiska ledningen i samband med EU-relaterade frågor finner däremot nationella mönster, men inte det förväntade utifrån de två förvaltningsmodellerna. I Sverige där förvaltningsmodellen starkt betonar tudelningen mellan politik och förvaltning finns de *mest* omfattande informella kontakterna. I Danmark råder en betydligt högre grad av formalisering av kontakterna.¹⁷⁹ Det är osäkert om resultatet går att generalisera, men det är ändå anmärkningsvärt. Också detta resultat kan tas som intäkt för att skillnaderna mellan ministerstyrda system och dualistiska i praktiken är de förväntade.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹⁷⁶ Larsson 1986, s. 230-237.

¹⁷⁷ Min poäng är nu inte att vi i Sverige har ministerstyre (snarare än regeringsstyre), utan att beredningsprocessen borgar för att vi i praktiken – åtminstone vad avser dessa ärendetyper – har det i ungefär lika stor utsträckning som i Norge och sannolikt också Danmark.

¹⁷⁸ 1999/2000:KU10, Bilaga 2.1, s. 106. I summan ingår dock regleringsbrev.

¹⁷⁹ Jacobsson 2000, s. 18 f.

Budgetstyrning

I ovanstående avsnitt om normgivning och normtillämpning visade det sig att det fanns tydliga inskränkningar i ministerns formella möjligheter att utöva ministerstyre. Också när det gäller ministerns möjligheter att styra fördelningen av olika anslag är sådana begränsningar vanliga. Nedan följer en genomgång av de danska förhållandena. En relativt stor grupp nämnder och råd, av Christensen benämnda *ansökningsnämnder*, beslutar självständigt om utbetalningar av bidrag. Betydligt större möjligheter har ministern att påverka fördelningen av *puljemedel* (statliga penningpottar).¹⁸⁰ Jag kommer i avsnittet nedan att diskutera dessa i tur och ordning.

Ansökningsnämndernas verksamhet

Ansökningsnämnder kan inte instrueras av ministern om vilka beslut de skall fatta om det inte finns särskilt angivet i lag – och det gör det mycket sällan. Ministern kan inte heller ompröva deras beslut. Exempel på områden som hanteras av ansökningsnämnder är företagsstöd och exportstöd och medel till kultur och forskning.¹⁸¹

Ansökningsnämnderna har enligt Christensen vanligtvis upprättats av två skäl: 1) för att möjliggöra rekrytering av människor utanför centraladministrationen (till exempel politiker, intresserepresentanter och sakkunniga från bl.a. universitetsvärlden) och 2) för att fjärma besluten från ministerns påverkan och ansvar. Ministern får endast ge instruktioner om ärendehanteringens procedur (*forretningsorden*), men om inte bidragsprogrammets lagstiftning ger undantag måste ministerns instruktioner överensstämma med förvaltningslagen och grundläggande rättspraxis. De beslut som fattas i råden/nämnderna kan inte överklagas till centraladministrationen med mindre än att programmets lagstiftning ger uttryckligt stöd för det. Inte heller kan centraladministrationen på eget initiativ eller ens på begäran av rådet/nämnden ta upp ärendet.¹⁸²

Eftersom beslutsprocedurer inkluderande ansökningsnämnd har varit särskilt viktiga på det näringspolitiska området har jag valt att undersöka detta närmare. Från och med mitten av 1970-talet infördes en betydande mängd nya industripolitiska stödformer och därmed ökades också antalet kollegiala nämnder som är så karakteristiska för dansk industripolitik. Den skönsmässiga bedömningens betydelse för besluten är betydande, men begränsas likväl av en räckta mer eller mindre objektiva krav i det enskilda stödprogrammet, till exempel beträffande företagets soliditet och räntabilitet. Sidenius hävdar vidare att ministeriet endast involveras i mycket stora och principiella ärenden.¹⁸³ Här kan noteras att Grønæk (1991) vid en jämförelse mellan den danska och den svenska industripolitiken under 1970- och 1980-talet note-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

¹⁸⁰ Det danska ordet pulje betyder pott på svenska.

¹⁸¹ Busck 1988, s. 23. Christensen B. 1997 s. 341.

¹⁸² Christensen B. 1997 s. 342.

¹⁸³ Sidenius 1985, s. 229 f.

rade flera betydande skillnader: den svenska politiken var betydligt mer omfattande, den kännetecknades i betydligt högre grad av selektivitet och stöd till enskilda företag, direkta kontakter mellan stat och företag var vanliga och utrymmet för beslut på skönsmåssiga grunder betydligt större.¹⁸⁴ Det svenska förbudet mot ministerstyre hindrade således på intet sätt betydligt mer ingående politisk inblandning i det industripolitiska stödet än i Danmark.

De statliga penningpotterna (puljeordningarna)

Det danska inrikesministeriet genomförde 1998 en undersökning av de statliga penningpotterna. Dessa program stödjer huvudsakligen genomförandet av olika försöks- och utvecklingsverksamheter. De avses ibland också påverka den kommunala prioriteringen av vissa uppgifter. Stöden ges huvudsakligen till konkreta projekt och på årsbasis. Kartläggningen visade att dessa program – exklusive EU:s strukturfonder – distribuerade knappt 1,8 miljarder dkr. Av de 54 bidragssystemen administreras de flesta av Miljö- och Energi- ministeriet, Undervisningsministeriet och Socialministeriet. Det senare ansvarar ensamt för 16 program och knappt 440 miljoner kronor.¹⁸⁵

Till skillnad från ansökningsnämndernas verksamhet så är ministern ansvarig för fördelningen av penningpotterna. I Danmark har dock inte bidragsbesluten kommit att ifrågasättas på det sätt som har skett på senare år i Sverige. Givet att programmen lämnar ett stort utrymme för skönsmåssiga bedömningar är detta intressant. Har man i Danmark funnit former för beslutsfattandet som ger bidragsbesluten legitimitet?

De exakta begränsningarna för ministrarnas möjlighet att utöva skön avgörs av det enskilda programmets utformning och variationerna är ganska stora. Ministern måste dock – som alltid – följa de allmänna begränsningar som följer av förvaltningsrätten, till exempel regler om saklighet och mot maktmissbruk etc. I praktiken är utrymmet för skön dock vanligen betydande. När ministern är högsta förvaltningsmyndighet finns ju inte heller någon besvärsnämnd att hänvända sig till.¹⁸⁶

Jämfört med de svenska delegationernas medel fördelas emellertid ganska begränsade summor via puljer. Bakgrunden till detta är sannolikt motståndet från de kommunala organisationerna. Kommunernas Landsförening skriver:

*Det er landsforeningens opgave at udbrede forståelsen for, at indretningen af den kommunale finansiering må ses i sammenhæng med de overordnede målsætninger for det kommunale selvstyre. Dermed reduceres risikoen for, at mere kortsigtede eller sektorpolitiske interesser præger udviklingen i en retning, som indskrænker det kommunalpolitiske råderum, som det fx sker ved en udbredt brug af særtilskud og puljeordninger.*¹⁸⁷

¹⁸⁴ Grønbæk 1991.

¹⁸⁵ Indenrigsministeriet, 1998, s. 150 ff.

¹⁸⁶ Personlig korrespondens med Jens Peter Christensen, professor i förvaltningsrätt vid Århus Universitet.

¹⁸⁷ <http://www.kl.dk/kl.net?sidnr=30274>

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Det område som i Sverige har rönt störst uppmärksamhet vad gäller delegationers fördelning av medel är miljöområdet och därför valde jag att titta närmare på det också i Danmark. Kommuner kan liksom företag och föreningar m.fl. söka pengar från fonder som till exempel Den Gröna Fonden. Fonden disponerar år 2000 45 miljoner kronor och beslut om medlens fördelning fattas av fondens styrelse.¹⁸⁸ Miljö- och Energiministeriets nio puljeordningar omsatte 1998 77 miljoner dkr.¹⁸⁹ Men kommunerna har ett utpräglat självstyre på miljöområdet i Danmark jämfört med Sverige. Ministeriet ”styr” huvudsakligen genom ej bindande riktlinjer.¹⁹⁰ De medel som fördelas är således mycket mindre omfattande än i Sverige där bara det lokala investeringsprogrammet omfattade 1 758 miljoner kronor när utgifterna var som högst år 2000.¹⁹¹

Det finns ytterst lite material som belyser hur puljeordningarna administreras i praktiken. Ett undantag är Hegelands (1994) bok om de så kallade *SUM-pengarna*. Socialministern hade ett överordnat ansvar för medlen. Han hade dock assistans av två rådgivande instanser: 1) utvecklingsrådet och 2) anslagsutskottet (*bevillingsudvalget*). Det förra innehöll representanter för en mängd organisationer och gav råd till ministern om mer principiella frågor. Bevillingsudvalget (BU) hade nio medlemmar som representerade bland annat de kommunala organisationerna och sakkunnig expertis. Socialstyrelsens generaldirektör var ordförande för utskottet. Ansökningarna bereddes först i Socialministeriet. Därefter gick ärendet vidare till BU, som i sin tur gjorde en hemställan till ministern om avslag/godkännande, belopp med mera.¹⁹²

Hegeland skriver inget om konflikter mellan minister och sakkunniga angående enskilda ärenden, men däremot rådde delade meningar angående de generella fördelningsprinciperna. Sakområdesexperterna ville å sin sida prioritera och satsa hårdare på färre projekt. Å andra sidan fanns politiska ”önsknings” om att tilgodose många projekter, helst spredt både jävnt og bredt geografisk på målgrupper, baglande o.s.v. /.../.¹⁹³ Slutresultatet blev en kompromiss mellan de två principerna där några ”modellprojekt” fick större anslag, medan de flesta fick ganska begränsade summor.

På den mycket begränsade tiden för denna studie har det inte funnits möjlighet att genomföra egna primärstudier avseende hur pass hög grad en dansk minister i praktiken intresserar sig för fördelningen av puljer. Men generellt kan sägas att förvaltningsärenden slåss med andra om ministrarnas högst ansträngda schema och uppmärksamhet. Ministrar har som en f.d. dansk socialminister har formulerat det, ”et kolossalt tidsproblem”.¹⁹⁴ En undersökning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Underbilaga 2

¹⁸⁸ <http://www.mst.dk/gronfond/>

¹⁸⁹ Indenrigsministeriet, 1998, s. 150.

¹⁹⁰ Joas 1999, p. 145, 156.

¹⁹¹ Nilsson, inget datum, s. 36.

¹⁹² Hegeland 1994, s. 33.

¹⁹³ Hegeland 1994, s. 41.

¹⁹⁴ Simonsen 1988, s. 10.

visade att det bara var två ministrar (av tjugo) som uttryckligen tillkännagav att förvaltningsärenden hade en hög prioritet.¹⁹⁵ Således är det möjligt för men inte särskilt sannolikt att en dansk minister gör stora förändringar i det förslag som arbetats fram inom hans ministerium.

Sammanfattningsvis är det intressant att notera att man i den formellt sett ministerstyrda danska förvaltningen finner exempel på hur man medvetet har skapat former för fördelning av pengar som skärmar av ministerns instruktionsmöjligheter och ansvar (de så kallade ansökningsnämnderna). I administrationen av dessa medel har man också involverat intresseorganisationer och andra som kan sägas tillföra sakkunskap till beredningen. Därigenom har man funnit en beslutsform som förefaller skapa en ganska hög legitimitet för de fattade besluten.

Ministern har däremot formellt ett betydligt större inflytande över puljeordningarna. Men dels fördelar dessa en ganska begränsad summa pengar, dels är antalet program stort. Och åtminstone vad SUM-pengarna beträffar var antalet mottagare likaledes ganska stort varför de enskilda mottagarna vanligen fick ganska lite pengar. Allt detta minskar risken för att penningfördelningen ifrågasätts.

Sammanfattning

Ministerstyre är i praktiken långt mer oklart än i teorin. Allt fler undantag har gjorts ifrån huvudregeln, till exempel beträffande möjligheten att överklaga till ministern. Direktoratens ställning är långt ifrån solklar. Utkrävandet av ministeransvar förefaller de facto ta hänsyn till ministerns reellt begränsade möjligheter att styra sitt ansvarsområde. En jämförelse med svenska förhållanden visar vidare att många av de ärenden som i praktiken når en dansk eller en norsk ministers bord i Sverige istället hamnar på regeringens. Industripolitiken är vidare ett exempel på hur man från politiskt håll griper in betydligt starkare i Sverige i vissa förvaltningsbeslut.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

¹⁹⁵ Vahr 1991, s. 203 f.

Den svenska förvaltningsmodellen – en sammanfattande diskussion

Att karakterisera den svenska förvaltningsmodellen är något av en Sisofys-uppgift. Det är å ena sidan alldeles tydligt och klart om att det finns en allmän föreställning om att en sådan modell existerar. Det råder vidare också enighet om att den är bra ur normativ synpunkt. Enstaka avvikare ifrågasätter den, men i allmänhet så negligeras dessa. Det råder också en stark övertygelse om att modellen ligger fast över tid. Oavsett om vi har en relativt liten stat karakteriserad av regelstyrning och ämbetsmannaideal eller en kraftigt expanderad välfärdsstat med resultatstyrning så är den dominerande föreställningen att den svenska förvaltningsmodellen är bra normativt sett och står stark empiriskt sett.

Men det är å andra sidan lika klart att begreppets innehåll är ganska diffust. När det gäller centralförvaltningen brukar man i första hand peka på ”dualismen”, det vill säga ämbetsverkens självständighet. Ministern eller regeringen får enligt RF 11:7 inte bestämma hur en myndighet skall besluta i ett enstaka fall av myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller vid tillämpning av lag. Så lyder den rättsliga regleringen av självständigheten, men det är uppenbart att den på många håll uppfattas vara betydligt vidare än så. För några år sedan anklagade till exempel en generaldirektör ett statsråd för ministerstyre mot bakgrund av att ministern hade beordrat henne att skriva på ett ekonomiskt avtal om att bygga Citytunneln i Malmö, trots att generaldirektören personligen ogillade projektet. Eftersom ett regeringsbeslut fanns om att uppdra åt Banverket att underteckna avtalet så förefaller generaldirektören inte ha känt till RF 11:6 som stadgar att de centrala ämbetsverken lyder under regeringen, utan ha trott att ämbetsverkens självständighet sträcker sig långt utöver den rättsliga regleringen. Av reaktionerna från media och ett antal riksdagspolitiker att döma var hon långt ifrån ensam om detta. Konstitutionsutskottet friade dock statsrådet och ingen ledamot reserverade sig mot beslutet.¹⁹⁶ En artikel på ledarsidan i Dagens Nyheter hävdade i samband med detta att ”’Ministerstyre’ är ett av politikens mest missbrukade ord”.¹⁹⁷

Det är inte osannolikt att just normens oklarhet är en orsak till att den är så stark i politiken. Oklarheten ger olika betraktare möjlighet att lägga in ganska varierande betydelser i normen, varför många kan stå bakom den. Oklarheten ger också betydande frihetsgrader för förvaltningen att anpassa sig till förändrade omständigheter i samhället liksom till varierande förvaltningspolitiska modetrender. En intressant fråga är vilka förändringar av förvaltningens organisation och arbetssätt som debattörerna skulle anse be-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

¹⁹⁶ 1997/98:KU25, s. 120.

¹⁹⁷ Jfr Kjellander 1997.

tyda den svenska förvaltningsmodellens död, förutom det formella upphävandet av RF 11:7.

Osäkerheten återkommer också i den empiriska forskningen om hur förvaltningsmodellen fungerar i praktiken. Vi har ovan sett att statsråd tvekar att ta informella kontakter med verkschefer eftersom de är osäkra på vad de får och inte får säga. Det är ibland svårt att avgöra om kontakter är att betrakta som förtydliganden eller om de också påverkar myndigheternas beslutsfattande och ytterst handläggningen av enskilda ärenden. Detta visar att det förtydligande som gjordes i propositionen om ledningen av statsförvaltningen – att påverkan inte bör vara så utformad att myndigheten känner sig bunden att avgöra ett ärende på ett visst sätt – är lättare i teorin än i praktiken.

Forskningen visar emellertid tydligt att informella kontakter mellan departement och verk är vanliga. Det råder inga vattendämlade skott mellan dessa två nivåer. Det är en av få saker som den existerande forskningen om ”dualismen” inom den centrala statsförvaltningen kan säga med bestämdhet. Det finns i själva verket ganska litet forskning, framför allt när det gäller ordentliga fallstudier av hur beslutsprocesserna går till i praktiken. Vi talar också om svårstuderade processer. Förbudet mot ministerstyre gör att forskningen blir mycket politiskt känslig, varför det blir svårt att få tillgång till dokument och att veta om man får korrekta svar på de frågor man ställer. Men detta gäller inte bara i Sverige, också utomlands sägs förhållandet mellan minister och ämbetsmän vara något av ett tabuämne. Ingendera parten har där något intresse av att diskutera myten om det absoluta ministerstyret.¹⁹⁸

Den empiriska forskningen väcker vidare frågan i vad mån ämbetsverken över huvud taget är styrda. Från myndighetshåll hävdas i enkätundersökningar att det politiska intresset för deras verksamhet är ganska begränsat. Ofta är de ovan nämnda informella kontakterna ett resultat av att verkscheferna vill förankra tänkta åtgärder i departementet. De får idag i en betydande utsträckning formulera sina mål själva. Mål- och resultatstyrningen har givit myndigheterna friare tyglar och de politiska beslutsfattarnas kontrollmöjligheter är ganska begränsade. Det talas till och med om en risk att myndigheterna börjar ”leva sitt eget liv”. Vi kan emellertid snabbt konstatera att inte heller denna problembeskrivning är ny – vi kan hitta likartade formuleringar i till exempel Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39).

Ett ytterligare intressant forskningsresultat är att det finns en mycket betydande variation inom svensk förvaltning. Tydligast framkommer detta kanske i Rothsteins studie av Arbetsmarknadsstyrelsen och Skolöverstyrelsen som var två helt skilda typer av förvaltningsorganisationer och vars politiska styrning hade mycket olika karaktär. Men resultatet återkommer i ett flertal studier. Detta komplicerar innehållet i den svenska förvaltningsmodellen ytterligare.

Frågan är i själva verket om likheten avseende hur olika förvaltningar de facto styrs av regeringen i Sverige är större än de likheter man finner mellan de olika förvaltningssektorerna inom Skandinavien. Likheterna ter sig ju ganska stora mellan till exempel arbetsmarknadsverken i de skandinaviska

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹⁹⁸ Nielsen, 1987.

länderna, vars verksamhet och styrning dock skiljer sig kraftigt från kriminalvården (som däremot återigen visar betydande likheter mellan länderna). Något säkert svar kan inte ges här, mätproblemen är betydande, men det är tydligt att det går att sätta ett frågetecken för hur "svensk" den svenska förvaltningsmodellen egentligen är i sin praktik. Detta illustrerar ett centralt problem med många allmänna beskrivningar av offentlig förvaltning. Den gamla juristdominerade byråkratin har förändrats i ganska hög grad genom att många nya verksamheter tillkommit och genom att mycket har decentraliserats, men dess ande svävar fortfarande över våra läroböcker i förvaltningspolitik. Beskrivningarna säger väldigt lite om den verksamhet som bedrivs inom till exempel de centrala arbetsmarknads- och skolmyndigheterna.¹⁹⁹

Angående ministerstyre i praktiken frodas mången myt i Sverige. Genomgången ovan har dock visat att ministeransvar sällan utkrävs av parlamenten i Norge och Danmark. Där, liksom här, avgår ministrar i allmänhet på grund av att de har kommit att bli en politisk belastning för den sittande regeringen. Ministerns ansvar och möjlighet att styra är inte heller obegränsat: också ministern lyder under lagen, besvärs- och ansökningsnämnder har tillkommit för att hålla ärenden borta från ministerns bord, den kommunala självstyrelsen sätter en tydlig gräns för ministerns instruktionsrätt, direktoraten har givits en mer självständig ställning etc. Men viktigast är kanske att ministrar varken vill eller kan (på grund av begränsad tid och energi) blanda sig i enskilda ärenden i någon betydande grad. När ärenden hamnar på ministerns bord är det i själva verket ofta på grund av yttre tryck, ofta genom media.

Diskussionen ovan har främst fokuserat på styrning genom att den har tagit sin utgångspunkt i förbudet mot ministerstyre enligt RF 11:7. Men en annan dimension av förhållandet mellan regering och förvaltning gäller arbetsdelningen dem emellan. Regeringen har alltid fattat beslut angående en betydande mängd förvaltningsärenden. Under de första åren av 1980-talet avgjorde regeringen varje år cirka 8 000 besvärsärenden, vilket svarade för ungefär en tredjedel av det totala antalet regeringsärenden. Man har i själva verket gjort ganska betydande ansträngningar att minska antalet sådana och därmed belastningen av regeringen.²⁰⁰

När regeringen väljer att agera förvaltningsorgan – genom att själv fördela pengar – är detta därför inget nytt. Det är möjligen en smula förvånande mot bakgrund av tidigare försök att slippa hantera förvaltningsärenden. Det är inte heller nytt att regeringen fördelar pengar. Vi har gjort en begränsad undersökning av huruvida regeringskansliet också tidigare har arbetat med denna typ av förvaltningsuppgift. Vår studie kan inte säga så mycket om hur vanligt förekommande detta har varit tidigare. Men vi kan konstatera att sådan hantering har förekommit också tidigare och att den har gjort det under

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

¹⁹⁹ Det är inte ovanligt att man erkänner att förvaltningens organisation varierar starkt inom olika sektorer, men detta hindrar oftast inte att man strax senare när man skall gå igenom förvaltningens uppbyggnad presenterar den gamla juristdominerade ärendehanterande förvaltningens organisation. Ett undantag är Grønnegård Christensen och Ibsen, 1991. Den väljer att i ett kapitel presentera hur förvaltningen är organiserad inom ett antal olika sektorsområden. Se också Rothstein 1984.

²⁰⁰ Söderlind och Petersson, 1988, s. 343.

en ganska lång tid, under varierande regeringar och inom flera olika politiska sakområden. Nedan tar vi upp några exempel. Dessa uppfyller tre krav: 1) pengar fördelas, 2) det finns ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar och 3) det finns ett politiskt inflytande över besluten, till exempel genom att regeringen fattar beslut eller att politiska företrädare finns representerade i det beslutande organet.

Ett exempel på ett fall då regeringen påtagit sig det operativa ansvaret för operativa uppgifter som innefattat beslut om fördelning av offentliga medel är de så kallade *investeringsfonderna*. Dessa fonder var avsedda för regionalpolitiska investeringar i företag, i första hand i form av gynnsamma lån. 1971 började regeringen tillämpa reglerna för investeringsfonderna, som funnits sedan mitten av 1950-talet, på ett nytt sätt. Istället för att som tidigare låta arbetsmarknadsstyrelsen behandla företagens ansökningar om medel ur fonderna övertog regeringen själv besluten angående företagens individuella ansökningar.²⁰¹

Ett annat exempel är *Glesbygdsdelegationen* som tillsattes 1977 i syfte att samordna statens stödsatser i glesbygden. Delegationen var en mycket liten organisation i centrala Regeringskansliet, och enligt direktiven ankom det på den ansvarige ministern att vara ordförande.²⁰² Delegationen bedrev projektverksamhet, men hade mycket begränsade resurser.²⁰³ Efter att från början bestått av departementstjänstemän, ombildades delegationen 1980 och fick då en parlamentariskt sammansättning. År 1991 omvandlades Glesbygdsdelegationen till glesbygdsverket.²⁰⁴

Regeringen inrättade vid årsskiftet 1982/83 *Energiupphandlingsdelegationen* (EUD) som hade till syfte att se till att investeringsprogram som gjorde det möjligt att ersätta olja kom till stånd. Delegationen arbetade okonventionellt och gav ekonomiskt stöd till viss ny teknik samt utvecklade riskfördelning mellan stat och företag; bland annat beslutade EUD om stöd till fjärrvärmerör och torveldade anläggningar. EUD var formellt en fristående delegation, men fungerade reellt som en del av departementet. Statssekreterare Ulf Dahlsten var ordförande i delegationen och delar av dess sekretariat bestod av departementstjänstemän.²⁰⁵

AIDS-delegationen inrättades 1985 och hade som huvuduppgift att bedriva informationsarbete, men i mycket begränsad utsträckning prövade och förde-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

²⁰¹ Henning 1977, s.44 f., Lundgren och Ståhl 1981, s. 88. Fr.o.m. 1975 gav emellertid regeringen arbetsmarknadsstyrelsen i uppdrag att besluta i ärenden som understeg 3 miljoner kronor.

²⁰² Glesbygdsdelegationen lydde under industridepartementet fram till 1988 då ansvaret för regionalpolitiken flyttades över till arbetsmarknadsdepartementet. Industridepartementet fick tillbaka ansvaret 1990. (Statskontoret 1998:20, s. 31 f.)

²⁰³ Prop. 1989/90:76, s. 188. Budgeten omfattade ca fem miljoner kronor per år under slutet av 1980-talet.

²⁰⁴ Statskontoret 1998:20, s. 31 f.

²⁰⁵ Jacobsson 1994, s. 42-44.

lade den också anslag till arbetet med sjukdomen. Också AIDS-delegationen var parlamentariskt sammansatt. Den hade vidare en referensgrupp bestående av representanter från myndigheter och intresseorganisationer. Beslut om projektanslag fattades av regeringen.²⁰⁶

Stöd ur Allmänna arvsfonden ges dels inom ramen för särskilt riktade satsningar från regeringens sida, dels genom löpande prövning av de ansökningar som kommer till fonden. Ansökningar som är att hänföra till vård av barn och ungdom, fostran av barn samt omsorg om handikappade bereds inom Socialdepartementet. *Barn- och ungdomsdelegationen* är ett rådgivande organ åt regeringen, samt fattar beslut om tilldelande av stöd ur Allmänna arvsfonden. Delegationen lämnar dock ärenden av principiell betydelse eller där stödet är betydande till regeringen.²⁰⁷ Både utredningen från 1992 och en tidigare utredning från 1967 finner att den övergripande beslutsrätten om stöd ur fonden bör ligga kvar hos regeringen. Detta motiverades med att regeringen överblickar hela det fält inom vilket stöd ur arvsfonden kan komma ifråga och har därigenom reella möjligheter att väga olika behov mot varandra och mot tillgängliga resurser.²⁰⁸

Sist men inte minst kan de borgerliga regeringarnas industripolitik 1976–82 nämnas. Här fördelades *mycket* stora belopp direkt till företag och utrymmet för skön var mycket stort i bedömningarna av mottagare och belopp. Emellertid fattades själva besluten av riksdagen.²⁰⁹

Att det inte är något okänt för den svenska förvaltningstraditionen att regeringen agerar förvaltningsorgan är emellertid inte detsamma som att det är klokt att regeringen agerar anslagsgivare. Visserligen kunde man tro att det är en trevlig uppgift att agera som gåvors givare och att det ökar en regerings popularitet. Men myntet har också en baksida. Om inte alla som söker får alla de medel de ansöker om kommer ju någon eller några att bli besvikna. Deras vrede – vare sig den är befogad eller inte – kommer att vända sig mot regeringen. Den är i detta läge ganska oskyddad för kritiken, eftersom den varken kan söka skydd bakom sin särskilda sakkunskap i ärendet eller i att berörda intressen involverats eller koopterats. I många fall – särskilt när mottagaren av anslaget är en annan politisk organisation som till exempel kommuner – riskerar den istället att anklagas för att gynna sina egna intressen. Är sedan de summor som fördelas relativt stora ökar risken. Vare sig det ligger något i sådana anklagelser eller ej är det olyckligt om centrala politiska institutioner och deras besluts legitimitet ifrågasätts.

Om det av olika skäl behövs statliga bidragssystem där beslut fattas på ganska skönsmässiga grunder så finns det dock andra sätt att organisera arbetet på än att regeringen fattar besluten. Som vi har sett har beslut tagna av de danska ansökningsnämnderna inte varit särskilt ifrågasatta. Att låta bidragsbesluten fattas av vetenskaplig expertis och/eller företrädare för de

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Underbilaga 2

²⁰⁶ Statskontoret 1998:20, s. 32.

²⁰⁷ SOU 1992:120, s. 26, 90 f. Regeringen fattade 1992 beslut om ärenden när summan översteg 200 000 kr.

²⁰⁸ SOU 1967:2, s. 61, SOU 1992:120, s. 26

²⁰⁹ Henning 1984 s. 18.

relevanta intresseorganisationerna skulle därför kunna vara en alternativ lösning. Om politiskt inflytande av ett eller annat skäl är ett värde i sig så finns vidare möjligheten – som tidigare använts i Sverige – att skapa parlamentariskt sammansatta delegationer som fattar besluten. Båda dessa möjligheter minskar risken för att beslutsfattarna anklagas för att gynna sina egna partipolitiska intressen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Underbilaga 2

Referenser

- Bjerregaard, Ritt m.fl 1984, *Ministeren*, København: Spektrum
- Brofoss, Knut 1993, Statsrådets ansvar for direktoraters virksomhet. *Nordisk Administrativ Tidskrift* 1/1993.
- Busck Lars, *Folketingets kontrol med forvaltningen*. 1988, København.
- Christensen, Bent 1993, Lydighedspligt, loyalitetspligt og centraladministrationens embedsmænd, *Ugeskrift for retsvesen*.
- Christensen, Bent 1994, *Forvaltningsret – prøvelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Bent 1997 (andra upplagan), *Forvaltningsret. Opgaver, Hjemmel, Organisation*, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Bent och Preben Espersen 1983, *Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd*. København, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christensen, Jens Peter 1995, Ministeransvar. *Politica* 1995:4.
- Christensen, Jens Peter 1996, Skandalesager og embedsmandsansvar, *Politica* 1996:3.
- Christoffersson, Ulf, Molin, Björn, Månsson, Lennart och Strömberg, Lars 1972, *Byråkrati och politik – En studie av den svenska statstjänstemannakåren*, Stockholm: Bonniers.
- Departementalkommitterades betänkande, allmän del*, 1913.
- Ds 2000:17, *Vad kostar det att regera? – En studie av regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*
- Ehn, Peter 1998, *Maktens administratörer – Ledande svenska statstjänstemäns syn på tjänstemannarollen i ett förändringsperspektiv*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Ehn, Peter och Sundström, Göran i SOU 1997:15, *Det svåra samspelet – Resultatstyrningens framväxt och problematik*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritzes.
- Ekonomirådets rapport 2000, *Politisk makt med oklart ansvar*, Stockholm: SNS Förlag.
- En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, Justitiedepartementet, 2000.
- Eriksen, Svein 1988, Herskap og tjenere. Om samarbeidet mellom politikere og tjenestemenn i departementene, Oslo: Tano.
- Friberg, Lennart 1973, *Styre i kristid*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Genell, Kristina, *Skilda världar – Att vara direktör i staten*, Stockholms universitet, Scores rapportserie 2000:2.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Underbilaga 2

Grønbæk, David 1991, *Industripolitik i Danmark och Sverige*, Köpenhamn: Politiske Studier.

Grønnegård Christensen, Jørgen och Marius Ibsen 1994 (2:a utg.), *Bureaukrati og bureaukrater*, Herning: Systime.

Hegeland, Tore Jacob 1994, *Fra de tusind blomster til en målrettet udvikling*, Ålborg Universitet.

Henning, Roger 1977, *Företagen i politiken. Om selektiv politik och industrins kontakter med staten*, Stockholm: SNS.

Henning, Roger 1984, Industripolitik eller sysselsättningspolitik? En studie i svensk industristödspolitik, i Hadenius, Axel et. al. *Tre studier i politiskt beslutsfattande*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Herlitz, Nils 1963, *Nordisk offentlig rätt* del 3 band 1, Stockholm: Norstedts.

<http://www.kl.dk/kl.net?sidenr=30274>

<http://www.mst.dk/gronfond/>

Indenrigsministeriet, 1998, *Betänkning 1365, Forenkling af den kommunale finansiering*. Köpenhamn: Statens information.

Jacobsson, Bengt 1984, *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur.

Jacobsson, Bengt 2000, *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering*, Stockholm, Scores rapportserie 2000:11.

Jacobsson, Bengt i SOU 1997:30, *Europa och staten – Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*, Stockholm: Fritzes.

Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran. I Score Rapportserie 1999:10, *Invävd i Europa – En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete*, Stockholms universitet.

Joas, Marko 1999, *Building Up and Splitting Down*, i Joas och Hermansson (red.), *The Nordic Environments*, Aldershot: Ashgate.

Kjellander, Claes-Göran 1997, *Myterna om ministerstyre*, Dagens Nyheter 970228.

Knudsen, Tim 1995, *Dansk statsbygning*, København, Jurist- og Økonomiforbundets forlag

Lægreid, Per och Johan P. Olsen 1978, *Byråkrati og beslutninger*, Bergen: Universitetsforlaget.

Larsson, Torbjörn 1986, *Regeringen och dess kansli: samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur.

Lindbom, Anders 1995, *Medborgarskapet i välfärdsstaten*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Lindbom, Anders 1997, *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken?* Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:54, Stockholm: Fritzes.

Lov om ministres ansvarlighet (Folketingstidende 1963/64, C. sp. 225).

Lundgren, Nils och Ingemar Ståhl 1981, *Industripolitikens spelregler*, Stockholm: Industriförbundets förlag.

Moe, Terry 1989, The politics of structural choice, i Williamsson Oliver E (red.), *Organization theory from Chester Barnard to the present and beyond*: Oxford University Press.

Nilsson, Jörgen, Anslag till regeringens disposition. Preliminär version av rapport från Riksdagens revisorer.

Nissen, Christian S. 1984, Retsforholdet mellem politikere og embedsmænd. Nordisk Administrativ Tidsskrift 1984:2.

Petersson, Olof 1989, *Maktens nätverk – En undersökning av regeringskansliets kontakter*, Stockholm: Carlssons Bokförlag.

Petersson, Olof 1991, *Nordisk Politik*, Stockholm: Norstedts.

Regeringsformen 1974/2000.

Riksdagstrycket

Rothstein, Bo 1986, *Den socialdemokratiska staten*, Lund: Studentlitteratur.

RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring – En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*, Stockholm: Riksrevisionsverket.

Sidenius, Niels Christian 1985, Industripolitikens organisation, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1985:3.

Simonsen, Palle, Ministeren og hans administration, i *Den offentlige sektor, Politisk og administrativ styring*, Rapport från Rolighedskonferencen 14/1 1988.

SOU 1967:2, *Allmänna arvsfonden*. Betänkande med förslag till ändringar i arvsfondslagstiftningen avgivet av Arvsfundsutredningen. Stockholm.

SOU 1983:39, *Politisk styrning - administrativ självständighet*, betänkande av Förvaltningsutredningen, Stockholm: Liber, Allmänna Förlaget.

SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, betänkande av Förvaltningsutredningen, Stockholm: Liber, Allmänna Förlaget.

SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, huvudbetänkande från Verksledningskommittén, Stockholm: Liber, Allmänna Förlaget.

SOU 1990:79, *Utlämningsnämnd*. Betänkande av Asylprövningskommittén.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

- SOU 1992:120, *Allmänna arvsfonden*. Betänkande av 1991 års arvsfondsutredning. Stockholm: Liber, Allmänna Förlaget.
- SOU 1993:58, *Effektivare ledning i statliga myndigheter*, betänkande av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer, Stockholm: Fritzes, Allmänna Förlaget.
- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret 1996:7, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*, Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret 1998:20, *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocratier eller byråkrati?* Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret 2000:20 bilaga 1, *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet, i Fem år i EU*, Stockholm: Statskontoret.
- Svardal, Gunnar 1994, Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen, i Christensen Tom och Morten Egeberg, *Forvaltningskunnskap*, 1994 (2.a utg.), Oslo, Tano.
- Söderlind, Donald och Petersson, Olof 1986, *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala: Diskurs Förlag.
- Söderlind, Donald och Petersson, Olof 1988, *Svensk förvaltningspolitik*, andra upplagan, Uppsala: Diskurs Förlag.
- Vahr, Jesper 1991, Samspillet og rollefordelingen mellem ministrene og den administrative ledelse i danske departementer, Århus, Institut for Statskundskab (otryckt speciale).
- Wallin, Gunnar, Ehn, Peter, Isberg, Magnus och Linde, Claes, *Makthavare i fokus*, Stockholm: SNS Förlag.
- Wockelberg, Helena 1996, *Verksledningsdebatten. En analys av partiets och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer*, PISA-rapport nr. 11, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Wockelberg, Helena 1999, *Maktdelning eller parlamentarism? Idédebatten om förvaltningens roll i det svenska styrelseskicket*, uppsats presenterad vid nordiska statsvetarmötet, NOPSA, i Uppsala 19–21 augusti 1999.
- Wockelberg, Helena 2000, *Departementsreformer som politisk strategi. Om regeringskansliets organisatoriska indelning*, PISA-rapport nr. 48, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Underbilaga 2

Innehållsförteckning

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden	2
2.1 Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare	2
Rapporten	2
Remissinstanserna	3
Revisorerna	5
2.2 Riksdagen behöver ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering	6
Rapporten	6
Remissinstanserna	6
Revisorerna	7
2.3 Regeringens bidragshantering	7
Rapporten	7
Remissinstanserna	8
Revisorerna	9
2.4 Kraven på redovisning och revision behöver skärpas	10
Rapporten	10
Remissinstanserna	10
Revisorerna	11
2.5 Regeringen behöver göra en samlad översyn av föreskrifter m.m.	12
Rapporten	12
Remissinstanserna	12
Revisorerna	12
3 Revisorernas förslag	13
1. Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare.....	13
2. Beslutsunderlag och resultatrapportering	13
3. Regeringens bidragshantering	13
4. Redovisning och revision	13
5. Samlad översyn av föreskrifter m.m.	13
<i>Bilaga 1: Rapport 2000/01:7 Anslag till regeringens disposition</i>	<i>15</i>
Förord	17
Sammanfattning.....	18
Inledning	18
Revisorernas slutsatser och förslag	19
1 Bakgrund och uppläggning.....	21
2 Ansvarsfördelningen på budgetområdet	22
2.1 Finansmakten	22
2.2 Budgetregleringen	22
2.3 Ny budgetlag fr.o.m. 1997.....	23
2.4 Måste regeringen genomföra riksdagens beslut om utgifter?	23
2.5 Riksdagens beslut om anslag och anslagsvillkor	23
2.6 Dispositionsrätt till anslag	24

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
dokumentegenskap
.

2.7 Anslag som disponeras av regeringen eller Regeringskansliet	25
3 Allmänt om anslagen till regeringens och Regeringskansliets disposition.....	26
3.1 Inledning	26
3.2 Från riksdagsbeslut till anslagsredovisning	27
3.3 Regeringskansliets anslagsredovisning	27
3.4 Val av anslag och av undersökningsperiod	28
4 De undersökta anslagens hantering i budgetprocessen	30
4.1 Inledning	30
4.2 Bakgrund, motiv och mål	30
4.3 Regeringens hantering av de studerade anslagen	31
4. 4 Hur fungerar återrapporteringen till riksdagen?	33
5 Erfarenheter och resultat från några andra studier	34
5.1 Konstitutionsutskottets granskningar våren 1997 och hösten 2000	35
5.2 Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 1999 och 2000.....	35
5.3 SNS ekonomiråds rapport för år 2000.....	36
5.4 Statskontorets rapport om Kunskapslyftet som modell och metod.....	37
5.5 De lokala investeringsprogrammen	37
5.6 Kretsloppsmiljarden	39
5.7 Östersjömiljarderna	40
5.8 Kunskapslyftet.....	40
6 Den svenska förvaltningsmodellen	42
6.1 Inledning	42
6.2 Debatten om den svenska förvaltningsmodellen	43
6.3 Hur fungerar den svenska modellen - enligt forskningen – i praktiken?.....	44
6.4 Den svenska förvaltningsmodellen i ett internationellt perspektiv	45
6.5 Den svenska förvaltningsmodellen – en sammanfattande diskussion.....	47
7 Överväganden och förslag	48
7.1 Inledning och utgångspunkter	48
7.2 Regeringen som bidragsfördelare och den svenska förvaltningsmodellen.....	49
7.3 Principiella synpunkter på statliga projektbidrag	50
7.4 Principiella synpunkter på regeringen som bidragsfördelare.....	51
7.5 Riksdagen behöver ett bättre beslutsunderlag och en utökad resultatrapportering	52
7.6 Regeringens berednings- och beslutsprocess i samband med bidragshanteringen behöver förbättras	53
7.7 Kraven på redovisning och revision behöver skärpas	54
7.8 Regeringen behöver göra en samlad översyn av föreskrifter m.m.....	55

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

7.9 Sammanfattning av revisorernas slutsatser och förslag	57
8 Referenser	58
Underbilaga 1	61
De undersökta anslagens hantering i bugetprocessen	61
1 Inledning	61
2 Anslagen	61
2.1 Särskilda insatser i kommuner och landsting (Kommunakut m.m.)	61
2.2 Särskilda insatser i utsatta bostadsområden (Blommanpengarna)	65
2.3 Samarbete och utveckling i Östersjöregionen m.m. (Östersjömiljarderna)	69
2.4 Investeringsbidrag för främjande av omställning i ekologiskt hållbar riktning (Kretsloppsmiljarden)	73
2.5 Program för småföretagsutveckling (Småföretagsmiljarden)	76
2.6 Särskilda utbildningsinsatser för vuxna (Kunskapslyftet)	78
2.7 De lokala investeringsprogrammen	81
2.8 Program för IT i skolan (ITiS)	85
2.9 Utvecklingsarbete (inom Finansdepartementets ansvarsområde)	87
2.10 Kontrollfunktionen i staten	89
Underbilaga 2	93
Förord	95
Introduktion	97
Del 1	98
Debatten om den svenska förvaltningsmodellen	98
Inledning	98
Ett nytt styrelseskick – den parlamentariska demokratis genombrott	101
Förvaltningspolitisk debatt 1987–1998	107
De konstitutionella förutsättningarna för styrning är större än man tror. Förvaltningsutredningens försök år 1983 att ange en ny ton	108
Debatten om den förvaltningspolitiska propositionen 1987	109
De borgerliga regeringsåren på 1990-talet	112
Debatten om den socialdemokratiska propositionen 1995	115
1998 års förvaltningspolitiska proposition	116
Idén om en svensk förvaltningsmodell – slutsatser	119
Del 2	122
Empiriska studier av relationen mellan departement och verk	122
Inledning	122
Styrningsbegreppet	123
Politiska attityder och värderingar hos statstjänstemännen, inställningen till politisk styrning och synen på tjänstemannarollen .	124
Styrinstrument	125
Normgivningsmakten och informella kontakter	125
Finansmakten	128
Utnämningsmakten	130

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Fallstudier	131
Ämbetsverkens inflytande över politiken.....	132
Departementens styrning av ämbetsverken	133
Lärdomar.....	133
Det svenska EU-medlemskapets effekter på relationerna mellan departement och verk	134
Instruktioner och samordning.....	134
Konsekvenser för den svenska förvaltningsmodellen	136
Den empiriska forskningen och den svenska förvaltningsmodellen .	137
Del 3	138
Ett internationellt perspektiv på den svenska förvaltningsmodellen	138
Ministerstyre i teorin.....	138
Danmark.....	138
Norge.....	141
Ansvarsutkrävande	141
Ministerstyre i praktiken	143
Normstyrning	143
Budgetstyrning	146
Ansökningsnämndernas verksamhet	146
De statliga penningpotterna (puljeordningerne)	147
Sammanfattning	149
Del 4	150
Den svenska förvaltningsmodellen – en sammanfattande diskussion ...	150
Referenser.....	156

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**