



---

# Slutsatser och sammanfattning

---



Per Molander  
Jan-Eric Nilsson  
Allen Schick

## Vem styr?

**SNS** författningsprojekt

SNS Förlag

---

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Slutsatser och sammanfattning av

**Vem styr?**

**Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna**

*Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick*

© 2002 Författarna och SNS Förlag

Beställ boken från:

SNS Förlag

Box 5629

114 86 Stockholm

Tel: 08-507 025 00

Fax: 08-507 025 25

E-post: [order@sns.se](mailto:order@sns.se)

Hemsida: [www.sns.se](http://www.sns.se)

## Att stärka politiken i förvaltningen

De åtgärder som föreslås i *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna* syftar på olika sätt till att stärka sambandet mellan politik och förvaltning. Avsikten är att tydliggöra gränser mellan olika ansvarsnivåer och att underlätta utkrävande av ansvar. I punktform kan förslagen sammanfattas på följande sätt:

- Ansvarsfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter behöver klargöras. Det politiska ansvaret ligger hos regeringen och kan inte delegeras.
- Den process i vilken politiska mål översätts till operativa är central för det strategiska ansvarstagandet och kan inte heller delegeras. Regeringskansliets kapacitet för att klara denna uppgift behöver stärkas.
- Översätt regeringens politiska ambitioner till mätbara mål för alla politikområden. Rapportera årligen till riksdagen om utvecklingen i förhållande till dessa mål.
- Öka antalet anställda i Regeringskansliet med omkring 1 000 personer. Höj den genomsnittliga kompetensen. Minska i gengäld antalet anställda på myndigheterna.
- Skapa fler självständiga utvärderingsmyndigheter efter modellen Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI) m.fl.
- Tillsätt chefer i statsförvaltningen i öppna processer med i förväg specificerade kompetenskrav.
- Utveckla repertoaren av sanktioner och belöningar för att påverka myndigheternas agerande.

## En oföränderlig förvaltningsstruktur i en föränderlig värld

”Regeringen styr riket”, säger den svenska regeringsformen. ”Det kan diskuteras i vilken utsträckning det är sant”, svarar författarna till rapporten *Vem styr?* från SNS Författningsprojekt – Per Molander, Jan-Eric Nilsson och Allen Schick. De menar att Regeringskans-

liet inte har de resurser som krävs för att regeringen skall kunna ta det strategisk-politiska ansvaret för rikets styrelse.

Dagens svenska förvaltningsstruktur med ett mycket litet regeringskansli och ett stort antal självständiga myndigheter är i första hand ett 1900-talsfenomen, även om dess ursprung kan spåras till den första halvan av 1600-talet. Flera länder som tidigare styrts på annat sätt förändrar i dag sin centrala förvaltning i riktning mot ett ökat inslag av fristående myndigheter. Trots detta, och trots att den svenska förvaltningsstrukturen fungerat under så lång tid, finns flera skäl för att ta upp en diskussion om att förändra det sätt som statsförvaltningen styrs på:

- Den offentliga sektorn har under efterkrigstiden vuxit snabbt i omfattning och komplexitet.
- Antalet myndigheter har ökat. Dessutom har kommunerna fått en allt större roll i produktionen av offentliga tjänster.
- Givet den offentliga sektorns tidigare kraftiga expansion kan inte längre generalister med juridisk kompetens – den tidigare dominerande kompetensprofilen – förväntas lösa alla problem.
- Den offentliga sektorn expanderar inte längre, och budgetrestriktioner komplicerar beslutsfattandet.
- Sedan 1970-talets mitt har det parlamentariska läget blivit mer splittrat och föränderligt.
- Sverige har blivit medlem av EU.

Dessa dramatiska förändringar av omgivningsförutsättningarna motiverar en förutsättningslös diskussion om relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

## **Symptom och diagnos**

Resultatstyrning utgör sedan 1988 grunden för ledningen av svensk statsförvaltning. Mål ska formuleras för alla viktiga politikområden, och politiken ska utvärderas i förhållande till dessa mål. Men mål ställs upp enbart för en del av verksamheterna och spelar en politisk roll i endast ett fåtal fall. Anslag hanteras i växande utsträckning av Regeringskansliet, trots att detta är en traditionell uppgift för

myndigheter. En delvis detaljerad lagstiftning har kringskurit kommunernas rörelsefrihet. Ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter respektive mellan stat och kommun är oklar. Tillsättningen av högre tjänster inom både regeringskansli och myndigheter förefaller ha politiserats.

Rapportens diagnos är att resultatstyrningen är rätt i princip men att den fått en felaktig utformning. Politiska beslutsfattare känner sig inte förtrogna med de krav styrningen ställer, och de har inte heller de instrument till sitt förfogande som krävs för att ta det fulla politiska och strategiska ansvaret för rikets styrelse. I denna situation är det lätt att återfalla i föråldrade beteendemönster och föreskriva åtgärder i stället för att beskriva önskade resultat, att utnämna personer i stället för att specificera kompetenser – kort sagt, att välja medel snarare är mål.

Det är inte bara så att den strategiska kapaciteten i Regeringskansliet är otillräcklig. Myndighetsstyrningen får också låg politisk prioritet. Dessutom blir ansvarsfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter oklar, vilket är ett demokratiskt problem.

## Reformer i andra länder

I rapporten studeras två förvaltningspolitiska reformer som genomförts under senare decennier. Nya Zeelands reformer bygger på en konsekvent tillämpning av kontrakt mellan olika nivåer i hierarkin – mellan den politiska nivån och chefstjänstemännen, mellan chefstjänstemän och underställda chefer etc. En sådan kontraktsmodell har den uppenbara bristen att alla kontrakt är ofullständiga, och att det finns stor risk att viktiga uppgifter glöms bort i skarven mellan olika uttryckligen formulerade uppdrag.

Det brittiska reformarbetet påbörjades under den konservativa regeringen men har vidareutvecklats under regeringen Blair. Också i Storbritannien har ansvarsfrågan lyfts fram. Kärnan i förändringarna innebär att ett antal verksamheter som tidigare hanterats inom departementen nu förlagts i myndigheter, dock med ett bibehållet starkt politiskt ansvar för verksamheten och dess resultat. Också efter det att förändringarna genomförts återfinns omkring en fjärdedel av statstjänstemännen i ministerierna, att jämföra med omkring 2 procent i Sverige. Resultatindikatorer har tagits fram för viktigare politikområden.

Av flera skäl framstår den brittiska modellen som en naturlig förebild. Man har lyckats kombinera en rationell beslutsmodell med ett starkt politiskt ansvarstagande, bland annat genom att politiska beslutsfattare har tillräckligt med personal och kompetens för att länka samman politikens utformning med styrningen av dess genomförande. Först då blir det möjligt för en regering att ta det fulla politiska ansvaret för den offentliga verksamheten.

## Författarna

- *Per Molander*, forskningsledare vid SNS, tidigare huvudman vid Finansdepartementets budgetavdelning och ansvarig för budgetreformen. per.molander@sns.se
- *Jan-Eric Nilsson*, forskningschef vid Väg- och trafikinstitutet, fil.dr i nationalekonomi. jen@du.se
- *Allen Schick*, professor i offentlig förvaltning vid University of Maryland, författare till ett flertal böcker och rapporter om förvaltningsreformer inom OECD. as10@umail.umd.edu



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Center för Business and Policy Studies