

CEFOS RAPPORT 17

# Målstyrning och besparingar

Nya förutsättningar för budgetstyrningen av  
statsförvaltningen

Björn Molin

ISRN GU-CEFO-R--17--SE  
ISSN 1104-327x



# Innehållsförteckning

Figur och tabellförteckning

Förord

1	Inledning.....	11
	A Den offentliga förvaltningen i en demokrati.....	11
	B Styrningen .....	15
2	Den svenska statsförvaltningen i förändring .....	17
	A Strukturförändringar .....	17
	B Besparingar.....	18
	C De statsanställda.....	21
	D Den nya budgetprocessen .....	23
3	Myndigheterna i ny kontext.....	29
	A Försvaret.....	29
	B Arbetsmarknadsverket.....	31
	C Länsstyrelserna .....	32
	D Polisväsendet .....	35
	E Universitet och högskolor .....	38
	F Summering .....	40
4	Myndighetscheferna .....	43
	A Allmänt .....	43
	B Enkätsvaren.....	45
	C Chefen som beslutsfattare.....	51
	D Tre chefskategorier: likheter och skillnader .....	54
5	Attityder hos personalen .....	57
6	Slutsatser.....	63
	Referenslista.....	71
	Summary in English .....	75
	Bilaga: Enkätformulär.....	79

## Figur och tabellförteckning

Fig. 1	Budgetsaldot som andel av BNP .....	19
Fig. 2	Antalet statsanställda.....	22
Fig. 3	Antalet anställda i olika statliga verksamheter .....	23
Tab. 1	Resursförbrukning hos statliga myndigheter.....	20
Tab. 2	Länsstyrelsernas disponibla medel .....	33
Tab. 3	Polisväsendets disponibla medel.....	36
Tab. 4	Finansieringen av FoU-verksamhet vid universitet och högskolor.....	39
Tab. 5	Enkätsvaren .....	44
Tab. 6	Neddragningar inom olika områden .....	46
Tab. 7	Effekter av neddragningarna .....	47
Tab. 8	Neddragningar till följd av lägre anslag – kontakt- frekvens med regeringen.....	49
Tab. 9	Kontakter mellan myndighetschefen och regeringen.....	49
Tab. 10	Kontakter i budgetfrågor mellan myndighetschefen och regeringen .....	50
Tab. 11	Beslutsfattande i budgetfrågor .....	52
Tab. 12	Budgetsystemets betydelse för effektivitet och långsiktighet .....	53
Tab. 13	Kontaktfrekvens mellan myndighetschefen och regeringen/regeringskansliet under ett år .....	54
Tab. 14	Otrygghet i jobbet. Attityder hos de statsanställda .....	59

## Förord

Efter många år i samhällets tjänst som politiker och ämbetsman i ledande ställning har statsvetaren Björn Molin återvänt till studiet av den statliga förvaltningen med särskild inriktning på relationen mellan politik och administration. I rapporten "Målstyrning och besparingar. Nya förutsättningar för budgetstyrningen av statsförvaltningen" analyserar han den förändrade budgetstyrningen och dess effekter för myndigheterna, där tre kategorier av myndigheter valts ut: länsstyrelserna, polisväsendet samt universitet och högskolor. Det är ett centralt forskningsområde och rapporten lämnar ett viktigt bidrag till kunskapen om pågående förändringsprocesser.

Göteborg i april 2001

Lennart Nilsson  
Föreståndare



## Författarens förord

Sedan lång tid har jag varit intresserad av samspelet mellan politik och förvaltning. På 1960- och 70-talen bedrev jag, bl.a. tillsammans med Lars Strömberg, forskning kring det interna arbetet inom de statliga förvaltningsmyndigheterna. En huvudfrågeställning var i vilka former den politiska styrningen utövades. Sedan dess har jag under många år varit verksam inom politik- och förvaltningsområdena – som riksdagsman, statsråd och landshövding – och därmed fått praktisk erfarenhet av styrningen av förvaltningen, såväl från den styrande som från den styrda sidan.

Denna skrift hade inte blivit möjlig utan stöd och intresse från förvaltningsmyndigheterna. Jag vill främst uttrycka tacksamhet till de myndighetschefer, som offrat tid till att besvara chefsenkäten och i många fall tillfört värdefulla synpunkter utöver de givna svarsalternativen. Tack också till de många enskilda personer inom statsförvaltningen och de fackliga organisationerna på det statliga området som bidragit med material och synpunkter till studien.

Det har varit stimulerande att återknyta kontakten med statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet och då särskilt med CEFOS, där jag fått förmånen att bedriva forskningsarbetet. Jag vill tacka CEFOS föreståndare Lennart Nilsson samt Sanna Johansson, som hjälpt mig med det praktiska arbetet med chefsenkäten.

Riksbankens Jubileumsfond har givit ett värdefullt finansiellt stöd till studien.

Göteborg i april 2001

Björn Molin





# 1 Inledning

Denna studie är ett utflöde av mitt intresse för och mina erfarenheter av hur den politiska maktens intentioner överförs till och slår igenom hos de statliga förvaltningsmyndigheterna och innehåller också ett försök till jämförelse mellan förhållandena på 1990-talet och de tidigare redovisade erfarenheterna. Fokus riktas bl.a. på två för budgetstyrningen betydelsefulla förändringar under de senaste tio till tjugo åren, dels det nya statliga budgetsystemet där mål- och resultatstyrning i princip ersatt den tidigare detaljstyrningen, dels besparingarna på myndighetsanslagen. Studien är inriktad på myndighetssidan och i den särskilda enkätundersökningen har tre grupper av statliga myndigheter valts ut: länsstyrelserna, polisväsendet och universitet/högskolor. Den centrala nivån - regeringen/regeringskansliet - är ganska väl täckt av tidigare undersökningar och forskningsrapporter.

Frågeställningarna i denna studie kretsar kring relationen styrande - styrda och då främst vilka förändringar och reaktioner som kan iakttagas hos de styrda. Har det blivit ett reellt större handlingsutrymme? Är systemet verkligen resultatstyrt? Vilken betydelse har organisatoriska förändringar? Vad betyder chefernas ökade självständighet? Har sårbarheterna blivit starkare? Har makten över förvaltningen förskjutits?

## A. Den offentliga förvaltningen i en demokrati

Den offentliga förvaltningen i en demokrati skiljer sig från förvaltningen i andra politiska system genom rollen som förverkligare av i demokratisk ordning fattade beslut. Förvaltningen är inte fristående från samhället i övrigt och den får sin legitimitet just genom sin roll att genomföra politiska beslut, fattade av folkvalda organ. Förvaltningen är underställd de politiska organen och skall fungera som ett lojalt redskap i politikernas händer, samtidigt som den har till uppgift att tillhandahålla ett allsidigt och relevant beslutsunderlag för politi-

kerna. Denna modell är fundamental för all forskning och diskussion kring offentlig förvaltning i ett demokratiskt politiskt system. Modellen har i olika sammanhang ifrågasatts, oftast därför att den ansetts ofullständig och förenklad, men också på principiella grunder. Här skall nu redovisas några aktuella inlägg om förvaltningens roll i en demokrati.

I den nyligen avlämnade Demokratiutredningens slutbetänkande (SOU 2000:1) finns ett resonemang, som är diametralt motsatt den normativa modellen:

*”Vi vill varna för att demokratidebatten ensidigt betonar frågor om styrning och styrbarhet. Det kan leda till att man underskattar värdet av att ha en förvaltning som också bjuder politiken motstånd i kraft av sin erfarenhet, kunskap och självständighet. En oberoende förvaltningsapparat kan alltså ha ett demokratiskt värde fastän, eller kanske just därför att, den är svårare att styra för de politiskt förtroendevalda.....Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa våra demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sig egen integritet. Ibland kan det leda till strid gentemot de politiska beslutsfattarna.”*

Den citerade texten från Demokratiutredningen avviker från den demokratiska modellen i högre grad än något annat som mig veterligen skrivits i Sverige under de senaste 30 – 40 åren. Utredningen hävdar inte bara, att förvaltningstjänstemännen har rätt att agera utifrån sina egna värderingar utan också att de skall bjuda motstånd mot de styrande politikerna. Uppfattningen är anmärkningsvärd, inte minst för att den framförs i en offentlig utredning med syfte att stärka demokratin.

Demokratiutredningen är dock ingalunda ensam om tankegångar av detta slag, även om formuleringarna är mindre drastiska. I Förvaltningspolitiska kommissionens huvudbetänkande sägs, att ”en statsförvaltning som motsvarar höga anspråk på förutsebarhet, likabehandling, etik, effektivitet och ansvarsfull hantering av allmänna medel underlättar för enskilda att planera och styra sin tillvaro. Förvaltningstjänstemännens dugligheter, kunskaper och erfarenheter är i detta perspektiv ett demokrativärde”.(SOU 1997:57) I en annan skrift

från Demokratiutredningen hävdar Svante Nycander, att "den demokratiska styrkedjan ger ingen bra bild av hur ett demokratiskt samhälle fungerar... Om ämbetsverkens uppgift bara är att verkställa beslut som fattats på den politiska nivån, varför skall de då vara självständiga? Om demokratisk legitimitet bara skapas genom den demokratiska styrkedjan, blir statstjänstemännens främsta demokratiska dygd att vara lyhörda mot de politiska makthavarna. Det är inget bra sätt att se på saken." (SOU 1999:40).

Uppfattningar av detta slag finns också hos forskare och teoretiker. En av Sveriges mest framstående förvaltningsforskare är Lennart Lundquist. I en recension av en av hans böcker sammanfattar statsvetaren Bo Rothstein. "Hans slutsatser är att utan en stark normativ orientering hos tjänstemännen till förmån för en offentlig etik byggd på demokratins dygder och värderingar hotas inte bara förvaltningens effektivitet utan i grunden den demokratiska rättsordningen" (DN 27/4 1999). Själv skriver Lundquist: "tjänstemannen får aldrig uppfattas eller uppfatta sig som ett enkelt verktyg för de politiska makthavarna utan har ett självständigt ansvar för allt vad han företar sig" (1994). Betonas bör dock, att Demokratiutredningen är unik i sin uppfattning, att den offentliga förvaltningen skall bjuda motstånd mot och försvåra styrningen från de överordnade politiska organen.

Andra skrifter ger stöd åt den normativa modellen, mer eller mindre starkt. Det gäller t.ex. den parlamentariska regionkommittén (SOU 2000:85) och en aktuell rapport från Finansdepartementet (Ds 2000:63), som båda påminner om vikten av politisk lojalitet hos förvaltningen. I Finansdepartementets rapport sägs, att demokrativärdena ställer krav på att "förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattats av riksdag och regering och åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna".

I andra sammanhang förekommer den normativa modellen parallellt med andra uppfattningar. I en rapport från Statskontoret (2000:43) kan läsas, att "förvaltningens bidrag till demokratin gäller dels politikernas möjligheter att styra den, dels medborgarnas möjligheter att påverka förvaltningens beslut". Här talar man om både vär-

det i en styrbar förvaltning och i möjligheterna för medborgarna till direktpåverkan utan att beröra den uppenbara konflikten mellan dessa båda värden.

För att ge en viss relief till dessa resonemang om relationen mellan politik och förvaltning i en demokrati skall här återges en faktisk konflikt, som på sin tid väckte stor internationell uppmärksamhet. Det gäller konflikten mellan USA:s president Harry Truman och överbefälhavaren för de amerikanska stridskrafterna i Stilla Havet general Douglas MacArthur. Konflikten uppkom genom att den från andra världskriget välrenommerade generalen under Koreakriget genom olika krigshandlingar ville gå längre och hårdare fram mot Nordkorea och Kina än presidenten och hans administration. Efter en omfattande och i tiden utdragen meningskonflikt beslöt Truman i mars 1951 att avskeda MacArthur. I sin motivering skrev Truman: "Om något är grundläggande för vår författning är det den civila kontrollen över militären. Politiken skall skötas av folkets valda representanter, inte av generaler eller amiraler" (Truman 1956).

Truman tar här entydigt ställning för den demokratiska modellen. Försvarsmyndigheten skall vara ett lydigt redskap i politikernas händer och inte en självständig kraft i stöd av sina kunskaper och erfarenheter (MacArthur var en mycket framstående och respekterad militär).

Också i Sverige har denna principiella motsättning kunnat skönjas på försvarsområdet i samband med den utdragna konflikten 1997-1999 om försvarsanslagen, där ÖB Owe Wictorin offentligt hävdade sin rätt att gå emot regeringen och försvarsministern. Senare i framställningen skall vi återkomma till försvaret som en styrd myndighet, liksom till frågan om det ur demokratisk synvinkel härvidlag finns en skillnad mellan försvaret och de civila förvaltningsmyndigheterna.

## B. Styrningen

Den demokratiska modellen förutsätter styrning. Om förvaltningen skall kunna fungera som ett instrument för att förverkliga politiska beslut, krävs att förvaltningsmyndigheterna är föremål för styrning från den politiska nivån. Begreppet "styrning" är av central betydelse både i förvaltningsteorin och i teorin om offentlig budgetering. Det finns en omfattande litteratur om styrningsbegreppet och dess innehåll. I min tidigare forskning har styrning definierats som "den medvetna och avsiktliga överföringen av politiska mål från regeringen/folkrepresentationen till förvaltningen" (Molin, Månsson och Strömberg 1969, 1970 och senare).

Det är uppenbart, att styrning definierad på detta sätt kan ske i olika former och ha olika omfattning. Det är betydelsefullt att skilja mellan styrningens inriktning och styrningens omfattning. En för denna studie central form av styrning är de beslut om anslagstilldelning och därtill fogade villkor, som årligen beslutas av riksdag/regering. Denna typ av styrning benämns numer oftast "ekonomisk styrning" och omfattar både finansiell styrning och resultatstyrning.

I en aktuell rapport från Finansdepartementet används formuleringen: "den ekonomiska styrningen skall ses som ett verktyg för politikens förverkligande, och dess mål är att skapa 1) förutsättningar för god kontroll av statens finanser, 2) resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt 3) hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser" (Ds 2000:63). I en likaledes aktuell rapport från Statskontoret talas om att myndighetsstyrningen kan anses bestå av dels verksamhetsstyrning, dels ägarstyrning, den senare utövad av regeringen med stöd av ägaransvaret (Statskontoret 2000:43).

Begreppet ekonomisk styrning kommer att användas i den fortsatta analysen, även om det i de ovan nämnda texterna fått ett vidare innehåll än enbart överförandet av politiska mål till förvaltningen. Det inbegriper då också vissa krav och egenskaper hos förvaltningsmyndigheterna, som t.ex. effektivitet, optimal resursanvändning och rättssä-

kerhet. Styrningsbegreppet blir därmed mera mångtydigt och i vissa fall svårare att tillämpa.

Ett centralt element i all diskussion om ekonomisk styrning är resultatnriktningen. Målformuleringen är inriktad på konkreta resultat, och resultatrapportering och resultatuppföljning är väsentliga inslag i den ekonomiska styrningen av idag. En viktig del är också kopplingen mellan mål/resultat å ena sidan och resurstilldelning/resursförbrukning å den andra. Också på detta område finns en omfattande litteratur, både i statliga utredningar/rapporter och i vetenskapliga skrifter. Ett tidigt exempel är Deutsch (1963).

I den fortsatta framställningen kommer den ekonomiska styrningen av den svenska statsförvaltningen att vara en av utgångspunkterna för analysen av förändringarna på myndighetssidan under 1990-talet.

Till sist skall i detta sammanhang påminnas om förvaltningens "egenintresse" (jfr Downs 1967), antingen i form av tjänstemännens förmåner och karriärmöjligheter eller i form av anseende och framgång för myndigheten i sig. Det är den senare formen av egenintresse som kan ha teoretiskt intresse för denna studie. Som ett exempel härpå hämtat från min egen erfarenhetsvärld kan nämnas, att under min tid som handelsminister hade i budgetberedningen framkommit önskemål om att överföra oljeersättningsfonden från handels- till finansdepartementet. Jag uppfattade detta närmast som en kameral fråga och kunde inte se något skäl att motsätta mig det. Tjänstemännen i departementet blev dock upprörda över beslutet – genom överföringen till ett annat departement hade "handelsdepartementet försvagats."

## 2 Den svenska statsförvaltningen i förändring

### A. Strukturförändringar

Statsförvaltningen har under 1990-talet genomgått omfattande struktur- och organisationsförändringar. Vissa myndigheter har i sin helhet avvecklats, sammanslagningar och förändrade arbetsuppgifter har hört till vardagen för förvaltningsmyndigheterna. Bolagiseringar av större verksamheter har radikalt förändrat förvaltningsstrukturen.

Även om en del av de föreslagna organisationsförändringarna stannat på papperet, har det likväl varit ett markant förändringstryck inom statsförvaltningen. Skälen till förändringarna har varit flera. Besparingsprogrammen, som redovisas närmare nedan, har varit en viktig orsak. En annan har varit en strävan att renodla myndighetsrollen och separera den från verksamhet som är eller i princip kan vara konkurrensutsatt. Samma myndighet skall inte ha ansvaret för både beställarrollen och utförarrollen.

En konsekvens av detta är de bolagiseringar och privatiseringar som ägt rum inom statens affärsdrivande verksamhet. De gamla s.k. affärsdrivande verken har övergått till bolagsform. Postverket, Televerket och Statens Vattenfallsverk är inte längre statliga myndigheter. Myndighetsuppgifterna har övergått på andra organ, t.ex. Post- och Telestyrelsen. Post- och televerksamheten bedrivs nu i bolagsform, Posten AB respektive TELIA AB. Delar av TELIA såldes ut på våren 2000 i samband med att företaget börsintroducerades. I den fortsatta framställningen förbigås de till bolag förändrade statliga verken eftersom styrningsförutsättningarna därigenom blivit helt annorlunda.

En annan förändring av stor betydelse under 1990-talet har varit kommunaliseringarna. Den mest omfattande kommunaliseringen ägde rum i början av årtiondet och gällde skolan och lärarna. Samtidigt avskaffades skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Under de senaste tio åren har också ett stort antal tillstånds- och tillsynsärenden, bl.a. från länsstyrelserna, flyttats över till kommunerna. Även den s.k.

Ädelreformen har inneburit en överflyttning av uppgifter till primärkommunerna.

Även inom den regionala statsförvaltningen har förändringstrycket varit stort. En strävan har varit att samla statens regionala förvaltning under en hatt, s.k. samordnad länsförvaltning; länsbostadsnämnderna och lantbruksnämnderna har t.ex. inordnats i länsstyrelserna. En annan tendens – delvis i strid med samordningen – har varit uppbyggandet av nya regionala förvaltningar med färre regioner och annan geografisk indelning än länen.

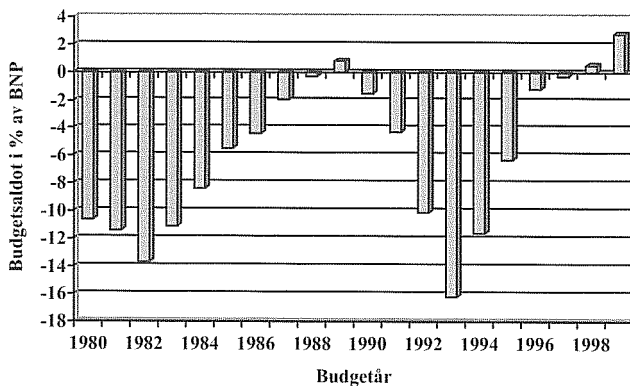
Dessa förändringar har medfört en markant minskning av antalet statsanställda och inte minst i kombination med de många besparingarna har de påverkat förutsättningarna för styrningen av förvaltningsmyndigheterna.

## **B. Besparingar**

Under 1980- och 1990-talen har regeringen haft ambitionen att genom besparingar på statlig verksamhet och statliga myndigheter minska statens utgifter och därmed det stora budgetunderskottet. Besparingsarbetet har skett i olika faser. Från början sökte man uppnå sparmålet genom generella besparingsbeting, s.k. två- och treprocentare. 1991 sattes besparingsbetinget till 10 procent på tre år och i 1995 års budgetproposition föreslogs en minskning av myndighetsanslagen med 15 procent över tre år. Det slutliga besparingskravet på myndigheterna för budgetåren 1995/96 till 1998 blev 11 procent.



Figur 1 Statens budgetsaldo som andel av BNP under 1980- och 1990-talen



Källa: SCB. Nationalräkenskaperna och BP (reviderad beräkning). Budgetåret 1995/96 omfattade 18 månader (beräknad fördelning på kalenderår)

Olika studier av hur dessa besparingsbeting fungerat visar dels på mycket stora skillnader mellan olika verksamhetsområden och olika myndigheter, dels att den totala besparingen långt ifrån uppnått. Om man söker mäta den statliga verksamhetens omfattning i form av statlig konsumtion enligt nationalräkenskaperna tycks verksamheten snarast ha ökat, i varje fall under 1980-talet. Av tabell 1 nedan framgår, att genomslaget för de statliga besparingsbetingen var relativt svagt under 1980-talet och att det under åren 1988 – 1993 sker en markant ökning av utgifterna för statlig konsumtion. Först under andra hälften av 1990-talet sker en påtaglig uppbromsning av utgiftsökningen. Karin Brunsson, som gjort flera studier på detta område, har dragit slutsatsen att besparingsbetingen fram till 1995 mera haft betydelse som symbol för sparsamhet i statsverksamheten än som metod att faktiskt nedbringa utgifterna (Brunsson 1995). Inte heller har uppföljningen av de olika besparingsbetingen varit särskilt intensiv. En vanlig slutsats är att besparingarna slagit ganska slumpmässigt och att de därför haft relativt liten betydelse ur styrningssynpunkt.

**Tabell 1 Resursförbrukning hos statliga myndigheter 1980-1999**  
Procentuell årlig förändring i fasta priser (referensår 1995)

År	Förändring i %
1980/81	+ 0,9
1982/83	- 4,9
1984/85	- 0,2
1986/87	+ 0,8
1988/89	+ 5,7
1990/91	+ 10,5
1992/93	+ 5,8
1994/95	- 2,0
1996/97	- 2,2
1998/99	- 2,6

Källa: SCB. Nationalräkenskaperna. Försörjningsbalans

Riksrevisionsverket (RRV) har i en aktuell rapport studerat hur myndigheternas finansiella situation påverkats av de senaste årens besparingskrav (RRV 1999:34). RRV finner,

- att endast hälften av de studerade myndigheterna berörts av besparingar i form av lägre förvaltningsanslag,
- att många av de myndigheter som berörts av besparingarna kunnat öka de totala intäkterna genom att kompensera de minskade förvaltningsanslagen antingen genom ökade intäkter av annat slag eller genom ett högt ackumulerat anslagssparande,
- att detta lett till en förändrad finansieringsbild för många statliga myndigheter och därigenom också haft betydelse för möjligheterna att styra myndigheterna via budgeten.

RRV:s rapport innehåller uppgifter av stort värde för denna studie, bl.a. specialstudier av fyra myndigheter samt en tabellbilaga avseende anslagsutveckling, anslagssparande m.m. för flertalet länsstyrelser. RRV har också genomfört en studie av hur myndigheternas organisation och arbetssätt påverkats av de senaste årens besparingar (RRV 1999:35). Även denna studie är omedelbart värdefull för forsknings-

projektet. Det gäller i särskilt hög grad den del av studien som avser länsstyrelserna och den specialstudie som gjorts av en länsstyrelse (Södermanlands län).

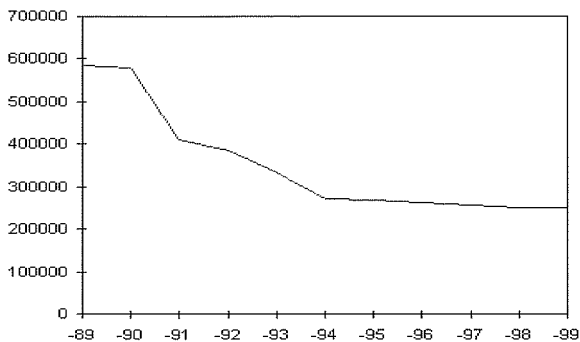
En viktig faktor vid bedömningen av besparingarnas betydelse för myndigheterna är det faktum, att myndigheterna själva – i praktiken myndigheternas ledningar – fått bestämma hur och när besparingarna skall läggas ut. Riksdag och regering har nästan inte i något enda fall pekat ut något visst besparingsområde. Besparingsarbetet och effekterna därav har därför haft stor betydelse för de förändringar som ägt rum inom de statliga förvaltningsmyndigheterna under 1990-talet, även i de fall då själva besparingen varit måttlig eller obetydlig.

### **C. De statsanställda**

Antalet statligt anställda har under 1990-talet minskat kraftigt. Räknat i totalsiffror uppgår minskningen till över 50 procent. År 1989 hade staten 585 000 anställda, medan motsvarande siffra 1999 var 249 000. En del av minskningen av de statligt anställda förklaras av organisatoriska förändringar, främst kommunaliseringar och bolagiseringar. Den i särklass största kommunaliseringen var överföringen av lärarna till kommunalt huvudmannaskap 1990/91. Under 1990-talet har också flertalet av de befintliga affärsdrivande verken förändrats till bolag. Kvantitativt mest betydande var överföringen av postpersonalen till Posten AB.

På den kommunala sidan har de landstingsanställda minskat, medan primärkommunerna ökat sin personal, bl.a. till följd av Ädelreformen och överföringen av lärarna från statligt till kommunalt huvudmannaskap. Inom den offentliga sektorn som helhet har antalet anställda under 1990-talet minskat med cirka 25 procent.

**Figur 2 Antalet statsanställda 1989-1999**



Källa: SCB

Drygt 200 000 av de statsanställda har under 1990-talet fått antingen kommunalt huvudmannskap eller övergått till att arbeta i bolagsform. Den "reella" minskningen av antalet statsanställda under perioden uppgår till cirka 130 000. Denna minskning är i huvudsak orsakad av de många sparbetning som statsorganen ålagts som en följd av strävan att skapa balans i statsbudgeten eller i varje fall minska det löpande budgetunderskottet.

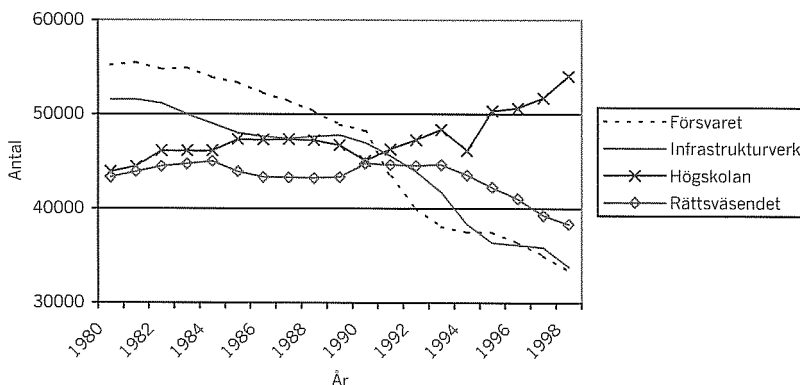
Minskningen av de statligt sysselsatta är procentuellt något större bland kvinnor än bland män, vilken till viss del förklaras av att de statliga myndigheterna främst dragit ner på biträdes- och assistentpersonal med hög andel kvinnor. Vad gäller ålderskategorierna har en påtaglig minskning skett av antalet anställda i åldern 60-64 år, vilket i allt väsentligt förklaras av de ökade möjligheter till förtida pension, delpension m.m. som getts under den nu aktuella perioden. Det totala antalet statsanställda uppgick i september 1999 till 249 220, varav 55,2 procent män och 44,8 procent kvinnor.

RRV har i sin rapport redovisat, att två tredjedelar av de aktuella statliga förvaltningsmyndigheterna under 1990-talet har minskat antalet tillsvidareanställda. I den enkätundersökning, som ingått i undersökningen och som redovisas nedan, ingår tre olika typer av statliga myndigheter: länsstyrelserna, polismyndigheterna och universitet/högskolor. Personalutvecklingen har varit olika för de tre myn-

dighetsgrupperna: länsstyrelserna och polisen har fått vidkännas personalminskningar medan det på universitets/högskoleområdet skett en ökning av antalet anställda. Det senare sammanhänger med tillkomsten av nya högskolor och med ökningen av antalet studieplatser; dock har ökningen av antalet anställda procentuellt inte varit lika stor som ökningen av antalet studieplatser.

Den olikartade utvecklingen mellan högskolesektorn och övrig statsförvaltning belyses av nedanstående figur. I kategorin Rättsväsendet utgör polisen den i särklass största delen.

**Figur 3 Antalet anställda i olika statliga verksamheter 1981-1998**



Källa: Arbetsgivarverket och SCB

## D. Den nya budgetprocessen

Under de senaste tjugo åren har stor uppmärksamhet ägnats åt budgetsystemets och budgetprocessens betydelse för den ekonomiska utvecklingen och för styrningen av förvaltningen. Tillkomsten av det nya budgetsystemet och av nya former för ekonomistyrningen har skett gradvis. 1985 inleddes en försöksverksamhet med treåriga budgetar, som några år senare permanentades i form av ett nytt system för budgetstyrning av statsförvaltningen. De statliga myndigheterna skulle i normalfallet få en treårig budget med rätt att själva disponera medlen inom treårsperioden. Samtidigt ersattes den tidigare detaljre-

gleringen med ett nytt styrsystem i form av mål- och resultatstyrning. Detta nya system gav förvaltningsmyndigheterna ett väsentligt större utrymme att själva bestämma om organisation, bemanning och medelsutnyttjande. Samtidigt ställdes ökade krav på uppföljning och resultatredovisning.

Statsbudgeten och beslutsprocessen för att fastställa budgeten har samtidigt genomgått genomgripande förändringar. Fr.o.m. 1997 sammanfaller budgetåret med kalenderår. Riksdagens budgetarbete sker i två etapper. Under slutet av vårsessionen fastställs i samband med behandlingen av regeringens vårproposition ett utgiftstak för hela den offentliga sektorn, som sedan bryts ned i tak för staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. Vidare fastställs ett utgiftstak för varje utgiftsområde. Med dessa som utgångspunkt sker sedan under hösten en detaljbehandling i fackutskotten, där förändringar endast kan ske inom respektive utgiftsområde och med utgiftstaket som given restriktion. Processen i riksdagen avslutas med ett samlat budgetbeslut i december.

Parallellt härmed har statsmakterna fortsatt utvecklingen av det mål- och resultatstyrningssystem, som successivt införts under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Utvecklingsarbetet har främst inriktats på tydligare målstruktur, bättre resultatinformation och klarare koppling mellan mål och resultatredovisning. För myndigheternas del har detta inneburit ökade krav på periodiska redovisningar och återrapporering.

Dessa förändringar i budgetsystemet har haft flera olika syften (SOU 1987:6, SOU 1990:83, Borg 1997):

- att få till stånd en totalbudget, som innefattade statens samtliga finansiella åtaganden. Den tidigare budgeten ansågs ofullständig och missvisande,
- att skapa en bättre och rationellare beslutsprocess. Det tidigare systemet har kritiserats för att försvåra strävandena efter stabilitet i statsfinanserna ,

- att bidra till mer av långsiktighet i budgetarbetet och därmed i den statliga verksamheten överhuvudtaget. De treåriga budgetarna var därvidlag till en början huvudinstrumentet,
- att få bättre kontroll över statsutgifterna. Införandet av de nya budgeteringsmetoderna har i tiden sammanfallit med exceptionellt stora underskott i statsbudgeten och därav föranledda kris- och sparprogram. Den nya budgetprocessen begränsar genom systemet med utgiftstak riksdagens möjligheter att genom ökade utgifter utöver budgetpropositionen spä på budgetunderskottet,
- att få till stånd en annorlunda och mer relevant styrning av statsförvaltningen. Förvaltningsmyndigheterna åläggs lämna tätare resultatredovisningar och resultatprognoser, bl.a. i syfte att ge de politiska organen bättre möjligheter att följa verksamheten och kontrollera graden av måluppfyllelse.

På högskoleområdet har det nya styr- och budgetsyste­met tillämpats under längre tid än på andra områden. Högskolereformen i början av 1990-talet var ett typexempel på mål- och resultatstyrning. 1993 infördes ett system för resurstilldelning för grundutbildningen som var anpassat till utförda eller beräknade prestationer. I förändringen låg också mer av lokal frihet och ökat beslutsutrymme för de enskilda högskolorna kombinerat med ökade krav på uppföljning och utvärdering. Det ersatte ett tidigare centralistiskt beslutssystem, PUKAS-systemet från 1977, och innebar också avskaffandet av de s.k. regionstyrelserna, som utgjorde ett institutionellt mellanled i styrningen.

Styrsystemet för högskolan har hunnit bli föremål för flera utvärderingar. Därav framgår att varken högskolornas eller departementets ledningar var särskilt väl informerade om eller införstådda med det nya systemet, som på många håll mest upplevdes som en abstrakt konstruktion. Högskolestyrelserna var ovana vid att fatta beslut och ta ansvar för resursfördelningen. Dessa inkörningsproblem försvann delvis med tiden. Vad som nu upplevs som de största svagheter­na i systemet är att målen är för många och inte tillräckligt långsiktiga och att återkopplingen är näst intill obefintlig (Högskoleverket 1998:4S). Dessa svagheter har föranlett vissa förändringar i systemet, som kan

uppfattas som en partiell återgång till den tidigare detaljstyrningen. Denna problematik liksom frågan om högskolan är unik i ett styrningsperspektiv behandlas närmare nedan.

I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande pekas på några besvärande konsekvenser för myndigheterna av det nya systemet, bl.a. kraven på ytterligare åiterrapportering och resultatinformation, både kvalitativt och kvantitativt, med åtföljande ökad tidsåtgång inom myndigheterna (SOU 1997:57). De flesta officiella dokument tecknar bilden av ett i grunden positivt system, som behöver utvecklas i vissa avseenden. Budgetpropositionen 1999 pekar på fyra områden, där utvecklingsinsatser behövs:

- tydligare målstruktur,
- bättre resultatinformation,
- klarare koppling mellan mål och resultatredovisning,
- utbyggd dialog mellan regeringen och myndigheterna.

I flera dokument från senare tid nämns också regeringens och departementens bristande tid och engagemang liksom avsaknaden av kompetens och kontinuitet i den centrala beslutsprocessen som påtagliga svagheter i det nya systemet (Ds 2000:63). Dessa förändringar i budgetsytemet och i styrningen av förvaltningen väckte till en början bara förstrött intresse på den politiska arenan. Under 1998 och 1999 ledde dock konsekvenserna av den nya beslutsprocessen till debatt och viss kritik också i riksdagen. Under 1998 diskuterades särskilt hur den nya budgetprocessen skall kunna hanteras under ett valår, och särskilt i de fall valet leder till regeringsskifte. Med val kring den 20 september blir det givetvis omöjligt att lägga fram en budgetproposition i september; inte heller blir det möjligt att få fram budgetpropositionen till mitten av oktober, särskilt inte i de fall då valet lett till regeringsskifte. Man får i sådana fall antingen acceptera en starkt förkortad tidsrymd för riksdagens budgetbehandling eller att budgetbehandlingen drar ut över årsskiftet.

En annan omdiskuterad fråga gäller utgiftstaken och i vilken utsträckning en ny riksdagsmajoritet och en ny regering skall anses vara



bunden av de beslut om utgiftstak, som tagits av riksdagen på våren. Valet 1998 ledde till att den socialdemokratiska regeringen etablerade ett samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Speciellt från Vänsterpartiet ifrågasattes det rimliga i att riksdagen skulle vara bunden av de beslut som tagits på våren om de olika utgiftstaken; möjligheterna att på hösten 1998 göra några förändringar i budgeten för 1999 blev därigenom i realiteten mycket små. Vänsterpartiets företrädare ansåg därför, att man antingen borde överväga att flytta valen till våren eller att ändra och förstärka riksdagens ställning i budgetarbetet (DN 13/10 1998, Schyman m.fl.). Vänsterpartiet återkom till detta under hösten 1999. Partiets gruppleddare ifrågasatte då hela systemet med utgiftstak och framför allt den procedur som innebar, att utgiftstaken fastställdes redan på våren innan man hade en samlad bild av det ekonomiska läget för nästa år. Från andra partier återkom man till kravet på att flytta valdagen till våren för att bl.a. underlätta budgetprocessen

Sedan hösten 1999 arbetar en utredning med uppdrag att se över det nya budgetsyste­met och särskilt den tidsmässiga aspekten på och flexibiliteten i utgiftstaken. Utredningen skall också analysera hur osäkerhets­element har hanterats i budgetprocessen och hur budgeteringsmarginalen i praktiken använts. I en rapport från riksdagskommittén 2001 har företrädare för samtliga partier utom socialdemokraterna föreslagit, att riksdagens budgetbehandling på våren skall ges mindre omfattning och inte innefatta fastställande av bindande utgiftstak.

Struktur­förändringarna, det mångåriga besparingsarbetet, det minskade antalet statsanställda och den nya budgetprocessen är de för statsförvaltningen väsentligaste förändringarna på 1990-talet. Vilken betydelse har då dessa makroförändringar haft för de enskilda myndigheterna? I nästa avsnitt skall vi fokusera på förändringarnas genomslag hos vissa statliga förvaltningsmyndigheter, främst på regional nivå.



### 3 Myndigheterna i ny kontext

Den förändrade styrningen och andra attityder hos de styrande politikerna har lett till ökat handlingsutrymme för myndigheterna. Som bl.a. Riksrevisionsverket och Ekonomistyrningsverket visat sker samspolet och dialogen mellan regeringen/regeringskansliet och myndigheterna nu i delvis andra former och i en annan kontext. Nedan skall innebörden av dessa förändringar för vissa större myndigheter/myndighetsgrupper redovisas.

#### A. Försvaret

Försvarsmakten är en statlig myndighet där styrningsproblematiken ställts på sin spets på senare tid. Det svenska försvaret har under 1990-talet, främst senare hälften, varit föremål för omfattande besparingar. Flera olika beslut har tagits om förbandsnedläggningar; antalet fredsförband har reducerats med 50 procent och de anställda minskat kraftigt; när det senaste försvarsbeslutet är genomfört har personalen inom försvarsmakten näst intill halverats (jfr figur 3).

Besparingsbetingen och de därav orsakade förbandsnedläggningarna har föranlett mycket debatt och hård kritik från försvarsledningens sida, både internt och offentligt. Frågan om förhållandet mellan politik och förvaltning kan som nämnts belysas av hur meningsmotsättningarna mellan å ena sidan regeringen och försvarsdepartementet och å den andra försvarsmakten och dess ledning hanterats.

Thage G. Peterson, som var försvarsminister 1994-1997, har vittnat om motsättningarna mellan regeringen och försvarsledningen. Inför 1996 års försvarsbeslut hade ÖB Owe Wictorin engagerat sig för vissa prioriteringar, som regeringen senare gick emot. I samband med beredningen av regeringens proposition förklarade ÖB för försvarsministern, att det fanns en gräns för vilka medgivanden han kunde göra med hänsyn till sin trovärdighet - "du får se dig om efter en ny ÖB", hotar han enligt Thage Peterson. Militärledningens ovilja att anpassa

sig till den politiska ledningens uppfattning tog sig också andra uttryck. Thage Peterson skriver, att ÖB sökte komma åt regeringen och "till varje pris ville förödmjuka försvarsministern". ÖB skulle också ha kritiserat enskilda tjänstemän i departementet med militär bakgrund för att de skulle ha varit för lojala mot försvarsdepartementets ledning (Peterson 1999).

En ny konflikt uppstod på senhösten 1998, då försvarsledningen gick ut mycket hårt mot regeringen och riksdagsmajoriteten med anledning av de nedskärningar i försvarsbudgeten, som definitivt beslutades i november 1998. Finansminister Åsbrink replikerade, att han "fann det anmärkningsvärt att en statlig myndighetschef drev en kampanj mot regeringen". ÖB ställdes då inför frågan om han efter detta uttalande från finansministerns sida kunde kvarstanna som överbefälhavare men avstod från att svara. Wictorin upprepade samtidigt att han ansåg att "försvaret blivit bestulet på sina pengar" och riktade i ett brev till de försvarsanställda kritik mot regeringens budgetförslag och mot själva beslutsprocessen angående anslagstilldelningen till försvaret, där han ansåg att prioriteringarna borde ske inom försvaret och inte på den politiska nivån. De öppna meningsmotsättningarna fortsatte kring årsskiftet 1998/99, bl.a. vid Folk och Försvars årliga konferens i januari 1999, där ett uttalande från ÖB föranledde kritik från olika närvarande politiska företrädare. På nytt ställdes frågan om ÖB Wictorin kunde kvarstanna på sin post.

De här beskrivna konflikterna handlade i grunden om rollfördelningen mellan politikerna och militärledningen. Från militärt håll, främst ÖB Wictorin, hävdades, att militären själv i vilket fall skulle bestämma de nödvändiga prioriteringarna - t.ex. regementsnedläggningarna - och att den politiska makten inte skulle tillåtas besluta i rent militära frågor. Också besluten om resursramen kritiserades av ÖB även om han medgav att totalramen måste avgöras av regering/riksdag. Från regeringens och försvarsministerns sida var argumentet att alla beslut rörande försvaret i princip skall kunna avgöras av politiska instanser. Owe Wictorin å sin sida godtog aldrig sin roll som en myndighetschef underkastad politisk styrning. Trots detta lät

regeringen honom kvarstanna som ÖB till förordnandetidens utgång år 2000.

## **B. Arbetsmarknadsverket**

Arbetsmarknadsverket består av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), en länsarbetsnämnd i varje län och lokala arbetsförmedlingar ute i kommunerna samt arbetsmarknadsinstituterna (AMI). Verket kom att få allt betydelsefullare uppgifter och växte numerärt under lång tid före 1990. Under 1990-talet har dess roll och uppgifter kommit att i större utsträckning ifrågasättas, och verket har varit föremål för flera stora omorganisationer. Bland annat har länsarbetsnämnderna bantats kraftigt och flera av deras uppgifter förts över till arbetsförmedlingarna och/eller kommunerna. Det finns också nu förslag om att helt avskaffa länsarbetsnämnderna.

Arbetsmarknadsstyrelsen har under flera år ingått avtal med länsarbetsnämnderna innehållande specifika mål avseende åtgärder för t.ex. ungdomar och utomnordiska invandrare, avtal som sedan följts upp vid särskilda målgenomgångar med respektive länsarbetsnämnd. På så sätt har ett tydligt mål- och resultatstyrningssystem med betydande transparens byggts upp inom arbetsmarknadsverket.

Arbetsmarknadsverket var länge undantaget från de årliga besparingarna. Under 1990-talet har dock de samlade resurserna minskat, däribland de egentliga myndighetsanslagen med cirka 12 procent. För att undgå alltför drastiska effekter av anslagsminskningarna har dock AMS under senare år och ännu 1999 fått använda medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till temporära personalförstärkning.

AMS och länsarbetsnämnderna ingick i de ursprungliga övervägandena om vilka myndigheter som skulle ingå i den nedan redovisade enkätundersökningen. Med hänsyn till de omfattande förändringar som ägt rum under 1990-talet och alltså pågår inom arbetsmarknadsverket har vi dock stannat för att lämna arbetsmarknadsverket utanför.

## C. Länsstyrelserna

Antalet länsstyrelser i Sverige har under 1990-talet minskat från 24 till 21. Detta sammanhänger med, att länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län sammanslagits till länsstyrelsen i Skåne län, och att länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län bildat den nya länsstyrelsen i Västra Götalands län. I dessa båda län, samt i Kalmar och Gotlands län, pågår en försöksverksamhet med ökat regionalt självstyre. I försökslänen finns inga styrelser. Dessa försök har utvärderats av en särskild utredning, PARK, vars betänkande avlämnades i oktober år 2000 (SOU 2000:85).

Styrningen av länsstyrelserna har i flera avseenden förändrats under 1990-talet. Olika försök har gjorts att åstadkomma en dialog mellan regeringskansliet, berörda centrala verk och länsstyrelserna. Inom regeringskansliet tillskapades en särskild utvecklingsgrupp för länsstyrelserna med företrädare för alla de departement, som har områdesansvar för länsstyrelsernas verksamhet. Gruppen genomförde fyra till fem länsbesök per år, där länsstyrelsens måluppfyllelse på olika områden liksom anslagsförbrukningen granskades. Dessa länsbesök följdes upp av utförliga genomgångar mellan det ansvariga statsrådet och respektive landshövding. 1997 inrättades ett särskilt utvecklingsråd för länsstyrelsefrågor med företrädare för regeringskansliet och landshövdingekretsen.

Länsstyrelserna har varit föremål för omfattande besparingar under 1980-talet och i än högre grad under 1990-talet. Från början gällde besparingsbeting om 1-2 procent, ofta med vissa angivna undantag. Dessa besparingsbeting fick ingen eller endast marginell betydelse för verksamheten vid länsstyrelserna. Under främst andra hälften av 1990-talet har besparingstrycket på länsstyrelserna skärpts. Samtidigt har länsstyrelsen/landshövdingen getts ökad beslutanderätt över användningen av tilldelade medel.

**Tabell 2 Länsstyrelsernas disponibla medel under perioden 1994/95 – 1998**

Tusental kr	1994/95	1995/96	1997	1998
Disponibla medel	1 124 894	1 116 262	1 006 741	947 626
Tilldelat förvaltningsanslag	1 060 170	1 013 734	930 695	885 001
Ingående anslagssparande	64 724	102 528	76 046	62 625
Totala intäkter	2 125 386	1 869 873	1 770 123	1 735 547

Källa: RRV 1999, omfattar de 15 länsstyrelser som ingår i RRV:s rapport

Riksrevisionsverket (RRV) har – som nämnts - i två studier undersökt hur de statliga myndigheterna reagerat på de senaste årens nedskärningar av anslagen (RRV 1999:34 och 35). I dessa studier har en särskild genomgång gjorts av länsstyrelserna, innehållande specialstudier av länsstyrelserna i Dalarnas och Södermanlands län. På grundval av dessa studier och en motsvarande genomgång av länsstyrelsen i Hallands län, där jag själv varit verksam, kan följande slutsatser dras.

Anslagsminskningen från budgetåret 1994/95 till 1998 uppgår till 17-18 procent. Länsstyrelserna har under perioden haft ett ganska högt anslagssparande, 6-7 procent, som dock minskar under periodens slut utan att nå ner till noll eller till utnyttjande av anslagskredit. Även länsstyrelsernas övriga intäkter minskar under perioden, såväl avgifter som bidrag, varför det inte varit möjligt för länsstyrelserna att som många andra myndigheter kompensera ett lägre förvaltningsanslag med högre intäkter av annat slag. Länsstyrelserna har i några fall kunnat få tillgodoräkna sig ett ökat administrationsuttag från vissa sakanslag, men detta har endast haft marginell betydelse för den samlade finansieringsbilden. De för länsstyrelserna disponibla medlen har under andra hälften av 1990-talet reducerats med nästan 20 procent.

Konsekvensen av den förändrade finansieringen har blivit minskade verksamhetskostnader. Detta gäller främst personal- och lokal-kostnader. Personalkostnaderna har minskat 15-20 procent i reala termer och antalet anställda har minskat något mera, vilket förklaras av att den största personalminskningen ägt rum bland den administrativa personalen och biträdespersonalen med en något lägre lönestruktur än inom kategorin handläggande personal.

En vanlig åtgärd har varit, att vakanta tjänster ej återbesatts och att vikarier ej tagits in. De uppsägningar, som blivit nödvändiga, har främst berört assistent- och biträdespersonal – vilket i sin tur fått till följd att den handläggande personalen fått ta över vissa administrativa uppgifter.

Lokalkostnaderna har minskat, i en del fall drastiskt, genom att lokaler sagts upp och hyresavtal omförhandlats. Resultatet har blivit en märkbar minskning av lokalytan per anställd. Övriga besparingar, t.ex. översyn av administrativa rutiner och sammanläggning av olika expeditioner, har förekommit tämligen allmänt men gett en ganska liten kostnadsminskning.

Parallellt med dessa kostnadsminskningar har satsningar skett på IT-området, vilket delvis möjliggjort de tämligen stora neddragningarna av administrativ personal tack vare ökad datoranvändning inom kategorin handläggande personal.

På länsstyrelseområdet, där neddragningarna varit relativt större än på andra förvaltningsområden, har meningsyttringarna varit svagare. Från personalens sida har man pekat på ökad stress till följd av högre arbetsbelastning, sämre telefonservice till allmänheten, mindre noggrann ärendebehandling och en sämre fungerande och otydligare organisation. Det har också förekommit en diskussion om principerna för fördelning av länsstyrelseanslaget mellan länen och i något fall ett påpekande om svårigheterna att klara en viss angiven uppgift, men i det stora hela har länsstyrelsernas budgetsituation inte uppmärksamats i den offentliga debatten. På en länsstyrelse har en lantbruksdirektör avgått i protest mot de minskade resurserna. Myndighetsledningarna har i större utsträckning uppmärksammat risken för fördröjningar och uteblivna initiativ i sakverksamheten, och vid en



länsstyrelse har man valt bort att utföra vissa arbetsuppgifter, bl.a. tillsyn av kommunernas äldreboende och miljöinspektioner av enskilda företag. I huvudsak har dock reaktionerna mot neddragningarna inom länsstyrelserna varit svagare än inom andra områden, t.ex. försvaret, polisen och högskolevärlden.

#### **D. Polisväsendet**

Inom polisväsendet har under 1990-talet skett genomgripande organisationsförändringar och betydande besparingar. Polisverksamheten har kommit att inriktas på s.k. närpolisverksamhet och på förebyggande arbete av olika slag. I samband härmed har utrednings- och spaningsverksamheten fått relativt mindre omfattning.

Antalet organisationsnivåer har minskat dels i samband med införandet av den s.k. länspolismästarmodellen, dels i samband med minskningen av antalet polisdistrikt, vilket i praktiken inneburit, att ett polisdistrikt kommit att geografiskt omfatta ett län, och att länspolismyndigheterna och polisdistrikten därmed smält samman till en gemensam enhet. 117 polisdistrikt har blivit 21 länspolismyndigheter. Nyligen har också länsstyrelsernas befattning med polisärendena avskaffats. Polisen kan därmed sägas verka endast på två nivåer: rikspolisstyrelsen på central nivå och länspolismyndigheterna på regional nivå. Visserligen finns polis- och närpolisområden, oftast med egna styrelser på lokal nivå, men beslutsfattandet inom polisväsendet sker numer på central och regional nivå. De lokala styrelserna fungerar mest som kontakt- och samrådsorgan med olika kommunala instanser.

Besparingarna inom polisväsendet inleddes genom 1992 års beslut om en anslagsneddragning på 500 miljoner kronor på tre år, med början 1993. Polisväsendet var mycket dåligt förberett för besparingarna, och det tog lång tid innan dessa kunde genomföras. Tyngdpunkten i besparingarna fick därför läggas på det tredje året och inte heller då kunde polisväsendet totalt sett leva upp till besparingsbetinget. I flera län tvingades polismyndigheterna att utnyttja möjlig-

heten till anslagskrediter för att uppehålla en rimlig verksamhet. Särskilda kontrakt ingicks mellan rikspolisstyrelsen och de olika länsmyndigheterna, innehållande planer för hur och när länen skulle nå balans i sina budgetar och i vilken utsträckning de skulle få utnyttja rikspolisstyrelsens anslagskredit.

Även under andra hälften av 1990-talet har polisen ålagt besparingar. Den samlade finansieringsbilden belyses av nedanstående tabell.

**Tabell 3 Polisväsendets disponibla medel under perioden 1994/95 – 1999**

Tusental kr	1994/95	1995/96	1997	1998	1999
Disponibla medel	11 063 383	10 686 468	10 009 789	9 927 246	10 268 962
Tilldelat förvaltningsanslag	10 399 066	9 849 735	9 854 500	9 927 246	10 230 165
Ingående anslagssparande	664 317	836 733	155 289	0	38 797
Totala intäkter	10 473 757	10 748 684	10 493 561	10 078 124	10 000 000*

\* beräknad siffra

Källa: RRV 1999

Polisväsendet har alltså under 1990-talet fått sina disponerade medel reducerade med knappt 8 procent, varav hälften i och med engångsneddragningen i krispaketet 1992 och hälften genom besparingsbeslut därefter. Genomslaget för besparingarna har kännetecknats av betydande eftersläpningar, vilket lett till att polisväsendet tvingats ta i anspråk befintligt anslagssparande i sin helhet och också utnyttja möjligheten till anslagskredit under 1998. För att uppnå ekonomisk balans tvingas polisväsendet till neddragningar även under 1999 och 2000 trots smärre öknings av förvaltningsanslaget och trots ökade avgiftsuttag.

De minskade intäkterna för polisväsendet i dess helhet har lett till personalinskränkningar. Ambitionen var från början att, resursneddragningarna till trots, hålla den egentliga polisverksamheten uppe.

Naturliga avgångar uppmuntrades och ett stort antal s.k. civilanställda avskedades, medan antalet poliser endast minskade marginellt. Neddragningen av den administrativa personalen ledde dock till att poliser i större utsträckning fick ägna tid åt rent administrativa ärenden. Minskningen av antalet anställda inom polisen har fortsatt och under 1998 uppgick minskningen till 800, varav 350 poliser och 450 civilanställda. Totalt har antalet anställda inom den lokala polisorganisationen minskat från ca 25 000 1994/95 till ca 21 000 år 1999, därav drygt 1300 poliser.

Svårigheterna inom polisväsendet att hantera de i och för sig kända men inte extremt stora besparingarna har på sina håll förklarats med den speciella handlingskulturen inom polisen, där de sedan länge utvecklade rutinerna för brottsbekämpning varit mycket svåra att förändra. Verksamheten inom polisen har inte varit problemorienterad utan istället i hög grad behovsstyrd eller "händelsestyrd", och det har då inte varit lätt att ändra rutiner enbart för att spara. Bauer fann i sin genomgång av polisen i Halland, att besparingarna ofta varit fiktiva - tillfällig vakanthållning av tjänster, uppskjutna investeringar och minskad personalutbildning - och att sparkravet därför bara uppfyllts kortsiktigt. Den första delen av besparingsperioden kan därför beskrivas som en "strutsfas", där inga konkreta besparingsåtgärder vidtogs. Först efter flera år började man på allvar överväga möjligheterna till förändringar och kostnadsneddragningar - ett faktum som bidrog till en acceleration av problemen (Bauer, Ekman).

I direktiven till en aktuell utredning på polisområdet hävdas, att det problemorienterade arbetet ännu inte slagit igenom och att verksamheten alltjämt är händelsestyrd. Närpoliserna är för få och tvingas i för hög grad arbeta med akuta problem istället för att jobba förebyggande. Polisverksamheten måste därför ytterligare koncentreras och resurserna renodlas (direktiv 2000:90).

Bland de anställda inom polisen har reaktionerna på neddragningarna varit både omfattande och kraftiga. De anställda har upplevt en ökad arbetsbörda, minskad arbetsglädje och lägre effektivitet. I några fall har protesterna tagit sig drastiska uttryck, som t.ex. massuppsägningar av poliser i Uppsala län i oktober 1999. I Stockholm anordna-

des en tid senare, på en för polisen ledig dag, en aktion i Stockholms City för att visa upp vad framför allt närpolisen skulle kunna utföra ifråga om ökad rättstrygghet genom mer av närvaro och synlighet om man fick ökade resurser. Polispersonalen hävdade, att de omfattande besparingarna inom polisväsendet omöjliggjorde för polisen att klara kärnverksamheten, dvs. värna människors trygghet. Under de senaste åren har även i övrigt polisens situation fått stor uppmärksamhet i media och i den politiska debatten. Från polisledningens sida har särskilt betonats den minskade effektiviteten i brottsbekämpningen och ökningen av balanserna inom utredningsverksamheten – påståenden som vinner visst stöd i statistiken över andelen uppklarade brott.

## **E. Universitet och högskolor**

I Sverige fanns 1999 36 statliga universitet/högskolor inkluderat lantbruksuniversitetet samt därutöver ett antal institut (eller motsvarande) som enbart bedriver forskning. Dessutom finns två stiftelsehögskolor (Chalmers Tekniska Högskola och Jönköpings Internationella Högskola). I texten nedan används termen högskola för samtliga dessa institutioner.

År 1993 infördes ett nytt styrnings- och resursfördelningssystem för högskolorna. Detta innebar i korthet, att de via statsbudgeten anvisade resurserna för grundutbildningen ställdes i direkt relation till antalet studerande, s.k. studentpeng och till antalet genomförda prestationer. Sedan 1993 har en icke obetydlig ökning av antalet studerande i grundutbildningen ägt rum. I konsekvens härmed har anslagen till grundutbildning ökat. Under 1990-talet har dessutom flera helt nya högskolor tillkommit (Gotland, Södertörn, Malmö). För forskningen finns särskilda anslag till forskning/forskarutbildning (s.k. fakultetsanslag), fördelade på vetenskapsområden. För dessa anslag finns möjlighet till jämförbara beräkningar från budgetår till budgetår.

Sedan 1994/95 har fakultetsanslagen i reala termer minskat med 3-5 procent, låt vara med stora variationer mellan olika högskolor och

vetenskapsområden. För flertalet högskolor med forskning gäller dock att externa bidrag under andra hälften av 1990-talet kommit att utgöra en relativt större andel av de samlade intäkterna. Kostnaderna för den samlade FoU-verksamheten vid universitet och högskolor finansierades 1999 till mindre än 50 procent av direkta anslag över statsbudgeten; motsvarande siffra fem år tidigare var 56 procent (se tabell 4).

**Tabell 4 Finansiering av FoU-verksamhet vid universitet och högskolor under andra hälften av 1990-talet.**

Anslag i %	Budgetår		
	1995/96	1997	1999
Direkta statsanslag	56	50	47
Övrig offentlig finansiering	27	25	25
Annan finansiering	17	25	27

Källa: SCB 2001

Det totala antalet anställda inom universitets- och högskolesektorn har ökat kraftigt under de senaste 20 åren, främst på 1990-talet, och uppgår 1999 till ca 55 000 personer (jfr figur 3).

Det nya prestationsrelaterade anslagssystemet är ett utpräglat mål- och resultatstyrningssystem. Det gäller även fakultetsanslagen i den meningen att regeringen fastställer mål för antal avlagda forskarexamina. Om en högskola inte når upp till det angivna målet ifråga om antal studenter och helårsprestationer, reduceras anslagen till högskolan. För högskolor som inte når upp till den planerade utbildningsnivån kan denna anslagsreduktion bli kännbar och nödvändig-göra personalneddragningar. Ett tiotal högskolor har under 2000/2001 hamnat i just denna situation.

Det 1993 införda systemet ger de enskilda högskolorna starkt ökat inflytande över resursanvändningen. Formerna för beslut rörande resursanvändningen varierar påtagligt mellan högskolorna, liksom graden av centralisering/decentralisering. Regeringen har dock på senare tid åter i någon mån skärpt styrningen av högskolorna. Exempel på

detta är att rektor ersatts som ordförande i högskolestyrelsen av en av regeringen utsedd extern person, genom krav på att minst hälften av utexaminerade lärare skall komma från det naturvetenskapliga vetenskapsområdet och genom krav på ökad kvinnorepresentation på olika nivåer inom högskolan. Under år 2000 arbetade en särskild utredare (f.d. rektor vid KTH) med en översyn av högskolans ledningsfunktioner, bl.a. relationerna mellan Rektor och styrelsens ordförande. Utredaren presenterade sin rapport i SOU 2000:101

Reaktionerna inom högskoleväsendet på dessa förändringar har varit blandade. På vissa institutioner – ofta direkt berörda av neddragningarna – har protesterna varit starka och högljudda, medan högskolornas ledningar varit positiva eller neutrala i sina bedömningar. Kritik från enskilda lärosäten och enskilda forskare har bemötts av utbildningsministern med hänvisning till det starkt decentraliserade beslutssystemet, där högskolorna getts rätten att själva göra prioriteringar av resurserna. En konsekvens är då att om en högskola väljer att utbilda fler studenter än man fått pengar till i statsbudgeten, får man godta att kostnaden per student, dvs. i realiteten utbildningskvaliteten, blir lägre. Rektorer har också i hög grad och på olika stadier varit involverade i resursfördelningsbesluten och deltagit aktivt i förändringsarbetet. Det finns dock exempel på att en högskolektor avgått med anledning av att rektor inte längre skall vara ordförande i högskolans styrelse.

## **F. Summering**

Statsförvaltningen har således under 1990-talet genomgått omfattande struktur- och organisationsförändringar. De frågeställningar, som är av primärt intresse för denna studie, är hur myndigheter och myndighetsledningar hanterat denna nya situation, kännetecknad av besparingar och organisationsförändringar. En särskild fokusering på myndighetsledningar och myndighetschefer är befogad med tanke på den centrala roll som myndigheternas chefer fått genom den decentralisering av beslutsfattandet som ingick i mål - och resultatstyrnings-

systemet och som fick genomslag i sin helhet under 1990-talet. Myndighetscheferna har idag en på en gång starkare och mer utsatt ställning än för tio år sedan. Noterbart i sammanhanget är att den genomsnittliga tjänstgöringstiden för myndighetscheferna har blivit kortare under 1990-talet. En särskild analys kommer därför att göras av myndighetschefernas roll i besluts- och styrkedjan. Studien gäller de tre myndighetsgrupperna länsstyrelserna, polisen och högskolorna. Det är alltså landshövdingarna, länspolismästarna och rektorerna vid universitet/högskolor, som blir föremål för den följande specialstudien av statliga myndighetschefer.

Att styrningsförutsättningarna blivit annorlunda till följd av att regering/riksdag lämnat över till myndigheterna att själva bestämma om genomförandet av neddragningarna är obestriddigt. Viktiga prioriteringar som tidigare skedde på politisk nivå sker nu på myndighetsnivå. Den politiska styrningen kan därmed tänkas fungera annorlunda när det gäller att fördela medel till nya satsningar. Även detta förhållande kommer att belysas utifrån de tre utvalda myndighetsgrupperna.

Besparingarna och de nya styrnings- och budgeteringsmetoderna har också förändrat förutsättningarna för dialogen mellan regeringen/regeringskansliet och myndigheterna. Flera undersökningar har visat, att initiativen inom denna dialog oftare kommer underifrån, dvs. från myndigheterna och deras chefer. I det nya styr- och budgetsystemet ingår ökade krav på resultatinformation och resultatredovisning i form av återkommande och detaljerade återrapporteringar. Innehållet i dialogen mellan regeringsnivån och myndighetsnivån kan därigenom komma att mera gälla formerna för målöverföring och återrapportering än själva sakverksamheten. I budgetpropositionen för år 2000 synes regeringen ha uppmärksammat denna problematik och säger sig vilja öka verksamhetsanpassningen vad gäller resultatstyrningen av de enskilda myndigheterna. Också denna problematik skall belysas i den följande enkätundersökningen.





## 4 Myndighetscheferna

### A. Allmänt

Genom det nya budget- och styrningssystem, som fullt ut genomförts under 1990-talet, har myndighetschefer och myndighetsledningar fått en starkare ställning. Mål- och resultatstyrningssystemet medför en decentralisering, som lägger ökade beslutsbefogenheter på myndigheternas chefer och styrelser. Även de många besparingsbetingen under de senaste 15 åren har påverkat chefernas ställning. Implementeringen av sparbetingen har i hög grad lämnats över till myndigheterna och dialogen mellan departementsnivån och myndighetsnivån sker numer i andra former. Det är därför ur styrningssynpunkt av stort intresse att studera myndighetschefens förändrade roll och ställning, både inom organisationen och i relation till omvärlden. Chefens uppfattning av sin egen roll och hans eller hennes attityder till statsförvaltningen och till styrsystemet är betydelsefulla faktorer för förståelsen av förvaltningens funktionssätt. Av detta skäl har en enkätundersökning genomförts med cheferna för de tre myndighetsgrupper som tidigare utvalts - chefer som både skiljer sig och har mycket gemensamt i sin roll som statlig myndighetschef.

Enkätundersökningen med verkscheferna genomfördes under mars-maj 2000. Enkätformuläret återfinns som bilaga 1. Grupperna landshövdingar och länspolismästare erbjöd inga problem - det finns en befattningshavare i vart och ett av landets f.n. 21 län. I ett fall skedde ett skifte på landshövdingeposten under undersökningsperioden - i detta fall sändes enkäten till den avgående landshövdingen.

Gruppen rektorer vid universitet/högskolor erbjöd vissa gränsdragningsproblem. Rektorererna vid de båda stiftelsehögskolorna, Chalmers och Jönköping, utelämnades då de ekonomiska styrningsmekanismerna är helt annorlunda för stiftelsehögskolorna och frågorna på detta område därför irrelevanta. Av samma skäl utelämnades Handelshögskolan i Stockholm. Vid en högskola, Halmstad, var rektorsposten vakant och utelämnades därför. Gruppen rektorer

kom därmed att bestå av 35 personer och det sammanlagda antalet chefer uppgick till 77.

**Tabell 5 Enkätsvaren**

	Antal	Exkluderade	Svar	Svarsfrekvens (%)
Landshövdingar	21	-	21	100
Länspolismästare	21	-	21	100
Rektorer	39	4	30	85
Totalt	81	4	72	93

Svarsfrekvensen blev mycket hög – över 90 procent. Efter en påminnelse inkom svar från samtliga landshövdingar och länspolismästare, medan fem rektorer avstod från att svara, däribland tre från små fackhögskolor i Stockholm. Eftersom enkätundersökningen var en totalundersökning och inte en urvalsundersökning, var naturligtvis utfallet ifråga om antal svarande mycket tillfredsställande.

Flera av frågorna var utformade så att de direkt vände sig till chefen, vilket gjorde det omöjligt att helt överlämna besvarandet till annan befattningshavare, i varje fall inte utan kontakt med chefen.

Frågorna i enkäten var i stort sett desamma till alla tre chefskategorierna. Det blev dock nödvändigt att något variera frågorna. Således fick länspolismästarna också frågor om kontakter med respektive centrala verk, rikspolisstyrelsen, medan detta inte var aktuellt för de båda andra kategorierna, som saknar direkt överordnad central myndighet. Rektorererna fick en fråga om följderna av att universitet/högskolor numer har en särskild av regeringen utsedd styrelseordförande – en fråga som givetvis inte ställdes till de andra. Det väsentliga är att det rätt igenom materialet i övrigt råder full jämförbarhet mellan de tre chefskategorierna.

Vid sidan av de fasta svarsalternativen har många av de tillfrågade valt att lämna ytterligare information, förtydliga sina svar, ifrågasätta svarsalternativen eller ha synpunkter på enkäten i dess helhet. Denna tilläggsinformation tycks i de flesta fall vara direkt utformad av cheferna.

## B. Enkätsvaren

Här följer nu en redovisning av enkätresultaten, i huvudsak relaterad till de tidigare redovisade frågeställningarna om styrningen av myndigheterna och om effekterna av besparingarna och av det nya budgetsystemet.

Vad först gäller frågorna om effekten av besparingarna på myndighetens verksamhet har dessa besvarats på ett fullständigt och lättolkat sätt. Genomslaget för besparingarna har inte kunnat kompenseras av ökning av andra intäkter, t.ex. avgifter, annat än i liten utsträckning. Inom högskoleväsendet har ökade externa anslag i viss mån kunnat ersätta neddragna statsanslag och även inom länsstyrelserna har ökade avgifter och ett ökat uttag ur sakanslag i någon liten utsträckning ersatt de lägre anslagen över budgeten, medan polisen inte alls hittat några sådana kompletterande intäkter.

Också svaren på frågan om på vilka områden neddragningar skett till följd av besparingarna är entydiga. Minskning av den administrativa personalen har skett i stor utsträckning, mest inom länsstyrelserna och polisen, medan neddragningen av experter/handläggare varit mindre, dock att det skett stora neddragningar av polispersonal och av lärare/forskare. Svaren från rektorerna och länspolis-mästarna fördelar sig jämnt mellan svarsalternativen "stor utsträckning" och "liten utsträckning". Kostnadsneddragningar på lokaler har skett inom alla tre myndighetsgrupperna, mest vid länsstyrelserna och minst vid polisen, medan neddragningarna varit obetydliga ifråga om datakostnader. De flesta svarar att inga neddragningar alls skett på detta område och att det i vissa fall istället handlat om kostnadsökningar.

**Tabell 6 Neddragningar inom olika områden (procent positiva svar)**

	Biträdes- personal (motsvar- ande)	Handläggare (poliser, lärare, forskare)	Lokaler	Dator- använd- ning	Överföring av arbets- uppgifter till experter*
I stor utsträckning	66	41	38	6	35
I liten utsträckning	27	46	42	24	55
Inte alls	7	13	20	70	10

\* Poliser, lärare, forskare m.m.

Vad slutligen gäller överföring av uppgifter från administrativ personal till expertpersonal, har detta skett vid samtliga myndigheter, mest vid länsstyrelserna och något mindre till lärare/forskare resp. poliser.

Myndighetschefernas svar på frågorna om neddragningarna inom den egna myndigheten ger samma bild, som redovisats i RRV:s rapporter: Lokalkostnaderna har reducerats kraftigt och den administrativa personalen har minskat och dess arbetsuppgifter i viss utsträckning förts över till handläggande personal (poliser, länsstyrelseexperter och lärare/forskare.

Hur har då dessa neddragningar påverkat verksamheten? Här ger enkätsvaren en mera splittrad bild. Sett till de svarande i sin helhet pekar resultatet på försämringar i den administrativa proceduren i form av längre handläggningstider och ökade ärendebalanser. Detta gäller dock främst länsstyrelserna och polisen där mer än två tredjedelar svarar detta, medan rektorerna framhäver andra konsekvenser. Flertalet länsstyrelser har lagt ner en eller flera verksamhetsgrenar inom myndigheten - något som inte varit möjligt inom polisväsendet.

**Tabell 7 Effekter av neddragningarna (procent positiva svar)**

---

Längre handläggningstider	65
Ökade ärendebalanser	55
Nedläggning av viss verksamhet	51
Andra angivna konsekvenser	50
Lägre kompetens hos personalen	
- i stor utsträckning	17
- i liten utsträckning	43

---

Hälften av de svarande har på den öppna frågan angett ytterligare konsekvenser av neddragningarna - med stor spridning bland svaren. En kategori svar gäller sämre service - lägre tillgänglighet på polisstationer, nedlagd rådgivning till lantbrukare, inskränkningar i telefontider. En annan kategori svar faller under begreppet försämrad kvalitet - färre kontroller, färre (lärarledda) undervisningstimmar per kurs och student, mindre utrymme för forskning bland lärarna. En tredje kategori svar handlar om överbelastning på kvarvarande personal, mera övertid, stress och utbrändhet. Det område där cheferna ser minst negativa konsekvenser är kompetensen hos personalen. Endast inom länsstyrelserna är man i någon grad oroad för sjunkande kompetens hos personalen.

Som tidigare visats har antalet anställda inom statlig verksamhet minskat kraftigt. Detta gäller också för två av de studerade myndigheterna - länsstyrelserna och polisen. Hos dessa har konsekvenserna blivit förändringar i administrativa rutiner med sämre service till allmänheten som följd. På högskoleområdet gäller försämringen främst lägre kvalitet i undervisningen till följd av att anslagsutvecklingen inte följt ökningen av antalet studenter, även om de totala anslagen till universitet/högskolor ökat under den undersökta perioden.

En ur styrningssynpunkt central fråga gäller kontakterna mellan myndighetschefen och regeringen/regeringskansliet. Flera frågor i enkäten berör detta problemområde. En grupp av frågor är dessutom jämförbar med ett antal frågor som ställdes i en s.k. verksevenkät utförd på 1970-talet (Molin, Månsson och Strömberg 1970). Frågorna har gällt

kontakter med både regeringen och regeringskansliet, vilket inkluderar alla departementstjänstemän; självfallet är kontakterna frekventare med departementstjänstemännen än med statsråden.

På detta område finns en markant skillnad mellan landshövdingarna/rektorererna å ena sidan och länspolismästarna å den andra. Landshövdingarna och rektorerna har fler och tätare kontakter med regeringsnivån än länspolismästarna. Skillnaden sammanhänger med strukturen på den centrala nivån inom respektive förvaltningsområde. Inom polisväsendet finns en stark central myndighet med rätt att utfärda föreskrifter för och fördela medel till de regionala polismyndigheterna. Någon egentlig motsvarighet till Rikspolisstyrelsen finns inte på länsstyrelse- och högskoleområdet. Länsstyrelserna har visserligen att utföra vissa uppdrag från centrala verk som t.ex. Räddningsverket och Naturvårdsverket, men är inte underordnade någon särskild central myndighet. Styrningen av länsstyrelserna kommer istället direkt från departementen och med flera departement involverade. På högskoleområdet är situationen likartad. Högskoleverket är inte överordnad myndighet för universitet och högskolor och verkets roll beskrivs i en aktuell rapport från Riksdagens Revisorer som oklar, inte minst vad gäller dess plats i styrningskedjan.

Av dessa skäl blir kontaktmönstret mellan landshövdingar/-rektorer och regeringen/departementen av vital betydelse. Båda grupperna anger, att dessa kontakter ökat under senare tid och att initiativet till kontakterna oftast kommer nedifrån, dvs. tas av landshövdingarna och rektorerna. Svaren på dessa båda frågor indikerar något väsentligt i fråga om dialogen mellan central och regional nivå. I takt med att detaljstyrningen upphört och ersatts av mål och resultatkrav och att myndigheterna ålagts olika besparingsbeting, har behovet av information och vägledning från central nivå ökat. Samtidigt har sannolikt regeringens benägenhet att ange verksamhetsmål och peka ut besparingsåtgärder varit liten. Den medvetna styrningen har tunnats ut och ersatts av ett informationsutbyte på chefsnivå.

**Tabell 8 Neddragningar till följd av lägre anslag –  
kontaktfrekvens med regeringen**

	Antal	Procent
I stor utsträckning	14	20
I liten utsträckning	23	33
Inte alls	33	47
Total	70	100

Bilden förstärks av svaren på frågan om myndighetschefen haft kontakt med regeringen/regeringskansliet när det gäller neddragningarna och dess konsekvenser. 80 procent anger, att detta skett endast i liten utsträckning eller oftast inte alls (tabell 8). Regeringen har inte sökt påverka hur besparingarna genomförts på myndighetsnivå, vare sig regeringens uppfattning efterfrågats eller ej.

För länspolismästarna är kontaktmönstret annorlunda. Frekvensen i kontakterna är klart mindre och det har inte skett någon förändring på senare tid. Kontakterna är vanligare med Rikspolisstyrelsen och sker inte i nämnvärd grad på länspolismästarnas initiativ. Den samlade bilden antyder, att länspolismästarna i särskilt hög grad anser sig ha svårt att komma till tals med den centrala nivån.

**Tabell 9 Kontakter mellan myndighetschefen och regeringen, totalt**

	Antal	Procent
2-3 gånger per vecka	1	1,4
En gång per vecka	6	8,3
2-3 gånger per månad	10	13,9
En gång per månad	17	23,6
Mera sällan	35	48,6
Aldrig	3	4,2
Summa	72	100,0

Ett försök till jämförelse med verksundersökningen 1970 visar på både likheter och skillnader. Även då var det oftare myndighetschefen än

departementet som tog initiativ till kontakterna och frekvensen i kontakterna var i den tidigare undersökningen något högre än i den nu aktuella. Jämförelsen störs emellertid av att i 1970 års undersökning ingick både centrala och regionala myndigheter – och sannolikt har även idag de centrala myndigheterna tätare kontakter med departementsnivån än de regionala. Uppenbart är i alla fall, att kontakterna 1970 hade mera karaktär av styrning än vad som gäller 2000. I övrigt är kontaktmönstret i många avseenden detsamma som för 30 år sedan, även om tekniken (för exempelvis telefonkontakter) blivit annorlunda.

**Tabell 10 Kontakter i budgetfrågor mellan myndighetschefen och regeringen**

Kontakter (i procent)	Vid flera tillfällen	Vid enstaka tillfällen	Inte alls	Summa
Budgetunderlaget	11	48	41	100
Regleringsbrevet	23	36	41	100

Tabell 10 belyser omfattningen av myndighetschefens kontakter med regeringsnivån i rena budgetfrågor. Kontakterna är vanligare ifråga om utformningen av regleringsbrevet än om budgetunderlaget. Det är numer ganska vanligt att ett utkast till regleringsbrev skickas ut till cheferna för synpunkter innan det låses definitivt. Ett annat viktigt kontaktområde, som inte fanns med i enkäten, är uppföljning och resultatredovisning, inte minst i samband med de många kraven på återkommande resultatrapportering.

En av myndighetschefens viktigaste uppgifter är kontakterna – uppåt mot regeringen, neråt inom myndigheten och utåt! På frågan om chefen på senare tid ägnat mer tid åt utåtriktade kontakter i relation till det myndighetsinterna arbetet svarar en stor majoritet av alla chefskategorierna positivt. Det är egentligen bara några nyttillträdde chefer plus några välkända ständigt utåtriktade landshövdingar som inte anser, att någon förändring i detta avseende ägt rum. Även detta är en viktig iakttagelse: kontakterna med olika intressegrupper, klienter och inte minst massmedia tar allt mer tid i



anspråk för cheferna. Myndighetschefen blir i många fall mer av talesman utåt än intern ledare.

### **C. Chefen som beslutsfattare**

En annan viktig fråga är hur beslutsfattandet inom myndigheterna förändrats och hur chefens roll därvidlag påverkats av det nya budgetsysteem och besparingarna. Frågan är komplicerad. Först kan konstateras, att myndighetschefen fått ett ökat inflytande i det nya budgetsysteem genom sin rätt att besluta om användningen av den klumpsumma pengar, som varje myndighet får i form av förvaltningsanslag. Samtidigt som cheferna i allmänhet uttryckt sin tillfredsställelse över detta vidgade beslutsutrymme, har det funnits en osäkerhet inför graden av styrning i regeringens målangivelser, på senare tid förstärkt av de allt fler detaljrika kraven på återrapportering och resultatredovisning. Klart är dock, att chefernas möjligheter att styra över användningen av myndighetens medel (kostnader och intäkter) ökat påtagligt. Ännu för tio år sedan kunde regeringen i regleringsbrev styra mängder av detaljer, som t.ex. landshövdingens köp av tjänstebil och anslagen till chaufförens uniform.

Frågorna i enkäten utgår från detta formellt ökade beslutsutrymme för cheferna. Det vanligaste svaret är också, att myndighetschefen generellt fått ett ökat handlingsutrymme - länspolismästarna anser dessutom att detta gäller både i förhållande till departementet och till rikspolisstyrelsen. Cheferna förknippar detta ökade handlingsutrymme med det nya budgetsysteem - och inte med besparingarna - vilket också återspeglar sig i chefernas positiva syn på det nya budgetsysteem. Besparingarna, särskilt i den mån de drabbar den egna myndigheten, är man naturligen mindre positiv till. "Besparingar gör ingen chef stark" skriver en av de mest framträdande länspolismästarna.

Däremot är det endast en mindre del av cheferna som anser sig ha fått en starkare ställning i förhållande till styrelsen eller personalen.

Överhuvudtaget betonas styrelsens viktiga roll, vilket kan tyckas överraskande eftersom myndighetsstyrelserna under 1990-talet blivit avlödade många viktiga beslutsfunktioner; det är t.ex. i motsats till tidigare numer myndighetschefen som står för alla remissyttranden och fattar flertalet fördelningsbeslut. I en enkät till ledamöterna i länsstyrelsernas styrelser för några år sedan ansåg sig ledamöterna ha fått färre meningsfulla uppgifter jämfört med tidigare; i de s.k. försökslänen finns styrelserna för övrigt inte längre kvar. Detta förhållande belyses även av nedanstående tabell om var beslutanderätten ligger ifråga om budgetunderlaget och kostnadsneddragningarna.

**Tabell 11 Beslutsfattande i budgetfrågor**

Beslut om (i procent) Fattas av	Inskränkningar till följd av lägre anslag	Budgetunderlaget till regeringen
Myndighetens styrelse	25	61
Myndighetens chef	55	35
Annan tjänsteman	3	
Annan nivå	4	
Flera alternativ	13	4

En speciell fråga om beslutsfattandet, som enbart gäller universitet och högskolor, avser det nya systemet med en av regeringen särskilt utsedd styrelseordförande. Sedan 1998 har universitet och högskolor en särskild ordförande, som övertagit rektors roll att leda styrelsens arbete. De flesta ordförandena har hämtats från näringslivet och politiken men några kommer också från forskarsamhället samt tre f.d. landshövdingar. Relationen mellan rektor och styrelsens ordförande har utvecklats olika vid olika lärosäten och en granskning av rollfördelningen har gjorts av en särskild utredare. På frågan om hur detta påverkat beslutsfattandet svarar flertalet rektorer, att det stärkt styrelsens ställning men inte påverkat rektors ställning; några rektorer anser t.o.m. att det nya systemet stärkt rektors ställning. Möjligen har frågan inte varit väl utformad, då många uppfattat den så att endast ett av svarsalternativen kunnat markeras. Flera rektorer har gjort

tilläggskommentarer av negativ art: "riskerar bygga in en schism i organisationen", "ärendena tar längre tid eftersom ytterligare en person tillkommit i organisationen".

Hur värderar då cheferna det nya budgetsystemet och dess effekter? Tabell 12 visar en påtagligt positiv uppfattning av det nya budgetsystemets effektivitetsbefrämjande verkan. En majoritet av de svarande anser också, att det nya systemet kan bidra till mer av långsiktighet i verksamheten, även om den positiva attityden i detta avseende är något svagare.

**Tabell 12 Budgetsystemets betydelse för effektivitet och långsiktighet**

Nya budgetsystemet har lett till: (svar i procent)	Effektiviteten i verksamheten		Långsiktig planering av verksamheten
Väsentligt ökad effektivitet	17	I stor utsträckning	18
Något ökad effektivitet	58	I viss utsträckning	43
Ingen skillnad	15	Nej, inte alls	39
Minskad effektivitet	10		
Summa	100	Summa	100

Bilden blir dock något annorlunda när man inkluderar kommentarerna utanför de fasta svarsalternativen. Målstyrning uppfattas som något positivt som skulle kunna ge utrymme för en långsiktig planering, men många menar, att det inte handlar om någon renodlad målstyrning. Det finns fortfarande för mycket av detaljstyrning i regleringsbrev, och de många och komplicerade återrapporteringskraven binder myndigheternas handlingsutrymme. I kombination med besparingskraven blir det inte mycket av fritt spelrum för cheferna. Den allmänna uppfattningen är dock att införandet av målstyrning istället för detaljstyrning underlättat att uppfylla besparingskraven utan alltför drastiska konsekvenser för verksamheten.

På universitets/högskoleområdet är kommentarerna något annorlunda. Målstyrningen, som existerat på högskoleområdet sedan 1993

och uppfattats positivt, anses nu snarast vara på väg att inskränkas. Målen har blivit för många och bitvis för detaljerade, målstrukturen är överskådlig och man saknar feedback i systemet. Samtidigt ser man den ökade externfinansieringen av främst forskningen som ett problem ifråga om möjligheterna att styra forskningsprioriteringarna. Rektors och styrelsens ställning kan i den meningen anses vara försvagad. Bland de små högskolorna med sin inriktning på grundutbildningen och i huvudsak befriade från besparingskrav är rektorerna mer renodlat positiva.

#### D. Tre chefskategorier: likheter och skillnader

Hittills har redovisningen i huvudsak skett för hela chefskollektivet och resultaten är sannolikt generellt giltiga för statliga myndighetschefer. Nedan skall vi fokusera på skillnaderna mellan de tre chefsgrupperna, bl.a. utifrån svaren på de öppna frågorna. Ett område, som redan berörts, där skillnaderna är påtagliga är kontaktmönstret. Nedanstående tabell visar tydligt hur landshövdingar och länspolismästare skiljer sig åt i sina kontakter med regeringsnivån, med rektorerna i en mellanposition.

**Tabell 13** Kontaktfrekvens mellan myndighetschefen och regeringen/-regeringskansliet under ett år (procent)

	Landshövdingar	Rektorer	Länspolismästare
2-3 gånger per vecka	5		
En gång per vecka	29		
2-3 gånger per månad	29	13	
En gång per månad	29	30	9
Mera sällan	9	57	76
Aldrig			15

Som flera gånger nämnts skiljer sig länspolismästarna genom att ha en överordnad central myndighet, som bl.a. svarar för fördelningen av

medel mellan länspolismyndigheterna. Medelsfördelningen sker enligt en särskild modell där antal invånare och antal anmälda brott utgör fördelningsgrund. Fördelningsmodellen har under besparingsåren på 1990-talet kritiserats både från storstadslänen med sin högre andel grova brott och från landsortslänen som släpat efter i medelstilldelningen. Kritiken från länspolismästarna mot besparingarna drabbar därför både regeringen och rikspolisstyrelsen. Ett vanligt svar från länspolismästarna är att besparingarna gått för långt. Från början såg man värdet i att "sanera polisens ekonomi" men när nya besparingsbeting lades ovanpå de gamla förlorade länspolismästarna motivationen att spara. Trycket från och konflikterna med de anställda ökade också. Den marginella anslagsökning, som skedde 1999, har inte ändrat länspolismästarnas grundattityd.

Landshövdingarna har – som nämnts – betydligt mer av direkta kontakter med både departementen och statsråden själva. Vid olika typer av besök i länen ges ofta tillfälle till direktkontakt mellan statsråden och landshövdingen, men det anses likväl inte ge tillräckliga kontakter uppåt. Besparingarna i samband med vad man upplever som en fortsatt detaljstyrning är ett återkommande bekymmer i landshövdingarnas svar. Allt överflödigt fett i organisationen anses bortskrapat och man står med "ett renrakat skelett". Nya uppgifter tillförs länsstyrelserna utan att resursramen höjs och det innebär, att landshövdingarna tvingas till prioriteringar mellan gamla och nya av regeringen initierade uppgifter.

Rektorerna redovisar färre negativa konsekvenser direkt orsakade av besparingarna, även om en rektor skriver, att människor ersatts av datorer i grundutbildningen med interna problem och mindre styrbarhet som följd. Mera typisk är den universitetsrektor som skriver, att "delar av universitetet är hårt trängda av besparingar medan andra delar växer kraftigt. Delarna är inte utbytbara och kan inte kompensera varandra". I konsekvens härmed har en del av rektorerna upplevt frågorna som alltför entydiga och oflexibla för att passa in på den mångskiftande verksamheten. En annan kommentar är att den senaste tidens utveckling har försvårat rektors roll, "urholkat rektors makt", jämfört med 1993 års system, på grund av

den ökade externfinansieringen, som oftast passerar utanför rektors och styrelsens beslutsområde. Detta faktum tillsammans med att målen i regleringsbrev är för otydliga och svårtillämpliga, har medfört att påverkan uppifrån i mindre grad verkat styrande på högskolans verksamhet. "Jag efterlyser större inslag av effektmål, t.ex. utbildningsnivån i samhället", skriver en av rektorerna.

Myndighetscheferna har idag en både starkare och mer utsatt ställning än för 10 till 15 år sedan. Den genomsnittliga tjänstgöringstiden för myndighetscheferna har blivit kortare under 1990-talet. Enkätsvaren speglar ett betydande engagemang i chefsuppgiften men också en påtaglig frustration. Regeringens ovilja eller oförmåga till konsekvent styrning och avsaknaden av långsiktighet har medfört ett ökat inflytande för cheferna över resursanvändningen – med eller mot deras vilja. De har dock alla det gemensamt, att de sökt informera sig om och förverkliga regeringens politiska intentioner. I denna mening tycks alljämt den grundläggande demokratiska modellen fungera på myndighetsnivå.

## 5 Attityder hos personalen

Den ovan redovisade enkäten vände sig exklusivt till myndigheternas chefer. Vilka reaktioner har då det nya styrsystemet och besparingarna väckt hos andra befattningshavare och hos personalen i dess helhet?

På den här punkten finns inte ett samlat material likvärdigt med enkätresultaten. Framställningen får istället grundas på andra uppgifter, i första hand från de fackliga organisationerna, främst Statstjänstemannaförbundet och Polisförbundet. Uppgifter om de anställdas inställning finns också att hämta i Riksrevisionsverkets (RRV) och Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapporter.

ESV har i en rapport (1999:20) sökt kartlägga myndigheternas syn på resultatstyrningen. De svarande på myndigheterna har förutom cheferna varit ekonomichefer och andra mellanchefer, i första hand dem inom myndigheten som svarar för resultatrapporteringen.

Rapporten tyder på, att det på denna nivå inom myndigheterna visserligen finns en i grunden positiv syn på resultatstyrningssystemet, men också en betydande skepsis till dess användning. Framförallt skjuter man in sig på Regeringskansliets sätt att tillämpa systemet och utnyttja den resultatinformation, som kommer in från myndigheterna. Man ifrågasätter departementens vilja och förmåga att ta till sig och reagera på de inlevererade resultatrapporterna, inte minst mot bakgrund av den ökade mängden rapporteringskrav. Denna skepsis gäller också Regeringskansliets förmåga att föra vidare resultatinformationen till Riksdagen. Det finns heller inget tydligt samband mellan den information som myndigheterna lämnar och regeringens olika beslut och uppdrag.

De allmänna erfarenheter av myndigheternas inställning till det nya styrningssystemet, som ESV redovisar, stämmer väl med min bild av reaktionerna ute på fältet. Kraven på myndigheterna att redovisa resultat har blivit för många och i vissa fall upplevts som irrelevanta, och det finns en osäkerhet i vilken utsträckning resultaten verkligen

används i det interna arbetet i Regeringskansliet, framför allt av den politiska ledningen.

Den bild, som återges i de ovan refererade rapporterna, är i allt väsentligt myndighetsledningarnas bild. För de statsanställda som helhet har de senaste tio åren, kännetecknade av ett nytt styrsystem och av neddragningar av anslagen, inneburit betydande påfrestningar. Nedskärningar på personalsidan har medfört ökad oro och otrygghet bland kvarvarande personal, och de många organisationsförändringar, som blivit en följd av bl.a. besparingarna, har skapat osäkerhet bland de anställda. En sannolik konsekvens av dessa förändringar är den ökade sjukfrånvaro bland statligt anställda som noterats under 1990-talet.

**Tabell 14 Otrygghet i jobbet. Attityder hos de statsanställda**

Upplever (svar i procent)	Kvinnor	Män	Samtliga
Risk eller hot			
- att förflyttas till andra arbetsuppgifter	29,2	29,9	29,1
- att man måste byta jobb	35,8	34,0	35,2
- att bli uppsagd	29,4	23,7	27,4
Stor oro för neddragningar eller personalförändringar	22,2	21,8	22,0
Berörts av neddragningar eller andra personalförändringar under senaste tre åren	78,9	76,2	78,2
Svårt att få likvärdig arbete	71,2	72,3	71,6

Källa: Statstjänstemannaförbundet (2000)

Statstjänstemannaförbundet (ST) har i en rapport genomförd av SCB inför sin kongress i november/december 1999 kartlagt arbetsmiljösituationen för de anställda. 80 procent av de anställda har berörts av nedskärningar, personalminskningar och andra organisationsförändringar. Man har mycket arbete och känner sig arbeta under hård press, samtidigt som man upplever sig ha litet inflytande över sin arbetssituation. Tabellen ovan visar, att oron för framtiden är stor; 30 procent känner rädsla för uppsägning och fem procent upplever situa-



tionen på arbetsplatsen som "ett hot mot sin tillvaro". Värst ställt anses det vara inom polisväsendet, posten och CSN. Dessa attityder hos de anställda avspeglar sig i en i flera avseenden försämrad arbetsmiljö.(ST 2000)

Polisförbundet är den organisation som mest kraftfullt reagerat på den förändrade situationen för personalen. Förbundet, som organiserar Sveriges poliser, har genomfört flera medlemsenkäter. En aktuell närpolisenkät (2000) visar på en yrkeskår under stark press. De flesta känner sig stressade och otillräckliga, och många överväger att sluta i yrket. På frågan om de idag skulle ha valt polisyrket svarar en majoritet nej. Många är kritiska mot genomförandet av närpolisreformen och anger, att den samtidiga besparingen bidrog till att reformen fick en dålig start.

En enkät från 1997 till ett större urval poliser visar på betydande arbetsmiljöproblem inom poliskåren. Man upplever allmänt både tidsbrist och kraftig stress med fysiska problem och ohälsa, t.ex. magbesvär, som följd. Förtroendet för den högsta ledningen - länspolis-mästarna - är lågt liksom för den politiska nivån, medan förtroendet är större för de närmaste cheferna. Andelen som säger sig vilja sluta i polisyrket är lägre än bland närpoliserna (11 procent) och som vanligaste skäl anger man den förändrade polisrollen (Polisförbundet 1997).

I en serie utåtriktade aktiviteter har polispersonalen försökt sprida information om upplevelser och attityder hos landets poliser. Dessa kulminerade hösten 1999 och våren 2000 i massuppsägningar, demonstrationer och protestmöten, som riktade sig mot de minskade anslagen till polisväsendet. Den därav följande underbemanningen ansågs leda till att polisen inte kunde fullgöra sina uppgifter och i rimlig grad upprätthålla människors rättssäkerhet. Från polisfackets och enskilda polisers sida gavs olika exempel på hur underbemanningen och den oklara styr- och beslutssituationen påverkat polisens möjligheter att bevaka och ingripa i olika brottslighets-situationer.

Diskussionen kom också att handla om fördelningen av polisresurserna över landet. Från de mindre länen vittnades om

svårigheter att hålla rimlig beredskap på nätter och helger – med stängda polisstationer eller endast ett fåtal poliser i tjänst inom stora geografiska områden. Från Stockholms län och dess polisstyrelse betonades, att den personella och finansiella situationen var ohållbar, dels med hänsyn till den stigande och allt grövre brottsligheten i huvudstadsområdet, dels med hänsyn till speciella uppgifter just i Stockholmsområdet som internationella konferenser och stora idrottsevenemang. Från polisfackets sida hävdades, att personalneddragningarna varit särskilt omfattande i Stockholm – mer än 1000 personer på fem år. Också på politisk nivå har situationen inom polisväsendet uppmärksamats och kritiserats, bl.a. av ordföranden i Stockholms polisstyrelse.

De negativa reaktionerna inom poliskåren har kommit till uttryck på många olika sätt. Enskilda poliser och fackliga representanter har i stor utsträckning medverkat i massmedia vid debatter om konsekvenserna av personalneddragningarna inom polisen. Många poliser har valt att lämna polisyrket. Bland de kvarvarande finns också en tydlig frustration inför arbetssituationen. Även bland de civilanställda inom polisväsendet, som är organiserade inom ST, finns en negativ och i vissa fall närmast uppgiven attityd till den egna arbetssituationen.

Bland de högskoleanställda har reaktionerna varit mera blandade. Av den ovan nämnda rapporten från ST framgår, att de högskoleanställda inom förbundet (ST-ATF) redovisar något lägre tal än övriga inom förbundet vad gäller risk för uppsägning eller förflyttning liksom ifråga om risk för repressalier till följd av framförd kritik. De högutbildade med facklig hemvist inom SACO uppvisar lägre aktivitet och mindre drastiska reaktioner, även om många enskilda inom högskoleväsendet deltagit i debatten om styrningen av och besparingarna inom högskolan, ofta på temat minskade resurser och mindre inflytande

Av en arbetsmiljöundersökning vid Umeå universitet utförd av SCB framgår, att lärare och forskare i stort sett är nöjda med sin arbetssituation men att de upplever en hård arbetsbelastning och psykiskt påfrestande arbete. De universitetsanställda redovisar ett markant större inflytande än andra grupper i SCB:s arbetsmiljö-

undersökning, t.ex. de ST-an slutna. I en kommentar från Universitetslärarförbundet (SULF) sägs, att "universitetslärarna upplever en ökande press och arbetsmiljön blir bräckligare, inte minst på grund av besparingar".

Det samlade intrycket av personalreaktionerna bland de statsanställda är en kombination av otrygghet och missnöje, hårdare arbetsbelastning och mindre arbetsglädje. Ju längre ner i organisationen man går desto större blir missnöjet och desto starkare känslan att inte kunna påverka sin egen arbetssituation. Dessa reaktioner och attityder bland de anställda har på alla nivåer bidragit till en minskad acceptans för styrningen.



## 6 Slutsatser

Under andra hälften av 1900-talet har den offentliga sektorn expanderat mycket kraftigt. Expansionen har varit ett uttryck för den utbyggnad av välfärdspolitiken, som tog sin början i vårt land efter andra världskrigets slut. Uppbyggnaden av välfärdsstaten krävde tillgång till en effektiv och lojal förvaltning, som kunde hantera välfärdsystemen ute i landet. De centrala ämbetsverken, länsstyrelserna, länsarbets- och länsbostadsnämnderna, försäkringskassorna och i betydande grad även de kommunala förvaltningarna kom att bli instrument för implementeringen av välfärdspolitiken.

Den offentliga expansionen och utbyggnaden av välfärdsstaten kom att hejdas under 1970-talet. I spåren av oljekriserna under första hälften av 1970-talet och den inhemska s.k. överbryggningspolitiken följde en långdragen ekonomisk kris med stora underskott i bytesbalansen och statsbudgeten. Inflation och räntor steg till en aldrig tidigare skådad nivå. De ekonomisk-politiska krispaketerna kom att avlösa varandra och de väletablerade välfärdssystemen urholkades eller naggades i kanten.

I detta nya läge riktades blickarna mot förvaltningen: kunde ett annat budgetsystem och en annan styrning av förvaltningen leda till ett bättre samlat resursutnyttjande inom den offentliga sektorn? Flera olika styrnings- och budgetreformer såg dagens ljus, t.ex. rambudgetering och programbudgetering. Utvecklingsarbetet resulterade sedermera i en ny styrningsfilosofi, där detaljstyrning skulle ersättas av mål- och resultatstyrning och där myndigheterna skulle få ett vidare ansvar och en större makt över resursanvändningen.

Det är inte här och nu möjligt att slutgiltigt värdera det nya styrsystemet. Uppenbart är emellertid, att det dels kärvade rejält i samband med introduktionen av systemet och att dels vissa svagheter visat sig bli bestående.

Problemen finns både på politiknivån och på förvaltningsnivån. Det kan ifrågasättas om systemet egentligen är anpassat till ett parlamentariskt flerpartisystem av svensk typ, där partierna vart tredje

eller vart fjärde år skall möta väljarna, och där det inte sedan 1970 funnits en enpartiregering med egen majoritet i riksdagen. Flera undersökningar visar, att politikerna inte i nämnvärd grad kunnat eller önskat ta tag i styrningen av myndigheterna och visat ett ganska förstrött intresse för dialogen med myndigheterna. Målstyrningen har uppfattats som alltför krävande och inte tillräckligt konkret för att fånga politikernas intresse – ”det här är något för redovisningsfolket”, har varit en vanlig reaktion.

Förklaringen till denna bristande styrförmåga från politiskt håll ligger främst i de förändrade villkoren för politikerna. Den politiska nivån lider av överbelastning. Ärendena blir alltmer komplicerade och tidsbristen alltmer påtaglig. Mediabevakningen är vassare och mera omedelbar. Sveriges medlemskap i EU har förstärkt denna utveckling, speciellt för regeringsledamöterna som tvingas agera på ytterligare en arena med än knappare tid för ärendeberedning och inläsning som följd.

På myndighetssidan finns – som visats ovan – en osäkerhet inför tillämpningen av det nya styrsystemet men också en strävan efter en väl fungerande, tydlig och heltäckande dialog – ”raka rör utan spärrar”. När denna typ av dialog uteblir, uppstår till en början ett vakuum i beslutsfattandet, som sedan övergår i en förändrad beslutsprocess. I detta senare skede riskerar förvaltningen att bli alltmer ostyrbar.

Den ovan redovisade enkäten har givit värdefulla bidrag till förståelsen av samspelet mellan politik och förvaltning på det statliga området och av hur styrningen av statsförvaltningen förändrats under 1990-talet.

Förvaltningens roll som instrument för att förbereda och förverkliga politiska beslut och reformer är i princip densamma inom hela statsverksamheten. Överallt, från försvaret till högskolan, lever frågeställningen hur de politiska intentionerna skall kunna förverkligas på myndighetsnivån. Organisatoriska förändringar tycks därvidlag ha mindre betydelse – om man bortser från de till statliga bolag förvandlade myndigheterna, där organisationsformen blivit avgörande för förändringarna i styrningen. Det är istället styrningens inriktning och

intensitet som är avgörande för om förvaltningsmyndigheterna skall kunna fullgöra sina tilldelade uppgifter på ett effektivt sätt och uppvisa en legitimitet i relation till dem som är beroende av myndigheternas åtgärder.

Frågan om styrningen av försvaret och om maktfördelningen mellan regeringen/försvarsdepartementet och försvarsledningen har behandlats i avsnitt 3A ovan. Slutsatsen i detta avsnitt är att det i längden är oförenligt med den demokratiska styrmodellen att försvarsledningen fattar viktiga beslut i strid mot den politiska nivåns intentioner. Kan samma resonemang tillämpas på andra delar av den statliga verksamheten? Närmast till hands ligger jämförelsen med polisväsendet. Polisen har till uppgift att bevaka och kontrollera lagarnas efterlevnad, och att beivra och förebygga brott. Både polisen och försvarsmakten kan sägas ingå i en samhällelig orderstruktur, som inte lämnar utrymme för självständigt agerande vid sidan av lagarna och den politiska styrningen.

Inom polisväsendet finns dock de som menar, att polisverksamheten måste få vara behovsstyrd eller "händelsestyrd", dvs. att omfattningen av och metoderna inom brottsligheten skall vara avgörande för polisens insatser och inte den politiska styrningen. I en aktuell studie beskrivs polisverksamheten som kravstyrd och att det mera är den dagliga polispraktiken - "småpratet på polisstationerna" - som bestämmer verksamheten än olika "styrande texter" (Ekman 1999). Ekmans studie ger sannolikt en realistisk bild av prioriteringar och beslutsfattande inom polisen och kanske också en förklaring till de tidigare redovisade svårigheterna att inom polisen få genomslag för olika besparingsprogram. Polisen känner idag starkt av och accepterar styrning från politiker och allmänhet också utanför det reguljära styrsystemet, ofta förmedlat av massmedia. Om denna samlade bild inkluderande Ekmans slutsatser är riktig, visar den att styrsystemet inte är tillräckligt anpassat till och tillämpbart i det vardagliga polisarbetet.

Frågorna om styrningens genomslag respektive myndigheternas oberoende återkommer på alla de studerade förvaltningsområdena - inte bara inom försvaret och polisen. Länsstyrelserna och framför allt

landshövdingarna intar därvidlag en särställning genom att både vara statens förlängda arm ute i länen och företrädare för länen visavi regeringen och de centrala verken. Denna dubbelställning har någon gång lett till ett ifrågasättande av styrningen och en mindre lyhördhet för centrala politiska direktiv, när dessa uppfattats som diametralt motsatta länets intresse och länspolitikernas uttalade ambitioner. I vissa län har en del av länsstyrelsens uppgifter förts över till regionala självstyrelseorgan, vilket ytterligare försvårar styrningen mot den regionala nivån.

På högskoleområdet finns sedan gammalt en debatt om "forskningens frihet". En aktuell utvärdering av styr- och ledningssystemet på högskoleområdet presenterar dagens situation under rubriken "Akademisk frihet i fara" (från Riksdag och Departement 2001:2). Många inom universitets- och högskoleområdet menar, att högskolorna intar en särställning genom forskningens rätt till frihet och oberoende. Slutsatsen skulle då bli, att den på andra områden naturliga politiska styrningen inte kan tillämpas på högskoleområdet, och att man därför borde bryta banden med staten. Ett därtill knutet aktuellt problem är den oklara ansvarsfördelningen mellan rektorerna och styrelsens ordförande, de senare oftast hämtade utanför högskolevärlden.

Ansvarsfördelningen hänger samman med graden av styrning. För att politikerna skall kunna bära ansvaret för sina områden, krävs att de också styr verksamheten, att de besitter både vilja och förmåga att styra och har tillgång till en styrbar förvaltning. Om dessa villkor inte är uppfyllda kan politikerna egentligen inte bära sitt ansvar; samtidigt kan man inte befria sig från ansvaret genom att hänvisa till förvaltningsmyndigheterna. Utvecklingen på senare tid har ställt ansvarsproblematiken i fokus. Från allmänhet och media ställs politikerna allt oftare till ansvar samtidigt som de i realiteten lämnat från sig beslut om prioriteringar och resursfördelning till förvaltningsmyndigheterna. Att då - vilket ofta sker - hänvisa till eller rent av ifrågasätta enskilda förvaltningsåtgärder förstärker bilden av en svag politikerakt utan tillräcklig styrförmåga.



Blir då styrningsmönstret annorlunda när resurserna växer än när de krymper? Vår studie har visat, att styrningen blivit annorlunda och svagare när myndigheterna till följd av olika besparingsprogram tvingats till inskränkningar i verksamheten än när man varje år fick ett resurstillskott. Myndigheterna efterlyser direktiv om var besparingarna skall läggas ut, medan man på den politiska nivån väljer att hänvisa till att det nya budgetsyste­met ger myndigheterna rätt att själva bestämma över anslagsanvändningen. Politikerna pekar hellre ut var man skall satsa än var man skall spara. De politiska prioriteringarna blir alltså svagare vid anslagsminskningar än vid anslagsökningar – samtidigt som behovet av en fungerande dialog utan kommunikationshinder då ökar.

Inte heller strävan efter mer av långsiktighet inom statsförvaltningen – en ambition som får starkt stöd av myndighetscheferna – har kunnat upprätthållas. Myndigheterna får visserligen formellt treårsbudgetar men förändringarna år från år har visat sig bli så stora att tron på den långsiktiga budgeten i mångt och mycket gått förlorad. Denna reaktion har förstärkts av de indragningar av reserverade medel som skett vid flera tillfällen under 1990-talet, bl.a. genom att sparade anslagsbelopp över 3 procent av anslagssumman tagits tillbaka av departementen efter budgetårets slut.

Vid övergången till ett nytt årtionde har det statsfinansiella läget förbättrats och budgetunderskotten förbytt i överskott. Det är ännu för tidigt att avgöra om dialogen och maktfördelningen ifråga om resursanvändningen är på väg att ändras tillbaka till en politisk detaljstyrning, men det finns tecken i den riktningen. Om detta är riktigt, skulle slutsatsen bli, att styrningen både i omfattning och inriktning har ett generellt samband med ökning/minskning i resurstilldelningen till myndigheterna.

Myndighetschefernas attityder är något av nyckeln till förståelse för hur förvaltningen agerar i en situation där styrningen blivit svagare och trycket från utomstående aktörer starkare. Cheferna är invecklade i dialog både med den överordnade politiska nivån och med sina egna underordnade medarbetare. Samtidigt har kontaktmönstret breddats

och mer tid kommit att användas för kontakter med olika intressenter, media och allmänheten.

I denna nya roll blir behovet av klara styr signaler påtagligt." Vad är det vi skall uträtta och vad är det bra för?" - är en ständigt återkommande fråga, t.ex. vid de månatliga landshövdingemötena liksom vid rektorskonferenserna och vid Rikspolisstyrelsens sammandragningar med länspolismästarna. Vid samtliga dessa tre typer av chefsmöten deltar vanligen det ansvariga statsrådet, men närvarofrekvensen har minskat på senare år - i vissa fall har statsrådet lämnat återbud i sista stund. Detta har uppfattats negativt bland myndighetscheferna och på sina håll tolkats som ett uttryck för ovilja eller oförmåga till tydlig styrning.

När den politiska styrningen försvagas, blir alltmer kortsiktig eller rent av upphör, vart går då förvaltningen? Vem tar makten? Våra resultat hittills tyder på att i varje fall myndighetscheferna strävar efter att upprätthålla och i vissa fall rent av återupprätta dialogen med regeringsnivån. Egenintresset finns alltid med i bilden, men vi har inte kunnat konstatera någon förändring därvidlag till följd av det förändrade styrningsmönstret.

Blir då istället lobbyister och andra intressenter starkare när trycket uppifrån blir svagare och vad har det för betydelse för legitimiteten? Vår studie kan inte heller ge något definitivt svar på den frågan men det beskrivna kontaktmönstret innehåller signaler i den riktningen, liksom för övrigt flera andra studier. En aktuell redovisning av lobbyverksamheten i Sverige finns i en forskarrapport till Demokratiutredningen (SOU 1999:121).

Den viktigaste effekten av den försvagade styrningen är dock den ökade osäkerheten på myndighetsnivå, både hos cheferna och hos personalen i övrigt. Genom att inte reagera på de många olika resultatredovisningarna skapar Regeringen en osäkerhet hos myndigheterna, som kan leda till lägre trovärdighet både för Regeringen och för styrsystemet. I förlängningen finns en risk att myndigheterna börjar ignorera Regeringens direktiv överhuvudtaget (Brunsson 2000, Ds 2000:63).

Den utbredda osäkerheten om myndighetsuppgiften leder till en mindre slagkraftig förvaltning. Även det minskade antalet anställda bidrar till lägre effektivitet och slagkraft. Detta faktum blir särskilt påtagligt i förbindelserna med och servicen till allmänheten. Tjänstemännen inom exempelvis polis och länsstyrelser upplever sig som otillräckliga i förhållande till allmänhetens berättigade krav. Mindre tid används för att svara på frågor och utreda klagomål från allmänheten och tillgängligheten hos tjänstemännen har minskat. I detta avseende har förvaltningens måluppfyllelse generellt sett blivit sämre under 1990-talet.

De här redovisade resultaten tyder på att den grundläggande demokratiska styrmodellen fungerade bättre i statsförvaltningen förr än under 1990-talet, när den nya mål- och resultatstyrningsfilosofin fått genomslag och när besparingsbetingen blivit mer av en realitet. Bilden är inte helt entydig - på polis- och länsstyrelseområdet är förändringen mest påtaglig - men mycket talar för att de här redovisade slutsatserna gäller generellt för statsförvaltningen. En svagare styrning i delvis nya former har lett till en i ett demokratiskt perspektiv sämre fungerande statsförvaltning.



## Referenslista

### A. Offentliga utredningar (SOU)

- 1985: 40 Verksledningskommittén. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- 1987: 6 Folkstyrelsekommittén. *Folkstyrelsens villkor.*
- 1990: 83 Budgetpropositionsutredningen. *Ny budgetproposition.*
- 1993:16 Ekonomikommisionen ("Lindbeckkommisionen"). *Nya villkor för ekonomi och politik.*
- 1997:15 Förvaltningspolitiska kommissionen. *Det svåra samspelet.* (Ehn m.fl.)
- 1997:57 Förvaltningspolitiska kommissionen. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- 1998:166 PARK. *Regional frihet och statligt ansvar.*
- 1998: 168 PARK. *I skärningspunkten.* (Ehn)
- 1999:40 Demokratiutredningen. *Demokratin i den offentliga sektorns förändring.*
- 1999:103 PARK. *Regionreform på försök.* (J. Johansson m.fl.)
- 1999:121 Demokratiutredningen Forskarrapport. *Av korporativisering och lobbyism.* (J. Hermansson m.fl.)
- 2000:1 Demokratiutredningen. *En uthållig demokrati.*
- 2000:61 Budgetprocessutredningen. *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.*
- 2000:85 PARK. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.*
- 2000:101 Utredningen om högskolans ledning. *Högskolans ledning.*

### B. Utredningar och rapporter i övrigt

- Ds 1997:79 ESO. *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?* (Brunsson)
- Ds 1999:9 ESO. *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess.* (Jonung)
- Ds 2000:63 Finansdepartementet. *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.*
- ESV 1999:19 *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar.*
- ESV 1999:20 *Myndigheternas syn på resultatstyrningen.*

- Inrikesdep. (1996) *Gemensamma insatser för utveckling av mål- och resultatdialogen mellan regeringskansliet och länsstyrelserna.* (Sandlund)
- Högskoleverkets skriftserie 1997:2S *Politik och planering eller den osynliga handen i full verksamhet.* (Dahl)
- Högskoleverkets skriftserie 1998:4S *Hur styrs den svenska högskolan?*
- Högskoleverkets skriftserie 1999:2S *Ett särskilt handlag.* (Arcadius)
- Polisen i Halland – en organisationsöversyn.* 1994 (Bauer)
- Polisförbundet (1998) *Så har vi det på jobbet – en rapport om polisens arbetsmiljö.*
- RRV 1997:47 *Länsstyrelsernas miljövårdsarbete i förändring.*
- RRV 1999:34 *Myndigheters finansiering i ett besparingskede.*
- RRV 1999: 35 *Myndigheters agerande i ett besparingskede*
- Riksdagens Revisorer 1997/98:13 *Omorganisationer inom rättsväsendet.*
- Riksdagens Revisorer 1999/2000:3 *Högskoleverkets granskande och främjande roll.*
- Riksdagens Revisorer 1999/2000:20 *Högskolornas resursanvändning under 1990-talet.*
- SCB. *Löner och sysselsättning inom statlig sektor.* Statistiska meddelanden
- Statskontoret 1994:5 *Organisations- och strukturförändringar inom statsförvaltningen.*
- Statskontoret 2000:43 *Förvaltningens utveckling – förvaltningspolitikens genomslag.*
- Statskontoret 2000:46 *Med världen i sikte. En studie av Sveriges internationella försvarssamarbete.*
- Statstjänstemannaförbundet (2000) *Så mår ST-medlemmen – en undersökning om medlemmarnas psykosociala arbetsmiljö.*
- Statens förnyelsefond (1996) *Förändra i staten. Tio inlägg om statsförvaltningen idag och imorgon.*

### C. Litteratur

- Arvidsson, G. & Lind, R. (1991) *Ledning av företag och förvaltningar.* SNS-förlag, Stockholm
- Bokenstrand, C. (2000) *Den politiska budgeten.* CEFOS, Göteborg
- Borg, A.E., (1997) "Budgetunderskottet och budgetprocessen". *Ekonomisk debatt*, 1997:5
- Brunsson, K. (1995) *Dubbla budskap. Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete.* Stockholms universitet, Stockholm

- Brunsson, K. (2000) "Det går inte att styra med resultat". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2000:3
- Deutsch, K.W., (1963) *The nerves of government: models of political communication and control*. The Free Press, New York
- Downs, A., (1967) *Inside bureaucracy*. Boston, cop.
- Ekman, G. (1999) *Från text till batong – om poliser, busar och svennar*. EFL, Stockholm
- Feldt, K.O. (1991) *Alla dessa dagar: i regeringen 1982-1990*. Norstedt, Stockholm
- Lane, J.E. & Back, S., (1989) *Den svenska statsbudgeten*. SNS, Stockholm
- Lundquist, L. (1991) *Förvaltning och demokrati*. Norstedts juridikförlag, Stockholm
- Lundquist, L. (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, L. (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Studentlitteratur, Lund
- Lundquist, L.J. & Rothstein, B. (1998) "Universitetet ville köpa min tystnad". *Dagens Nyheter*, 1999-11-08
- Mattson, I. (2000) *Den statliga budgetprocessen: Rationell resursfördelning eller meningslös ritual?*. SNS, Stockholm, 2 uppl.
- Mellbourn, A. (1979) *Byråkratins ansikten: rolluppfattningar hos svenska högre statstjänstemän*. Liber förlag, Stockholm
- Molin, B. (1996) "Politik och förvaltning – styrningsproblematiken i en krympande ekonomi" i *Vetenskapen om politik*. Engelsk version, Prag 1996
- Molin, B., Månsson, L. & Strömberg, L. (1979) *Offentlig förvaltning: Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner*. Bonnier, Stockholm, 5 uppl.
- Molin, B., Månsson, L. & Strömberg, L. (1970) *Förvaltningsförfarandet i statliga myndigheter*. Göteborg
- Niskanen, W. (1974) *Bureaucracy and representative government*.
- Peterson, T.G. (1999) *Resan mot Mars: anteckningar och minnen*. Bonnier, Stockholm
- Rydén, B. (red) (1983) *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. SNS, Stockholm
- Schyman, G., Lönnroth, J. & Ohly, L., "Vår tilltro till S rubbas". *Dagens Nyheter*, 1998-10-13
- Simon, H. (1957) *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. MacMillan, New York, 2 uppl.

- Truman, H.S. (1956) *Harry S. Trumans memoarer. År av prövningar och hopp.*  
[övers. av Holmberg, N. & Thulstrup, Å.] Bonnier, Stockholm
- Wildavsky, A. (1964) *The politics of the budgetary process*, Little, Brown, Boston
- Wildavsky, A. (1975) *Budgeting. A comparative theory of budgetary processes.*  
Little, Brown and co., Boston



## Summary in English

This is a study of some fundamental changes of the Swedish public administration during the 1990's, particularly on the regional level. The author has a background both as a politician – member of the Riksdag and head of the Ministry of Trade – and as a governmental official – County Governor.

The two basic changes that took place in the 90's in this respect were

1. The introduction of a new budgetary system with objectives and result control as main components instead of detail control, and
2. The reduction of public expenditures due to huge deficits in the national budget, resulting in decreased grants to most state agencies.

The study focuses on the effects of and reactions to these changes within different state agencies on the regional level. Three different groups of regional agencies have been selected for a narrow analysis:

1. County Administrative Boards
2. Regional Police Authorities
3. Universities

It was suggested that regional defence units and labour market boards should also be included in the study, but for various reasons they were finally excluded from the detailed analysis.

The Swedish administrative system is characterised by a relatively strong central level and a relatively weak regional level. Another principle of the Swedish system is that the administration has a large degree of independence from the government and the ministries. This constitutes special preconditions for the political institutions in their effort to direct and control public administration on different levels.

The new budgetary system has increased the demand for formulation of relevant goals and for establishing reasonable operating results. This task is even more difficult today with extremely abundant information, growing complexity of various political issues and constant lack of time. Consequently, the political level, primarily the national government, has not been able to fulfil its constitutional task as the directing and controlling power in a satisfactory way.

The administration on the regional level has also had difficulties to adapt to the new situation. Many decisions that were earlier taken by the national government and the ministries are now to be taken by the agencies. The most important change may be the fact that financial priorities and the distribution of grants between different tasks will be decided totally within the agencies themselves. This has led to a high degree of uncertainty in the agencies and a need for further guidance and more information from above about political priorities.

The reaction of the government, however, has been that greater rights for the agencies in financial matters also mean greater responsibilities for the activities of the agencies. There will be no additional grants to agencies that have difficulties to reach their objectives. So, the dialogue between the central political level and the regional administrative level today has become even more important and follows partly new lines.

Thus the relevant questions will be: Does the Government run the risk of weaker control with the new budgetary system? Do reduced grants to the agencies run along with reduced influence over them? Is there a real shift of power from politicians to administrators?

These questions are illustrated by the results of an inquiry to the head of the group of agencies mentioned above. A 7-page mail-inquiry was sent to the heads of the County Administrative Boards (local governors), the Regional Police Authorities (police county commissioners) and the Universities (vice-chancellors).

The degree of answers to the inquiry was very high - more than 90 percent, and all the local governors and police commissioners sent their answers. The response of these chief officials was generally very

positive and the answers included much valuable complimentary information.

The effects of the diminished grants to the regional agencies are most obvious within the field of services. It has resulted in reduction of the number of employees, particularly lower officials, and in transfer of duties from lower to higher officials. The heads of the agencies regret the reduced services to the public as well as delayed dealings with and increased balances of individual cases.

These changes have also affected the pattern of contacts between the ministries and the agencies. It is a great variation in the frequency of contacts. The governors have much more contacts with the government level than the police commissioners, with the university vice-chancellors in between. The initiative comes more often from the head of the agencies than from the government, because the agencies have a great demand for more information about the political priorities of the government.

All the three groups of agencies have their own boards with members appointed by the government. However, our study seems to indicate that most important decisions are taken by the head of the agency or other high officials and not by the board. This is particularly evident when it comes to decisions about the use of budget grant and other financial resources. In principle, the power of distributing resources is now in the hands of the heads of the agencies. A general conclusion in regard to this seems to be, that political direction and control is weaker and less precise in times of contracting economies than in times of expanding economies.

Our study shows that there is a growing dissatisfaction among state administration employees, particularly lower employees. They feel uncertain about the future of the agencies and about their own future. Many of them are afraid of losing their jobs and they think that they have too little influence over their own working situation. It might be noted that even higher officials feel a great uncertainty of the future tasks and duties of their agencies.

The responsibility for this situation lies with the government that has not been able to meet the demands of formulating objectives and

exercising real control. The mechanisms for control that are part of the new budgetary system have not yet been fully implemented. The adjustment has been more difficult than foreseen, and in some cases the will of adjustment has been lacking. In reality, the government has left to the agencies not only to prepare the formulation of objectives but also to determine them. Most agencies and heads of agencies are not very satisfied with this situation and demand more directives and control.

The conclusion is, that the preconditions for a meaningful dialogue are sometimes missing today and were better twenty years ago. It is undoubtedly more difficult today to perform the duty of directing and controlling public administration, but the patterns of direction and control have not yet been fully adjusted to the new conditions of the public administration. In this respect, the fundamental democratic model of public administration as an instrument for implementing political decisions is not perfectly working in Sweden under present conditions.

## Bilaga: Enkätformulär

Mars 2000

Landshövdingarna/Länspolismästarna/Rektorerna vid Universitet och Högskolor

Sedan lång tid har jag intresserat mig för och forskat kring styrningen av statlig verksamhet och statliga myndigheter. Min forskningsinriktning är starkt påverkad av min personliga erfarenhet från politik och förvaltning. Under mina 16 år i Riksdagen hann jag med att vara både gruppledare och ordförande i Finansutskottet; under en kortare tid var jag även handelsminister. 1986 – 1997 var jag landshövding och chef för Länsstyrelsen i Halland.

Dessa mångåriga erfarenheter har fördjupat mitt statsvetenskapligt initierade intresse för samspelet mellan politik och förvaltning. Under 1990-talet har staten introducerat ett nytt budgetsysteem, där detaljstyrningen ersatts av mål- och resultatstyrning. Samtidigt har omfattande besparingar skett i statsverksamheten, vilket lett till reellt minskade anslag på många områden.

Bifogat finner Du en kort enkät med några frågor kring denna problematik. Syftet är att genom enkäten få myndighetschefernas bild av hur det nya budgetsystemet och besparingarna påverkat verksamheten inom myndigheten och särskilt chefens situation.

Enkäten görs i tre olika versioner, riktad till tre chefskategorier:

- A. för Länsstyrelserna (landshövdingarna)
- B. för Polismyndigheterna (länspolismästarna)
- C. för Universitet och Högskolor (rektorena)

Flertalet frågor är dock likalydande eller likartade med hänsyn till syftet med enkäten. Det är naturligtvis min förhoppning, att frågorna skall vara relevanta för alla tre kategorierna. Självfallet finns möjlighet till egna kommentarer vid sidan av de fasta svarsalternativen.

Enkäten genomförs i samarbete med CEFOS (Centrum för Forskning om Offentlig Sektor) vid Göteborgs Universitet och stöds finansiellt av Riksbankens Jubileumsfond. Svarkuvert bifogas.

Frågor om enkäten besvaras av Björn Molin, tel./fax 035-51451, mobil. 070-629 77 30 eller e-post: [bjorn.molin@telia.com](mailto:bjorn.molin@telia.com)

Med vänliga hälsningar

Björn Molin

## Enkät till myndighetschefer

Version A: Länsstyrelserna

Version B: Polisen

Version C: Universiteten och Högskolorna

Under 1980-talet och i än högre grad under 1990-talet har som ett led i besparingarna i statsbudgeten anslagen till de statliga myndigheterna (förvaltningsanslagen) skurits ned i reala termer. Dessa nedskärningar har fått mycket olika genomslag från myndighet till myndighet. Här följer några frågor om anslagsminskningarna avseende länsstyrelserna.

1. Har de minskningar som skett av anslagen till myndigheten kunnat kompenseras genom ökning av andra intäkter/nya intäkter:

- ( ) *i stor utsträckning*
- ( ) *i liten utsträckning*
- ( ) *inte alls*

2. Har de inskränkningar som blivit nödvändiga på grund av lägre anslag inneburit minskningar av driftskostnaderna avseende:

	<i>Biträdespersonal</i>	<i>Handläggande personal</i>	<i>Lokaler</i>	<i>Dator- användning</i>
<i>i stor utsträckning</i>	( )	( )	( )	( )
<i>i liten utsträckning</i>	( )	( )	( )	( )
<i>inte alls</i>	( )	( )	( )	( )

3. Har personalinskränkningarna inom myndigheten medfört överföring av uppgifter från administrativ personal/biträdespersonal till handläggare/expert(er) (från civilanställd personal till poliser) (från administrativ personal/biträdespersonal till lärare/forskare):

- ( ) *i stor utsträckning*
- ( ) *i liten utsträckning*
- ( ) *inte alls*

4. Har beslut om inskränkningar till följd av lägre anslag huvudsakligen fattats av:

- ( ) *myndighetens styrelse*
- ( ) *myndighetens chef*
- ( ) *annan tjänsteman/tjänstemän inom myndigheten*
- ( ) *(rikspolisstyrelsen) (fakultetsnivå)*

5. Har beslut om inskränkningar till följd av lägre anslag föregåtts av kontakter med regeringen/regeringskansliet (rikspolisstyrelsen alt. regeringen/regeringskansliet):

- ( ) *i stor utsträckning*
- ( ) *i liten utsträckning*
- ( ) *inte alls*

6. Har beslut om inskränkningar till följd av lägre anslag varit föremål för förhandlingar med personalorganisationerna:

- ( ) *endast på lokal nivå*
- ( ) *både på lokal och på central nivå*

Här följer några frågor om effekterna på myndighetens verksamhet av genomförda nedskärningar.

7. Har inskränkningar av myndighetens verksamhet till följd av lägre anslag medfört:

- ( ) *längre handläggningstider*
- ( ) *ökade ärendebalanser*
- ( ) *nedläggning av viss verksamhet inom myndigheten*
- ( ) *andra konsekvenser avseende myndighetens verksamhet,  
nämligen -----*

8. Har inskränkningar till följd av lägre anslag inneburit en lägre kompetens bland myndighetens personal på grund av minskad vidareutbildning, färre studieresor/forskningsresor, utlandsvistelser och liknande:

- ( ) *ja, i stor utsträckning*
- ( ) *ja, i liten utsträckning*
- ( ) *nej*

9. Har beslut om budgetunderlaget till regeringen fattats av:

- ( ) *myndighetens styrelse*
- ( ) *myndighetens chef (rektor)*
- ( ) *annan tjänsteman/tjänstemän inom myndigheten*

10. I vilken utsträckning har kontakter rörande budgetunderlaget förekommit mellan myndighetschefen och regeringen/regeringskansliet efter det att budgetunderlaget avlämnats till regeringen:

- ( ) *vid flera tillfällen*
- ( ) *vid enstaka tillfällen*
- ( ) *inte alls*



11. I vilken utsträckning har kontakter förekommit mellan myndighetschefen/rektor och regeringen/regeringskansliet (med rikspolisstyrelsen alt. regeringen/regeringskansliet) ifråga om utformningen av regleringsbrevet:

- ( ) *vid flera tillfällen*
- ( ) *vid enstaka tillfällen*
- ( ) *inte alls*

12. I vilken utsträckning förekommer totalt sett kontakter mellan myndighetens chef/rektor och regeringen/regeringskansliet under ett år:

- ( ) *dagligen*
- ( ) *2-3 gånger per vecka*
- ( ) *en gång per vecka*
- ( ) *2-3 gånger per månad*
- ( ) *en gång per månad*
- ( ) *mera sällan*
- ( ) *aldrig*

13. Vem tar oftast initiativ till dessa kontakter:

- ( ) *myndighetens chef (rektor)*
- ( ) *regering/regeringskansli*
- ( ) *lika ofta*

14. Har dessa kontakter under senare tid (1990-talet):

- ( ) *ökat i omfattning*
- ( ) *minskat i omfattning*
- ( ) *ingen förändring*

Här följer några frågor om hur myndighetschefens ställning förändrats under senare tid.

15. Hur har myndighetschefens ställning påverkats av de under 1990-talet genomförda förändringarna i det statliga budgetsystemet, kännetecknat av mål- och resultatstyrning :

- myndighetschefen (rektor) har generellt fått ett ökat handlingsutrymme*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning i förhållande till myndighetens styrelse*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning internt inom organisationen*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning i förhållande till personalorganisationerna*
- ingen förändring*

16. Hur har myndighetschefens (rektorns) ställning påverkats av de under 1990-talet genomförda besparingarna i statsverksamheten:

- myndighetschefen (rektor) har generellt fått ett ökat handlingsutrymme*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning i förhållande till myndighetens styrelse*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning internt inom organisationen*
- myndighetschefen (rektor) har fått en starkare ställning i förhållande till personalorganisationerna*
- ingen förändring*

Följande fråga finns enbart med i enkäten för universiteten och högskolorna, version C

Sedan 1998 har universitet och högskolor en särskild av regeringen utsedd styrelseordförande. Hur har denna förändring påverkat beslutsfattandet?

- myndighetens styrelse i sin helhet har fått en starkare ställning*
- myndighetens styrelse i sin helhet har fått en svagare ställning*
- rektor har fått en starkare ställning internt inom organisationen*
- rektor har fått en starkare ställning i förhållande till personalorganisationerna*
- ingen förändring*

17. Har myndighetschefen (rektor) under senare tid (1990-talet) ägnat mer tid åt utåtriktade aktiviteter och kontakter i förhållande till det myndighetsinterna arbetet:

- ( ) *ja, i hög grad*
- ( ) *ja, i viss utsträckning*
- ( ) *nej*

18. Hur har det nya statliga budgetsystemet kännetecknat av mål- och resultatstyrning i kombination med minskade anslag enligt din mening påverkat effektiviteten i myndighetens verksamhet:

- ( ) *väsentlig ökat effektiviteten*
- ( ) *något ökat effektiviteten*
- ( ) *ingen skillnad*
- ( ) *något minskat effektiviteten*
- ( ) *väsentligt minskat effektiviteten*

19. Har det nya statliga budgetsystemet kännetecknat av mål- och resultatstyrning enligt din mening möjliggjort en mer långsiktig planering av myndighetens verksamhet:

- ( ) *ja, i stor utsträckning*
- ( ) *ja, i viss utsträckning*
- ( ) *nej*



## Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie

- Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand, 1/1993
- Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunalideologiska idédebatten 1962-1974.* Urban Strandberg, 2/1995
- Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader.* Pär Falkman och Stefan Pauli, 3/1995
- Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete - en fallstudie om ekonomistyrning.* Lennart Jansson, 4/1995
- Risk Management and Health Care.* Per-Johan Horgby, 5/1995
- Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolsektorn.* Anna Cregård, 6/1996
- Distributive Justice and Cooperation in Asymmetric Social Dilemmas.* Daniel Eek, 7/1996
- Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande.* Petter Wrenne, 8/1997
- Nära nyheter. Studier om kommunaljournalistik.* Kent Asp, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 9/1997
- Quality and Efficiency in Health Care Production.* Mattias Lundbäck. 10/1998
- I skuggan av ett kommunalråd eller hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan.* Petter Wrenne, 11/1998
- Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemma.* Åsa Boholm, Ragnar Löfstedt och Urban Strandberg, 12/1998.
- Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin.* Magnus Hagevi, 13/2000
- Samverkan i det lokala välfärdssystemet. Politikens och ledares betydelse.* Marie Fridolf, 14/2000
- Att skapa politik över sektorsgränser i det lokala välfärdssystemet.* Marie Fridolf, 15/2000
- I välfärdens skugga. Socialt arbete med barn i Sverige och England.* Elinor Brunnberg, 16/2001

