

PER DAHLBERG:

## Regeringsarbetets nya organisation

*Efter regeringsskiftet i fjol genomfördes en viss omorganisation av regeringsarbetet. Statsrådsberedningens personalresurser och inflytande utökades. En inre ledningsgrupp bestående av statsministern, dennes ställföreträdare och fyra statssekreterare bildades. Systemet garanterar dock inte att regeringschefen kommer i närmare kontakt med de konkreta frågorna. Förre kanslichefen hos riksdagens revisorer, Per Dahlberg, granskar här den nya organisationen av regeringens arbete och omfördelningen av departementets arbetsuppgifter. Civildepartementet har fått hand om många uppgifter som inte har något gemensamt, skriver författaren. Han förespråkar även inrättandet av särskilda departement för frågor om energihushållning respektive forskning och samhällsplanering.*

I en artikel i denna tidskrift för några år sedan (nr 5–6/1977) tog jag upp frågan om regeringsarbetets organisation till ingående behandling. I artikeln föreslogs att ett inre kabinett skulle bildas, att detta sk ministerråd skulle bestå, förutom av statsministern, av företrädare för de fem breda ämnesområden som regeringsärendena kan sammanföras till och att departementsindelningen skulle ändras enligt funktionella grunder.

Artikeln gav inte upphov till någon debatt, och inte heller togs vare sig av den dåvarande trepartiregeringen eller av dess borgerligt präglade efterföljare något initiativ i frågan. Efter regeringsskiftet i fjol höstas har dock, i nära överensstämmelse med uttalanden som gjordes från socialdemokratiskt håll redan under valrörelsen, formerna för regeringsarbetet setts över och konkreta förändringar steg för steg genomförts.

För allmänheten torde förändringarna vara kända genom de referat som har flutit in i dagspressen, och någon ytterligare redogörelse av samma slag skall inte lämnas här. Däremot skall ett försök till analys av den nya ordningen göras, med särskild hänsyn tagen till dess sakliga effekter och organisatoriska ändamålsenlighet. Därvid är att märka att bedömningen av de förändringar som gäller departementsindelningen och regeringsärendenas administrativa gruppering i övrigt grundar sig på rådande förhållanden, dvs de faktiska arbetsuppgifter som ankommer på departementen till följd av den förda regeringspolitiken. Den möjlighet till förenklingar som skulle föreligga vid en annan politik, syftande till en minskning av det statliga inflytandet, behandlas alltså inte lika litet som den stör-

re flexibilitet och specialisering i departementsindelningen som skulle kunna nås genom systemet med ett inre kabinett.

#### **En inre ledningsgrupp**

Den nu valda modellen för regeringsarbetets organisation bygger av allt att döma på uppfattningen, att statsrådsberedningens inflytande måste utökas om statsministerns ledning av den samlade verksamheten skall kunna säkras. I enlighet härmed har beredningen tillförts nya personalresurser av betydande omfattning. Jämsides härmed har en inre ledningsgrupp bildats, bestående av statsministern, dennes ställföreträdare och fyra statssekreterare. En väsentlig uppgift för den under gruppen lydande personalen är att övervaka departementens löpande arbete.

De yttre förutsättningarna för en kraftig förstärkning av statsministerns maktställning är därmed givna. Anordningen som sådan garanterar dock inte att regeringschefen kommer i närmare kontakt med de konkreta frågor som sammantagna ger regeringspolitiken dess sakliga innehåll. Ledningsgruppen är ett organ för toppstyrning, med underordnade tjänstemän som informationskanaler och kontrollinstrument. Den utgör inte, på samma sätt som ett ministerråd, en allsidigt sammansatt mellaninstans för överläggningar och rådslag mellan ansvariga företrädare för de olika huvudentheter som regeringens vidsträckta verksamhetsområde kan indelas i. Vill statsministern gå utanför ledningsgruppens trånga krets för en mera allmän debatt, har han alltjämt enbart *ett* forum att

vända sig till, nämligen den månghövadade regeringen med dess 18 föredragande statsråd. Möjligheten för statsministern att utan ett omständligt förfarande inhämta upplysningar om tillståndet inom regeringskansliets skilda grenar förblir av samma skäl begränsad. Vad han i första hand har att ta fasta på är utsagor och omdömen från de övervakande tjänstemännens sida.

Det kan samtidigt sättas i fråga om inte den starkt centraliserade styrapparat som har byggts in i statsrådsberedningen måste skapa en känsla av avstånd till den politiska maktens hjärtpunkt hos de enskilda statsråden och i långt högre grad än vid ett system med ett inre kabinett bibringa dessa ett intryck av att vara regeringsledamöter av lägre dignitet. I samma riktning måste avgränsningen av de principiella framtidsbedömningarna från det konkreta departementsarbetet verka.

#### **Departementens arbetsuppgifter**

Om således statsrådsberedningens nya ställning och arbetssätt ger anledning till kritiska kommentarer, gäller detsamma om de förändringar som har vidtagits i fördelningen av ärenden mellan departementen och mellan de föredragande statsråden. I en del fall har dock omläggningen även positiva drag.

Beslutet att återupprätta finansdepartementet måste sålunda anses vara riktigt. När departementet delades upp på ett ekonomi- och ett budgetdepartement vid regeringsskiftet år 1976, anslöt sig denna åtgärd åtminstone skenbart till en bland fackekonomer framförd tanke, att



den ekonomiska politiken skulle kunna effektiviseras om det inom regeringskansliet bildades en instans med uppgift att koncentrera sig på utformningen av de allmänna riktlinjerna för denna politik. Till den teoretiska modellen hörde vidare att de sålunda uppdragna riktlinjerna skulle följas i det löpande budgetarbetet. Ekonomidepartementet blev dock inte i stånd att fullgöra en sådan uppgift, vilket framför allt berodde på att några garantier för att dess intentioner verkligen omsattes i praktiskt handlande inte skapades. Grunden för dess existens var därmed undergrävd i sak redan i begynnelsestadiet, och det ter sig därför naturligt att det departementala ansvaret såväl för den ekonomiska långtidsplaneringen som för utformningen av den statliga ettårsbudgeten har förts samman på nytt.

Att de senast inom budgetdepartementets personalenheter handlagda ärenden som rör grunderna för den statliga förvaltningsorganisationen i vid mening samtidigt har skilts ut som en självständig grupp får likaledes betecknas som en förnuftig åtgärd. På grund av statsförvaltningens starka tillväxt och alltmer komplicerade natur har det i själva verket sedan länge förelegat ett behov av ett särskilt administrationsdepartement, inriktat på att fortlöpande följa utvecklingen inom denna tunga samhällssektor och att ta initiativet till erforderliga förenklingar och rationaliseringar. Genom tillkomsten av det nya civildepartementet har förutsättningar härför skapats. Dock måste man ställa sig kritisk mot den mall som har tillämpats vid bestämningen av departementets kompetensområde. Dit har nämligen förts inte bara nyssnämnda ärenden utan också ärenden som gäller

länsstyrelserna, den kommunala förvaltningen och den kyrkliga verksamheten. Det sakliga sambandet dem emellan är ytterst svårt, för att inte säga omöjligt att skönja.

#### **En organisatorisk hybrid**

En genomgång av civildepartementets arbetsuppgifter visar också att de delar av departementet som härrör från det tidigare kommundepartementet har en betydligt starkare ämnesanknytning till andra departement än till de delar som ingick i budgetdepartementet.

Ett exempel härpå skall anföras.

Utöver några smärre enheter omfattar länsstyrelserna två huvudavdelningar, en skatteavdelning och en planeringsavdelning. Skatteavdelningarna har, såsom redan namnet anger, naturliga beröringspunkter med sådana myndigheter som riksskatteverket, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna, alltså myndigheter inom finansdepartementets kompetensområde. Planeringsavdelningarna i sin tur har en nära förbindelse i sak med de centrala myndigheter som sysslar med samhällsplanering i vid mening, alltså myndigheter inom företrädesvis bostadsdepartementets kompetensområde. Detsamma gäller för öm kommunerna. I intetdera fallet företer länsstyrelserna i fråga om verksamhetsinriktning och praktiskt förvaltningsarbete några likheter med de myndigheter som har att svara för löneförhandlingar, pensionsutbetalningar, lokalförsörjning, administrativ utveckling och liknande inom statsförvaltningen, alltså de för civildepartementets kompetensområde mest karakteristiska myndigheterna.

Av det sagda följer att de ärenden som rör länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet inte naturligt hör hemma i ett departement med tyngdpunkten lagd på frågor om den statliga administrationens grundvillkor. Med lika stor rätt kan detta sägas om de kyrkliga ärendena. När därför civildepartementet har kommit att omspanna alla nu nämnda typer av ärenden, har det blivit en organisatorisk hybrid som inte svarar mot kravet på konsekvens och sammanhang i det departementala systemet.

#### **Samhällsplaneringen**

Spridningen på olika huvudmän inom regeringskansliet är fö påfallande just när det gäller ärenden som har samband med samhällsplaneringen. Inte mindre än fyra departement har ansvar för handläggningen av dessa ärenden, med den fördelning som framgår av följande sammanställning.

*Jordbruksdepartementet:* miljöskydd och naturvård.

*Bostadsdepartementet:* planläggning av markanvändning och bebyggelse, byggnadsväsendet, bostadsförsörjning.

*Industridepartementet:* regionalpolitiska åtgärder och lokaliseringssamråd.

*Civildepartementet:* rikets administrativa indelning, länsstyrelserna, kommunerna.

Det är svårt att förstå varför man inte vid fjolårets departementsreform förde samman handläggningen av alla dessa närbesläktade ärenden under en gemensam huvudman i ett inrikesdepartement och därmed undanröjde den organisatoriska oreda som nu härskar på området.

En speciell fråga i sammanhanget gäller energihushållningen. Utformningen av energipolitiken påverkar starkt den yttre miljön men berör samtidigt flera andra samhällsområden. Inom regeringskansliet har hithörande ärenden olika huvudmän, till vilka i första hand industridepartementet hör. Inom detta departement råder numera den ordningen, att ett särskilt statsråd har att exklusivt svara för ärenden som avser energiforskning, energiförsörjning och energianvändning m.m. Såsom nyss är nämnt ankommer det emellertid på flera departement att ta befattning med ärenden som kan hänföras till energihushållningen; både jordbruksdepartementet och bostadsdepartementet har var sin del av ansvaret. Med hänsyn till frågans betydelse hade det varit mest ändamålsenligt om samordningen blivit fullständig, med resultat att ett fristående energidepartement hade inrättats.

#### **Utbildning och forskning**

I grova drag och med en viss förenkling i ordvalet kan utbildningsdepartementet sägas omspanna tre från varandra mer eller mindre starkt avgränsade ämnesområden, avseende kulturfrågor, skolfrågor och forskningsfrågor (inklusive frågor om högre utbildning). Någon organisatorisk förändring härutinnan har departementsreformen inte medfört. Däremot har ansvaret för handläggningen av nu nämnda frågor inom regeringen fördelats på ett sätt som ter sig mycket förbryllande.

Inte mindre än tre statsråd har tilldelats uppgifter i sammanhanget. Sålunda skall statsministerns ställföreträdare,



som ju har sin plats i statsrådsberedningen, svara för samordningen av forskningsfrågorna, speciellt i den utsträckning som dessa har anknytning till forskningsråden. Han har även övertagit posten som ordförande i forskningsberedningen. Departementschefen skall dock svara för frågor om anslag till forskningsråden och därutöver handlägga dels övriga frågor om forskning och högskoleutbildning, dels frågor om gymnasieskolan. Ett särskilt statsråd slutligen skall inom departementet svara för frågor om grundskolan och om kulturella angelägenheter.

Utbildningsdepartementet har vidare tilldelats tre statssekreterare. De huvudgrupper av ärenden som dessa tjänstemän, statsrådets närmaste medarbetare, har att ta befattning med är dock avgränsade på ett annat sätt än berörda statsråds ansvarsområden. De omfattar sålunda kultur, utbildning (grundskola, gymnasieskola och högskola) och forskning. En av statssekreterarna tjänstgör även i statsrådsberedningen.

Det sätt på vilket utbildningsdepartementets ärenden sålunda fördelats mellan olika statsråd har fått till följd, att det naturliga samband som råder mellan ungdomsskolans skilda stadier har brutits på departemental nivå. Detsamma gäller om det inbördes förhållandet mellan olika forskningsinstitutioner. Genom att forskningsråden i ett betydelsefullt avseende har förts till det område för vilket statsministerns ställföreträdare är ansvarig kan de sägas ha fått en särställning i förhållande till universiteten, som i motsvarande mån har trängts tillbaka. Till detta kommer så den oklarhet och den organisatoriska oreda som de var-

andra korsande ansvarslinjerna ger upphov till.

Redan före höstens regeringsskifte var det regel att ansvaret för utbildningsdepartementets ärenden var delat mellan departementschefen och ett annat statsråd, med hänsyn till typen av handlagda ärenden vanligen kallat "skolminister". Denna anordning var delvis politiskt betingad, men den berodde även på att departementet har ett mycket vidsträckt och till sina delar ganska heterogent förvaltningsområde. Flera saksäl talar också för att utbildningsdepartementets tre huvudgrupper av ärenden, nämnda i det föregående, borde organisatoriskt skiljas från varandra för att bilda kärnan i var sitt departement. Detta gäller inte minst den huvudgrupp som avser högskoleutbildning och vetenskaplig forskning. Det kan erinras om att tanken på ett självständigt forskningsdepartement gång efter annan har förts fram under senare år.

Med hänsyn till det stora intresse för just forskning som den nya regeringen säger sig hysa hade det varit naturligt, om ett sådant departement hade inrättats i samband med de förändringar av departementsorganisationen som nu har kommit till stånd. Forskningens ställning både i allmänhetens ögon och i den politiska beslutsprocessen skulle onekligen ha stärkts, om den hade fått en egen målsman i regeringen. Då hade på ett enkelt sätt också ett annat problem kunnat lösas, nämligen den brist på samordning och kraftsamling som är föranledd av att ärenden som rör högskoleutbildning, vetenskaplig forskning och därav betingat utvecklingsarbete hör hemma inte bara i utbildningsdepartementet

utan också i jordbruks- och industridepartementen. Stora effektiviseringsvinster hade här stått att vinna.

#### **Handelsdepartementets avveckling**

Avvecklingen av handelsdepartementet är den mest vittgående av de förändringar på det departementala planet som regeringsskiftet har medfört. Att just detta departement så radikalt har påverkats av omläggningen av formerna för regeringsarbetet är inte förvånande med tanke på att dess förvaltningsområde har erbjudit en mycket brokig anblick. Rent sakligt finns det inte heller något att anmärka på att frågor som rör utrikeshandeln har förts över till utrikesdepartementet med ett eget statsråd som föredragande. Det kan i sammanhanget erinras om att den administrativa enhet som sysslar med dessa frågor på visst sätt var gemensam för handels- och utrikesdepartementen. Lika litet kan med fog någon invändning resas mot att frågor som rör det ekonomiska försvaret har övertagits av försvarsdepartementet, en åtgärd som tvärt om torde vara till gagn för planläggningen av både den militära och den civila beredskapen. Att tullverket har återfått sin plats bland finansdepartementets myndigheter kan också bedömas positivt.

Mera tvivelaktigt ter sig däremot beslutet att finansdepartementet i fortsättningen skall svara även för pris-, konkurrens- och konsumentfrågor. Dessa frågor har större sakligt samband med den allmänna näringspolitiken än med den statliga finanspolitiken och borde därför ha flyttats över till industridepartementet. Det hade fö varit lämpligt om de närings-

politiska frågornas departementala hemvist hade prövats i ett större sammanhang än vad vidtagna åtgärder utvisar, särskilt som jordbruksdepartementet har ett minst lika heterogent förvaltningsområde som någonsin handelsdepartementet hade. För att detta organisationsproblem skulle ha kunnat hanteras på ett rationellt sätt hade dock fordrats, att självständiga departement för frågor om energihushållning, om samhällsplanering och om forskning hade inrättats. Men härutinnan har i stort sett allt förblivit vid det gamla.

#### **De särskilt föredragande statsråden**

Vad systemet med särskilt föredragande statsråd i övrigt beträffar är följande förtjänt att påpekas.

Av sina borgerliga företrädare har den socialdemokratiska regeringen övertagit anordningen med ett särskilt föredragande statsråd för handläggningen av hälso- och sjukvårdsärenden inom socialdepartementet. Det torde få erinras om att sammanförandet av medicinalstyrelsen med socialstyrelsen på sin tid var föranlett av önskemålet om en enhetlig behandling av social- och medicinalärendena på verksnivå. Att mot den bakgrunden låta den motsatta principen styra ansvarsfördelningen inom statsråds-kretsen på angivet område förefaller föga förnuftigt. Inte heller föreligger i sak något behov av ett särskilt statsråd för beredning av ärenden som rör invandring och jämställdhet. Båda dessa typer av ärenden hör naturligt till justitiedepartementets ämnesområde. Med tanke på att den statliga företagsamheten utgör en integrerande del av den nuvarande regering-



ens industripolitik kan lämpligheten av att ärenden som rör de statsägda företagen har undandragits departementschefens direkta inflytande i industridepartementet likaledes sättas i fråga.

#### **Genomtänkt princip saknas**

Den nu gjorda granskningen ger vid handen att den nya organisation för regeringsarbetet som officiellt tillämpas från årsskiftet företer positiva drag på några punkter. Samtidigt kan dock konstateras att de problem som sedan länge har varit skönjbara på hithörande områ-

de har förblivit olösta till sina mest väsentliga delar. Detta gäller såväl sättet för regeringsarbetets ledning som fördelningen av regeringsärendena på departement och föredragande statsråd. Vad som saknas är en genomtänkt, konsekvent fasthållen princip för de förändringar som har vidtagits. I alltför hög grad synes personliga hänsynstaganden och inte rationella överväganden ha styrt omläggningen. Alltjämt återstår att genomföra den reform som svarar mot sakliga behov och därmed står sig för en objektiv prövning.