

PER DAHLBERG:

## Regeringsarbetets organisation

*Författaren till denna artikel är kanslichef hos Riksdagens revisorer. Han har alltså rika tillfällen till insyn i hur regeringsarbetet inom Kanslihuset går till. Uppdelningen av ärenden och grupper av ärenden mellan olika departement är i många fall föga rationell. Varför t ex idrottsfrågor skall ligga under jordbruksdepartementet är inte lätt att förstå. Biträdande departementschefer har också med sina specialärenden komplicerat dessas handläggning. Författaren menar att man måste börja tänka på ett nytt system, med ett ministerråd av förslagsvis fem "tunga" ministrar under statsministern. Sedan skulle dessa ministrar ha statsråd som departementschefer knutna till sig i grupperingar, som vore rationella. Hans organisationsförslag är en skiss, skriver han, men det bör tydligen debatteras.*

Den nuvarande uppdelningen av rikets styrelse på olika departement har, om man ser till dess principiella innebörd, gamla anor. Sin första reglering i rättsligt giltiga former fick denna ordning genom 1634 års regeringsform, vari stadgades att alla regeringsärenden skulle "drivas" genom fem kollegier, vart och ett omfattande en avgränsad del av den centrala förvaltningen. Det förutsattes vidare att cheferna för dessa kollegier, de fem höga riksämbetsmännen, i då rådande läge skulle styra riket som en förmyndarregering.

Under den därpå följande tiden prövades många olika former för regeringsarbetets organisation, och det var först genom 1840 års departementalreform som vårt land begåvades med en departementsordning av modernt snitt. För riksstyrelsens skilda grenar inrättades sju departement, underställda ansvariga statsråd som samtidigt hade till uppgift att vara den regerande monarkens rådgivare.

Den organisatoriska grundtanken i 1840 års reform består alltså, även om viktiga förändringar i departementens inre uppbyggnad sedermera har genomförts och statsrådskollektivet under inflytande av parlamentarismens idéer alltmer har utvecklats till en självständig, enbart av riksdagens förtroende legitimerad regering. Ett betydelsefullt steg i denna riktning togs för redan år 1876 genom tillkomsten av ett statsministerämbete, vars innehavare skulle vara statsrådets "främste ledamot".

Antalet departement var i stort sett oförändrat under en mycket lång period. Det var således först år 1920 som den då nästan se-

kelgamla organisationen stöptes om på väsentliga punkter. Sedan dess har rådande indelningsgrunder varit mindre stabila, vilket har gällt särskilt för tiden efter andra världskriget. Nya departement har tillkommit, i några fall för att åter försvinna, varjämte omflyttning av ärenden mellan redan existerande departement har blivit allt vanligare.

Den senaste reformen av större räckvidd på förevarande område genomfördes i anslutning till 1973 års riksdagsval. Efter den i föl beslutade uppdelningen av finansdepartementet har resultatet av de successivt vidtagna förändringarna blivit, att vi i dag har fjorton regeringsdepartement, vilket innebär en fördubbling av antalet sedan år 1840. Ett annat karakteristiskt drag i utvecklingen är att biträdande departementschefer allt oftare tillsätts inom statsråds-kretsen med uppgift att svara för bestämda grupper av ärenden. För närvarande tillämpas denna anordning inom inte mindre än fem departement.

Bakom de gång efter annan vidtagna förändringarna i departementsindelningen ligger självfallet en strävan efter att få de olika statsrådets ansvarsområden så enhetligt avgränsade och sakligt sammanhängande som möjligt. Att märka är likväl att de senaste decenniernas många reformer inte i något fall har föregåtts av någon utredning, byggd på rent principiella överväganden om regeringsärendenas lämpligaste gruppering i vårt moderna samhälle. I varje fall har resultatet av sådana överväganden aldrig öppet redovisats. Ofta har man intrycket att inte bara kvardröjande praxis utan också hänsyn till mera personliga intressen och önskemål

har fått bestämma valet av organisationsmodell.

### **Splittring i systemet**

Det kan ej heller med framgång göras gällande att den nuvarande departementsindelningen, alla rationaliseringssträvanden till trots, är i alla avseenden ändamålsenlig. Handläggningen av närbesläktade ärenden är tvärtom i flera fall alltjämt splittrad på olika departement, vilka alltså vart och ett för sig har att svara för en mindre del av ett ensartat ämnesområde. Denna brist på administrativ koncentration och följdriktighet har även tagit sig det uttrycket, att det understundom ankommer på ett och samma departement att ta befattning med ärenden eller grupper av ärenden som sakligt sett visar föga inbördes likhet.

Ett belysande exempel på rådande splittring utgör de näringspolitiska frågorna. Sådana frågor behandlas nu inom industridepartementet, inom handelsdepartementet och inom jordbruksdepartementet. Men arbetsmarknaden kan inte ses isolerad från näringslivet i mera konventionell mening utan utgör snarare en speciell sida därav med tyngdpunkten lagd på sysselsättningen och villkoren i övrigt för den mänskliga arbetskraften. Därför kan det på goda grunder hävdas att även arbetsmarknadsdepartementet bör räknas till de departement, som har ett särskilt ansvar för folkhushållets utveckling och förkovran. Detsamma gäller om kommunikationsdepartementet, eftersom en väl fungerande transportapparat i långa stycken är en förutsättning både för

produktionen och för marknadsföringen av olika varor. Inte mindre än fem sinsemellan fristående departement har således att behandla frågor som rör de allmänna principerna för och det konkreta innehållet i den statliga näringspolitiken.

En liknande bild erbjuder den departementala fördelningen av de ärenden som rör den yttre miljön, dvs samhällsplaneringen i vidsträckt bemärkelse. Visserligen har efter bostadsdepartementets inrättande från år 1974 en viss samordning åstadkommits på så sätt att flertalet av de centrala ämbetsverk, som har att syssla med hithörande frågor, har fått ett gemensamt departementalt huvudmannaskap. Statens naturvårdsverk är dock alltså underordnat jordbruksdepartementet, vilket betyder att ärenden om naturvård och miljöskydd jämte angränsande frågor bereds på regeringsnivå utan administrativ anknytning till den fysiska riksplaneringen, som hör till bostadsdepartementets kompetensområde. Energi-hushållningen, som ju alltså har kommit att utvecklas till ett miljöproblem av stora mått, är i sin tur en angelägenhet för industridepartementet. Det bör vidare hållas i minnet att viktiga uppgifter inom samhällsplanering och naturvård, avseende såväl principiella överväganden som praktiska verkställighetsåtgärder, har anförtrots länsstyrelserna och vissa kommunala organ. Frågor som gäller dessa myndigheter handläggs emellertid i kommundepartementet.

Bristen på rationalitet hos den nuvarande departementsindelningen visar sig inte bara i en delvis betydande spridning av närbesläktade ärenden på olika departement utan

också, i vissa fall, i en mindre god samhörighet mellan de ärenden som är tilldelade ett och samma departement. Jordbruksdepartementet kan tjäna som ett belysande exempel härpå. Departementet har som framgått att ta befattning såväl med näringspolitiska som med miljöpolitiska ärenden. Dess ämnesområde är dock vidare än så och omfattar även högre utbildning och forskning inom vissa vetenskapliga discipliner samt idrott och rekreation m.m. Den gemensamma nämnaren mellan jordbruksrationalisering, tillämpning av vattenlagen, högskoleorganisation och idrottsstöd är dock inte så lätt att finna.

#### **Efter regeringsskiftet**

Regeringsskiftet efter fjolårets riksdagsval har knappast medfört några förbättringar i nu behandlat avseende. I och för sig är detta inte ägnat att förvåna. Vid regeringsbildningen gällde det i första hand att ta hänsyn till önskemålen hos de samverkande tre partierna och att jämka dem samman på ett politiskt godtagbart sätt. Intresset och utrymmet för rent administrativa överväganden var säkerligen ringa. Detta hindrar inte att frågan kan bedömas även från andra än politiska utgångspunkter. Vissa kritiska synpunkter inställer sig därvid.

Den enda förändring i själva departementsindelningen, som har blivit en följd av regeringsskiftet, gäller det förutvarande finansdepartementet, som har delats i ett ekonomidepartement och ett budgetdepartement. För en sådan uppdelning kan utan tvivel flera saksakal anföras, och redan tidigare har i ekonomisk fackpress den uppfattning-

en förts fram, att en bättre konjunkturberedskap skulle kunna ernås om frågor angående den mera långsiktiga utvecklingen av landets ekonomi, å ena sidan, och frågor angående den statliga budgeten med dess ettårsperspektiv, å andra sidan, behandlades i skilda departement. Även inom den förutvarande regeringen lär man inte ha varit främmande för liknande tankegångar. De instrument, som behövs för en ekonomisk politik i konjunkturreglerande syfte, omfattar emellertid inte bara valuta-, penning- och länepolitiska medel, över vilka fö riksdagsorgan har det åtminstone formellt avgörande inflytandet, utan också – och i inte lägre grad – skatter av olika slag och benämningar. Frågor som rör beskattningen har emellertid förts till budgetdepartementet, vilket med hänsyn till ekonomidepartementets huvuduppgift att svara för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken får be-tecknas som mindre rationellt.

Även en annan aspekt på problemet, delvis motsatt uppfattningen om det principiellt riktiga i den nu genomförda uppdelningen av finansdepartementet, måste samtidigt tillmätas betydelse. Det kan på goda grunder hävdas att ekonomisk politik och budgetpolitik ömsesidigt påverkar varandra i så många avseenden, att någon form av organisatorisk samordning dem emellan är av nöden, oavsett vilken departementsindelning som tillämpas. Denna fråga lämnades emellertid olöst vid finansdepartementets delning.

Regeringsskiftet har också på ett annat sätt snarare förstärkt än mildrat den brist på administrativ enhetlighet vid ärendenas be-

handling som tidigare har berörts. Med det sagda avses den vidgade tillämpningen av systemet med biträdande departementschefer. Lämpligheten därav kan sättas i fråga särskilt för social- och bostadsdepartementens del. Inom socialdepartementet har som bekant frågor om hälso- och sjukvård skilts ut från sociala angelägenheter i övrigt, medan inom bostadsdepartementet en motsvarande gräns har dragits mellan samhällsplanering och bostadsförsörjning. Allmänt gäller, att departementens verksamhetsområden i hög grad präglas av de centrala ämbetsverk som är knutna till dem. Det må i fråga om de nu nämnda departementen erinras om att redan för flera år sedan den dåvarande socialstyrelsen fördes samman med den dåvarande medicinalstyrelsen till den nuvarande socialstyrelsen och att ett förslag till sammanslagning av statens planverk och bostadsstyrelsen nyligen har lagts fram. Den sakliga samhörigheten mellan de på vederbörande verk ankommande ärendena har i båda fallen återopats som ett avgörande skäl för den genomförda respektive förutsatta integrationen.

#### **En bättre organisation behövs**

Om man önskar en organisation av regeringsarbetet som bättre än den nuvarande departementsindelningen fyller behovet av enhetlighet och sammanhang vid ärendenas beredning, finns principiellt sett två olika vägar att gå. Den ena innebär en fortsatt tillämpning av den metod med partiella reformer inom ramen för gällande ordning, som sedan länge har praktiserats i vårt land. Den

andra innebär en helt ny organisation för regeringsarbetet genom att detta delas upp på skilda nivåer, med den politiska tyngdpunkten förlagd till en mindre krets av sk tunga ministrar, som får det övergripande ansvaret för arbetet inom ett större, sakligt nära sammanhängande och flera departement omfattande ämnesområde.

Möjligheterna att få till stånd en mera ändamålsenlig gruppering av regeringsärendena genom en fortlöpande omprövning av de departementala gränserna är säkerligen ännu inte uttömda. Det ömsesidiga beroende mellan olika delar av en viss verksamhet, som i växande grad kännetecknar det moderna samhällslivet, gör det dock troligt, att ett konsekvent fasthållande vid denna metod snart nog skulle leda till en punkt, vid vilken i många fall de departementalt sammanhållna ämnesområdena bleve så stora, att den politiska överblicken och den administrativa hanterligheten starkt hotades. Det kan samtidigt befaras att en sådan koncentration skulle tvinga fram en anordning med inte bara en utan flera biträdande departementschefer inom åtminstone de större departementen. Därigenom skulle de fördelar, som åsyftades med organisationsförändringarna, i mycket gå förlorade och departementschefens ansvar för verksamheten i motsvarande mån fördunklas.

Tanken på en omläggning av kompetensfördelningen inom regeringen, närmast med det engelska kabinettsystemet som förebild, framfördes av dåvarande statssekreteraren Pierre Vinde i en artikel i Tiden för snart tio år sedan. Artikeln gav dock inte upphov till någon egentlig debatt och föran-

ledde långt mindre några organisatoriska reformer, i varje fall inte av den djupgående innebörd som var förslagets kärna. I ett intervjuuttalande för tidskriften Tema (nr 3/1976) har Vinde sedermera hävdade att det i dag, när vi just har fått en ny grundlag, knappast är realistiskt att lägga fram förslag av denna typ men att den fortsatta utvecklingen kan komma att aktualisera frågan.

Det alternativ till de partiella reformernas väg som bygger på principen om en ändrad ansvarsfördelning inom regeringen skulle skapa förutsättningar för en sådan organisation av regeringsarbetet, att de brister som får anses vidlåda den nuvarande departementsindelningen skulle avhjälpas utan att fördenskull nya administrativa problem, härrörande från ärendenas koncentration till större enheter, behövde uppstå. Såsom skall belysas avslutningsvis skulle även andra fördelar, i huvudsak av politisk natur, ligga inom räckhåll. Oaktat den för några år sedan genomförda författningsreformen synes därför organisationsmodellen i fråga vara väl värd att övervägas redan i dag. Det kan rent av göras gällande att förra höstens regeringsskifte har gjort tanken på en omläggning av förevarande slag särskilt aktuell på grund av de svårigheter, som naturligen följer av en samverkan mellan sinsemellan självständiga partier.

#### **En organisationskiss**

I det följande skall ett försök göras att visa hur den tänkta organisationsmodellen skulle komma att te sig i praktisk tillämpning och med hänsyn tagen till dagens samhällsfor-

hållanden. Utkastet skiljer sig i vissa avseenden från Vindes nyssnämnda förslag. De åtgärder som från angiven utgångspunkt skulle behöva vidtas kan konkret uttryckas sålunda.

De samhällsfrågor, som normalt behandlas inom regeringen, fördelas på större ämnesområden, utvalda efter funktionella grunder. För närvarande kan fem sådana förvaltningsområden särskiljas, avseende

1. samhällsekonomi och statsfinanser, d v s området för den ekonomiska politiken,
2. nationell säkerhet och mellanstatliga förbindelser, d v s området för säkerhetspolitiken,
3. näringsliv och arbetsmarknad, d v s området för näringspolitiken,
4. kulturella angelägenheter, utbildning och forskning, d v s området för kulturpolitiken i vid mening, samt
5. rättsvård, sociala angelägenheter, miljöskydd och samhällsplanering, d v s området för inrikespolitiken i övrigt.

För varje förvaltningsområde utses en ansvarig regeringsledamot med ministerkompetens, alltså inalles fem. Dessa regeringsmedlemmar, förslagsvis kallade respektive ekonomiminister, säkerhetsminister, folkhushållningsminister, kulturminister och inrikesminister, bildar tillsammans med statsministern och under dennes ordförandeskap ett ministerråd, i vilket de allmänna riktlinjerna för regeringspolitiken fastställs. De nämnda ministrarna, som alltså under statsministern har det främsta ansvaret för rikets styrelse, kan sägas vara en modern motsvarighet till stormaktstidens fem höga riksämbetsmän.

För det löpande arbetet inom respektive förvaltningsområden organiseras ett med hänsyn till ärendenas art lämpligt antal departement, ettvar under sin chef, ett statsråd. Dessa fackdepartement underordnas vederbörande minister, vilken blir ansvarig för att departementen samverkar på ett ändamålsenligt sätt vid ärendenas beredning och att departementscheferna vid sin ledning av arbetet följer de grundläggande principer för regeringspolitiken som har dragits upp av ministerrådet.

Förvaltningsärendenas fördelning på olika departement och dessas benämning kan förslagsvis bestämmas sålunda.

1. Ekonomiministerns ämbetsområde.

Finansdepartementet: ekonomisk långsiktutveckling; konjunktur- och penningpolitik; beskattning, avgiftsuttag och statsupplåning.

Budgetdepartementet: statsutgifter; budgetreglering och statlig redovisning; affärsverkens driftstater.

Administrationsdepartementet: administrativ utveckling och rationalisering; statlig personaladministration; statligt fastställda löner och pensioner.

2. Säkerhetsministerns ämbetsområde.

Utrikesdepartementet: svensk representation i utlandet; internationella organ; nedrustning.

Handelsdepartementet: utrikeshandel; mellanstatligt ekonomiskt samarbete; internationellt bistånd.

Försvarsdepartementet: militärt försvar; civilt försvar; ekonomiskt försvar.

3. Folkhushållningsministerns ämbetsområde.

Industridepartementet: industri och bergsbruk; hantverk och annan mindre företagsamhet; statliga bolag.

Jordbruksdepartementet: jordbruk och husdjurskötsel; skogsbruk; fiske; trädgårdskötsel.

Trafikdepartementet: post och tele; vägar och järnvägar; hamnar och sjöfart; luftfart; trafiksäkerhet.

Prisdepartementet: pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet; inrikeshandel; konsumentskydd och konsumentupplysning.

Arbetsmarknadsdepartementet: sysselsättning; arbets- och anställningsvillkor; arbetslöshetsförsäkring.

#### 4. Kulturministerns ämbetsområde.

Folkbildningsdepartementet: konst, litteratur, musik, teater och film; rundradioverksamhet; press; arkiv, bibliotek, museer och kulturminnesvård; kyrkliga angelägenheter.

Skoldepartementet: skolväsendet; lärarutbildning; studiesociala frågor; ungdomsverksamhet; idrott och rekreation.

Forskningsdepartementet: högre utbildning; forskning och teknisk utveckling; vetenskaplig verksamhet i övrigt.

#### 5. Inrikesministerns ämbetsområde.

Justitiedepartementet: allmänna rättsprinciper; polis- och åklagarväsendet; domstolar; kriminalvård; invandring.

Socialdepartementet: allmän försäkring och social omvårdnad; hälso- och sjukvård.

Miljövårdsdepartementet: energihushållning och miljöskydd; naturvård, vattenvård och luftvård.

Samhällsplanedepartementet: samhälls-

planering, lantmäteriverksamhet och bostadsförsörjning; länsförvaltning och kommunala angelägenheter; regional utveckling och företagslokalisering.

Ovanstående bör betraktas som en skiss och gör alltså inte anspråk på att vara ett i alla enskildheter utarbetat förslag. Därav följer att endast de huvudsakliga uppgifterna för respektive departement har kunnat anges. Förvaltningsärendenas fördelning på olika enheter liksom använda benämningar kan även behöva övervägas närmare. I stort torde emellertid skissen ge en god bild av den tänkta organisationsmodellen vid en konkret utformning av dess grundläggande principer.

#### Fördelarna

I förhållande till dagsläget skulle framförallt följande fördelar stå att vinna, om regeringsarbetet organiserades på förordat sätt.

Den samordning av regeringsarbetet, som i första hand är en uppgift för statsministern, skulle underlättas i hög grad. Detta gäller speciellt under förhållanden som de nuvarande när en koalitionsregering svarar för rikets styrelse. Av allt att döma föreligger i dag vissa svårigheter härutinnan, vilket, såsom redan har påpekats, i och för sig får anses vara naturligt. Svårigheterna har lett till att ett ganska personalkrävande system med olika samordningsgrupper har byggts upp inom kanslihuset. Om de politiskt mest betydelsefulla delarna av regeringsarbetet koncentrerades till en mindre krets av ansvariga ministrar, skulle emellertid en sådan anord-

ning bli onödig och förutsättningar i stället skapas för en mera direkt ledning av regeringsarbetet. Formerna för den mot statsministern riktade informationen skulle samtidigt förenklas. Genom att ett naturligt forum för överläggningar och rådslag kom till stånd, skulle hela regeringspolitiken kunna effektiviseras.

Det är emellertid inte bara statsministerns arbetsbetingelser som skulle förbättras genom tillkomsten av ett ministerråd. Detsamma skulle gälla övriga medlemmar av denna inre krets inom regeringen. Även härvidlag skulle fördelarna bli särskilt uppenbara under en koalitionsregering. Det torde få förutsättas att i en dylik situation ministerposterna skulle komma att besättas av de samverkande partiernas främsta företrädare. Dessa skulle därigenom, utan att tyngas av det löpande detaljarbetet inom något fackdepartement, kunna inrikta sin uppmärksamhet på de politiskt mest väsentliga frågorna och mera direkt kunna medverka vid utformningen av den politik, som är regeringens gemensamma kännemärke. Den bundenhet vid de departementala vardagsbekymren, som åtminstone i något fall har känts besvärande efter den nya regeringens bildande, skulle därmed kunna undanröjas på ett politiskt fruktbart sätt. Möjligheterna till ömsesidig insyn i de olika förvaltningsområdena skulle samtidigt ökas utan att få formen av misstänksam övervakning och kontroll.

Fördelarna med en uppdelning av regeringsarbetet på ett inre ministerråd och en yttre krets av fackdepartement skulle, som redan har framhållits, främst komma till sy-

nes inom en koalitionsregering. Även för en enpartiregering skulle emellertid en organisation av denna innebörd bli till avsevärd nytta. Samhällsverksamheten har numera fått en sådan omfattning och tendensen till en fortskridande ökning av antalet statsråd har visat sig så stark, att lednings- och informationsproblemet torde vara lika brännande för varje regering i dag, oavsett dess politiska sammansättning.

Ser man saken mera från den administrativa än från den politiska sidan till sist, kan fördelarna med en reform av förevarande slag sägas vara att en organisation som bättre än den nuvarande departementsindelningen tillgodosåg behovet av en samordning av likartade förvaltningsärenden därmed skulle skapas. Genom att departement med sakligt närbesläktade uppgifter fördes samman i större grupper, envar svarande mot ett funktionellt avgränsat ämnesområde, och ledningen för en sådan grupp anförtroddes en departementscheferna överordnad minister, skulle en hållfast grund för inbördes samverkan och ömsesidig anpassning departementen emellan komma att läggas. Departementen i sin tur skulle genomgående kunna ges en mera fackmässig profil och deras verksamhet koncentreras på ett mindre antal specialfrågor, vilket skulle göra systemet med biträdande departementschefer överflödigt och låta det ansvar som ytterst åvilar departementschefen för enhetens arbete framträda klarare. En av samhällslivets förändringar betingad omfördelning av ärenden mellan berörda departement skulle även lättare kunna åstadkommas. Inrättandet av helt nya departement skulle ej heller



behöva få lika svårbalanserade effekter på regeringsarbetet som i dag, eftersom beslut av sådan innebörd i huvudsak skulle påverka enbart de interna relationerna inom ett och samma förvaltningsområde.

Det sätt på vilket regeringsarbetet är orga-

niserat har stor betydelse inte bara för regeringens egen effektivitet utan också för hela statsförvaltningens utveckling. Att frågan om en reform av nu behandlat slag tas upp till övervägande synes därför väl motiverat.

**BERG & HJELT ADVOKATBYRÅ KB**

Nybrogatan 9, 114 34 Stockholm.  
Telefonväxel: 23 73 70.

Advokater; *Gunnar Berg, Richard W. Hjelt, Åke Hane-Weijman,  
Carl Patric Ossbahr och Erik af Petersens.*

Biträdande jurister: Jur. kand. *James Tuveson, Anders Berg och  
Mauritz Silfverstolpe.*