

Torbjörn Larsson

Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige

På senare år har många regeringar i den demokratiska världen experimenterat en hel del med hur de organiserar sina förvaltningar. Dessa experiment har ofta gått i samma riktning, nämligen att bygga upp förvaltningsstrukturer som begränsar politikernas inflytande över det dagliga administrerandet. Vad som legat bakom dessa förändringar har vanligen varit en strävan från politikernas sida att både förbättra förvaltningens effektivitet och att öka politikernas möjligheter att kontrollera förvaltningen. Et minskat inslag av ministerstyre kanske löser vissa problem, men det skapar med säkerhet också nya förvaltningsproblem. Vissa erfarenheter kan här vinnas från att studera länder som inte tillämpar ministerstyre.

Den svenska traditionen

Sverige tillämpar inte principen om ministerstyre till skillnad mot nästan alla andra demokratiskt styrda stater. Egentligen finns det inte ens ministrar i Sverige, utan den korrekta titeln är statsråd. Det är t.o.m. så att för den händelse att ett statsråd ertappas med att försöka utöva ministerstyre är detta något som med största sannolikhet medför statsrådets avgång. De flesta beslut som en svensk regering har att fatta görs därför i kollektivets namn. Vissa, inte särskilt viktiga, undantag förekommer dock från denna kollektiva princip, inom främst försvarsministrarnas och utrikesministrarnas ansvarsområden. Svenska ministrar har dessutom rätt att fatta beslut om organisationen och arbetsordningen inom det egna departementet (ministeriet). En svensk regering fattar cirka 13 000 kollektiva beslut under ett år och flertalet av dessa beslut innebär att tolka och verkställa beslut som tidigare har fattats av riksdagen. Antalet beslut kan tyckas vara stort och är det också om man betänker att det rör sig om kollektiva beslut, men jämfört med länder som tillämpar ministerstyre är siffran låg. I länder med ministerstyre är det inte ovanligt att en enda

minister under ett år fattar fler beslut än en svensk regering. Förklaringen till detta jämförelsevis låga antal beslut är att den svenska statsförvaltningen även i andra avseenden än den som handlar om ministerstyre har en konstruktion som avviker från den vanliga.

Sveriges statsförvaltningen brukar vanligen beskrivas som dualistisk. Med detta skall förstås en funktionell tudelning som innebär att i spetsen för statsförvaltningen finns det ett regeringskansli, som i sin tur består av ett antal departement (ministerier) och en statsrådsberedning (statsministrarnas kansli). Regeringskansliet är jämfört med andra länder mycket litet och skall i första hand bereda, planera och samordna regeringens verksamhet. Sedan finns det ett stort antal från regeringskansliet fristående myndigheter (som kallas för verk om det är stora myndigheter) som lyder under regeringen som ett kollektiv men som sorterar under ett specifikt departement. Dessa myndigheter skall på eget ansvar verkställa riksdagens och regeringens beslut. Den paragraf i författningen som framför allt reglerar myndigheternas ställning har följande lydelse:

Torbjörn Larsson

Förvaltningsteori och förvaltningspraktik i Sverige

På senare år har många regeringar i den demokratiska världen experimenterat en hel del med hur de organiserar sina förvaltningar. Dessa experiment har ofta gått i samma riktning, nämligen att bygga upp förvaltningsstrukturer som begränsar politikernas inflytande över det dagliga administrerandet. Vad som legat bakom dessa förändringar har vanligen varit en strävan från politikernas sida att både förbättra förvaltningens effektivitet och att öka politikernas möjligheter att kontrollera förvaltningen. Et minskat inslag av ministerstyre kanske löser vissa problem, men det skapar med säkerhet också nya förvaltningsproblem. Vissa erfarenheter kan här vinnas från att studera länder som inte tillämpar ministerstyre.

Den svenska traditionen

Sverige tillämpar inte principen om ministerstyre till skillnad mot nästan alla andra demokratiskt styrda stater. Egentligen finns det inte ens ministrar i Sverige, utan den korrekta titeln är statsråd. Det är t.o.m. så att för den händelse att ett statsråd ertappas med att försöka utöva ministerstyre är detta något som med största sannolikhet medför statsrådets avgång. De flesta beslut som en svensk regering har att fatta görs därför i kollektivets namn. Vissa, inte särskilt viktiga, undantag förekommer dock från denna kollektiva princip, inom främst försvarsministrarnas och utrikesministrarnas ansvarsområden. Svenska ministrar har dessutom rätt att fatta beslut om organisationen och arbetsordningen inom det egna departementet (ministeriet). En svensk regering fattar cirka 13 000 kollektiva beslut under ett år och flertalet av dessa beslut innebär att tolka och verkställa beslut som tidigare har fattats av riksdagen. Antalet beslut kan tyckas vara stort och är det också om man betänker att det rör sig om kollektiva beslut, men jämfört med länder som tillämpar ministerstyre är siffran låg. I länder med ministerstyre är det inte ovanligt att en enda

minister under ett år fattar fler beslut än en svensk regering. Förklaringen till detta jämförelsevis låga antal beslut är att den svenska statsförvaltningen även i andra avseenden än den som handlar om ministerstyre har en konstruktion som avviker från den vanliga.

Sveriges statsförvaltningen brukar vanligen beskrivas som dualistisk. Med detta skall förstås en funktionell tudelning som innebär att i spetsen för statsförvaltningen finns det ett regeringskansli, som i sin tur består av ett antal departement (ministerier) och en statsrådsberedning (statsministrarnas kansli). Regeringskansliet är jämfört med andra länder mycket litet och skall i första hand bereda, planera och samordna regeringens verksamhet. Sedan finns det ett stort antal från regeringskansliet fristående myndigheter (som kallas för verk om det är stora myndigheter) som lyder under regeringen som ett kollektiv men som sorterar under ett specifikt departement. Dessa myndigheter skall på eget ansvar verkställa riksdagens och regeringens beslut. Den paragraf i författningen som framför allt reglerar myndigheternas ställning har följande lydelse:

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

Svenska myndigheter har därför i vissa fall en betydande autonomi visavi landets politiska ledning. Varken enskilda ministrar eller regeringen som ett kollektiv får alltså lägga sig i hur myndigheterna beslutar i vissa frågor när det gäller myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Gamla idéer i ny tappning

Den ovan citerade lagparagrafen var 1974 års grundlagsfäders försök att i författningen reglera den ordning, med en dualistisk statsförvaltning, som vuxit fram sedan 1800-talets början. Föregångaren till den nuvarande författningen, 1809 års regeringsform, berörde nämligen endast i begränsad omfattning statsförvaltningens organisering. Vad som nämndes var i stort sett bara att myndigheterna hade att „lyda konungens bud och befallningar“. Det fanns med andra ord föga i 1809 års konstitution som motiverade den tudelade statsförvaltning som så småningom växte fram och som vi i dag ser i Sverige.

Förklaringen till den tudelade förvaltningen kan till stor del härledas ur det faktum att denna typ av organisering tillfredsställde de två olika politiska grupperingars intresse som var dominerande på 1800-talet. Den ena, motsatte sig en för stark kungamakt, såg i den dualistiska statsförvaltningen något som kunde begränsa konungens inflytande över staten. Medan den andra, som fruktade en utveckling i riktning mot att kungens rådgivare i praktiken blev de som ledde olika grenar av förvaltningen med ansvar inför riksdagen, såg i den tudelade förval-

ningen ett sätt att motverka införandet av parlamentarism.

Kritiken mot denna konstruktion växte sig dock stark på ett tidigt stadium och flera gånger under 1800-talet väcktes frågan om införande av ett formellt ministerstyre samt ett helt eller delvis införlivande av myndigheterna i departementen dock utan resultat. Längst i detta avseende gick en utredning som gick under namnet departementalkommitterade, och som presenterade sitt förslag 1912. Denna utredning föreslog att en stor del av landets myndigheter, dock inte alla, skulle inordnas i samma organisation som departementen. Myndigheterna skulle helt enkelt bli olika kontor inom departementen. Kritiken mot detta förslag blev inte nådig, och framför allt myndigheternas företrädare protesterade häftigt. Kritikerna varnade bl.a. för att förslaget skulle innebära „politikens intågande i verken“, eller att det „värn mot partiväldet, som ännu finns i de centrala ämbetsverkens självständighet“ skulle undanröjas (Sou, 1983: 42). Regeringen kom inte heller att lyssna till departementalkommitterades förslag, med undantag av vissa mindre delar som fick prövas av en ny utredning.

Ett något annorlunda förslag lades av författningsutredningen 1958. Den föreslog inte att man skulle avskaffa uppdelningen i departement och verk, men väl att man skulle låta ministrar fatta de förvaltningsbeslut i eget namn som formellt avgjordes av regeringen. I detta sammanhang bör nämnas att på den tiden fattade regeringen närmare 40 000 beslut, varav den största delen var förvaltningsbeslut. Men inte heller detta förslag föll i god jord.

Under 1980-talet kom frågan om ministerstyre och de fristående myndigheterna att angripas på ett något annorlunda sätt.

Den förvaltningsutredning som lade sitt betänkande 1983 konstaterade att visserligen fanns det ett utrymme i författningen som gav myndigheterna en viss autonomi, men att detta utrymmer var betydligt mindre än man förut trott. Myndigheternas självständiga ställning fick, enligt utredningen, inte ses som något som kunde inkräkta på regeringens konstitutionella rätt att „styra riket“. Författningen från 1974 hade med andra ord genom att utpeka regeringen som det styrande organet - skapat möjligheter för ett nytt synsätt på relationen mellan myndigheter och departement. Författningsutredningen menade dessutom att man kunde göra skillnad mellan när en myndighet utövade lagtillämpning eller myndighetsutövning, som ofta var en mindre del av myndighetens verksamhet, och den övriga verksamheten. En polis som bötfäller en bilist för fortkörning sysslar uppenbarligen med lagtillämpning, men när samma polis senare under dagen håller föredrag för en skolklass och informerar om vilka regler som gäller i trafiken sysslar hon eller han således inte med lagtillämpning. I det första fallet är alltså polisen autonom för politiska påtryckningar, medan hon eller han i det senare fallet skall lyda de eventuella politiska signaler som ges.

Förvaltningsutredningens tankar kom att leva vidare i en annan utredning ett par år senare, „Verksledningskommittén“, vilken fastslog att de regler i regeringsformen som gav myndigheterna en fristående ställning utgjorde „en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen själv finner önskvärt och lämpligt i varje särskild situation“ (Sou, 1985: 38).

Vad man under senare tid har betonat är således inte behovet av ministerstyre

utan snarare att det går lika bra att styra statsförvaltningen utan att den behöver utgöra en organisatorisk helhet. Det är alltså sällsynt att någon på allvar fortfarande vågar ifrågasätta den tudelade statsförvaltningens fördelar. En utredning som nyligen genomförts av statskontoret, och som har haft till uppgift att analysera effekterna för den svenska statsförvaltningen av EU-medlemskapet under det första året, konstaterar att det inte finns någon anledning till följd av detta att ifrågasätta den svenska statsförvaltningens dualism. Detta trots att utredningen påpekar att det finns en hel del problem i relationerna mellan myndigheterna och departementen till följd av medlemskapet i EU, och framför allt framhåller att det finns problemen med regeringkansliet sätt att fungera (Statskontoret, 1996).

Varför vill svenska ministrar inte styra?

En fråga som därför gärna inställer sig är vad det är som gör att denna 1800-talsmodell har visat sig så seglivad och nästan omöjlig att ifrågasätta på allvar. Detta trots att ett antal utredningar från 1800-talet och fram till våra dagar kunnat påvisa vilka styrnings-, ansvars- och koordineringsproblem av statsförvaltningen denna typ av modell har medfört. Frågan blir inte mindre intressant av det faktum att andra länder, t.ex. New Zealand och England, har infört förändringar i den egna statsförvaltningen som liknar det svenska konceptet.

Men för att till fullo förstå den svenska statsförvaltningens organisering och funktion är det viktigt att skilja på teori och praktik. I teorin kan man säga att det finns vissa omständigheter som talar för att myndigheterna i Sverige har viss unik

autonomi visavi ministrar och regeringen. Men i praktiken ser bilden något annorlunda ut. För det första är det viktigt att komma ihåg att regeringen har generella styrmedel till sitt förfogande för att påverka hur myndigheterna sköter sin maktutövning. Det är till att börja med regeringen som ger anvisningar till myndigheterna om hur de får använda den av riksdagen beslutade budgeten, och det är även regeringen som ger förslag till riksdagen om hur stora anslag varje myndighet skall beviljas varje år. En regering som är intresserad av att styra en myndighet kan naturligtvis ge mycket detaljerade instruktioner om hur de ekonomiska resurserna får användas. På samma sätt förhåller det sig med de lagar som riksdagen stiftar, eftersom de har tillkommit på förslag av regeringen och det är regeringen som utfärdar föreskrifter om hur dessa lagar efter riksdagens beslut skall tolkas. Under senare år har visserligen regeringen föredragit att ge myndigheterna tämligen fria tyglar i hur de får använda sina pengar eller tolka nya lagar. Men möjligheten finns naturligtvis hela tiden för regeringen, om den så önskar, att för enskilda myndigheter ändra på detta förhållande. Det ankommer också på regeringen att utse chefen för en myndighet. Förordnandet gäller i normalfallet sex år och kan sedan förlängas i två treårsperioder. Det är dock ovanligt att en myndighetschef i dag sitter så länge som hela tolv år på en och samma post.

Regeringen bestämmer även hur en myndighet skall organiseras och beslutar om hur dess ledningsfunktion skall utformas. En myndighets ledningsfunktion är i dag en mycket omdebatterad fråga. Enkelt uttryckt handlar denna diskussion å ena sidan om huruvida en myndighet skall ledas av en styrelse eller enbart av myndighetens chef, om å andra sidan

vilka som skall ingå i denna styrelse om en sådan skall inrättas. Det är t.ex. inte ovanligt att det i dag ingår riksdagsledamöter i myndigheternas styrelse, men många kritiker av denna ordning menar att styrelserna, om de skall finnas kvar, i första hand skall bestå av personer med en professionell kompetens.

Sist men inte minst har regeringen möjlighet att påverka myndigheternas verksamhet genom informella kontakter. Redan från mitten av 1800-talet tillerkändes statsråden rätten att delta i myndigheternas överläggningar, men inte i deras beslut. Denna rättighet kom dock att utnyttjas i mycket begränsad utsträckning och frågan om de informella kontakternas betydelse och omfattning är fortfarande delvis ett känsligt kapitel. I dag är det emellertid helt accepterat och uppmuntras till och med från riksdagens och regeringens sida med omfattande informella kontakter mellan tjänstemän på departementen och myndigheterna. Den politiska ledningen av departementen, dvs. statsråd och statssekreterare, har också numera ganska frekventa och i många fall i förväg fastlagda rutiner för kontakter med de viktigaste myndigheter som sorterar under det egna departementet. I vissa fall har formaliseringen gått så långt att det kan ifrågasätta om det längre är rimligt att tala om „informella“ kontakter.

Det är lätt att inse att denna typ av generella styrmedel tillsammans med rätten till informella kontakter ger ett svenskt statsråd alla möjligheter i världen att driva igenom sin vilja i förvaltningen om hon eller han så önskar. Den myndighet som inte är lyhörd för sitt statsråds önsknings kan snart komma att finna att budgeten minskar inför det kommande året, eller att rörelsefriheten på annat sätt minskar. Men å andra sidan, när något

går fel, vilket det som bekant ofta gör i det dagliga administrerandet, kan dessa felaktigheter mera sällan skyllas på statsrådet, utan det blir chefen för myndigheten som får klä skott för de oegentligheter som upptäcks. Med en viss överdrift skulle man därför kunna hävda att den dualistiska svenska statsförvaltningen gynnar statsrådets maktutövning på så sätt att deras inflytande är större än deras ansvar. Normalt brukar man ju anse att den person som har att bestämma över en viss verksamhet också skall ta ansvar för denna när saker och ting inte fungerar som tänkt. Men så är alltså inte nödvändigtvis fallet i Sverige, där ett statsråd väl så ofta kan hävda inför riksdagen att hon eller han är förbjuden att yttra sig i enskilda ärenden när obehagliga frågor väcks. Även om detta också är en sanning med modifikation.

Det ömsesidiga beroendet

Det är ändå ganska sällsynt att departementen och dess politiska ledning är oense eller på kollisionkurs med de myndigheter som sorterar under dem. Det kan visserligen förekomma, och i sådan fall brukar trots allt departementet och dess politiska ledning i det långa loppet dra det längsta strået. Men den vanliga bilden är att departementen och de underliggande myndigheterna i de flesta fall har en samstämmig bild av hur verkligheten skall hanteras, alldeles oavsett vilken regering som för tillfället sitter vid makten. Denna samstämmighet befordras inte minst av att de som sitter i departementen och de som arbetar i de underliggande myndigheterna känner varandra mycket väl. Av de tjänstemän som är anställda i regeringskansliet är upp emot 75 pct. rekryterade från underliggande myndigheter, och en stor del av de personer som

utses av regeringen till chefer för olika myndigheter har tidigare varit verksamma inom regeringen eller regeringskansliet. Det kontaktnät som personerna har etablerats under årens lopp tar naturligtvis med sig när de flyttar antingen in eller ut ifrån regeringen eller regeringskansliet, och på detta sätt upprättas betydande möjligheter för goda kontakter i båda riktningarna mellan departementen och myndigheterna. Den styrproblematik som den svenska författningen antyder är därför i många fall tämligen oproblematisk. Relationerna mellan departement och verk kan naturligtvis skifta från en myndighet till en annan. Man bör dock komma ihåg att det i många fall inte finns något intresse från ett statsråd att aktivt styra en myndighet, tvärtom är en minister ofta tacksam för att vissa delar av förvaltningen fungerar utan att hon eller han behöver hålla ett vakande öga på vad som sker. I andra fall finns det närmast en tradition av en viss arbrytning mellan en stark myndighet och dess departement om vem som har den egentliga makten. En myndighet som sedan länge har haft en stark position i Sverige är t.ex. arbetsmarknadsverket.

Men om en mer generell bild skall tecknas av relationen mellan departementen och statliga myndigheterna är de rätta begreppen inte styrning och makt, utan snarare ömsesidigt beroende. Myndigheterna sitter i många fall på en överlägsen kunskap i förhållande till departementen, åtminstone när det gäller detaljer, medan departementens övertag främst består av kontrollen över de ekonomiska resurser som myndigheterna behöver.

Men det svenska sättet att organisera statsförvaltningen gynnar inte enbart de styrande. Det är visserligen så att i flera fall har chefen för en myndighet på förväntat sätt fått gå - i stället för det

berörda statsrådet vilket sannolikt hade blivit resultatet i en ministerstyrd förvaltning. Senast inträffade detta när chefen för vägverket under förra året tvingades lämna sin post sedan det statsråd under vilken myndigheten sorterade hade förklarat att hon inte längre hade något förtroende för verkets chef. Denna gång var det vissa ekonomiska oegentligheter inom verket som tvingade dess chef på fall. Det är dock inte alltid som den ansvarige råkar illa ut. Det finns också exempel på hur ett oskyldigt statsråd och en oskyldig myndighetschef har bringats på fall. För ett tiotal år sedan lyckades t.ex. den svenska kriminalvårdsstyrelsen att ge vid denna tidpunkt landets farligaste spiondömda fängelsekund en permission som gjorde det möjligt för honom att rymma till dåvarande Sovjetunionen. Denna skandal fick till följd att både den då nytillträdde chefen för kriminalvårdsstyrelsen, som rimligen inte kunne ha hunnit påverka vilka permissions regler som gällde, och justitieministern, som svårigen kan bestämma hur kriminalvårdsstyrelsen skall tolka riksdagens lagstiftning när det gäller permissioner, avgick. I efterhand har visserligen den dåvarande statsministerns beklagat att han lät den dåvarande justitieministern avgå, men uppenbart är ändå att svenska ministrar kan falla till följd av misstag som begås inom myndigheterna utan att de till formen är tvingade att klä skott för det som skett.

Vid en jämförelse med andra länder verkar därför i detta avseende skillnaderna inte vara alltför stora. Till och med i ett land som England, med en uttalad tillämpning av ministerstyrelseprincipen, är det sedan länge (långt innan de nuvarande förändringarna genomfördes med en till stora delar mera autonom förvaltning än tidigare) välkänt att ministrar inte

så ofta behöver avgå när stora brister inom den statliga förvaltningen upptäcks (G. Drewry & T. Butcher, 1988: 153ff).

Förvaltningspolitikens standardisering

Till sist uppkommer frågan om huruvida en dualistisk förvaltning av svensk typ är svårare att korrumpas jämfört med andra länders. Korrupktion kan dock uppträda i olika former. Det man ofta tänker på i dessa sammanhang är den ekonomiska korrupktionen, dvs. att man köper sig fördelar med hjälp av pengar. Denna typ av korrupktion inom den svenska statsförvaltningen har varit av ringa betydelse - inte så att den inte förekommer - men den har aldrig under modern tid haft sådan omfattning att speciella insatser varit nödvändiga. En annan typ korrupktion är den politiska. Den politiska korrupktionen kan ta sig två olika uttryck, antingen försöker de som har makten att på olika sätt materiellt gynna sig själva, eller också försöker de ge materiella fördelar till den som delar och stödjer den egna åsikten i syfte att få stöd för den egna maktbasen. Båda dessa typer av korrupktion har länge ansetts som något otänkbart i Sverige, men under senare år har flera politiker i Sverige både på nationell och kommunal nivå kommit att ifrågasättas när det gäller den första typen av politisk korrupktion. Få av dessa politiker har visserligen fällts i domstol för korrupktion, men flera har ändå tvingats lämna sina ämbeten till följd av anklagelserna. Den ekonomiska vinning som dessa politiker har gjort har ofta varit blygsam i förhållande till vad som ofta förekommer i andra, men också betydligt större länder. Vad som dock till stor del hittills lyst med sin frånvaro i Sverige har varit politisk korrupktion där materiella fördelar har givits till perso-

ner som stött rätt parti i föregående val. Men denna typ av korruption tycks inte heller förekomma i de nordiska länder som har en förvaltning organiserad på ett helt annat sätt än det svenska.

Jag tror därför att det är svårt att på något enkelt sätt knyta vissa specifika effekter till hur en förvaltningen är organiserad med hur den fungerar.

Trots de formella skillnaderna mellan de demokratiska ländernas organisering av sin förvaltning är därför mitt intryck att i praktiken blir de demokratiskt styrda staternas förvaltningar allt mer lika varandra. I Sverige finns det en klar tendens (som förstärkts ytterligare efter EU-medlemskapet) att tona ned betydelsen av uppdelningen i departement och verk, medan det i andra länder finns en klar tendens att i ökande utsträckning inrätta myndigheter över vilka ministrar och regeringar får allt mindre inflytande när det gäller den dagliga administrationen. Sverige blir alltså allt mer likt sin omvärld och, även om det kan tyckas något för-

mätet, omvärlden blir allt mer lik Sverige. Om denna likriktning av de demokratiska staternas förvaltningar funktionssätt är en eftersträvansvärd utveckling är dock en annan fråga. Risken finns nämligen att vi i framtiden kan få se förvaltningar där ingen - varken ministrar eller tjänstmän - tycker de skall ta ansvar och avgå när större misstag begås.

Litteratur

- Sou (1983). „Politisk styrning - administrativ självständighet“, Betänkande av förvaltningsutredningen, 39, Stockholm.
- Sou (1985). Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, 40, Stockholm.
- Drewry, G. og T. Butcher (1988). *The Civil Service Today*, Basil Blackwell.
- Statskontoret (1996). „EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning“, Statskontoret, 1996.

ner som stött rätt parti i föregående val. Men denna typ av korruption tycks inte heller förekomma i de nordiska länder som har en förvaltning organiserad på ett helt annat sätt än det svenska.

Jag tror därför att det är svårt att på något enkelt sätt knyta vissa specifika effekter till hur en förvaltningen är organiserad med hur den fungerar.

Trots de formella skillnaderna mellan de demokratiska ländernas organisering av sin förvaltning är därför mitt intryck att i praktiken blir de demokratiskt styrda staternas förvaltningar allt mer lika varandra. I Sverige finns det en klar tendens (som förstärkts ytterligare efter EU-medlemskapet) att tona ned betydelsen av uppdelningen i departement och verk, medan det i andra länder finns en klar tendens att i ökande utsträckning inrätta myndigheter över vilka ministrar och regeringar får allt mindre inflytande när det gäller den dagliga administrationen. Sverige blir alltså allt mer likt sin omvärld och, även om det kan tyckas något för-

mätet, omvärlden blir allt mer lik Sverige. Om denna likriktning av de demokratiska staternas förvaltningar funktionssätt är en eftersträvansvärd utveckling är dock en annan fråga. Risken finns nämligen att vi i framtiden kan få se förvaltningar där ingen - varken ministrar eller tjänstmän - tycker de skall ta ansvar och avgå när större misstag begås.

Litteratur

- Sou (1983). „Politisk styrning - administrativ självständighet“, Betänkande av förvaltningsutredningen, 39, Stockholm.
- Sou (1985). Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, 40, Stockholm.
- Drewry, G. og T. Butcher (1988). *The Civil Service Today*, Basil Blackwell.
- Statskontoret (1996). „EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning“, Statskontoret, 1996.