



Statens offentliga utredningar  
1997:38  
Finansdepartementet

# Myndighet eller marknad

Statsförvaltningens olika  
verksamhetsformer

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen  
Stockholm 1997



Statens offentliga utredningar  
1997:38  
Finansdepartementet

# Myndighet eller marknad

Statsförvaltningens olika  
verksamhetsformer

Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen  
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning  
Distributionscentralen  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 10 10  
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Susan Nilsson, Jupiter Reklam AB  
Tryck: Gotab, Stockholm 1997

ISBN 91-38-20542-4  
ISSN 0375-250X

# Förord

Förvaltningspolitiska kommissionen har i uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i förvaltningen bör bedrivas. (Dir: 1995:93)

Som ett led i arbetet har kommissionen lämnat ut uppdrag att utarbeta underlag för ställningstaganden i ett antal delfrågor.

Uppdragen redovisas i rapporter som i vissa fall publiceras separat innan kommissionens betänkande lämnas i månadsskiftet mars/april. Avsikten härmed är att ge tillfälle till debatt som kan tjäna till ledning för kommissionens arbete.

I denna skrift behandlas verksamhetsformerna i staten i två olika rapporter, som gjorts på uppdrag av kommissionen. Den första rapporten, som skrivits av professor Lena Marcusson, tar upp offentlighetsrättsliga och andra juridiska aspekter av olika verksamhetsformer. Den andra rapporten, som utarbetats av Statskontoret, behandlar marknadsliknande verksamhetsformer ur ett effektivitetssperspektiv. Marcusson och Statskontoret står själva för innehållet i sina rapporter.

Stockholm i mars 1997

Sten Wickbom

# Myndighet eller marknad

**Förvaltningens verksamhetsformer** 3

**i och utanför myndighetsområdet**

Lena Marcusson med biträde av Helena Linde

**Marknadsliknande verksamhetsformer i staten** 67

Statskontoret

# Förvaltningens verksamhets- former i och utanför myndig- hetsområdet

**Lena Marcusson**

Lena Marcusson är professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet och ledamot i Förvaltningspolitiska kommissionen. Helena Linde, kommunjurist i Uppsala, har biträtt vid framställandet av rapporten.

# Innehållsförteckning

|   |          |
|---|----------|
| <b>FÖRORD</b>   | <b>7</b> |
| <b>1 DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN UR ETT RÄTTSLIGT PERSPEKTIV</b>       | <b>8</b> |
| 1.1 INLEDNING   | 8        |
| 1.1.1 <i>Ett organisatoriskt synsätt med funktionella utvidgningar</i>  | 8        |
| 1.1.2 <i>I och utanför myndighetsområdet</i>                            | 9        |
| 1.1.3 <i>Inledande frågeställningar</i>                                 | 9        |
| 1.2 FÖRVALTNING OCH MYNDIGHETSUTÖVNING                                  | 10       |
| 1.2.1 <i>Offentlig förvaltning</i>                                      | 10       |
| 1.2.2 <i>Offentliga förvaltningsuppgifter</i>                           | 10       |
| 1.2.3 <i>Myndighetsutövning</i>   | 12       |
| 1.3 FÖRVALTNINGSMYNDIGHETERNA   | 14       |
| 1.3.1 <i>Utgångspunkt</i>   | 14       |
| 1.3.2 <i>Myndighetsbegreppet enligt RF, TF, SekrL och FL</i>            | 14       |
| 1.3.3 <i>Förvaltningsmyndigheternas självständighet</i>                 | 16       |
| 1.3.3.1 <i>En lagstyrd förvaltning</i>                                  | 16       |
| 1.3.3.2 <i>Formell styrning</i>   | 16       |
| 1.3.4 <i>Rättsligt sett en del av en helhet</i>                         | 17       |
| 1.3.5 <i>Typer av myndigheter</i>                                       | 19       |
| 1.3.5.1 <i>Centrala ämbetsverk och andra myndigheter</i>                | 19       |
| 1.3.5.2 <i>Uppdragsmyndigheter</i>                                      | 19       |
| 1.3.5.3 <i>Affärsverk</i>   | 20       |
| 1.3.5.4 <i>Beslutsgrupper och övervakningskommittéer</i>                | 21       |
| 1.4 PRIVATRÄTTSLIGA ORGAN UTANFÖR MYNDIGHETSORGANISATIONEN              | 22       |
| 1.4.1 <i>Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild</i>           | 22       |
| 1.4.2 <i>Gräzonsverksamhet</i>  | 23       |
| 1.4.3 <i>Överlämnande av myndighetsutövning</i>                         | 24       |
| 1.4.4 <i>Offentligrättsliga korporationer, anstalter och stiftelser</i> | 25       |
| 1.4.5 <i>De statliga aktiebolagen</i>                                   | 26       |
| 1.4.6 <i>Föreningar med offentligrättsliga uppgifter</i>                | 27       |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.4.7 <i>Stiftelser</i>  | 28        |
| 1.5 AVSLUTANDE SYNPUNKTER  | 28        |
| <b>2 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSFORM</b>                                    | <b>30</b> |
| 2.1 FÖRVALTNINGSPOLITISKA UTVECKLINGSTENDENSER                             | 30        |
| 2.2 TYPER AV FÖRÄNDRINGAR  | 32        |
| 2.2.1 <i>Bolagisering av affärsverken</i>                                  | 32        |
| 2.2.2 <i>Uppdragsmyndigheternas verksamhet renodlas</i>                    | 33        |
| 2.2.3 <i>Bolagisering av serviceverksamhet inom den offentliga sektorn</i> | 34        |
| 2.2.4 <i>Bolagsform för samverkan med andra</i>                            | 35        |
| 2.2.5 <i>Bolagiserade stiftelser</i>                                       | 36        |
| 2.2.6 <i>Bolagisering som en form för avveckling av ägande</i>             | 36        |
| 2.2.7 <i>Stiftelsebildningar</i>   | 36        |
| 2.2.8 <i>Bildande av föreningar</i>  | 37        |
| 2.2.9 <i>Avslutande synpunkter</i>   | 37        |
| <b>3 RÄTTSLIGA KONSEKVENSER AV VERKSAMHETSFORMEN</b>                       | <b>38</b> |
| 3.1 INLEDNING  | 38        |
| 3.2 NORMGIVNINGSMAKTEN   | 38        |
| 3.3 FÖRVALTNINGSLAGENS TILLÄMPLIGHET                                       | 39        |
| 3.4 OFFENTLIGHETSPRINCIPEN   | 40        |
| 3.5 RÄTTEN ATT ÖVERKLAGA BESLUT  | 42        |
| 3.6 JO:S OCH JK:S TILLSYNSOMRÅDEN  | 43        |
| 3.7 RIKSDAGENS REVISORER OCH RRV   | 44        |
| 3.8 PERSONALENS STÄLLNING  | 46        |
| 3.8.1 <i>Offentligrättslig reglering</i>                                   | 46        |
| 3.8.2 <i>Lagen 1994:260 om offentlig anställning</i>                       | 47        |
| 3.8.3 <i>Tjänstetillsättningar</i>   | 48        |
| 3.8.4 <i>Meddelarfriheten</i>  | 49        |
| 3.8.5 <i>Avslutande synpunkter</i>   | 49        |
| <b>4 FÖRVALTNINGSPOLITIKEN OCH VERKSAMHETSFORMERNA</b>                     | <b>51</b> |
| 4.1 INLEDNING  | 51        |
| 4.2 MYNDIGHETSFORMENS FÖRDELAR   | 51        |



|  |           |
|--|-----------|
| 4.3 OFFENTLIG FÖRVALTNING GENOM ENSKILDA                         | 52        |
| 4.3.1 <i>Inledning</i>   | 52        |
| 4.3.2 <i>Reglera mera eller avveckla?</i>                        | 53        |
| 4.4 FORMER FÖR DET OFFENTLIGA ÅTAGANDET                          | 54        |
| 4.4.1 <i>Argumenten</i>  | 54        |
| 4.4.2 <i>Alternativa lösningar: ett exempel</i>                  | 56        |
| 4.5 TÄNKBARA ANDRA VERKSAMHETSFORMER                             | 59        |
| 4.5.1 <i>Modifieringar av existerande privaträttsliga former</i> | 59        |
| 4.5.2 <i>Särskilda offentligrättsliga subjekt</i>                | 60        |
| 4.5.3 <i>Lagstödet för ny verksamhet</i>                         | 61        |
| 4.6 AVSLUTANDE SAMMANFATTNING                                    | 62        |
| <b>KÄLLFÖRTECKNING</b>   | <b>64</b> |
| 1 OFFENTLIGT TRYCK M.M.  | 64        |
| 1.1 <i>Propositioner</i>   | 64        |
| 1.2 <i>Övrigt riksdagstryck</i>                                  | 65        |
| 1.3 <i>Statens offentliga utredningar</i>                        | 65        |
| 1.4 <i>Departementsserierna</i>                                  | 65        |
| 2 LITTERATUR   | 66        |

## Förord

I Förvaltningspolitiska kommissionens projekt "Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet" behandlas rättsliga aspekter på val av verksamhetsform för den offentliga verksamheten. Projektet syftar även till att i någon mån belysa de förändringar med avseende på verksamhetsformen som förekommit sedan slutet av 1980-talet. Den genomgång av verksamhetsförändringar som gjorts inom projektets ram är inte fullständig. Syftet är att belysa den förvaltningspolitiska utvecklingen. De rättsliga konsekvenserna av valet av verksamhetsform får därefter bilda utgångspunkt för en rättspolitisk diskussion kring val av former för det offentliga åtagandet.

Uppsala 16.2.1997

Lena Marcusson

# 1 Den offentliga förvaltningen ur ett rättsligt perspektiv

## 1.1 Inledning

### 1.1.1 Ett organisatoriskt synsätt med funktionella utvidgningar

Förvaltningsmyndigheten är den grundläggande verksamhetsformen inom den offentliga sektorn. Det är också med utgångspunkt från hur den offentliga verksamheten normalt organiseras som det offentlighetsrättsliga regelverket byggts upp. Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och mycket av den lagstiftning som i övrigt reglerar förhållandena inom den offentliga sektorn, utgår från förvaltningsorganisationen. Det är vanligt att tala om ett organisatoriskt synsätt.

För många av de övergripande rättsreglerna för den offentliga verksamheten bestäms det huvudsakliga tillämpningsområdet med utgångspunkt från detta organisatoriska synsätt. Så länge som en uppgift utförs inom myndighetsfären är det övergripande offentlighetsrättsliga regelverket tillämpligt. När samma uppgift sköts av någon annan än en myndighet gäller inte längre den generella regleringen. Särskilda regleringar måste skapas för att uppnå de syften det offentlighetsrättsliga regelverket har när det gäller de offentliga förvaltningsuppgifterna.

Ett stort antal offentliga förvaltningsuppgifter utförs samtidigt i privaträttsliga former, utanför myndigheternas krets. Det organisatoriska synsättet kompletteras då ibland, och i olika utsträckning, med rättsregler som tar sikte på själva uppgiften - funktionen. Man talar om funktionella utvidgningar. Genom sådana funktionellt bestämda utvidgningar och särskilda regleringar har lagstiftaren utsträckt det offentlighetsrättsliga regelverket till att i vissa fall gälla utanför det organisatoriskt avgränsade tillämpningsområdet, dvs. utanför förvaltningsmyndigheternas område. Särskilt angeläget blir detta naturligtvis för sådana uppgifter som innehåller moment av offentlig maktutövning.

Valet av verksamhetsform för offentlig verksamhet i ett rättsligt perspektiv måste ses mot bakgrund av denna grundläggande struktur.

### 1.1.2 I och utanför myndighetsområdet

Även om huvudformen för den offentliga verksamheten är förvaltningsmyndigheten, kan konstateras att privaträttsliga verksamhetsformer för offentliga förvaltningsuppgifter förekommer på många håll.<sup>1</sup> För flera verksamhetsområden - företrädesvis inom affärsverksfären men också på andra håll inom statsförvaltningen - har organisationsförändringar innebärande byte av verksamhetsform genomförts. Slående är bolagiseringen av flera stora affärsverk. Men också inom ett antal andra myndigheters verksamhetsområden har affärsverksamheten särskilts, varefter dessa uppgifter överförts i privaträttslig form.

Privaträttsliga verksamhetsformer har också använts för annan verksamhet än affärsverksamhet, exempelvis som form för samverkan med enskilda för att lösa uppgifter av allmänt intresse eller i fall när det finns behov av att ge viss verksamhet en tydligt fristående ställning.

### 1.1.3 Inledande frågeställningar

Utgångspunkten är alltså att vår offentlighetsrättsliga lagstiftning präglas av en organisatorisk grundsyn, där myndighetsformen ger det primära tillämpningsområdet. När privaträttsliga former används förutsätts särregleringar eller funktionellt bestämda utvidgningar för att offentlighetsrättsliga regler skall gälla. I stor utsträckning används begreppet myndighetsutövning för att markera särskilt viktiga funktioner.

Begreppen "myndighetsutövning", "offentlig förvaltningsuppgift" och "myndighet" bildar basen i det offentlighetsrättsliga regelverket. De närmast kommande avsnitten syftar till att belysa innebörden av dessa begrepp.

---

<sup>1</sup> För en historisk tillbakablick på de juridiska aspekterna på olika förvaltningsformer utanför myndighetsområdet, se Marcusson I, sid 77 ff.

## 1.2 Förvaltning och myndighetsutövning

### 1.2.1 Offentlig förvaltning

Den offentliga förvaltningens positiva innehåll kan inte bestämmas begreppsmässigt, eftersom det beror av den offentliga verksamhetens faktiska omfattning i ett visst samhälle vid en viss tidpunkt.<sup>2</sup> Offentlig förvaltning utanför de mest centrala statsfunktionerna, domstolsorganisationen, utrikesrepresentationen och polisväsendet med flera kärnverksamheter, är mycket skiftande. Staten kan i större eller mindre utsträckning genomföra tvångsregleringar på skilda områden men också ställa olika slag av nyttigheter till medborgarnas förfogande. Det kan avse infrastruktursatsningar, sjukvård, utbildning eller sociala insatser av olika slag. Därutöver driver staten rena affärsföretag, antingen i monopolställning eller i konkurrens med det enskilda näringslivet.

För att beskriva och analysera regelverket blir därmed begreppet offentlig förvaltning inte alltid ändamålsenligt. I det följande används uttrycket som ett samlingsbegrepp för sådan verksamhet som bedrivs av det allmänna.

### 1.2.2 Offentliga förvaltningsuppgifter

Om nu begreppet offentlig förvaltning inte låter sig bestämmas rättsligt på ett enkelt och entydigt sätt får man söka andra begrepp. En bestämning som ofta används i detta sammanhang är "offentlig förvaltningsuppgift". (Härefter används omväxlande termen offentlig förvaltningsuppgift och förvaltningsuppgift.) Hur skall en offentlig förvaltningsuppgift definieras som rättsligt begrepp?

Legaldefinition (en definition angiven i lag) saknas här liksom i så många andra fall i det offentligrättsliga regelverket. I regeringsformens förarbeten talas om förvaltningsuppgifter som "verksamheter som innefattar förvaltning för det allmännas räkning" respektive om "förvaltningsuppgift som det allmänna har".<sup>3</sup> Någon mer precis rättslig innebörd har inte givits de offentliga förvaltningsuppgifterna. Rättsligt sett är det alltså inte enkelt att ringa in vad som avses med offentliga förvaltningsuppgifter. Det finns författare som menat att det är i det närmaste ogörligt att med någon

---

<sup>2</sup> Strömberg I, sid 16.

<sup>3</sup> Prop 1973:90, sid 396.

grad av exakthet identifiera vad som rättsligt sett avses med begreppet offentlig förvaltningsuppgift.<sup>4</sup>

Myndighetsutövning är en särskild typ av offentlig förvaltningsuppgift som närmare definieras i avsnitt 1.2.3. Frågan är här om man vid sidan av myndighetsutövningen kan urskilja övriga offentliga förvaltningsuppgifter med någon precision.

För de uppgifter som utförs inom den offentliga förvaltningen gäller regeringsformens krav på beaktande av allas likhet inför lagen och på iakttagande av saklighet och opartiskhet (RF 1:9), oberoende av om uppgiften utförs av en domstol, en förvaltningsmyndighet eller någon annan. Dessa krav gäller alltså inte bara myndighetsutövningen. Det finns därmed ett förvaltningspolitiskt intresse av att kunna identifiera också dessa uppgifter.

I avhandlingen Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989) har fyra kriterier använts för att bedöma vad som kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter vid sidan av den särskilt definierade myndighetsutövningen. Dessa kriterier är:

- Uppgiften skall vara av den arten att den skulle kunna utföras av en myndighet.
  
- Stat eller kommun skall utöva styrning och kontroll i någon form över verksamheten.
  
- Stat eller kommun skall medverka vid finansieringen av verksamheten.
  
- Uppgiften skall innebära påverkan i någon form på medborgare eller grupper av medborgare.<sup>5</sup>

Med utgångspunkt från de angivna kriterierna får man en utgångspunkt för att identifiera offentliga förvaltningsuppgifter oberoende av vem som utför dem.

Allt myndigheterna gör har inte sin grund i offentligrättsliga regleringar. En myndighet är inte bara det organ som är satt att utföra de förvaltningsuppgifter som kan identifieras genom organets instruktion. Myndigheten företräder också det allmänna som part - i civilrättsliga förhållanden. Även denna typ av handlande är i någon

---

<sup>4</sup> Jfr Ragnemalm, sid 106 f.

<sup>5</sup> Marcusson I, sid 107.

mening att betrakta som offentlig förvaltningsuppgift. I flera avseenden är ju en myndighetsföreträdarens handlande i sådana sammanhang offentligrättsligt intressant, eftersom myndighetsföreträdaren handlar på det allmännas mandat. Det är därför naturligt att handlandet skall kunna granskas av allmänheten och av det allmännas kontrollorgan.

Myndigheternas möjligheter att ingå avtal av olika slag begränsas av det faktum att en myndighet inte har någon egen rättssubjektivitet. Myndigheter kan bara ingå avtal för huvudmannens (statens eller kommunens) räkning och inom ramen för myndighetens befogenheter. Myndigheternas privaträttsliga handlande är alltså begränsat av det offentligrättsliga regelsystemet. Bland annat kan här hänvisas till regleringen av den offentliga upphandlingen.

Men ibland förekommer också avtalskonstruktioner inom de områden, där myndigheterna har rent offentligrättsliga uppgifter. Myndigheter försöker kanske uppnå resultat genom att åstadkomma "frivilliga" uppgörelser i stället för att använda de maktmedel som de blivit anförtrodda. Sådana "avtal" måste särskiljas från de rent civilrättsliga avtalen. Effekten kan annars bli att myndigheten kringgår de regler som gäller för myndighetsutövningen och de offentliga förvaltningsuppgifterna på området.

### 1.2.3 Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning har länge förekommit i svensk rätt och är numera centralt för hela det offentligrättsliga regelverkets uppbyggnad. Trots detta saknar begreppet legaldefinition.

De uppgifter som innefattar myndighetsutövning identifieras allmänt med utgångspunkt från den definition som gavs i 3 § äldre förvaltningslagen. Begreppet används i senare lagstiftning men då utan legaldefinition. I förarbetena till nu gällande lagstiftning hänvisas bara till denna definition, av vilken det framgår att med myndighetsutövning avses sådant handlande som innebär "att med stöd av lag eller författning utöva befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet eller skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat därmed jämförligt förhållande."<sup>6</sup>

Enligt förvaltningslagens förarbeten innebär alltså myndighetsutövning handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet som

---

<sup>6</sup> Se närmare Hellners/Malmquist, sid 150 ff. Numera har dock avskedande förvandlats till en civilrättslig påföljd, varför det inte längre utgör myndighetsutövning att fatta beslut om avskedande.

ska leda till bindande beslut om rättighet, skyldighet, förmån eller förpliktelse för enskild enligt lag eller annan författning. *Stödet i en offentligrättslig norm är avgörande för vad som skall innefattas i begreppet myndighetsutövning.*

Myndighetsutövning sägs i lagmotiven ytterst vara ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndigande från de högsta statsorganen. Till myndighetsutövning hör sådan offentlig verksamhet där myndigheter ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i den enskildes frihet. Beslut som innebär åläggande eller ingrepp i personlig frihet liksom faktiska åtgärder som innebär sådana ingrepp är myndighetsutövning. Också gynnande beslut faller in under begreppet. Till myndighetsutövning hör beslut om rättigheter och förmåner av olika slag, t.ex. medborgarskap, anställning i staten, sjukpenning och socialbidrag, om besluten fattas med tillämpning av offentligrättsliga bestämmelser.<sup>7</sup> Till begreppet myndighetsutövning hör också vissa beslut som har indirekta rättsverkningar, t.ex. beslut om examination och registrering.

Utanför begreppet faller råd, anvisningar, upplysningar och andra oförbindande uttalanden, t.ex. beslut att avge ett remissyttrande. Interna planeringsbeslut och utredande verksamhet eller agerande som enbart innebär tillämpning av avtal eller privaträttsliga regler utgör inte heller myndighetsutövning.

Till begreppet myndighetsutövning kopplas viktiga rättsverkningar i bl.a. regeringsformen och förvaltningslagen. Myndighetsutövning används som avgörande kriterium vid bestämning av det offentliga skadeståndsansvaret och för att avgränsa det straffrättsliga ansvaret för offentliga funktionärer. I den mån JO:s och JK:s tillsyn utsträcks att gälla utanför myndighetsområdet, bestäms tillsynsområdet av begreppet myndighetsutövning. Begreppet återkommer i 1988 års lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Lagstiftaren har alltså i skilda sammanhang knutit an till begreppet myndighetsutövning utan att begreppet givits en exakt bestämning i lagtext. Begreppet avses ha väsentligen samma betydelse i de olika sammanhang, där det förekommer, även om de olika funktioner reglerna har naturligtvis kommer att påverka tolkningen.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Strömberg I, sid 20.

<sup>8</sup> Marcusson I, sid 240, Strömberg I, sid 19.



## 1.3 Förvaltningsmyndigheterna

### 1.3.1 Utgångspunkt

I regeringsformen skiljs mellan å ena sidan beslutande församlingar och å andra sidan myndigheter, till vilka både regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna hör. Utanför denna krets av offentliga aktörer står de "enskilda", ett begrepp som omfattar både enskilda individer, organisationer, företag och samman slutningar.

Den organisatoriska utgångspunkten i regeringsformen uttrycks klart i RF 1:8 med orden "för rättskipningen finns domstolar och för *den offentliga förvaltningen* finns statliga och kommunala *förvaltningsmyndigheter*". Från denna huvudprincip om hur den offentliga verksamheten skall vara organiserad har därefter lagstiftningen för den offentliga sektorn byggts.

Den offentliga sektorns förvaltningsorganisation är mångskiftande, och det är inte alltid så enkelt att känna igen en myndighet som man först kan tro. En genomgång av de samlade regleringsbrevet ger många exempel på organ som helt eller delvis är finansierade med statliga medel utan att det uppenbart är fråga om en myndighet.

### 1.3.2 Myndighetsbegreppet enligt RF, TF, SekrL och FL

Vad är då en myndighet i rättslig mening?

I 1 kap RF skiljer mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter. En förvaltningsmyndighet kan lyda under regeringen eller under riksdagen.

RF innehåller däremot ingen definition av begreppet myndighet. Av förarbeten till regeringsformen framgår att begreppet myndighet i RF:s mening inte omfattar sådana organ som är organiserade i privaträttslig form, t.ex. aktiebolag eller ideella föreningar och stiftelser.<sup>9</sup>

I Petré/Ragnemalms grundlagskommentar sägs sammanfattningsvis att begreppet myndighet inkluderar regeringen men inte rättssubjekt organiserade i privaträttsliga former och inte heller statsägda aktiebolag eller i övrigt organ som faller in under be-

---

<sup>9</sup> Prop 1973:90, sid 233.

stämelsen i RF 11 kap 6 § 3 st, dvs. sådana privaträttsliga organ till vilka förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning överlämnats med stöd av lag.<sup>10</sup> Till förvaltningsmyndigheterna räknas i regeringsformens mening däremot de allmänna försäkringskassorna.

Holmberg/Stjernquists grundlagskommentar anger att samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna är myndigheter enligt regeringsformens terminologi. Organ som är organiserade i privaträttsliga former är däremot inte myndigheter, även om de utövar offentlig makt.<sup>11</sup>

Kompletterande bestämmelser till myndighetsbegreppet i regeringsformen finns i förarbeten till senare lagstiftning som tryckfrihetslagstiftningen, sekretesslagstiftningen och förvaltningslagen.

Vid ändringarna av tryckfrihetsförordningen 1976 uttalades att det var både naturligt och nödvändigt med ett enhetligt myndighetsbegrepp i grundlagarna. Samtidigt fanns en klar önskan att inte begränsa offentlighetsprincipens tillämpningsområde.<sup>12</sup> Frågan om att likställa vissa privaträttsliga organ som Svensk Bilprovning AB med myndigheter vid offentlighetsprincipens tillämpning togs därför upp inom ramen för arbetet med sekretesslagstiftningen. Lagtekniskt löstes frågan utan att själva myndighetsbegreppet förändrades. För att vidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde till privaträttsliga organ med offentliga uppgifter infördes i SekrL 1:8 en bestämmelse som innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar också skall gälla de organ som särskilt räknas upp i bilaga till SekrL.

Idag omfattar bilagan omkring trettio direkt namngivna organ samt vissa grupper av organ som "bolag, föreningar, samfälligheter eller andra enskilda där totalförsvarspiktiga fullgör civilplikt". När det gäller offentlighetsprincipens tillämpning i övrigt behandlas den mer utförligt senare i texten (se nedan avsnitt 3.4).

I förarbetena till förvaltningslagen kopplas grundlagarnas, sekretesslagstiftningens och förvaltningslagens myndighetsbegrepp ihop så att begreppet förvaltningsmyndighet där ska ha samma betydelse som det kommit att tilläggas i RF. Förvaltningslagens myndighetsbegrepp överensstämmer med tryckfrihetsförordningens och sekre-

---

<sup>10</sup> Petré/Ragnemalm sid 36.

<sup>11</sup> Holmberg/Stjernquist sid 55.

<sup>12</sup> Prop 1975/76:160, sid 133 ff.

tesslagens myndighetsbegrepp med den skillnaden att regeringen och domstolarna inte hör till förvaltningsmyndigheternas krets.<sup>13</sup>

Även om myndighetsbegreppet saknar legaldefinition är begreppet alltså ändå enhetligt med utgångspunkt från regeringsformens organisatoriska synsätt.

### 1.3.3 Förvaltningsmyndigheternas självständighet

#### 1.3.3.1 En lagstyrd förvaltning

Förvaltningsmyndigheterna står i ett principiellt lydtnadsförhållande till regeringen - de är ju ytterst regeringens organ för att verkställa den förda politiken. I ett internationellt perspektiv intar de svenska förvaltningsmyndigheterna en självständig ställning, eftersom de i många frågor är utrustade med en självständig beslutanderätt.<sup>14</sup> Myndighetsbeslut i individuella ärenden kan dock som regel överklagas till högre myndighet, i sista hand ibland till regeringen, eller till förvaltningsdomstol.

Som framgår av stadgandet i RF 11:7 får inte någon myndighet eller något beslutande organ bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i enskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. I detta avseende är förvaltningen helt lagstyrd. Stora delar av den offentliga verksamheten ligger emellertid utanför tillämpningsområdet för RF 11:7. Hit hör en stor del av den producerande verksamheten liksom utredande och planerande arbete.

#### 1.3.3.2 Formell styrning

Bilden av den självständiga svenska förvaltningsmyndigheten blir emellertid inte fullständig utan redovisning av de påverkansmöjligheter som ligger i regeringens hand. Här skall endast de rättsliga styrmedlen behandlas. Ett viktigt styrinstrument ligger i *utnämningmakten*. Som en följd av den nya verksförordningen (1995:1322) beslutar myndigheterna numera själva om sin organisation och anställning av personal, men myndighetschefen tillsätts av regeringen. I verksförordningen ges generella föreskrifter om

---

<sup>13</sup> Hellners/Malmquist, sid 43.

<sup>14</sup> Strömberg I, sid 38

myndigheternas ledning. Verksförordningen anvisar två typer av ledningsform för förvaltningsmyndigheterna: enrådighetsverk med insynsråd eller myndigheter med av regeringen tillsatta styrelser. I modellen med enrådighetsverk har myndighetschefen en stark ställning. Myndighetschefer vid enrådighetsverk ansvarar ensamma för verksamheten inför regeringen.

Förvaltningsmyndigheterna styrs genom *normgivning* - genom av riksdagen beslutad lag och genom regeringens förordningar. Viktiga instrument i detta avseende är de instruktioner som utfärdas i förordningsform för respektive myndighet. Instruktionerna brukar innehålla bestämmelser om respektive myndighets huvuduppgifter, ledning och organisation i stort, medelsförvaltning och revision, anställningar, överklagande av myndighetens beslut m.m.

Ett annat centralt styrinstrument är naturligtvis *finansmakten*. Genom budgetpropositionen och övriga riksdagsbeslut om anslag och specifikationer i regleringsbrev sätter regering och riksdag de ekonomiska ramarna för respektive verksamhet.

Till sist ligger även ett styrinstrument i det faktum att regeringen är högsta besvärinstans i många slag av ärenden. Regeringen kan härigenom genom att utforma sin praxis i önskad riktning också styra myndigheternas handlande.

### 1.3.4 Rättsligt sett en del av en helhet

En förvaltningsmyndighet är inte en självständig juridisk person utan utgör en del av den sammanhållna statliga verksamheten. Myndigheterna kan inte utan författningsstöd ingå avtal med varandra och inte heller annat än å statens vägnar ingå avtal för statens räkning utan författningsstöd. I SOU 1994:136 finns en utförlig genomgång av hithörande frågor. Bl.a. anges där att det i regeringsformens motiv förutsatts att regeringen i stor omfattning överlåtit till underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera statens tillgångar och att sådan överlåtelse kan ske i förordning och genom andra direktiv.<sup>15</sup> I den nya lagen (1996:1059) om statsbudgeten regleras regeringens befogenheter avseende hanteringen av statliga medel och möjligheten för regeringen att delegera befogenheter till de statliga förvaltningsmyndigheterna.

---

<sup>15</sup> SOU 1994:136, s 144.

En enskild myndighet kan inte som eget rättssubjekt kära och svara i domstol och kan inte heller själv äga fast egendom.<sup>16</sup> Detta innebär att en myndighet skall ses som en förvaltare av statens tillgångar. Medel som myndigheterna mottar i form av donationer och liknande anses tillfalla staten. För den fasta egendom som förvaltas av statliga myndigheter gäller F (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. I förordningen regleras formerna för försäljning av fast egendom som tillhör staten. Som huvudprincip gäller att det fordras regeringsbeslut för mer omfattande försäljningar. Inom vissa beloppsramar kan vissa angivna myndigheter själva fatta beslut om och genomföra försäljningar.

Myndigheternas bristande rättssubjektivitet har också sagts innebära att de inte utan regeringens tillstånd kan medverka i bolagsbildning eller annan samverkan i juridiskt bindande former utanför de angivna befogenheterna. I betänkandet "Former för statlig verksamhet" hävdas att det krävs riksdagsbeslut för att staten skall kunna medverka vid bildande av aktiebolag, om detta förutsätter att kontanta medel eller annan egendom tillskjuts och att de myndigheter som använt anslagsmedel för att bilda stiftelser utan stöd av riksdagsbehandling bör avveckla dessa.<sup>17</sup>

Om en myndighet använder redan anslagna medel och inom ramen för sina befogenheter bildar bolag eller medverkar vid stiftelsebildning, saknas klagörande rättslig reglering. Regeringen har uttalat att bolag under myndigheter inte bör förekomma och att statlig verksamhet inte bör bedrivas i stiftelser annat än i undantagsfall. Å andra sidan har regeringen också uttalat att universitet och högskolor skall äga rätt att äga bolag för forskning men att det då krävs regeringens medgivande i varje särskilt fall.<sup>18</sup> Även detta krav på medgivande är emellertid omtvistat.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> I SOU 1994:136, sid 150 not 1 påpekas dock att universiteten i Lund och Uppsala torde betraktas som självständiga rättssubjekt i ett avseende, nämligen då det gäller vissa fastighetsinnehav.

<sup>17</sup> SOU 1994:147, sid 97.

<sup>18</sup> SOU 1994:136, sid 155. Se även prop 1992/93:170, sid 198.

<sup>19</sup> SOU 1994:136, sid 155. Se även bet. 1992/93:UbU 15, sid 24.

### 1.3.5 Typer av myndigheter

#### 1.3.5.1 Centrala ämbetsverk och andra myndigheter

Förvaltningspolitiken har sedan början av 1990-talet inriktats på att minska den statliga förvaltningen.<sup>20</sup> Även om antalet myndigheter minskat något, finns på central nivå flera hundra myndigheter. Deras uppgifter skiftar liksom benämningarna. Det finns inte någon enhetlig terminologi för myndighetsnamnen.

Myndighetssfären kan delas upp i centrala ämbetsverk, affärsverk och andra förvaltningsorgan.<sup>21</sup> Av dessa tre typer har affärsverken det största måttet av ekonomisk frihet.

Av förvaltningsmyndigheterna utgör c:a 70 st. centrala ämbetsverk Affärsverkens antal har minskat genom de senaste årens bolagiseringar och idag återstår bara fyra. Övriga centrala statliga förvaltningsorgan representerar en rik flora av nämnder, råd, institut, anstalter, delegationer, beredningar etc. med uppgifter av många olika slag. Det är i dag inte alltid möjligt att redan av namnet sluta sig till att man har att göra med en myndighet.

Med de centrala ämbetsverken avses vanligen myndigheter direkt underställda regeringen med ett rikstäckande verksamhetsområde.<sup>22</sup> I begreppet ingår dock inte utbildningsanstalter, museer och forskningsinrättningar som visserligen normalt har hela landet som uppdragsområde men som ändå inte faller inom ramen för vad som utgör centrala ämbetsverk.

#### 1.3.5.2 Uppdragsmyndigheter

Stora delar av förvaltningsmyndigheternas verksamhet bedrivs som uppdragsverksamhet, dvs. verksamheten finansieras inte genom anslag i statsbudgeten utan genom myndighetens egna taxor och avgifter. Ur detta förhållande har utvecklats en myndighetstyp som får sägas ligga mellan affärsverket och den rena anslagsmyndigheten. Läkemedelsverket är ett exempel på en sådan renodlad uppdragsmyndighet. Hos andra förvaltningsmyndigheter är verksamhe-

---

<sup>20</sup> Petersson/Söderlind, sid 68.

<sup>21</sup> Petersson/Söderlind, sid 68 ff.

<sup>22</sup> Petersson/Söderlind, sid 68.

ten uppdelad i en anslagsfinansierad myndighetsdel och en avgiftsfinansierad uppdragsdel.

Mellan de renodlade anslagsmyndigheterna och affärsverken har alltså uppstått vad som får betecknas som en mellanform - uppdragsmyndigheten. Verksamhet bedriven i denna förvaltningsform finansieras inte via anslag utan via taxor och avgifter i verksamheten. Till skillnad från affärsverkens verksamhet redovisas uppdragsmyndigheternas intäkter och utgifter inom statsbudgeten. För uppdragsmyndigheternas del beslutas taxor och avgifter normalt av myndigheten själv, för att finansiera verksamhet, vars inriktning och innehåll regeringen i regleringsbrev beslutat om. När det gäller uppdragsmyndigheternas taxor och avgifter granskas kostnadsutvecklingen fortlöpande av RRV.

### 1.3.5.3 Affärsverk

Gemensamt för affärsverken är att de driver statlig affärsverksamhet i särskild form - affärsverksformen. Denna myndighetstyp har sitt ursprung i 1911 års budgetreform. Genom reformen förändrades redovisningsprinciperna för de verk som gavs ställning som affärsverk. Utmärkande för affärsverksformen var att verkens ekonomiska omslutning inte skulle redovisas över statsbudgeten. Redovisningen skulle istället ske enligt den s.k. affärsbokföringsprincipen som innebar att redovisningen endast skulle avse överskott resp underskott i verksamheten. Syftet med reformen var att skapa en lämpligare förvaltningsform för sådan verksamhet som staten skulle driva på affärsmässig grund. Den övergripande ekonomiska målsättningen för affärsverken är alltså att verken med egna intäkter skall täcka sina kostnader inklusive avskrivningar och dessutom lämna den avkastning staten kräver på det statskapital som disponeras.

Fem av de tidigare affärsverken har bolagiserats. Kvar i affärsverksform är bara SJ, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät. Tillsammans hade dessa 1995 drygt 20 000 anställda och svarade för 0,5 % av sysselsättningen i Sverige.<sup>23</sup> Den statliga företagsfären i övrigt svarar för 5 % av sysselsättningen.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Prop 1996/97:1, volym 1, sid 95.

<sup>24</sup> Källa enligt uppgift i finansplanen för 1997, sid 95. SCB:s nationalräkenskaper och centrala företagsregistret.

#### 1.3.5.4 Beslutsgrupper och övervakningskommittéer

Förutom den skiftande flora av privaträttsliga organ som behandlas senare finns skäl att i detta sammanhang ta upp en speciell myndighetstyp, nämligen de s.k. beslutsgrupperna och de till denna typ kopplade internationella organ som benämns övervakningskommittéer.

Återflödet i form av stöd och bidrag till Sverige från EU:s budget hanteras i princip av de svenska sektorsmyndigheterna inom respektive område. För den del av återflödet som kommer via de s.k. strukturfonderna har emellertid särskilda överenskommelser träffats som ställer krav på komplettering av förvaltningsorganisationen.

För genomförande av strukturfondprogrammen för målen 2, 5b och 6 har regeringen inrättat särskilda *beslutsgrupper*. En beslutsgrupp har till uppgift att inom ramen för ett samlat programdokument eller ett fastställt operativt program besluta om stöd för EU:s strukturfonder. Beslutsgruppernas ledamöter utses av regeringen som enligt Förordning (1995:1325) med instruktion för beslutsgrupper ska se till att det bland ledamöterna finns företrädare för kommunen, länsstyrelser, landsting och länsarbetsnämnder. Uppgiften att företräda regionen i en beslutsgrupp måste dock betraktas som ett statligt uppdrag, eftersom gällande statliga regler skall tillämpas när det gäller arvoden, resersättning och ersättning för mistade avlöningsförmåner i enlighet med statliga regler ur särskilda anslag under berörda länsstyrelser. Beslutsgruppen är alltså en statlig myndighet med en speciell sammansättning.

Enligt det regelverk för strukturfonderna som Europeiska gemenskapen antagit skall programmen också granskas av övervakningskommittéer som inrättas genom avtal mellan respektive medlemsstat och EU-kommissionen. En övervakningskommitté är därmed *inte någon statlig myndighet utan en internationell inrättning*, där den svenska regeringen utser de nationella ledamöterna inklusive ordföranden. Kommissionen och i förekommande fall Europeiska Investeringsbanken utser sina ledamöter. De nationella ledamöterna är i majoritet.

Övervakningskommittéernas verksamhet omfattar ansvar för uppföljning och utvärdering av genomförande av de program som finns inom respektive strukturfond. Det kan också gälla vissa förändringar av de enskilda programmen. Uppgifterna kan undantagsvis avse förvaltningsuppgifter som normalt är förbehållna svenska myndigheter. I enstaka fall kan det även gälla myndighetsutövning i form av ärendeprovning i fråga om större projekt. Enligt den propo-



sition som behandlar frågan om överlåtelse av förvaltningsuppgifter i detta avseende förutsätts överlåtelsen bara omfatta vad som framgår av ett samlat programdokument eller ett redan fastställt operativt program.<sup>25</sup>

Förvaltningsorganisationen kompletteras alltså med en ny typ av myndighet, beslutsgruppen och den till denna kopplade övervakningskommittén, som i vissa fall har förvaltningsuppgifter, som kan innefatta myndighetsutövning. Övervakningskommittéerna är ett slags internationella inrättningar som grundas på rådsförordningar och avtal mellan medlemsstaten och kommissionen.

## 1.4 Privaträttsliga organ utanför myndighetsorganisationen

### 1.4.1 Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild

Om nu det mesta av det som myndigheterna sysslar med utgör förvaltningsuppgifter, så innebär inte det att förvaltningsuppgifter bara utförs i myndighetsfären. Offentlig förvaltningsuppgift kan också överlätas på enskilda rättssubjekt. En inte obetydlig del av den offentliga verksamheten utförs av sådana enskilda rättssubjekt. Dessa kan vara offentligt ägda och kanske också bildade just för det ändamål som ligger i den aktuella förvaltningsuppgiften. Men det kan också vara fråga om förvaltningsuppgifter som överlåtits på andra, fristående och privatägda rättssubjekt eller om från början rent privata verksamheter som mer och mer dragits in i den offentliga förvaltningen, t.ex. genom statliga föreskrifter i samband med statsbidrag.

Företeelsen har grundlagsstöd i RF 11 kap 6 §:3 st där det föreskrivs att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ, samt att överlämnandet skall ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Till gruppen privaträttsliga organ med offentligrättsliga särdrag hör många av de statliga företagen, som har uppgifter i gränslandet mellan offentligt och privat. En annan stor grupp utgör de privaträttsliga organ som får olika former av statligt stöd för sin verk-

---

<sup>25</sup> Prop 1995/96:201, sid 6. Se även lag (1996:506) om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till en övervakningskommitté

samhet. Det kan då vara fråga om rena statsbidrag till uppgifter som det finns en politisk vilja att uppmuntra och stödja. Så är fallet inom t.ex. kultursektorn. Det kan också vara fråga om situationer då det allmänna tillsammans med en privaträttslig part driver och finansierar en verksamhet, t.ex. forskningsstiftelser i samverkan mellan högskola och näringsliv.

### 1.4.2 Gråzonsverksamhet

När offentliga förvaltningsuppgifter utförs av privaträttsliga organ uppstår ett obestämt gränsland mellan det offentliga och det privata. Uttrycket gråzonsverksamhet används ibland för att benämna denna brokiga samling av privaträttsliga subjekt med offentlighetsrättsliga uppgifter. För att kunna jämföra dessa skilda verksamheter med den normala myndighetsorganisationen kan sex kriterier användas.<sup>26</sup>

- Förekommer myndighetsutövning?
- Gäller offentlighetsprincipen?
- Har RRV rätt att granska verksamheten?
- Gäller FL i sin helhet, för vissa ärenden eller för en viss del?
- Kan besluten överklagas?
- Sker finansieringen helt eller delvis genom det allmänna?

När privaträttsliga organ med offentliga förvaltningsuppgifter prövas mot de angivna kriterierna framträder en splittrad bild. Det för rättsäkerheten avgörande kriteriet förutsebarhet är när det gäller dessa organ inte alltid uppfyllt, eftersom det många gånger först i efterhand klarläggs vilka regelverk som är tillämpliga.

Inom den grå zonen förekommer många olika grader av anknytning till myndighetsområdet. Verksamheterna är ytterst skiftande och behovet av kontroll och rättsäkerhetsgarantier kan variera.

Företeelsen förekommer i många länder. I Finland talas om "medelbar förvaltning". I engelskspråkig facklitteratur omnämns "indirect public administration". I Storbritannien förekommer fristå-

---

<sup>26</sup> Marcusson II, sid 291 f. I artikeln tas även ett sjunde kriterium upp, nämligen frågan om anställningen är statligt reglerad eller inte. Med nya LOA har rättsläget förändrats på denna punkt, varför det kriteriet nu utelämnats.

ende organ utanför förvaltningen, s.k. ”quasi non-governmental organizations” eller ”quangos”.<sup>27</sup>

### 1.4.3 Överlämnande av myndighetsutövning

Enligt RF 11 kap 6 § 3 st får alltså enskilda organ medges besluta om offentligrättsligt reglerade förmåner och förpliktelser bara om beslutanderätten delegerats med stöd av lag. För att ett sådant överlämnande skall anses giltigt måste krävas att den överlämnade uppgiften beskrivs på ett konkret sätt och att även uppgiftsmottagaren tydligt anges.

Som exempel på fall, då myndighetsutövning överlämnats till enskild brukar ofta nämnas besiktningsverksamheten hos Svensk Bilprovning AB och Advokatsamfundets disciplinära ingripanden mot advokater.<sup>28</sup> Andra enheter med verksamheter av denna typ är arbetslöshetskassorna och Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB).

De olika typer av överlämnande av myndighetsutövning som främst uppmärksamats enligt praxis efter grundlagens ikraftträdande har delats upp i fem olika grupper:

- Officiell provning
- Fördelning av offentliga medel
- Utseende av offentliga funktionärer
- Beslut om statligt reglerade tjänster
- Beslut om medlemskap och disciplinåtgärder i offentligrättsliga korporationer.

Sedan nya LOA trätt i kraft finns det skäl att se annorlunda punkten fyra, eftersom den statligt reglerade anställningen, t.ex. hos Svenska Institutet numera vilar på rent arbetsrättslig grund.

Även beslut om betyg och disciplinåtgärder anses ha karaktären av myndighetsutövning och överläts med stöd av skollagen till fristående skolor. Olika typer av tillståndsgivning kräver också lagstöd, t.ex. Nordiska museets provning av tillstånd till utförelse av kulturföremål.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> För en redovisning av diskussionen i olika länder, se *Indirect Public Administration in fourteen countries*.

<sup>28</sup> För en utförlig kartläggning av offentlig förvaltning i dessa former, se Marcusson I, sid 248 ff.

<sup>29</sup> Marcusson I, sid 177 f.

#### 1.4.4 Offentligrättsliga korporationer, anstalter och stiftelser

Ur offentligrättsligt perspektiv kan det vara berättigat att skilja mellan å ena sidan formellt privaträttsliga organ som reellt har en stark anknytning till den offentliga sektorn genom författningsbestämmelser om organisation och genom sitt enda uppdrag att sörja för offentliga förvaltningsuppgifter, och å andra sidan sedvanliga privaträttsliga organisationer som vid sidan av sin ordinarie verksamhet blivit anförtrodda offentliga förvaltningsuppgifter.<sup>30</sup> När man i den juridiska doktrinen urskilt särskilda offentligrättsliga subjekt vid sidan av stat, kommun och kyrka, har man brukat sortera dem i *korporationer, anstalter och stiftelser*.<sup>31</sup>

Dessa organs offentligrättsliga ställning kan komma till uttryck på olika sätt. Deras organisation kan vara bestämd genom speciell lagstiftning eller genom stadgar som är fastställda av regeringen. Det kan vara föreskrivet i lag eller författning att de skall finnas, varför de inte kan upplösas genom medlemsbeslut. Det kan också vara föreskrivet att organets beslut skall kunna överklagas hos statlig myndighet.<sup>32</sup>

De offentligrättsliga korporationerna kännetecknas av att de är sammanslutningar av medlemmar, fysiska eller juridiska personer.<sup>33</sup> De skiljer sig från andra föreningar genom att deras rättssubjektivitet grundas på ett offentligrättsligt erkännande av något slag. Ibland grundas det på att verksamheten är reglerad i lag - ibland har regeringen fastställt stadgar för organet. Till de offentligrättsliga korporationerna kan räknas Advokatsamfundet och arbetslöshetskassorna.

De offentligrättsliga anstalterna grundar också sin rättssubjektivitet på ett statligt erkännande i någon form. Det främsta exemplet på en offentligrättslig anstalt är kanske försäkringskassorna. Även akademier och bransch-forskningsinstitut omnämns ibland som anstalter. Riksbanken har tidigare omtalats som anstalt, men i RF framgår att den är en myndighet under riksdagen (RF 9:12).

Som självständiga offentligrättsliga stiftelser har tidigare omnämnts stiftelser med enskild huvudman men offentligrättsliga drag,

---

<sup>30</sup> Marcusson I, sid 254

<sup>31</sup> Marcusson I, sid 260.

<sup>32</sup> Strömberg I, sid 29

<sup>33</sup> Marcusson I, sid 261

t.ex. av regeringen fastställda stadgar. Musikaliska Akademin, Nordiska museet och Nobelstiftelsen kan räknas hit.

På senare år har dock t.ex. Strömberg tagit avstånd från den tidigare kategoriseringen och menat att de flesta av de sammanslutningar som tidigare hänförts till denna grupp numera måste betraktas som privaträttsliga subjekt, åt vilka förvaltningsuppgifter överlämnats enligt RF 11:6.<sup>34</sup> En annan möjlighet är att som i fallet med försäkringskassorna vidga myndighetsbegreppet. Eftersom det i dag inte finns särskilda rättsregler som anknyter just till dessa fristående offentlighetsrättsliga subjekt, blir det svårt att ge mening åt denna indelning. Oavsett om man hänför gruppen till en särskild kategori eller likställer den med de nedan behandlade privaträttsliga rättssubjekten, blir frågan om vilka slags förvaltningsuppgifter som utförs avgörande för olika rättsliga bedömningar.<sup>35</sup>

### 1.4.5 De statliga aktiebolagen

Till de statliga aktiebolagen brukar räknas bolag där staten innehar aktiemajoriteten. Särskilda rättsregler för sådana bolag saknas i stort sett i Sverige, och aktiebolagslagens regler är fullt ut tillämpliga.<sup>36</sup> För kommunala aktiebolag gäller dock enligt kommunallagen särskilda bestämmelser vid sidan av aktiebolagslagen (se kommunallagen 3:16-19). Sådana kommunala bolag, där kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande, skall enligt sekretesslagen tillämpa offentlighetsprincipen (SkrL 1:9).

Den statliga företagsfären är omfattande. Regeringens skrivelse till riksdagen 1995/96:20 med 1995 års redogörelse för företag med statligt ägande innehåller beskrivningar över 62 aktiebolag.<sup>37</sup> Också kvarvarande affärsverk ingår i redogörelsen. Omsättningen i de statliga företagen uppgick under år 1994 till c:a 230 miljarder kronor. Enligt samma källa uppgick antalet heltidstjänster 1994 i genomsnitt till 220.000.

Bland dessa företag och företagsgrupper finns såväl bolag vars verksamhet utgör renodlad konkurrensutsatt näringsverksamhet som företag som delvis sysslar med förvaltningsuppgifter.

En grupp av de statliga bolagen bedriver monopolverksamhet. Hit hör Systembolaget AB och AB Tiptjänst. En annan grupp har

---

<sup>34</sup> Strömberg I, sid 29

<sup>35</sup> Marcusson I, sid 262 f.

<sup>36</sup> Marcusson I, sid 252.

<sup>37</sup> Regeringens skrivelse 1995/96:20.

myndighetsutövande uppgifter. Till den senare gruppen hör AB Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget AB. Därutöver finns en grupp företag som är beroende av statligt stöd för sin verksamhet, t.ex. Kungliga Teatern AB och Kungliga Dramatiska Teatern AB.

#### 1.4.6 Föreningar med offentligrättsliga uppgifter

Offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas även till föreningar. Exempel på ekonomiska föreningar med offentliga förvaltningsuppgifter fanns tidigare på jordbrukets och fiskets områden i form av s.k. regleringsföreningar. Dessa hade till uppgift att fördela bidrag och stöd i marknadsreglerande syfte.<sup>38</sup> Exempel på ideella föreningar med offentliga förvaltningsuppgifter är Svenska språknämnden som är en sluten ideell förening med 20 medlemmar,<sup>39</sup> och Tekniska Nomenklaturcentralen TNC, som är en öppen ideell förening.<sup>40</sup>

I prop 1995/96:61, (Former för statlig verksamhet) förordades att aktiebolagsformen eller formen ideell förening används för de fall staten avser att samverka med annan part i verksamhet som fortlöpande är beroende av statligt stöd. Ett exempel där uttalandena i propositionen fått genomslag är i de förslag som läggs fram i prop 1995/96:99 om hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut SPRI:s fortsatta verksamhet. Med motiveringen att det finns skäl att ge verksamheten vid SPRI (tidigare en stiftelse) en tydlig självständig ställning och med hänvisning till att det torde finnas intresse för uppgiften hos en större krets föreslås att staten tillsammans med Landstingsförbundet bildar en ideell förening, där styrning och kontroll kan anpassas efter verksamhetens innehåll.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område, upphävd 1995-01-01 genom SFS 1994:1709 och lag 1967:340 om prisreglering på jordbrukets område upphävd 1991-07-01 genom SFS 1990:615.

<sup>39</sup> Klassificeringen sluten ideell förening har gjorts i SOU 1995:93 med utgångspunkt från att en skillnad mellan ideell förening och enkelt bolag ligger i att en organisation anses ha föreningskaraktär om antalet medlemmar kan fluktuera medan ett bolag normalt anses föreligga om det krävs en ändring av den inbördes regleringen för att nya medlemmar skall kunna tillkomma.

<sup>40</sup> I SOU 1995:93, sid 83 föreslås att dess föreningar skall slås samman och bilda en ny ideell förening.

<sup>41</sup> Prop 1995/96:99, sid 5.

### 1.4.7 Stiftelser

Bland privaträttsliga organ med förvaltningsuppgifter utgör stiftelserna en någorlunda avgränsad och relativt stor grupp. De kan delas in i *stiftelser som står under statlig kontroll* i den mening att de har av staten fastställda stadgar och *offentliga stiftelser*, som bildats av stat eller kommun, eventuellt tillsammans med annan.

Exempel på stiftelser som inte tillhör den statliga verksamheten men som ändå är styrda av statliga regleringar är Nobelstiftelsen och Musikaliska akademien. Därutöver finns en stor grupp offentliga stiftelser som fortlöpande är beroende av statligt stöd, t.ex. Svenska institutet. För närvarande pågår ett avvecklingsarbete avseende sådana stiftelser som för sin existens är beroende av årliga anslag.

När det gäller dessa anslagsfinansierade stiftelser, kan konstateras att den nya stiftelselagen (1994:1220) inte medger bildande av nya sådana stiftelser. Befintliga anslagsfinansierade stiftelser kan dock leva kvar med stöd av den nya lagens övergångsbestämmelser.<sup>42</sup> De s.k. anslagsstiftelserna, som varit särskilt vanliga inom kultursektorn, har lämnats utanför den nya lagstiftningen. Detta kan bero på att verksamhetsformerna aktiebolag och ideell förening anses kunna fylla de behov av privaträttsliga former som kan finnas för denna typ av verksamhet. Vid behandlingen av prop 1995/96:61 uttalade dock lagutskottet, särskilt med hänvisning till de offentligt bildade stiftelserna, att det kan komma att krävas en ny rättslig form vid sidan av aktiebolaget och föreningen för att helt tillfredsställa behovet av rättslig reglering för de skilda slag av verksamheter som är beroende av fortlöpande statligt stöd.<sup>43</sup> Stiftelser som är bildade av offentliga rättssubjekt och stiftelser som står under förvaltning av statlig myndighet står endast under begränsad tillsyn.<sup>44</sup>

## 1.5 Avslutande synpunkter

Regeringsformens enkla och klara tudelning mellan myndigheter och enskilda håller inte för en konfrontation med verklighetens beskrivning av den offentliga förvaltningens skiftande verksamhetsformer. En ganska svåröverskådlig mångfald av verksamheter mellan myndigheter och enskilda breder ut sig. Osäkerheten om olika

---

<sup>42</sup> Se närmare Hemström, sid 22 f.

<sup>43</sup> 1995/96:LU7, sid 9 f.

<sup>44</sup> Jfr Stiftelselagen 9:10 första st.

organs rättsliga status har ibland historiska orsaker, och det kan också finnas skäl för att behålla möjligheten till variationer. En närmare diskussion om dessa ställningstaganden förs i det avslutande kapitlet av rapporten. Men redan nu kan sägas att man inför nya val av verksamhetsformer bör eftersträva klara ställningstaganden med avseende på den valda verksamhetsformens offentligrättsliga status. Om något annat än myndighetsformen väljs för en viss verksamhet, bör också följa en bedömning av de rättsliga konsekvenser som följer. Denna fråga behandlas i avsnitt 3. Vi skall nu först studera hur verksamhetsförändringar under senare tid genomförts.



## 2 Förändringar i verksamhetsform

### 2.1 Förvaltningspolitiska utvecklingstendenser

Under en följd av år har myndigheter och affärsverk i en del fall givits förutsättningar som typiskt sett gäller för aktiebolag. I syfte att begränsa statens kostnader och för att främja förändringsbenägenhet och effektivitet har många myndigheter och affärsverk haft att eftersträva ekonomisk lönsamhet i delar av sin verksamhet.

De negativa bieffekterna av att driva författningsreglerad verksamhet tillsammans med affärsverksamhet har emellertid uppmärksamats under 90-talet. I en utredning om SMHI:s verksamhetsform behandlas synen på verksamhetsform för offentlig affärsverksamhet.<sup>45</sup> Där pekas bl.a. på risken för att det uppstår oklarheter beträffande en myndighets uppgift, när författningsreglerad verksamhet bedrivs tillsammans med affärsverksamhet. Under sådana omständigheter kan en myndighet lätt komma att ta risker utanför sina befogenheter. I vissa fall kan en myndighets blotta närvaro på en marknad också riskera att snedvrیدا konkurrensen. Den strävan som nu finns att renodla verksamhetsformerna för det offentliga åtagandet bör ses mot denna bakgrund.

Renodling av verksamhetsformerna har drivits av regeringar av olika politisk färg. I 1991 års budgetproposition uttalades att ren konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform.<sup>46</sup> Istället bör bolagsformen övervägas för sådan verksamhet. Regeringen sade också att det vid sådana överväganden alltid bör prövas om verksamheten över huvud taget bör bedrivas i statlig regi.

Den regering som tillträdde 1991 hade en tydlig strategi att både bolagisera och privatisera konkurrensutsatt myndighetsverksamhet. I budgetpropositionen 1992 sades bland annat att det alltid skall prövas om verksamheten är en statlig angelägenhet, innan styrningen av en verksamhet läggs fast.<sup>47</sup> Vidare sades att myndighetsfor-

---

<sup>45</sup> SOU 1995:99.

<sup>46</sup> Prop 1990/91:100, bil. 2, sid 32.

<sup>47</sup> Prop 1991/92:100, bil. 1, sid 40-41.

men borde tillämpas för statlig verksamhet samt att konkurrensut-satt verksamhet inte borde bedrivas i myndighetsform, om inte sär-skilda skäl talade för det. I normalfallet borde konkurrensut-satt verksamhet inte bedrivas av staten. Men om så ändå måste bli fallet borde det i så fall ske i bolagsform.

Denna budgetproposition föregicks av prop 1991/92:69, som be-handlade förslag till privatisering av 35 statligt ägda företag. Därut-över fick den då sittande regeringen bemyndigande att privatisera ytterligare ett företag. Av dessa sammanlagt 36 företag har 20 helt eller delvis sålts eller överförts till annan ägare under perioden 1992-94. Några mindre företag har avvecklats. Av de 16 företag som förvaltades under Näringsdepartementet har följande sålts eller delvis överförts till annan ägare under perioden 1992-94.

|   |                               |
|---|-------------------------------|
| Assi Domän AB<br>(Tidigare ASSI, Domän och Ncb) | SSPA Maritime Consulting AB   |
| Celsius Industrier AB                           | Sveriges Geologiska AB (SGAB) |
| Cementa AB                                      | Blekingen AB                  |
| Pharmacia AB (tidigare Procordia)               | Rödskallen AB                 |
| OK Petroleum AB                                 | Sorbinvest AB                 |
| SEMKO AB  | Troponorinvest AB             |
| SSAB Svenskt Stål AB                            |                               |

I 1993 års budgetproposition presenterades följande generella kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas vara aktuell för ombildning till aktiebolag:<sup>48</sup>

- verksamheten är av betydande omfattning,
- den styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål,
- den bedrivs under fungerande konkurrensvillkor,
- den har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel,
- den innefattar inte myndighetsutövning.

I 1995 års budgetproposition understryks behovet av en fortgå-ende renodling för det offentliga åtagandet liksom behovet av att återkommande pröva vilken verksamhetsform som är lämpligast.

<sup>48</sup> Prop 1992/93:100, bil. 1, sid 92-93.

Vidare sägs att myndighetsutövning och affärsverksamhet bör hållas åtskilda.<sup>49</sup>

## 2.2 Typer av förändringar

I 1997 års budgetproposition beskrivs tre huvudlinjer i förändringsmönstret inom statsförvaltningen. Som en huvudlinje beskrivs affärsverksamhetens bolagisering och tendensen att byta verksamhetsform från myndighet till bolag också för statlig verksamhet utanför affärsverkssfären. En annan huvudlinje går ut på att skilja statens funktioner för förvaltning och rättskipning från varandra genom att utöka förvaltningsdomstolarnas uppgifter. Som den tredje huvudlinjen beskrivs tendensen att inom förvaltningsmyndigheternas kärnverksamhet inrikta verksamheten på kollektiva tjänster och myndighetsutövning. För förvaltningsmyndigheternas kärnverksamhet slås ännu en gång fast att myndighetsformen bör tillämpas.<sup>50</sup>

Den förändringslinje som går ut på att skilja funktionerna för förvaltning från dem för rättskipning kommer inte att beröras här. De två andra däremot kommer nedan att behandlas något mer utförligt.

### 2.2.1 Bolagisering av affärsverken

Den mest framträdande formförändringarna ligger i bolagiseringen av affärsverken. Under loppet av fyra år har fem av åtta affärsverk överförts till aktiebolagsform. Under 1991 omvandlades Affärsverket FFV till aktiebolag genom att överföring till Celsius-koncernen. Domänverket och Statens Vattenfallsverk blev aktiebolag 1992 och Televerket 1993. Postverket slutligen övergick i bolagsform under 1994. Förändringarna har berört närmare 100 000 statsanställda.<sup>51</sup>

När riksdagen under våren 1991 beslutade att affärsverken skulle inriktas mot en omvandling till aktiebolag, anfördes som främsta argument för denna utveckling att affärsverken som förvaltare av viktiga delar av samhällets infrastruktur kommit att arbeta på alltmer internationaliserade marknader med ökade inslag av konkurrens, varför utveckling och förnyelse krävdes av affärsverken. Det konstaterades att statens affärsverksamhet behövde ges en så-

---

<sup>49</sup> Prop 1994/95:100, bil. 1, sid 73.

<sup>50</sup> Prop 1996/97:1, sid 98.

<sup>51</sup> Prop 1996/97:1, vol I sid 97.

dan organisationsform att ägarrollen kan utövas ändamålsenligt och effektivt.

Andra argument för affärsverkens bolagisering som anförts senare har varit behoven av att skapa likvärdiga konkurrensvillkor och bättre möjligheter för en mer affärsmässig drift. De friare formerna för lönesättning och personalrekrytering har också förutsatts kunna skapa bättre möjligheter att få kompetent personal. I aktiebolagsformen får styrelsen för verksamheten också ett mer direkt ansvar för investeringarna och dess finansiering - vilket i sin tur skapar förutsättningar för mer företagsmässiga beslut.

Mot bolagiseringarna har framförts argument om att affärsverken inte enbart haft kommersiella uppgifter utan också viktiga samhällsuppgifter. Verksamheternas stora allmänna intresse för samhället framfördes som skäl att behålla myndighetsformen med inflytande från riksdag och regering och insyn för allmänheten.

Internationaliseringen på vissa marknader, exempelvis på teleområdet, har i vissa sammanhang förts fram som argument för att också svenska staten bör använda sig av en internationellt välkänd företagsform som aktiebolagsformen.<sup>52</sup> Andra motiv som behovet av att renodla roller och effektivisera beslutsfattandet har också framförts.<sup>53</sup> Också möjlighet att samäga i konsortier och allianser har förts fram som argument för bolagisering.<sup>54</sup>

I anslutning till att affärsverkens affärsverksamhet bolagiserades tillskapades också nya myndigheter för de förvaltningsuppgifter som inte ansågs kunna följa med över i den nya verksamhetsformen. Vid bildandet av Vattenfall AB 1992 avskildes t.ex. det svenska stomkraftnätet som fördes till ett nytt affärsverk - Svenska kraftnät.

## 2.2.2 Uppdragsmyndigheternas verksamhet renodlas

De taxe- och avgiftsfinansierade delarna av inom enskilda myndigheter, dvs. uppdragsverksamheten, har också särskiljts i en del fall.

Som exempel på myndigheter med produktion av efterfrågestyrda varor och tjänster som drivs i myndighetsform kan nämnas Flygtekniska försvarsanstalten, Läkemedelsverket, Patent- och registreringsverket, Styrelsen för teknisk ackreditering och Sveriges

---

<sup>52</sup> Prop 1992/93:200, sid 273.

<sup>53</sup> Prop 1990/91:87, En näringspolitik för tillväxt, sid 135.

<sup>54</sup> Prop 1992/93:200, sid 271 f.

meteorologiska och hydrologiska institut. Av dessa är Flygtekniska försvarsanstalten, Läkemiddelsverket, PRV, Styrelsen för Teknisk ackreditering och SMHI kvar i myndighetsform, trots att verksamheten vid dessa myndigheter har många affärsmässiga inslag.

När det gäller SMHI:s verksamhetsform presenterades i SOU 1995:99 en ingående analys av förutsättningarna för bolagisering. Utredaren konstaterade att alternativen att bolagisera hela SMHI respektive att ombilda SMHI till affärsverk enligt hans mening var olämpliga.<sup>55</sup> Han förordar i utredningen att SMHI:s verksamhet tills vidare hålls samman i myndighetsform men att myndighetsrollen skall renodlas och att myndighetsverksamhetens direkta beroende av affärsverksamheten bryts. Tanken bakom detta är att myndighetens uppdragsverksamhet, inte dess affärsverksamhet, bör lämna bidrag till infrastrukturen. Statsmakterna bör istället formulera avkastningskrav på affärsverksamheten. Genom en bibehållen myndighetsform tänks styrningen av en blandad myndighets-, uppdrags- och affärsverksamhet kunna renodlas.

### **2.2.3 Bolagisering av serviceverksamhet inom den offentliga sektorn**

Ett antal myndigheter med uppdragsverksamhet med affärsmässiga inslag har dock bolagiserats. De rena myndighetsuppgifterna har blivit kvar i myndighetsform. Här finns flera exempel.<sup>56</sup> Statens bakteriologiska laboratorier (SBL), Statens maskinprovningar (SMP) och Statens provningsanstalt (SP) har delats och bolagiserats på detta sätt.

AmuGruppen AB blev aktiebolag den 1 juli 1993. Innan dess bedrevs verksamheten av en s.k. uppdragsmyndighet. AmuGruppen AB säljer utbildning, kompetensutveckling och konsulttjänster till Arbetsmarknadsverket, företag, kommuner och landsting samt försäkringskassorna. Målet är att åstadkomma ny sysselsättning för personer som är arbetslösa eller riskerar att bli det. Ett annat exempel på ett företag som ingår bland de statliga företagen och som har en verksamhet som väl kan definieras som en offentlig förvaltningsuppgift är Sveriges Provnings och Forskningsinstitut AB - SP. SP är landets centrala institution för teknisk utvärdering, provning, certifiering, mätteknik och forskning inom det angivna verksamhetsområdet. I koncernen ingår också dotterbolaget Svenskt Byggod-

---

<sup>55</sup> SOU 1995:99, sid 14.

kännande AB (SITAC) som utfärdar nationella och europeiska typgodkännanden av bygg- och anläggningsprodukter samt certifierar personer för olika uppgifter inom det nya systemet för kvalitetskontroll i byggandet.

Riksdagen har godkänt de riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen som redovisades i prop 1991/92:44.<sup>57</sup> Genom behandlingen av prop 1992/93:37 om ny organisation för förvaltningen av statens fastigheter och lokaler har riksdagen därefter godkänt bildandet av de två fastighetskoncernerna Vasakronan Holding AB och Statliga Akademiska hus AB. Av den sistnämnda propositionen framgår att ett av syftena med bolagiseringarna var att "på ett bättre sätt klara ut" styrelsen och den verkställande ledningens ansvar för fastighetsförvaltningen än vad som antogs vara möjligt inom myndighetsformen.<sup>58</sup> I den tidigare propositionen motiverades bolagiseringen med en strävan att åstadkomma en marknadsstyrd inriktning av verksamheten, en flexiblare hantering av det statliga fastighetsinnehavet och därmed en för staten effektivare fastighetsförvaltning.<sup>59</sup>

I anslutning till att merparten av statens fastighetsbestånd överfördes till de två fastighetskoncernerna bildades också två myndigheter. Den ena, en stabs- och servicemyndighet, fick i uppgift att fungera som stöd till regeringen och myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor. Den andra fick i uppgift att förvalta de fastigheter - t ex utrikesfastigheter, slott och museer - som inte ansågs lämpa sig för att förvaltas i bolagsform.

#### 2.2.4 Bolagsform för samverkan med andra

Aktiebolaget används också när staten i ny verksamhet vill finna en form för att samverka med andra parter. Här finns ett exempel i prop 1994/95:78, "Ett Sverigehus i S:t Petersburg". Genom en överenskommelse mellan den svenska regeringen och S:t Petersburg stad bildades ett ryskt bolag - A/O Dom Shvetsii - med syfte att förvalta fastigheter i S:t Petersburg för etablering av ett Sverigehus med officiella, kulturella och kommersiella funktioner. Ambitionen har här varit att projektet skall genomföras med kommersiella villkor och med en långsiktig egen finansiell bärkraft. Statens ägarandel vid bildandet uppgick till 36 % och de resterande delarna ägdes vid

---

<sup>57</sup> Bet 1991/92:FU8, rskr 1991/92:107

<sup>58</sup> Prop 1992/93:37, sid 5.

<sup>59</sup> Prop 1991/92:44, sid 13.

bildandet av Skanska International Building AB (49 %) och S:t Petersburg stad (15%). Till aktiekapital har staten tillskjutit 13 miljoner kr och i kapitaltillskott ytterligare 7,2 miljoner. För att projektet skall kunna genomföras förutsattes även en statlig garanti för bolaget inom en ram på 100 miljoner kr.

### **2.2.5 Bolagiserade stiftelser**

Under 1990-talet har ett par stora statligt bildade stiftelser har överförts i aktiebolagsform. De regionala utvecklingsfonderna bolagiserades 1993/94 genom bildande av staten helägda ALMI-koncernen med de delägda regionala dotterbolag som ingick i koncernen. Ett annat exempel är Stiftelsen Samhall som 1992 omvandlades till ett av staten helägt aktiebolag med ett antal regionala dotterbolag.

Som beskrivits i avsnitt 1.4.6 har i och med den nya stiftelselagen de s.k. anslagsstiftelserna inte befunnits vara någon lämplig form för nybildning.

### **2.2.6 Bolagisering som en form för avveckling av ägande**

Bolagsformen ger flexibilitet i fråga om förändringar i ägande. Ett exempel på en bolagiserad myndighet där det statliga ägandet avvecklats kort efter bolagiseringen finns i SIPU - Statens institut för personalutveckling.

Exempel på ett strategiskt samhällsintresse som från att ha företräts av ett helägt statligt bolag övergått till privat aktieäggande är SAKAB, som numera ägs av WMI Sellbergs.

### **2.2.7 Stiftelsebildningar**

Även om stiftelsebildningar för den offentliga verksamheten som ovan konstaterats inte kan väntas representera någon stark trend numera, finns ändå exempel under 1990-talet på nybildade stiftelser. Dels har stiftelseformen använts för de omdiskuterade forskningsstiftelserna och dels som form för två högskolor.

Under perioden 1993-94 överfördes 18 miljarder kronor av löntagarfondsmedel till elva olika forskningsstiftelser. Först bildades två forskningsstiftelser - en för miljöstrategisk forskning och en för strategisk forskning. Därefter ombildades Chalmers Tekniska högskola och högskolan i Jönköping till stiftelser. Ytterligare forskningsstiftelser som bildades av löntagarfondsmedlen under denna

period är KK-stiftelsen, som stödjer kunskap och kompetensutveckling, Östersjöstiftelsen, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Vårdalstiftelsen, som stödjer forskning på vård- och allergiområdet, Stiftelsen Innovationscentrum, Stiftelsen framtidens kultur samt Stiftelsen för internationella institutet för industriell miljöekonomi.

### 2.2.8 Bildande av föreningar

SPRI - Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut - är ett exempel på en av staten och Landstingsförbundet anslagsfinansierad verksamhet i stiftelseform som genom riksdagens behandling av prop 1995/96:99 ombildats till en ideell förening.

I samband med riksdagsbehandlingen av den generella frågan påpekades från lagutskottets sida att användningen av formen ideell förening kan bli problematisk. Utskottet pekar därvid särskilt på att det är viktigt att se till att den ideella förening som skapas har tillräckliga drag av ideell förening för att en sådan skall anses föreligga i juridisk mening. Utskottet säger sig "för sin del inte kunna utesluta att det slag av anpassningar som i det syftet måste göras kan innebära att den ideella föreningen inte blir en så användbar verksamhetsform för anslagsberoende verksamheter som regeringen förutsatt vid utformningen av propositionens förslag" om SPRI:s fortsatta verksamhet. Här åsyftas bl.a. kravet att en ideell förening förutsätts kunna ta in nya medlemmar utan att det grundläggande fördraget förändras.<sup>60</sup>

### 2.2.9 Avslutande synpunkter

Trots att valet av verksamhetsform tycks ha tilldragit sig större förvaltningspolitiskt intresse under den här studerade perioden än tidigare, kan utvecklingen ändå inte anses entydig. De grundläggande frågorna om verksamhetsformernas rättsliga betydelse har knappast diskuterats med sikte på en bedömning av den offentliga förvaltningen i stort. Målsättningen att vid sidan av myndighetsformen endast använda aktiebolag och ideella föreningar kan dessutom ifrågasättas rent principiellt. Dessa frågor behandlas i avsnitt 4.

---

<sup>60</sup> 1995/96:LU7, sid 9 f. Se även ovan avsnitt 1.4.6.



## 3 Rättsliga konsekvenser av verksamhetsformen

### 3.1 Inledning

Regeringsformen och stora delar av den offentligrättsliga lagstiftningen i övrigt utgår från ett organisatoriskt synsätt. Det offentligrättsliga regelverket utgår från att offentlig verksamhet bedrivs i myndighetsform. Lagstiftaren har därför genom funktionellt bestämda utvidgningar av regelverket sökt tillgodose krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll över enskilda organ som utför förvaltningsuppgifter. Framför allt har detta skett med hjälp av det funktionella begreppet myndighetsutövning. När det gäller tillsyn och revision har regelverkens tillämpningsområde i vissa fall utsträckt ytterligare - och kan därmed omfatta även andra förvaltningsuppgifter än myndighetsutövning.

Det följande avsnittet syftar till att mer detaljerat belysa skillnaden mellan myndighetsformen och de privaträttsliga formerna för offentlig förvaltning, när det gäller möjligheten att delegera normgivning, handläggningsregler, offentlighetsprincipens tillämpning, rätten att överklaga, bestämmelserna för tillsyn och kontroll, personalens ställning och formerna för styrning.

### 3.2 Normgivningsmakten

Regeringsformen skiljer mellan normgivning och beslutsfattande i enskilda fall. En formell definition av offentligrättslig normgivning utgår från att normgivning som sker genom offentliga organ omfattas av 8 kap RF, medan ett materiellt kriterium på offentlig normgivning är dess karaktär av ensidigt diktat. Privaträttsliga normer däremot kännetecknas av att de grundas på frivilligt ingångna avtal.<sup>61</sup>

Enligt de regler som ges i RF 8:7-12 och RF 13:6 kan normgivningsmakten delegeras till regeringen som i sin tur kan delegera rätten att meddela föreskrifter till förvaltningsmyndighet eller till kommun (subdelegation). Däremot kan normgivningsmakten inte delegeras till privaträttsliga organ. Detta innebär att enskilda organ

---

<sup>61</sup> Strömberg II, sid 27 f.

som utför förvaltningsuppgifter inte själva kan utfärda sådana detaljregler för sin verksamhet som innefattar offentlig normgivning. Det kan ibland vara svårt att, när offentlig förvaltning utförs av enskilda, avgöra var gränsen går mellan interna föreskrifter, som i dessa fall får uppfattas som privaträttsliga, och externa föreskrifter som riktar sig till enskilda utanför organisationen och skulle kunna ses som offentligrättslig normgivning.

### 3.3 Förvaltningslagens tillämplighet

Av 1 § förvaltningslagen (FL) framgår att lagen gäller för förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden.

En rättslig konsekvens av att förvaltningsuppgifter utförs utanför myndighets sfären är alltså att förvaltningslagen inte är tillämplig - med ett undantag. I förarbetena till förvaltningslagen jämföras försäkringskassorna med myndigheter. För försäkringskassornas del övervägs för närvarande en förändring av verksamhetsformen - från offentligrättslig anstalt till ren myndighet.<sup>62</sup>

För de enskilda som utför förvaltningsuppgifter krävs alltså särregleringar, om de intressen som förvaltningslagen avser att skydda ska tillgodoses. Några olika typlösningar används på detta område.<sup>63</sup>

För vissa enskilda organ anges i särskild lagstiftning att FL är tillämplig i sin helhet, vid handläggning av viss ärendetyp. Så är t.ex. fallet för Radiotjänst i Kiruna AB. Det sägs i 14 § lagen (1989:41) om TV-avgift att förvaltningslagen skall tillämpas när bolaget handlägger ärenden enligt den aktuella lagstiftningen.

En annan modell är att göra vissa enstaka regler i FL tillämpliga genom särskild lagstiftning för det enskilda organet. Så är fallet för de riksprovplatser som är bolag eller annan juridisk person. I 23 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll föreskrivs att 23-25 §§ i förvaltningslagen skall tillämpas i fråga om de beslut avseende angivna typer av myndighetsutövning som delegerats till de enskilda organen som omfattas av lagen.

En tredje modell är att förvaltningslagens regler för överklagande skrivs in i den särskilda lagstiftningen som gäller för det aktuella organet. Så är t.ex. fallet när det gäller arbetslöshetskassorna. I

---

<sup>62</sup> SOU 1996:64.

<sup>63</sup> Marcusson I, sid 392.

lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring har förvaltningslagens regler för handläggning av omprövning av beslut, rättelse av skrivfel och överklagande i övrigt förts in i lagtexten. Denna tredje modell skall dock inte sammanblandas med den generella reglering av överklagande av enskilda organs beslut som behandlats nedan under avsnittet om rätten att överklaga.

Slutligen förekommer en modell där särskilda förfaranderegler direkt skrivs in i lagstiftning för ett enskilt organ. Det kan då gälla t. ex. kommunikationsprincipen, regler för jäv, öppettider och protokollföring.

Särregleringar av detta slag kan göra det svårt att orientera sig om vilka regler som gäller för ett enskilt organs handläggning av förvaltningsuppgifter. Inom denna sektor skiftar verksamhetens art i mycket stor omfattning. De enskilda organen lever också under sina respektive associationsrättsliga regleringar. Enligt Hellners/Malmquist lämpar sig många av FL:s regler inte heller för tillämpning hos sådana organ jämsides med de civilrättsliga regleringar som gäller för deras verksamhet.<sup>64</sup> Å andra sidan framstår det som otillfredsställande att det i vissa fall är oklart i vilken utsträckning förvaltningslagen skall tillämpas, t.ex. när arbetslöshetskassorna utför myndighetsutövning.

Hur skall man då bedöma de fall då ingen särskild reglering finns eller då sådan reglering bara omfattar enstaka förfaranderegler? Bestämd lösning saknas.<sup>65</sup> I avvaktan på en sådan kan givetvis domstolarna i angelägna fall skapa en lämplig praxis genom hänvisningar till att förvaltningslagen bör tillämpas analogt.<sup>66</sup> JO har dock uttalat att förvaltningslagen inte gäller för a-kassorna och har granskat handläggningen i myndighetsutövningsärenden endast utifrån de regler som fastställts i lagen om arbetslöshetsförsäkring och i arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter.<sup>67</sup>

### 3.4 Offentlighetsprincipen

När ett organ är definierat som myndighet är offentlighetsprincipen, som den regleras i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, tillämplig.

---

<sup>64</sup>Hellners/Malmquist, sid 43.

<sup>65</sup> Marcusson I, sid 396.

<sup>66</sup> Jfr Marcusson I, sid 396, där andra lösningar diskuteras.

<sup>67</sup> Se senast JO:s beslut den 6 december 1996, dnr 1511-199

Offentlighetsprincipen kommer bl.a. till uttryck i att vem som helst enligt tryckfrihetsförordningen har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheterna och som inte omfattas av sekretess. Offentlighetsprincipen innebär också att anställda hos statliga och kommunala myndigheter är tillförsäkrade yttrandefrihet - om inte sekretesslagen föreskriver tystnadsplikt. Dessutom har de som är anställda hos en förvaltningsmyndighet meddelarfrihet - dvs. rätt att skaffa fram uppgifter och lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem. Meddelarfriheten begränsas dock av vissa i sekretesslagen uppräknade tystnadsplikter. Med meddelarfriheten följer också meddelarskyddet - d v s rätten för dem som har meddelarfrihet att också lämna uppgifter anonymt. Med rätten till anonymitet följer slutligen ett förbud för myndigheter att efterforska vem som lämnat viss uppgift.

Tanken på att utsträcka offentlighetsprincipen också till andra organ än myndigheter har aktualiserats vid flera tillfällen. Senast diskuterades frågan i prop 1986/87:151 mot bakgrund av de förslag som lagts i betänkandet Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet.<sup>68</sup> Mot en mer utsträckt tillämpning av offentlighetsprincipen anfördes av DepC att ett stort behov av sekretess ibland kan leda till att offentlighetsprincipen kan bli utan betydelse. Som exempel nämndes de verksamheter där staten genom enskilda organ bedriver affärsverksamhet i konkurrens med andra privata företag. Ett annat skäl mot offentlighet uppgavs vara ett pågående reformarbete avseende ett visst angivet organ. Slutligen påpekades att det för myndigheterna finns ett regelsystem som bildar den rättsliga bakgrunden för offentlighetsprincipens tillämpning genom de regler som finns om arkivvård, ärendehandläggning ansvar och tillsyn. Enligt DepC måste man tveka inför att bygga upp motsvarande regelsystem för enskilda rättssubjekt.<sup>69</sup>

Lagstiftaren stannade för en lösning som innebär att offentlighetsprincipen inte tillämpas utanför myndigheternas krets om det inte finns ett särskilt stadgande som innebär att principen skall tillämpas för hela eller delar av verksamheten hos organet ifråga. Lagtekniskt har detta lösts så att SekrL 1:8 innehåller en hänvisning till en bilaga, där de privaträttsliga organ för vilka offentlighetsprin-

---

<sup>68</sup> SOU 1983:61

<sup>69</sup> Prop 1986/87:151

cipen skall tillämpas räknas upp.<sup>70</sup> Där anges också om offentlighetsprincipen skall tillämpas för hela eller delar av verksamheten. I bilagan återfinns t ex AB Svensk Bilprovning, där offentlighetsprincipen skall tillämpas för den obligatoriska kontrollverksamheten, och Handelshögskolan i Stockholm avseende statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander.

Utgångspunkten för regleringen är att offentlighetsprincipen skall gälla i alla allmänna angelägenheter, oavsett om det är myndigheter eller enskilda som driver verksamheten. Av regleringens förarbeten framgår även att varken begreppet förvaltningsuppgift eller begreppet myndighetsutövning är tillräckligt klart bestämt för att kunna användas som grund för en generell regel som avgränsar offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet.

Trots detta är det svårt att i alla de avsedda fallen känna sig övertygad av de skäl som framförts. Exempelvis arbetslöshetskassornas verksamhet, som har stora likheter med försäkringskassornas, innefattar myndighetsutövning av stor betydelse för enskilda. De skäl som talar för offentlighetsprincipen i offentlig förvaltning i allmänhet kan med samma tyngd åberopas här.

### 3.5 Rätten att överklaga beslut

Myndigheters beslut kan generellt sett sägas vara överklagbara hos närmast högre förvaltningsmyndighet också utan särskilt författningsstöd, när beslutet har personlig och ekonomisk effekt mot någon. För prövning hos förvaltningsdomstol krävs däremot ett särskilt författningsstöd enligt den svenska traditionen.

Beslut hos annat organ än myndighet kan inte överklagas, om inte en särskild författningsbestämmelse finns. Statliga myndigheter har normalt inte heller rätt att överklaga beslut av andra statliga myndigheter - med undantag för de fall det finns särskilt författningsstöd. Genomförandet av tvåpartsprocess vid förvaltningsdomstolarna har dock lett till att förvaltningsmyndigheter i betydligt större utsträckning fått rätt att överklaga i de fall, då deras egna beslut upphävs.

---

<sup>70</sup> Det hör till kännetecknen för detta område av statlig verksamhet att former och innehåll ändras med ganska täta mellanrum, varför författningen är aktuell en mycket kort tid. Den senast daterade ändringen som skett vid denna rapportes färdigställande kommer från SFS 1996:1181.

När det gäller de privaträttsliga organen med offentliga förvaltningsuppgifter förutsätts särskilt författningsstöd för att ett beslut skall kunna överklagas. Sådan särskild stadgad besvärsmätt förekommer också på många håll - t. ex. tidigare för beslut fattade av Statens Bostadslåneaktiebolag - SBAB.<sup>71</sup> Rätten att överklaga är normalt kopplad till de fall då myndighetsutövning överlämnats till enskilt organ.

I de fall särskild överklaganderätt stadgats över enskilt organs beslut, gäller lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. I denna lag regleras formerna för överklagandet - inte själva rätten att klaga.

### 3.6 JO:s och JK:s tillsynsområden

JK:s tillsynsområde omfattar den statliga sektorns myndigheter och befattningshavare vid myndigheterna och andra knutna till de statliga myndigheterna som innehar uppdrag varmed följer myndighetsutövning. När det gäller den statliga företagssektorn omfattar JK:s tillsyn också de tjänstemän och uppdragstagare vid affärsverken som fullgör uppdrag i de statliga aktiebolagen. Under JK:s tillsyn står också kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga, tjänstemän vid dessa myndigheter och andra som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning.

JO:s tillsyn gäller primärt myndigheternas verksamhet men har utsträckt till att omfatta verksamhet som innefattar myndighetsutövning även utanför myndighetsområdet. Den kontroll som ligger i JO:s granskningsrätt gäller alltså även de privaträttsliga organen som har sådana förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

De grundläggande reglerna för JO:s granskning återfinns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Ombudsmännen har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar, samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under JO:s tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, men också andra som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, i den delen av verksamheten. JO:s tillsyn omfattar därutöver tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk

---

<sup>71</sup> Jfr F (1994:1999) med bemyndigande för SBAB och Venatianus AB att besluta i ärenden om bostadslån m.m. som numera upphävts, SFS 1996:1182.

när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Ombudsmännen skall särskilt i sin tillsyn tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet, och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. I sammanhanget kan noteras att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i den offentliga verksamheten dock gäller alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen.

JO:s skyldighet att utöva tillsyn utanför myndighetsfären är alltså begränsad till två grupper av personer. Den ena gruppen omfattar de personer som på grund av tjänst eller uppdrag har myndighetsutövande uppgifter - och då bara i de delar som har med myndighetsutövningen att göra. Den andra gruppen omfattar tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten har ett bestämmande inflytande. Tillsynen över den första gruppen kan inte förväntas skilja sig mycket från motsvarande tillsynsuppgifter inom myndighetsfären. Det måste dock understrykas att JO:s granskning kan bli ganska begränsad i den mån förvaltningslagen inte anses direkt tillämplig på åtgärder vid myndighetsutövning hos enskilda organ. När det gäller tillsynen över den senare gruppen torde tillsynen vara inriktad företrädesvis på att dessa befattningshavare inte vidtar uppgifter som strider mot lag, även om JO enligt instruktionens 6 § har möjlighet att uttala sig om en åtgärds felaktighet eller lämplighet. I övrigt faller all offentlig förvaltning utanför myndighetsfären utanför JO:s tillsyn.

### 3.7 Riksdagens revisorer och RRV

Enligt 12 kap RF har Riksdagens revisorer till uppgift att granska den statliga verksamheten. Riksdagsrevisorerna har rätt att infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen. Revisorernas granskning tar sikte på förhållanden med anknytning till statsbudgeten, men får också avse mera allmänna bedömningar. Granskningen skall dock vara inriktad på frågor av mer generell innebörd.

Av lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer framgår att granskningen får omfatta i stort sett all statlig verksamhet - i de flesta fall också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse. Den delen av granskningen kan omfatta aktiebolag eller stiftelser vars verksamhet är reglerad i lag

eller annan författning, eller över vilka staten som ägare, genom tillskott av statliga medel, genom avtal eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande. Riksdagsrevisorernas granskningsrätt när det gäller övrig statlig verksamhet som bedrivs i andra privaträttsliga former eller organisationer där annan än staten har ett bestämmande inflytande, har kopplats till den offentliga medelsanvändningen. Om det föreligger redovisningsskyldighet för statliga medel gentemot staten eller finns särskilda föreskrifter om medelsanvändningen, föreligger också granskningsrätt för revisorerna.

Riksdagsrevisorerna får även granska verksamhet som staten bedriver i privaträttslig form om verksamheten är reglerad i författning, om staten är ägare eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Syftet härmed är att ge revisorerna befogenhet att revidera förhållanden inom de statliga företagen som avser deras samhällsuppgifter och hänger ihop med de särställning företagen har - t ex i form av monopol eller beroende av statlig finansiering. Av hänsyn till företagets affärsmässiga ställning måste dock revisionen vara varsam. Företagen har därför inte ålagts någon formell skyldighet att tillhandahålla handlingar<sup>72</sup>. Själva granskningen är alltså formellt sett avgränsad till sådana förhållanden som är offentligt tillgängliga, exempelvis sådana årsredovisningshandlingar som de granskade företagen är skyldiga att publicera i den mån det granskade organet inte själv medger ytterligare insyn.

Revisionen kan alltså omfatta såväl företag som bedriver myndighetsutövning som företag som har andra förvaltningsuppgifter

Granskningen skall företrädesvis ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet.

Revisorerna skall enligt 4 § påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för en god hushållning med statens medel och för att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. Särskilt skall de uppmärksamma möjligheter att öka statens inkomster, göra besparingar och effektivisera den statliga verksamheten.

Till granskningsrätten har kopplats en motsvarande skyldighet att tillhandahålla uppgifter. Uppgiftsskyldigheten för myndigheter och andra organ som tar emot statsmedel regleras i lag (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla Riksdagens revisorer vissa handlingar m.m. Av denna lagstiftning framgår att statliga myndighet,

---

<sup>72</sup> Prop 1986/87:99, sid 44 ff.



kommun eller annan som tar emot statsmedel för viss verksamhet är skyldiga att på begäran tillhandahålla riksdagens revisorer de allmänna handlingar, uppgifter och yttranden som revisorerna anser sig behöva för sin granskning. I fråga om uppgift som skall hållas hemlig får fråga om utlämnande hänskjutas till regeringen.

Regeringens organ för motsvarande uppgift är RRV. Verket uppgifter är reglerad i dess instruktion (F 1988:80). Verket har att granska myndigheternas verksamhet från effektivitets-, revisions- och redovisningssynpunkt och har rätt att få handlingar och andra upplysningar. RRV får även granska den verksamhet staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser om verksamheten är reglerad i lag eller annan författning, eller om staten som ägare, genom tillskott av anslagsmedel, genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.<sup>73</sup> RRV granskar också vissa i lag uppräknade stiftelser och deras dotterbolag. Lagen förutsätter här att kompletterade bestämmelse om RRV:s rätt att utse revisor intagits i bolagsordning respektive stiftelseurkund.

## 3.8 Personalens ställning

### 3.8.1 Offentligrättslig reglering

Också när det gäller den statliga personalens ställning har det organisatoriska synsättet genomsyrat rättsreglerna. RF förutsätter en offentligrättslig reglering av vissa frågor beträffande de statsanställda. I RF 11:9 återfinns grundläggande bestämmelser om offentlig tjänst, såsom krav på svenskt medborgarskap i vissa fall och principen om sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet vid beslut om tjänstetillsättning. Enligt RF 11:10 krävs i övrigt lagform för grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning. För förvaltningsmyndigheternas del regleras detta genom *lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA)*. Denna lagstiftning är i sin helhet tillämplig för arbetstagare hos de statliga myndigheterna, de allmänna försäkringskassorna - som jämställs med myndighet också i detta avseende - riksdagen och kyrkomötet.

---

<sup>73</sup> Lag (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser.

### 3.8.2 Lagen 1994:260 om offentlig anställning

*Lagen (1994:260) om offentlig anställning* - nya LOA - innehåller väsentligt färre regler än tidigare lagstiftning. Nya LOA har begränsats till att reglera bara de offentligrättsliga inslagen i anställningsförhållandet. I övriga delar tillämpas LAS också för de offentliganställda. För statsanställda som är anställda med fullmakt, t.ex. domare, gäller i vissa avseenden i stället reglerna i *lagen (1994:261) om fullmaktsanställning*.

De offentligrättsliga inslagen i anställningsförhållandena för de statsanställda omfattar:

- lagreglerade bedömningsgrunder för anställning
- krav på svenskt medborgarskap i vissa fall
- reglering av bisysslor och förening av anställningar
- lagreglerat disciplinansvar vid tjänsteförseelse
- inskränkningar i rätten att genomföra stridsåtgärder i vissa fall
- lagreglering av periodiska hälsundersökningar
- vissa bestämmelser som reglerar anställningsförhållandet för myndighetscheferna, eftersom LAS saknar bestämmelser för anställda i företagsledande ställning.
- föreskrifter om anställningsförfarandet enligt anställningsförordningen (1994:373) 6-8 §§.
- rätten att överklaga beslut om anställning

För statsanställda, men även för andra som sysslar med myndighetsutövning, finns också ett särskilt straffrättsligt ansvar för tjänsteutövningen (BrB 20:1).

De offentligrättsliga regleringarna syftar till att verka som skydd för medborgarnas krav på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet. Regleringarna har även till syfte att skapa de bästa förutsättningarna för att de offentliga uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt.

När det gäller nya LOA:s tillämpningsområde diskuterades möjligheterna att begränsa tillämpningsområdet på olika sätt. En möjlig begränsning ansågs ligga i hur en viss verksamhet finansierades - dvs. om den var anslagsberoende eller självfinansierad. Lösningen avfärdades emellertid med hänvisning till de svårigheter som kunde förväntas uppstå, när det gällde att dela upp myndigheterna på ett lämpligt sätt utifrån finansieringsgraden. En annan möjlighet som diskuterades var att avgränsa LOA:s tillämpningsområde till an-

ställda med myndighetsutövande uppgifter. Denna modell ansågs inte heller lämplig med hänvisning till att det finns många andra offentliga funktioner som ur samhällets synvinkel kan uppfattas som lika viktiga som ren myndighetsutövning. Ett så avgränsat tillämpningsområde ansågs därmed bli för snävt. En ytterligare möjlighet som övervägdes var att lämna affärsverkens personal utanför LOA:s tillämpningsområde med hänvisning bl.a. till dessa myndigheters konkurrenssituation som kunde motivera en anpassning till arbetsmarknaden i övrigt. Också denna lösning lämnades därhän med motiveringen att bolagiseringen av affärsverken kunde förväntas lösa de svårigheter som kunde ligga i att LOA:s regler gäller också för affärsdrivande verksamhet.

Begreppet "statligt reglerad anställning" i gamla LOA 2:1 innebärande "anställning där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställdes under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" användes i den äldre lagstiftningen som bestämning av tillämpningsområdet. I nya LOA används däremot inte längre begreppet för att bestämma tillämpningsområdet, eftersom den omständigheten att staten förbehållit sig rätten att ha inflytande över anställningsvillkoren inte ansågs utgöra bärande skäl för att sådana arbetstagare skulle omfattas av LOA.<sup>74</sup>

Tillämpningsområdet för nya LOA omfattar alltså myndigheterna men inte de privaträttsliga organen för offentlig förvaltning. Detta innebär i sin tur att anställningsförhållandena för dem som utför förvaltningsuppgifter utanför myndighetsområdet inte är skyddat av de offentligrättsliga regleringarna i LOA. Anställningsförhållandena för den personal som utför förvaltningsuppgifter i dessa delar vilar alltså uteslutande på privaträttslig grund.

### 3.8.3 Tjänstetillsättningar

Enligt 11 kap 9 § regeringsformen tillsätts tjänster vid domstolar och förvaltningsmyndigheter av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringens tillsättningsansvar ifråga om chefer vid statliga myndigheter omfattade 1976 såväl myndighetschefer och avdelningschefer som byråchefer. Genom riksdagens verksledningsbeslut (prop 1986/87:99, KU 29 rskr 226) delegerades rätten att anställa byråchefer och därmed jämställda arbetstagare som inte direkt lyder under myndighetens chef till myndigheter under regeringen. I den nya verksförordning som trädde i kraft 1996-

---

<sup>74</sup> Hinn/Aspegren, sid 87.

01-01 finns numera en generell reglering av beslutanderätten i fråga om anställning av personal inom förvaltningsmyndigheterna som innebär att endast myndighetschefer anställs genom beslut av regeringen.

Vid tillsättning av statlig tjänst får avseende fästas enbart vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Med "förtjänst" avses den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring och med "skicklighet" förstås lämpligheten för viss befattning. Vid tjänstetillsättningar är det även möjligt att ta hänsyn till andra sakliga grunder. Som exempel kan nämnas jämställdhetsaspekter och andra arbetsmarknadspolitiska hänsyn samt lokaliseringspolitiska skäl.<sup>75</sup>

Inom myndighetssfären är alltså rekryteringsgrunderna reglerade i lag. När det gäller anställning hos de privaträttsligt organiserade organen med myndighetsfunktioner gäller däremot ingen annan reglering än den som följer av de regler som gäller för associationsformen i fråga.

### 3.8.4 Meddelarfriheten

Meddelarfriheten och meddelarskyddet har helt kort berörts i anslutning till offentlighetsprincipen. Rätten att fritt i vilket ämne som helst meddela sig med press och författare för publicering, utan att för den skull drabbas av straff eller andra påföljder, gäller alla anställda och uppdragstagare hos de statliga och de kommunala myndigheterna. Den gäller dock inte motsvarande grupper anställda hos enskilda organ, även om organet skulle ha offentliga förvaltningsuppgifter med offentlig finansiering. Anställda hos statliga bolag eller stiftelser omfattas alltså inte av meddelarfriheten i dag.

### 3.8.5 Avslutande synpunkter

Den rättsliga regleringen av den offentliga förvaltningens verksamhet ger trots den grundläggande enhetliga utgångspunkten i myndighetsbegreppet ett ganska splittrat intryck. Ett sätt att hantera frågorna kring offentlig förvaltning i annan form än myndighetsform har varit att anknyta till begreppet myndighetsutövning. På det sättet har både det straffrättsliga tjänsteansvaret och stats och kommuns skadeståndsansvar utsträckts till verksamheter utanför myndighetsområdet. En annan utväg är att speciallagstifta i de enskilda

---

<sup>75</sup> Strömberg II, sid 65.

fall då väsentliga funktioner överlämnas. Ytterligare en variant finns i kommunallagens reglering av de kommunala bolagen och andra verksamhetsformer. Föreskrifter ges där för olika typer av formellt privaträttsliga subjekt i offentlig förvaltning. Slutligen har diskuterats om de "gamla" fristående offentligrättsliga personerna (se ovan avsnitt 1.4) skulle kunna få en mer bestämd, avgränsad rättslig reglering anpassad till dessa verksamhetsformer eller om någon helt ny typ av juridisk person borde tillskapas för särskilda, offentligrättsliga uppgifter. Dessa olika lösningar skall diskuteras i rapportens avslutande avsnitt.

Oavsett vilka lösningar som väljs, visar genomgången av de rättsliga konsekvenserna att ett val av verksamhetsform alltid måste föregås av en juridisk analys och förenas med klara ställningstaganden i frågorna kring de rättsliga effekterna av valet. Den situation med specialregler och funktionellt bestämda regler i en blandning som vi lever med i dag kan vara besvärande både ur effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv. En enhetlig rättslig styrning av de grundläggande generella förvaltningsfrågorna skulle vara att föredra för att underlätta både för enskilda, som vill veta vilka krav som kan ställas, och för offentligt verkamma i olika verksamhetsformer.

## 4 Förvaltningspolitiken och verksamhetsformerna

### 4.1 Inledning

I denna avslutande del av rapporten tas några övergripande frågor upp till diskussion. Som utgångspunkt behandlas först argumenten för myndighetsformens användbarhet (4.2). Därefter behandlas frågan om de privaträttsliga verksamhetsformer som det offentliga åtagandet stundom bedrivs i för närvarande. Är dessa former lämpliga ur rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt eller bör de avvecklas eller förändras (4.3)? Så diskuteras frågan om vilka utgångspunkter man bör ha när man i fortsättningen väljer verksamhetsformer för det offentliga åtagandet (4.4) och vilka alternativ som kan bli aktuella (4.5). Rapporten avslutas med en kortfattad sammanfattning av de viktigaste slutsatserna (4.6).

### 4.2 Myndighetsformens fördelar

Beskrivningen av förvaltningens skiftande verksamhetsformer och de rättsliga konsekvenserna av en sådan splittring måste leda till en första grundläggande fråga: Behöver vi i dag andra verksamhetsformer i offentlig förvaltning än myndighetsformen?

Det finns klara fördelar med ett enhetligt myndighetsbegrepp och en enhetlig verksamhetsform, förvaltningsmyndigheten. I ett sådant system finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen: generella förvaltningsrättsliga regler och principer kan tillämpas och ingå i kunskapsmassan hos myndigheternas företrädare och anställda, vilket bidrar till rättssäkerhet och effektiv handläggning.

Drivkraften bakom bland annat uppbyggandet av en generell förfarandelagstiftning, förvaltningslagen, och en gemensam processordning i organiserandet av de allmänna förvaltningsdomstolarna, har varit just en sådan strävan att stärka rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen. En enhetlighet både vad gäller formella regler och grundläggande uppbyggnad av materiella förvaltningsrättsliga regler har ett egenvärde, som framstår allt tydligare i tider då den offentliga verksamheten ifrågasätts. Tillämpligheten av offentlighetsprincipen och meddelarfriheten i offentlig förvaltning bidrar till

att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Det nödvändiga samarbetet mellan olika organ för offentlig förvaltning underlättas av en gemensam bas av rättsliga regler. Ansvar för uppgifterna blir tydligare både internt och externt om kontroll och sanktioner utgår från gemensamma normer och är utformade på ett enhetligt sätt.

Andra fördelar med myndighetsformen är att den erbjuder en etablerad struktur för styrning och kontroll av användningen av allmänna medel. Offentlig verksamhet har till skillnad från privata företag sammansatta, samhälleliga mål som måste avvägas mot varandra. Marknadens principer är inte avsedda för en sådan sammanvägning.

Slutligen hävdas numera ofta att myndighetsformen blivit så flexibel att andra former egentligen inte behövs. Flexibiliteten tänks då verka på två sätt: Dels finns goda möjligheter att tillgodose en viss verksamhets särskilda behov av t.ex. en självständig framtoning, dels har regeringen handlingsfrihet när det gäller att disponera om, avveckla myndigheter eller ändra uppgifternas fördelning mellan myndigheter.

## 4.3 Offentlig förvaltning genom enskilda

### 4.3.1 Inledning

Om man med insikt om myndighetsformens fördelar betraktar den grå zonen, kan det givetvis framstå som ganska naturligt att rekommendationen måste bli att alla dessa bolag, stiftelser, föreningar och andra organ med offentliga förvaltningsuppgifter borde avvecklas snarast. Myndighetsuppgifterna bör läggas på existerande eller nyskapade myndigheter och affärsverksamheten tas om hand av privatägda företag eller avvecklas, beroende på marknadssituationen.

Bortsett från att en sådan avveckling naturligtvis inte låter sig göras över en natt, kan det finnas andra argument för att det trots allt även på längre sikt bör finnas plats för andra än myndigheter i offentlig förvaltning. Detta kan antingen bero på att myndighetsformen inte är tillräckligt flexibel för olika behov eller på att andra verksamhetsformer har fördelar som väger över nackdelen med ett överskådligt och oenhetligt organisationsmönster. En diskussion om andra verksamhetsformers berättigande vid ett framtida val av former för det offentliga åtagandet skall föras i avsnitt 4.4. I ut-

gångsläget har vi dock att ta ställning till hur den grå zon som redan finns bör hanteras, innan vi eventuellt bygger på med nya former.

### 4.3.2 Reglera mera eller avveckla?

Av redogörelsen i avsnitt 3 har framgått att olika utvidgningar har gjorts av det gemensamma regelsystemet för myndigheter till att omfatta framför allt situationer då myndighetsutövning anförtratts enskilda rättssubjekt. Framställningen har emellertid också visat att utvidgningarna inte alltid skett utifrån en genomgripande analys av uppgifternas karaktär.

Tjänsteansvaret och skadeståndsansvaret för det allmänna gäller generellt för all myndighetsutövning. Däremot har förvaltningslagens och offentlighetslagstiftningens tillämpningsområden begränsats genom det organisatoriska betraktelsesättet, med ett allmänt undantag: försäkringskassorna.

Man kan tänka sig två olika modeller för en förstärkning av rätt-senlighet och rättssäkerhet inom den grå zonen. Antingen skulle förvaltningslagen och offentlighetslagstiftningen kunna göras till-lämpliga på all myndighetsutövande verksamhet oavsett organisa-tionsform eller också skulle särskilt betydelsefulla sådana verksam-heter även utanför myndighetsområdet underkastas det gemensam-ma regelsystemet. Den andra lösningen har i och för sig redan till-lämpats vad gäller offentlighetslagstiftningen (se ovan avsnitt 3.4), men hittills mycket selektivt.

Den myndighetsutövning som förekommer utanför myndighets-området är av mycket olika karaktär och av varierande vikt för en-skilda. De organ som anförtrors myndighetsutövningen har olika stark anknytning till det allmänna och myndighetsutövningen är ibland mycket marginell i förhållande till den övriga verksamheten. Om enskilda organ skulle regleras precis som myndigheter, blir det till slut inte längre meningsfullt att över huvud taget arbeta med dessa gråzonsorgan. En total avveckling av existerande gråzonsor-gan är i praktiken omöjlig att genomföra.

Dessa förhållanden gör att det knappast framstår som realistiskt att förorda den första modellen. Då återstår alltså att gå vidare med selektiva lösningar av den typ som förekommer för närvarande.

Några reflexioner kan dock göras avseende denna lösning. För det första framstår det som svårt att motivera att en verksamhet, som huvudsakligen sysslar med myndighetsutövning och därtill en myndighetsutövning som är djupt ingripande för enskilda, inte skulle vara skyldig att följa förvaltningslagen. I en sådan verksamhet är



också JO:s och JK:s kontroll av stor betydelse, och det kan finnas en risk att denna tillsyn begränsas alltför hårt, om rätten att fatta ingripande beslut för enskilda inte binds samman med en skyldighet att iaktta förvaltningslagens regler. För det andra bör man även i andra fall, där myndighetsutövningen är mer begränsad men ändå kombinerad med en rätt att överklaga beslut, allvarligt överväga om inte förvaltningslagen borde göras tillämplig vid den aktuella ärendehandläggningen. Slutligen bör utifrån samma grundsyn offentlighetslagstiftningens utvidgning övervägas.

I ett läge där försäkringskassorna föreslås bli förvaltningsmyndigheter borde en diskussion föras också om arbetslöshetskassornas ställning. Även om man inte väljer myndighetsformen i detta fall, finns det starka skäl för att lagfästa tillämpningen av förvaltningslagen och införa offentlighetsprincipen för kassornas myndighetsutövning. I de förslag som nu diskuteras om en ny typ av a-kassa tycks dessa principiella aspekter inte ha tilldragit sig något nämnvärt intresse.

Som redan antytts kan det när de viktigaste generella reglerna för offentlig förvaltning införts för gråzonsorganen bli befogat att fråga sig om den avvikande verksamhetsformen längre har något berättigande. Om verksamheten ansetts som så väsentlig ur allmän synpunkt att alla dessa generella regler måste gälla, borde konsekvensen bli att verksamheten helt och hållet övergår i myndighetsform. Om, å andra sidan, myndighetsutövningen är begränsad och det allmännas behov av kontroll framstår som svagt, borde en avveckling av det offentliga engagemanget i form av föreskrifter och finansiering övervägas.

Vi återkommer därmed till den fråga som ställdes i början av detta avsnitt (4.3.1).

## 4.4 Former för det offentliga åtagandet

### 4.4.1 Argumenten

Vilka är då de tyngst vägande argumenten för att offentlig förvaltning i vissa fall hellre bör bedrivas i annan form än myndighetens? En underförstådd förutsättning är här att verksamheten som sådan anses behöva en offentligrättslig anknytning i någon form. En ren privatisering avses alltså inte, även om i vissa fall argumenten för t.ex. bolagisering av statlig verksamhet närmast pekar mot att ett följdriktigt steg borde vara just privatisering i stället för bildande av

ett statligt bolag (se ovan avsnitt 2.1 angående kriterierna för när statlig affärsverksamhet bör övergå i bolagsform).

Ett första argument som ofta åberopas är att en viss statlig verksamhet är av så speciell karaktär att myndighetsformen blir för begränsande. Bakom argumentet ligger då en uppfattning om att myndighetsformen inte kan anpassas till dessa speciella förutsättningar. Verksamheten kräver i olika avseenden större flexibilitet. Den verksamhet som bedrivs kräver t.ex. samarbete med olika intressenter, varvid en självständig framtoning underlättar.

Som motargument har, vilket redan antytts, på senare tid allt oftare lyfts fram att myndighetsformen numera i själva verket är så flexibel att den passar för olika verksamheters behov: resultatstyrningen och ramlagstiftningen innebär stor frihet vad avser medlen, organisatoriska detaljregler har försvunnit och myndighetschefen kan ofta själv bestämma t.o.m. över rekrytering av de högsta cheferna. Anställningsförhållandena inom myndigheterna har alltmer närmats sig förhållandena på den privata sidan och de ordinarie tillsynsmyndigheternas makt har minskat. Ledningen för en myndighet kan också variera så att hänsyn tas till olika behov, t.ex. en stark central ledning i enrådgighetsverken, en professionell förankring genom modellen styrelse med fullt ansvar eller en allmän medborgerlig förankring i lekmannastyrelserna. En annan viktig sida av flexibiliteten är regeringens möjlighet att påverka verksamhetens inriktning, uppdelningen av uppgifter på olika myndigheter och nybildning och avveckling av myndighetsorganisationer.

Andra argument tar sikte på att den typiska myndighetsuppgiften myndighetsutövning inte förekommer i verksamheten och att denna är utsatt för konkurrens och därvid hindras av myndighetsreglerna.

I dessa fall borde argumentationen kompletteras med något skäl för offentligt huvudmannaskap över huvud taget, t.ex. behovet av kontroll över centrala folkförsörjningsresurser eller infrastruktur eller att verksamheten av andra skäl är av särskild samhällelig betydelse och inte kan överlämnas enbart åt privata intressenter. Public service-media är ett exempel på verksamhet vars offentliga huvudmannaskap motiveras av det senare skälet.

Ytterligare ett argument som brukar nämnas är behovet av samverkan mellan olika intressenter, statliga, kommunala, privata. Sådan samverkan kan försvåras på flera sätt, om den måste drivas av myndigheter. För det första finns i dag hinder i regelverket, eftersom myndigheternas befogenheter att ingå avtal, t.ex. om att bilda stiftelser eller vidta andra förmögenhetsdispositioner, är begränsade. Vi-

dare kan det vara svårt att åstadkomma en samverkan byggd på likvärdigt, ömsesidigt ansvar, om den ena parten är en myndighet. Parterna uppfattas inte som likställda. Även kraven på öppenhet och insyn i verksamheten kan uppfattas som hindrande för ett närmare samarbete.

För att möjliggöra samverkan har på senare år framför allt hänvisats till att aktiebolag och ideella föreningar skulle vara lämpliga verksamhetsformer, medan däremot stiftelseformen efter den nya stiftelselagens tillkomst ansetts olämplig och, när det gäller s.k. anslagsstiftelser, utesluten.

#### 4.4.2 Alternativa lösningar: ett exempel

Som tidigare berörts har ett antal olika lösningar prövats för att finna lämpliga verksamhetsformer: affärsverksamhet har skilts ut från annan offentlig verksamhet hos uppdragsmyndighet eller aktiebolag, stiftelser har inrättats på högskolesidan, bolag har använts inom samma område för samverkan.

Frågan är dock om det inte finns goda skäl för att ytterligare pröva hypotesen om myndighetsformens flexibilitet. På senare tid har funnits tendenser att utveckla regelverket på ett sådant sätt att även förvaltningsmyndigheter under regeringen kunnat tillförsäkra en tämligen hög grad av självständighet, inte bara inom ramen för RF 11:7 utan även vad gäller generella styrningsformer inom myndigheten, ekonomisk förvaltning och anställningspolitik. Ett exempel på att en myndighet givits särskild utformning är Statens arbetsgi-varverk, som sedan några år tillbaka fungerar som en avgiftsfinansierad uppdragsmyndighet med en markerat självständig ledning.<sup>76</sup>

Som exempel på en verksamhetsgren som efterlyser nya verksamhetsformer kan nämnas högskoleväsendet. I första hand uttrycks ett önskemål om att universitets och högskolors särskilda ställning och uppgifter borde markeras genom att de fick en särskild, fristående ställning, t.ex. som särskilda offentlighetsrättsliga korporationer. En annan möjlighet skulle kunna vara att högskolorna fick en ställning liknande domstolarnas. Detta torde dock kräva en ändring i regeringsformen.

Från högskolornas sida framhålls att forskning och undervisning på akademisk nivå är en verksamhet som bör stå markerat fri från statsmakternas direkta inflytande. Dels hävdas också att den ökande samverkan med näringslivet och andra aktörer ställer krav på att

---

<sup>76</sup> Se Hinn/Aspegren, sid 41 f.

högskolorna skall kunna ingå avtal t.ex. om bolagsbildning och över huvud taget bedriva ekonomisk verksamhet på ett effektivt sätt i anslutning till sådan samverkan.<sup>77</sup>

Frågan är komplex och kan inte lösas genom en enkel formel. Olika överväganden kan behöva göras för olika delar av högskolornas verksamhet. Grundläggande utgångspunkter är dock att den offentligt finansierade högskolan tjänar ett allmänt samhällligt intresse och att en verksamhet som är i så stor utsträckning beroende av offentliga medel givetvis måste styras och kontrolleras av det allmänna. Samtidigt kan konstateras att detta samhällliga intresse av forskning och utbildning på hög nivå bäst tjänas av att dessa verksamheter får bedrivas med en omfattande autonomi.

Högskolans verksamhet är också sammansatt. I den mån tjänstetillsättningar och studentfrågor om examination etc. är författningsreglerade utgör handläggning i sådana frågor myndighetsutövning och därmed får det sedvanliga kontroll- och sanktionssystemet anses vara behövligt. Men omfattningen av högskoleverkets tillsyn och av kompetensen för Överklagandenämnden för högskolan att överpröva högskolans beslut kan givetvis diskuteras, liksom olika detaljregler i högskoleförordningen och tjänstestrukturen i stort, vilken för övrigt just nu är föremål för översyn.

Som särskilda behov, sammanhängande med behovet av autonomi, för en framgångsrik forskning och utbildning framstår möjligheterna till en relativt långsiktig planering med stabila grundläggande regler och smidiga samarbetsformer med forskningsinstitutioner, näringsliv och andra intressenter. Detta kan leda till ett önskemål om särskilda lösningar avseende anslagsfrågor och ekonomisk styrning, samt ett större handlingsutrymme i ekonomiska frågor.

Vad som ovan sagts angående myndighetsformens flexibilitet borde kunna medge ett hänsynstagande till sådana behov. Vidare skulle man med samma utgångspunkt kunna överväga förändringar avseende högskolestyrelsernas sammansättning och utseende av rektor för att markera en större autonomi.

Även frågor om högskolors rätt att motta och hantera donationsmedel skulle kunna särregleras så att en större självständighet garanterades.

I detta sammanhang bör nämnas att särskilda initiativ ganska nyligen tagits för att underlätta samverkan mellan högskolan och

---

<sup>77</sup> Jfr Strömholm, sid 305 ff.

näringslivet genom både stiftelsebildning och bildande av aktiebolag för forskning.<sup>78</sup>

Innan ytterligare förändringar övervägs på detta område, vore det dock mycket motiverat att göra en utvärdering av hur högskolestiftelserna i Jönköping och Göteborg fungerat och även söka nå full klarhet i vilka regler som i dag upplevs som ett hinder för högskolorna.

Frågan rörande lämpliga former för samverkan med andra är inte exklusiv för högskolorna. Som ovan (1.4.6 och 1.4.7) angivits har aktiebolag eller ideella föreningar utpekats som de privaträttsliga verksamhetsformer som i fortsättningen bör användas i detta sammanhang. Samtidigt har en särskild typ av samverkan inrättats genom de s.k. beslutsgrupperna (se ovan 1.3.5.4).

Det finns en del invändningar mot förordandet av aktiebolag och ideella föreningar som verksamhetsformer i dessa sammanhang. Ideella föreningar är i dag inte reglerade i lag som associationsform, och det råder osäkerhet om hur många intressenter som krävs för att få till stånd en förening och hur samverkan skall regleras för att uppfylla kriterierna för en sådan förening. Aktiebolagen är främst utformade för näringsverksamhet och regelsystemet är uppbyggt för att tillgodose andra intressen än sådana som främst gör sig gällande i offentligt finansierad eller understödd verksamhet. Dessa omständigheter talar för att ett mer omfattande bruk av dessa verksamhetsformer för statlig verksamhet inte är lämpligt. Både Lagutskottet och Kulturutskottet har uttryckt tveksamhet inför aktiebolagsformen och ideella föreningar som enda lösningar och markerat behovet av en utredning om en ny associationsform för anslagsberoende verksamhet.<sup>79</sup>

Möjligheterna för förvaltningsmyndigheter att själva ingå avtal och medverka vid bildandet av aktiebolag eller stiftelser har ännu inte klarlagts. I två statliga betänkanden har hävdats olika uppfattningar i frågan, och det framstår nu som väsentligt att man skapar klarhet i frågan om myndigheternas kompetens eller krav på att regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande ger myndigheter kompetens i dessa avseenden.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Se prop 1992/93:170 och Strömholm, s 297 f..

<sup>79</sup> 1995/96:LU7, s 9 f, 1993/94:KrU2y och KrU1y.

<sup>80</sup> Se SOU 1994:136 och SOU 1994:147.

## 4.5 Tänkbara andra verksamhetsformer

### 4.5.1 Modifieringar av existerande privaträttsliga former

Hittills har frågan om myndighetsform eller inte diskuterats utifrån de lösningar som har sin grund i RF 11:6 st 3 och alltså bygger på att det finns redan utvecklade och reglerade privaträttsliga former för verksamhet, vid sidan av de enskilda individer som också kan anförtros förvaltningsuppgifter. Praktiskt taget varje överlämnande av sådana uppgifter åtföljs av någon form av styrning. Det sätts upp villkor för verksamhetens bedrivande, vilket bygger på att det enskilda organet frivilligt åtagit sig uppgiften, om inte lagformen används. Anknytningen till det offentlighetsrättsliga regelsystemet har utformats på varierande sätt.

Men i stället för att reglera mellanhavanden med dessa enskilda i varje fall för sig kan man givetvis generellt modifiera själva den privaträttsliga formen i olika avseenden för att passa just den offentlighetsrättsliga uppgiften.

Det tydligaste exemplet i svensk rätt på en sådan anpassning gäller de kommunala bolagen och stiftelserna som genom regleringen i kommunallagens 3:e kapitel fått en utformning som skiljer sig väsentligt från vad som gäller motsvarande statliga organ.

För helägda kommunala bolag och för stiftelser för vilka kommun (eller landsting) är ensam stiftare gäller följande: Efter beslut av fullmäktige får vården av kommunala angelägenheter, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ (KL 3:16). I paragrafen erinras om att överlämnande av myndighetsutövning kräver lagstöd enligt RF 11:6 st 3. I de fall överlämnande sker till ett helägt aktiebolag eller till en stiftelse som kommunen bildar ensam skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor och se till att fullmäktige får yttra sig innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Bolag, föreningar eller stiftelser, i vilka kommunen enligt närmare definitioner i lagen har ett rättsligt bestämmande inflytande, skall tillämpa offentlighetsprincipen och sekretesslagen på samma sätt som myndigheterna (SkrL 1:9 och KL 3:16). För enheter, där kommunen har en mindre dominerande

ställning skall man i den omfattning som är rimligt tillämpa samma principer som enligt KL 3:16 med hänsyn tagen till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (KL 3:17). När det gäller offentlighetsprincipen, skall fullmäktige i dessa fall verka för att allmänheten skall få insyn. Innan en verksamhet överlämnas, skall fullmäktige se till att man får en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Det regelsystem som härmed har införts för kommunerna kan givetvis ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Behovet av inflytande och kontroll över de kommunala företagen har motiverat att den offentlighetsrättsliga anknytningen förstärkts, samtidigt som den privaträttsliga associationsformen med dess omfattande reglering bibehållits. Härmed har kommunala aktiebolag och stiftelser givits en särställning och kan inte längre klart klassificeras i det gängse systemet. Riberdahl har talat om en hybrid mellan kommunal myndighet och privaträttsligt rättssubjekt. Han har också påpekat att den bristande samordningen mellan kommunallagen och den nya stiftelselagen lett till ökad statlig kontroll av de kommunala verksamhetsstiftelserna samtidigt som kommunerna själva ålagts att utöva kontroll och tillsyn i ökad utsträckning.<sup>81</sup>

Man kan med fog kritisera en sådan bristande konsistens i lagstiftarens behandling av frågan om verksamhetsformer för offentlig förvaltning.

Men framför allt har ingen som helst argumentering förekommit som skulle kunna förklara varför dessa särskilt ingripande regler ansetts nödvändiga för kommunal verksamhet, medan t.ex. den statliga bolagsverksamheten hållits utanför vad avser offentlighetsprincipens tillämpning.

#### 4.5.2 Särskilda offentlighetsrättsliga subjekt

Ett yttersta steg jämfört med den anpassning av den civilrättsliga formen som beskrivits i föregående avsnitt är givetvis att skapa en för offentlig verksamhet särskilt avpassad typ av rättssubjekt. I svensk rätt har detta tidigare diskuterats framför allt i samband med de kommunala bolagens ställning.<sup>82</sup> De förslag som lanserats har avfärdats med hänvisning till att man kan tillgodose kraven på insyn m.m. på annat sätt och att introduktionen av en ny företagsform

---

<sup>81</sup> Riberdahl, sid 238 och 241 ff.

<sup>82</sup> Se särskilt SOU 1965:40 Kommunala bolag

skulle skapa både svårbemästrade administrativa problem och risk för rättslig oreda.<sup>83</sup>

Argumenten mot en ny associationsform har onekligen fog för sig även i dag. Samtidigt kan man inte helt bortse från de behov som påvisats framför allt vad gäller särskilda former för samverkan mellan myndigheter och privata organisationer. De civilrättsliga verksamhetsformer som nu främst rekommenderas har en del nackdelar. Inte minst saknas i dag en klar och entydig lösning vad gäller utformningen av den offentlighetsrättsliga anknytning som behövs. I det läget kan man på nytt behöva ta upp diskussionen om att skapa en ny offentlighetsrättslig association som särskilt utformas just för samarbete, som tillgodoser behovet av en självständighet och samtidigt garanterar insyn och kontroll samt ett rimligt statligt inflytande i förhållande till de offentliga åtagandenas vikt och omfattning.

### 4.5.3 Lagstödet för ny verksamhet

Enligt generella kommittédirektiv skall numera en prövning ske av om en viss verksamhet i fortsättningen bör vara ett offentligt åtagande. Det förefaller naturligt att man dessutom på samma sätt alltid överväger om en verksamhet skall bedrivas i myndighetsform eller på annat sätt, liksom för övrigt om lokal, regional eller central nivå skall väljas. Som framgått tidigare i rapporten finns det starka argument för att myndighetsformen är den normala verksamhetsformen för offentliga åtaganden. Man måste alltså alltid kunna anföra några särskilda skäl för att i det enskilda fallet välja något annat.

Om ny verksamhet överlämnas till andra än myndigheter, finns genom bestämmelsen i RF 11 kap 6 § 3 st en fastlagd form för övervägande: riksdagen måste ge stöd i lag för verksamheten. Utifrån de ställningstaganden som härvid bör göras avseende verksamhetens art och omfång och uppgiftsmottagarens kompetens har sedan den myndighet som i praktiken överlämnar uppgiften genom föreskrifter eller avtal en skyldighet att utforma nödvändiga förbehåll och instruktioner. Men om lagstödet är mycket obestämt, finns en risk för att prövningen av lämpligheten i överlämnandet inte blir tillräckligt seriös. Regeringen kan dock i de flesta fall medverka till tydliga ställningstaganden i dessa situationer.

En förvaltningspolitisk rekommendation i detta hänseende är att både riksdagen och regeringen alltid överväger verksamhetsformens

---

<sup>83</sup> Se vidare DsC 1985:13 Kommunala företag, s 27 ff.



lämplighet i det enskilda fallet. En sådan rekommendation bör utvidgas till att omfatta även de fall då andra förvaltningsuppgifter än myndighetsutövning överlämnas och på motsvarande sätt överförs som en regel för myndigheterna under regeringen. Som en jämförelse kan nämnas att det i kommunallagen har införts en bestämmelse om sådana fall då kommunen överlämnat vården av kommunala angelägenheter till andra än helägda kommunala bolag och stiftelser som kommunen ensam bildat. I KL 3:19 stadgas att fullmäktige i sådana fall skall se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. En motsvarande föreskrift för regeringen skulle även kunna inskräpa betydelsen av en noggrann prövning innan uppgifter överlämnas. Därutöver bör även i varje enskilt fall övervägas i vilken mån offentligrättsliga regler skall gälla för verksamheten med utgångspunkt i de kriterier som angivits ovan i avsnitt 1.4.2.

## 4.6 Avslutande sammanfattning

Mycket kortfattat kan några av slutsatserna i rapporten sammanfattas på följande sätt:

Normalt har myndighetsformen så stora fördelar och är så flexibel att den bör vara självklar för större delen av det offentliga åtagandet.

När existerande gråzonsorgan bibehålls bör åter övervägas om en utvidgning av det offentligrättsliga regelsystemets tillämplighet kan ske för viktigare verksamheter. Frågan om insyn i statliga aktiebolag och stiftelser bör övervägas särskilt.

Förvaltningsmyndigheternas möjligheter att ingå avtal och delta i föreningsbildning och bolagsbildning bör klarläggas.

Frågorna om särskilda behov av autonomi och rörelsefrihet för samverkan med organisationer m.m. för högskolorna och andra bör övervägas.

När annat än myndighetsform används för det offentliga åtagandet skall riksdagen och regeringen i varje enskilt fall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentligrättsliga regelsystemet förutsätts bli tillämpligt.

Genomgången av de rättsliga konsekvenserna visar att ett val av verksamhetsform alltid måste föregås av en juridisk analys och förenas med klara ställningstaganden i frågorna kring de rättsliga konsekvenserna av valet. En enhetlig rättslig styrning av de grundlägg-

gande generella förvaltningsfrågorna är att föredra för att underlätta både för enskilda och för offentligt verksamma. Rättsosäkerhet är i grunden effektivitetshämmande.

# KÄLLFÖRTECKNING

## 1 Offentligt tryck m.m.

### 1.1 Propositioner

- Prop 1973:90. Ny regeringsform och ny riksdagsordning
- Prop 1975/76:160. Nya grundlagsbeslämningar angående allmänna handlingars offentlighet
- Prop 1985/86:80. Ny förvaltningslag
- Prop 1986/87:99. Ledning av den statliga förvaltningen
- Prop 1986/87:151. Ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
- Prop 1990/91:87. En näringspolitik för tillväxt.
- Prop 1990/91:100. Förslag till statsbudget, finansplan mm
- Prop 1991/92:7. Ombildning av statens hundskola till aktiebolag
- Prop 1991/92:69. Privatisering av statens bakteriologiska laboratorium
- Prop 1991/92:100. Förslag till statsbudget, finansplan mm
- Prop 1992/93:37. Om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter
- Prop 1992/93:100. Förslag till statsbudget, finansplan mm
- Prop 1992/93:152. Ombildning av AMU-gruppen till aktiebolag
- Prop 1992/93:169. Lokalförsörjning för den högre utbildningen
- Prop 1992/93:170. Forskning för kunskap och kompetens
- Prop 1992/93:200. Telelag och förändrad verksamhetsform för televerket
- Prop 1992/93:239 om ombildning av Statens provningsanstalt till aktiebolag
- Prop 1992/93:226. Skogsvårdsorganisationen
- Prop 1993/94:38. Postlag förändrad verksamhetsform för postverket
- Prop 1994/95:100. Förslag till statsbudget, finansplan mm
- Prop 1994/95:166. Finansiering av lantmåteri- och fastighetsdataverksamheten
- Prop 1994/95:177. Turistpolitik
- Prop 1995/96:61. Former för verksamhet som är beroende av statligt stöd, m.m.
- Prop 1995/96:99. SPRIS fortsatta verksamhet

- Prop 1995/96:106. Överlåtelse av verksamheten vid statens maskinprovning till Sveriges provnings och forskningsinstitut AB  
Prop 1995/96:201 om vissa regionalpolitiska frågor  
Prop 1996/97:1. Förslag till statsbudget, finansplan mm

## 1.2 Övrigt riksdagstryck

- Bet. 1991/92:FU8,  
Bet. 1992/93:UbU15  
Bet. 1993/94:KrU1y  
Bet. 1993/94:KrU2y  
Bet. 1995/96:LU7  
Rskr 1991/92:107  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1989/90:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1990/91:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1991/92:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1992/93:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1993/94:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1994/95:20  
Regeringens skrivelse till riksdagen 1995/96:20  
Statsläggaren 1989/90  
Statsläggaren 1990/91  
Statsläggaren 1991/92  
Statsläggaren 1992/93  
Statsläggaren 1993/94  
Statsläggaren 1994/95  
Statsläggaren 1995/96

## 1.3 Statens offentliga utredningar

- SOU 1965:40. Kommunala bolag.  
SOU 1983:61. Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet  
SOU 1994:136. Statliga myndigheters avtal.  
SOU 1994:147. Former för statlig verksamhet.  
SOU 1995:93. Omprövning av statliga åtaganden  
SOU 1995:99. SMHI:s verksamhetsform.  
SOU 1996:64. Försäkringskassan i Sverige.

## 1.4 Departementsserierna

- DsC 1985:13. Kommunala företag.

## 2 Litteratur

Hellners, Trygve & Malmquist, Bo, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4 uppl. Fritzes 1995

Hemström Carl, Organisationernas rättsliga ställning, 4 uppl, Norstedts 1988.

Hemström Carl, Stiftelsernas rättsliga ställning, Norstedts 1996.

Hinn, Eskil & Aspegren, Lennart, Statlig anställning, Publica 1994.

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, Grundlagarna med tillhörande författningar. Norstedts, 1980.

Indirect Public Administration in fourteen countries. Modeen, Tore & Rosas, Allan ed. Åbo akademis förlag, 1988.

Marcusson Lena; Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Iustus 1989 (cit Marcusson I)

Marcusson, Lena & Petersson, Olof: Orienteringspunkter i den grå zonen, Nordisk Administrativt Tidskrift (Cit Marcusson II)

Petersson, Olof & Söderlind, Donald; Förvaltningspolitik, 2 uppl, Publica 1993.

Petersson, Olof, Rättsstaten. Publica 1996.

Petrén, Gustaf & Ragnemalm, Hans, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Liber, 1980.

Ragnemalm, Hans, Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskilt subjekt. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1976, sid 106 f.

Riberdahl, Curt, De kommunala verksamhetsstiftelserna och den nya stiftelselagen, de Lege, Juridiska fakulteten i Uppsala, Årsbok, årgång 6, 1996, sid 231 ff..

Riksrevisionsverket, Stiftelser för offentlig verksamhet. Rapport 1990-08-31.

Strömberg Håkan, Allmän förvaltningsrätt, 17 uppl, Publica 1995 (cit Strömberg I)

Strömberg, Håkan Vår författning, 14 uppl, Studentlitteratur 1995 (cit Strömberg II)

Strömholm, Stig, Behöver universitet och högskolor en särskild associationsform? de Lege, Juridiska fakulteten i Uppsala, Årsbok, årgång 6, 1996, sid 295 ff.

# Marknadsliknande verksamhets- former i staten

Statskontoret

# Innehållsförteckning

|  |            |
|--|------------|
| <b>SAMMANFATTNING</b>                                  | <b>70</b>  |
| <b>1 INLEDNING</b>                                     | <b>74</b>  |
| UPPDRAGET  | 74         |
| ARBETETS UPPLÄGGNING - AVGRÄNSNINGAR                   | 74         |
| STUDERADE EXEMPEL                                      | 75         |
| <b>2 MARKNADSLIKNANDE VERKSAMHETSFORMER</b>            | <b>77</b>  |
| VAD ÄR DET?  | 77         |
| <i>Samband och gemensamma nämnare mellan grupperna</i> | 80         |
| OMFATTNING   | 81         |
| <i>Internköp</i>                                       | 81         |
| <i>Externköp</i>                                       | 81         |
| <i>Bolagisering</i>                                    | 83         |
| <b>3 MÖNSTER I OMRÖVNINGEN</b>                         | <b>87</b>  |
| VEM TAR INITIATIV?                                     | 87         |
| KEDJA AV BESLUT OCH FÖRÄNDRINGAR                       | 88         |
| FORSKNINGEN HAR KONSTATERAT BLANDLÖSNINGAR             | 91         |
| <b>4 VILLKOR FÖR LYCKADE MARKNADSLÖSNINGAR</b>         | <b>93</b>  |
| PRÖVNING AV LÄMPLIGHETEN                               | 93         |
| <i>Kriterier</i>                                       | 93         |
| <i>Beslutsunderlagen inför bolagiseringar</i>          |            |
| <i>har i vissa fall varit ofullständiga</i>            | 96         |
| <i>Värden inom förvaltningen</i>                       | 99         |
| KOMPETENT GENOMFÖRANDE                                 | 104        |
| <b>5 BEDÖMNING AV VERKSAMHETERNAS</b>                  |            |
| <b>LÄMPLIGHET</b>                                      | <b>107</b> |
| <b>6 EFFEKTER AV FÖRÄNDRINGAR</b>                      | <b>114</b> |
| RÄTT GENOMFÖRDA UPPHANDLINGAR SÄNKER KOSTNADERNA       | 114        |
| KONKURRENS VIKTIGARE FÖR EFFEKTIVITET ÄN ÄGANDET       | 118        |
| NÄR ÖKAR EFFEKTIVITETEN?                               | 120        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>7 OFFENTLIGA AKTÖRERS PÅVERKAN PÅ<br/>MARKNADEN</b> | <b>123</b> |
| <b>8 BEHOV AV YTTERLIGARE KUNSKAPER</b>                | <b>126</b> |
| OMFATTNINGEN AV MARKNADSINSLAG INTE KÄND               | 126        |
| FLER ERFARENHETER BEHÖVER TAS TILL VARA                | 127        |
| <i>Få utvärderingar</i>                                | 127        |
| <i>Dra lärdom av både goda och dåliga exempel</i>      | 128        |
| ÖVRIGA FRÅGOR  | 129        |
| <b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>                           | <b>131</b> |



# Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av Förvaltningspolitiska kommissionen att utifrån färdiga och pågående utredningar

- sammanställa förekommande varianter av marknadsliknande verksamhetsformer
- sammanställa erfarenheter av att tillhandahålla tjänster genom marknadsliknande verksamhetsformer
- peka på viktigare luckor i vetandet på området.

I första hand diskuteras erfarenheter från statlig sektor, men dessa kompletteras även med kommunala erfarenheter. Marknadsliknande verksamhetsformer kan delas in i fyra grupper utifrån finansiering och verksamhetsform:

1. Internköp (t.ex. beställar-utförarmodeller, resultatenheter)
2. Externköp (t.ex. upphandling)
3. Myndigheters affärsverksamhet (konkurrensutsatt verksamhet i myndighetsform)
4. Bolagisering

Utvecklingen mot ökade marknadsinslag innehåller några vanliga utvecklingssteg. I regel inleds utvecklingen med internköp och/eller resultatenheter. Nästa steg är att verksamhet upphandlas eller bolagiseras. Bolagisering kan även ske i samband med upphandling eller efter det att upphandling genomförts.

Initiativ till förändringar tas i regel från den politiska nivån. Myndigheter har möjlighet att besluta om införande av intern- och externköp. Incitamenten för detta är dock svaga och i vår studie finns bara enstaka exempel på sådana initiativ eller på att myndigheten ger formella förslag på bolagisering. Därför är det nödvändigt med politiska initiativ för att åstadkomma en ökad tillämpning av marknadsliknande verksamhetsformer.

Det saknas samlade uppgifter om omfattningen av marknadsliknande verksamhetsformer. I den mån vi hittat uppgifter har dessa återgetts. T.ex. hade 1995 omkring 80 kommuner infört beställar-utförarmodell i hela eller delar av organisationen. Köpta tjänster

motsvarade ca 10 % av förvaltningskostnaderna vid statliga myndigheter såväl 1988/89 som 1992/93. När löneandelen i den statliga produktionen jämförs 1970 och 1995 tyder siffrorna på en ökning av andelen köpta tjänster. Sedan 1980 har 19 statliga myndigheter eller delar av dessa ombildats till aktiebolag (exklusive dotterbolagsbildningar). Av dessa var fem tidigare affärsverk. 1992 fanns över 1 000 kommunala bolag med en total omsättning på drygt 85 miljarder kronor. Den kommunala verksamheten exklusive bolag omsatte som jämförelse knappt 300 miljarder kronor.

I forskning, som främst gällt kommuner och landsting, har konstaterats att olika "blandlösningar" är vanliga, dvs. utvecklingsstegen följs inte lika konsekvent som beskrivits ovan. T.ex. renodlas inte rollfördelningen eller anbudsförfarandet när beställarutförarmodeller införs och vid bolagiseringar bibehålls en stark koppling till huvudmannen.

Av de exempel och den litteratur som vi studerat framgår att genomförda förändringar mot ökade marknadsinslag till övervägande del lett till ökad kostnadseffektivitet, även om det förekommer fall med negativt resultat.

Grundläggande villkor för att förändringen ska lyckas är att

- verksamheten är lämplig att förändra
- genomförandet sker på ett kompetent sätt

Kriterier för att bedöma huruvida upphandling respektive bolagisering är lämplig att genomföra har tagits fram av Statskontoret respektive RRV. Kriterierna för bolagisering har sedan justerats av regeringen och beslutats av riksdagen.

Två gemensamma kriterier är att det ska finnas en existerande eller potentiell konkurrens och att sambanden mellan myndighets- och affärsverksamheten är små vad gäller t.ex. strategisk kompetens, utrustning och databaser. I prövningen ingår även att avgränsa vilken verksamhet som bör vara kvar i myndigheten respektive vad som ska upphandlas eller bolagiseras.

Ofullständigheter har kunnat noteras i vissa av de beslutsunderlag som analyserats. Främst gäller bristerna bedömningar av konkurrensförhållanden och kompetensmässiga samband mellan myndigheten och den verksamhet som ska upphandlas/bolagiseras. I de fall där beslutsunderlaget varit ofullständigt har ingen bolagisering genomförts.

Genomförandet är också av stor betydelse för vilka effekter som uppnås. En central del i genomförandet av intern- och externköp är myndighetens beställarkompetens. En erfarenhet är att det kan ta

lång tid att bygga upp beställarkompetensen. De misstag som skett vid upphandlingar verkar oftast bero på bristande beställarkompetens.

Vid övergång till statligt bolag är en väsentlig faktor hur staten utövar sin ägarroll, bl.a. vad gäller avkastningskrav.

Rätt genomförda upphandlingar sänker kostnaderna. Dels ökar effektiviteten i utförandet, dels preciseras den beställda tjänsten på ett mer genomtänkt sätt. Att kostnaderna sänks visas i ett flertal studier. T.ex. sänktes kostnaderna för lokalvård vid statliga myndigheter med över 20 % genom konkurrensupphandling. I Stockholms stad kunde kostnaderna sänkas med ca 10 % vid upphandling av äldreomsorg, gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna.

Kvalitetsuppföljningar är nödvändiga för att beställaren ska kunna se att tjänsten överensstämmer med vad som avtalats. Ett exempel där kvaliteten utvärderats är äldreomsorgen i Stockholms stad. Där har man, trots att kostnaderna sänkts med ca 10 %, inte funnit stöd för att kvaliteten är sämre än i jämförbara enheter som inte upphandlats.

I studerade exempel och i litteratur har vi noterat att effektivitetsvinster uppstått i följande moment:

1. Tydligare preciserad beställning
2. Interna resultatenheter
3. Konkurrensupphandling
4. Bolagisering

Vilka effektivitetsvinster som kan uppnås i de olika momenten varierar. Flera studier pekar dock på betydande effektivitetsvinster i de tidiga skedena av marknadsutsättning (intern- och externköp).

Samtidigt tyder flera studier på att det viktigaste för effektiviteten är konkurrens, inte verksamhetsform eller ägande. Även om en effektivisering kan ske vid bolagisering, har andra motiv, som t.ex. renodling genom särskiljande av myndighets- respektive affärsverksamhet, varit mer framträdande i några av de studerade fallen.

I de fall vi särskilt studerat har upphandling och bolagisering tillämpats på sådana tjänster respektive verksamheter som, enligt vår bedömning, är lämpliga. Verksamheterna har i stort uppfyllt kriterierna och varit oproblematiska beträffande politisk styrbarhet och rättssäkerhet. Vissa bolagiseringar har t.o.m. lett till ökad rättssäkerhet då myndighetsutövning och affärsverksamhet skilts åt.

De studerade verksamheter som varit aktuella för bolagisering har haft följande gemensamma drag:

- De har varit affärsverksamheter utan myndighetsutövning
- De har inte styrts primärt av politiska uppgifter eller mål
- De har verkat som resultatenhet inom en myndighet eller helt intäktsfinansierad myndighet
- De har till övervägande del agerat på marknader där det funnits konkurrens.

Vår bedömning är att det går att öka effektiviteten i staten genom ytterligare upphandling av tjänster. Detta gäller både stödtjänster (t.ex. lokalvård) och myndighetsspecifika tjänster (t.ex. vissa IT-tjänster och underhållsarbete av tekniska anläggningar). Utifrån tidigare generella uttalanden av statsmakterna och de kriterier som finns utarbetade finns också skäl att överväga ytterligare bolagiseringar. T.ex. gäller det för verksamheter som tidigare föreslagits för bolagisering, men där detta inte fullföljts.

När det gäller behov av ytterligare kunskap kan konstateras att det saknas en samlad bild av omfattningen av marknadsinslag i offentlig sektor. Vidare finns ett behov av att erfarenheter om dessa olika lösningar dokumenteras och sprids i större utsträckning än idag, inte minst för att ge stöd för goda lösningar. Exempel på frågor av särskilt intresse är effekter av statliga bolagiseringar, erfarenheter av genomförande (t.ex. av "blandlösningar") och förhållandet mellan offentlig och privat sektor vid införande av marknadsinslag.

# 1 Inledning

## Uppdraget

Förvaltningspolitiska kommissionen gav 1996-02-01 Statskontoret i uppdrag att redovisa erfarenheterna av styrning genom marknadsliknande verksamhetsformer inom staten. Uppdraget innebär att, utifrån färdiga och pågående utredningar,

- sammanställa förekommande varianter av marknadsliknande verksamhetsformer,
- sammanställa erfarenheter av att tillhandahålla tjänster genom marknadsliknande verksamhetsformer,
- peka på viktigare luckor i vetandet på området.

I första hand ska erfarenheter från statlig sektor sammanställas, men även kommunala erfarenheter kan beaktas när de erbjuder intressanta kompletteringar eller analogier.

Den redovisning som görs här är en bearbetning av Statskontorets PM "Marknadsliknande verksamhetsformer i staten" (1996-05-15) till Förvaltningspolitiska kommissionen.

## Arbetets uppläggning - avgränsningar

Promemorian har tagits fram av en projektgrupp bestående av avdelningsdirektör Ola Norr, projektledare, byrådirektör Karin Edin och avdelningsdirektör Roger Pyddoke. Ola Norr och Karin Edin har gemensamt svarat för huvudtexten. Roger Pyddoke har deltagit såväl i uppläggningsarbetet som under arbetets gång med erfarenheter och annat stöd. Under arbetet har även organisationsdirektör Erik Lindgren bidragit med synpunkter och underlagsmaterial.

De iakttagelser och slutsatser som redovisas i fortsättningen bygger på befintliga utredningar. Detta innebär att vi inte samlat in nytt material där kunskap saknas. Främst har vi utgått från offentligt tryck som utredningar, propositioner och riksdagsbeslut. Vidare har myndighetsrapporter från i första hand Statskontoret och Riksrevi-

sionsverket använts. Även annan litteratur med anknytning till ämnet har studerats.

Vi har tagit del av olika genomgångar av forskning på området. Dessutom har vi haft tillgång till översikter av svensk förvaltningspolitisk forskning som gjorts för några ämnesområden. Översikterna har beställts av Statskontoret och kommer under detta år att publiceras i en bok. Vi har dock inte studerat enskilda forskningsprojekt.

Tyngdpunkten när det gäller erfarenheter av marknadsliknande verksamhetsformer ligger på erfarenheter av beslutsunderlag inför beslut om förändringar mot större marknadsinslag. Effekter av förändringarna i enskilda fall har redovisats i den utsträckning vi funnit material om detta. I stor utsträckning beskrivs effekter utifrån olika litteraturoversikter.

Redan här kan dock konstateras att dokumentation om effekter till följd av förändringar av verksamhetsformer i marknadsriktning endast finns i begränsad omfattning vad gäller svenska förhållanden. Detta gäller framför allt förändringar i form av bolagiseringar. Någon sammanställning finns inte heller av omfattningen av förändringarna inom staten. Detta diskuteras vidare senare.

I promemorian berörs olika marknadsliknande verksamhetsformer inom staten. Frågan om privatisering av statliga bolag diskuteras dock inte. Avreglering innebär att regleringar och konkurrenshinder på olika marknader tas bort. Vi behandlar endast denna förändring indirekt, då offentlig verksamhet berörs genom t.ex. bolagisering.

## Studerade exempel

Vi har studerat exempel på utredningar/förändringar i riktning mot marknadsliknande verksamhetsformer. Det gäller bolagiseringar, upphandling och beställar-utförarrelationer. Det handlar dock inte om någon heltäckande genomgång, utan om just exempel för att belysa intressanta frågeställningar.

Vi har valt att rikta uppmärksamheten på myndigheter som inte är affärsverk. Komplettering har även skett med ett exempel från kommunal sektor.

Följande exempel har särskilt studerats:

### **Beställar-utförarrelation**

- ◆ Riksskatteverkets dataservice

### **Upphandling**

- ◆ Lokalvård vid statliga myndigheter
- ◆ Invandrarverkets förläggingsverksamhet
- ◆ Konkurrensupphandling i Stockholms stad av äldreomsorg, gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna

### **Bolagisering**

- ◆ Skogsvårdsorganisationens frö- och plantverksamhet
- ◆ Banverkets industridivision
- ◆ Vägverkets produktionsdivision
- ◆ AMU-gruppen
- ◆ Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna (RRV-rapport)
- ◆ Konsten att bolagisera en myndighet - lärdomar från tre bolagiseringar (RRV-rapport F 1993:25)

De studerade exemplen finns beskrivna mer utförligt i bilagor till det PM som redovisades till Förvaltningspolitiska kommissionen 1996-05-15.

## 2 Marknadsliknande verksamhetsformer

### Vad är det?

Under senare år har en mängd förändringar genomförts inom offentlig förvaltning. Många av dessa förändringar innebär att organisation och styrning ges större eller mindre inslag av lösningar som utgår från hur ekonomiska marknader fungerar. Begreppen för att beskriva de olika förändringarna har varit många.

För att göra tydligare vilken typ av förändringar som genomförts, har vi grupperat dessa. Grupperna är dock inte strikt åtskilda från varandra, utan det finns samband mellan dem. T.ex. brukar bolagisering föregås av att verksamheten organisatoriskt skiljs ut och finansieras av interna eller externa avgifter. Vidare finns gemensamma nämnare mellan dem i form av att likartade villkor bör vara uppfyllda för att det ska vara lämpligt att göra förändringen. Detta kommenteras ytterligare efter det att grupperna presenterats.

Två faktorer är centrala när offentliga verksamhetsformer ska grupperas, hur verksamheten finansieras respektive vilken organisationsform produktionen har. Finansieringen kan ske med anslag eller avgifter. Anslagen kan gå till den myndighet som utför verksamheten eller till en myndighet som upphandlar verksamheten internt eller externt. Avgifterna för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster kan vara marknadsanpassade eller satta enligt andra principer.

Organisationsformen för produktionen kan antingen vara myndighet eller någon privaträttslig organisation (bolag etc.). Ägandet till den privaträttsliga organisationen kan vara offentligt eller privat.

Det vi här diskuterar är hur statlig verksamhet organiseras och finansieras, oavsett om det sker inom den offentliga förvaltningen eller i bolag. Det innebär att frågor om avreglering av olika marknader inte ryms inom denna ram. Avregleringar syftar till att förbättra marknaders funktionssätt även utanför den statliga verksamheten, t.ex. genom att ta bort regleringar och att öka konkurrensen. Som ett led i detta arbete kan man förändra den offentliga verksamheten, t.ex. genom att bolagisera. Behov kan också uppstå av nya myndigheter som övervakar marknaden. Ett exempel på detta är



telemarknaden, där Televerket bolagiserades och Post- och telestyrelsen inrättades som tillsynsmyndighet. Andra exempel på avreglering är elmarknaden och hissbesiktningar.

Avreglering kommer i fortsättningen enbart att behandlas indirekt när förändringarna även påverkar organisationen av den offentliga verksamheten.

I tabellen nedan sammanfattas offentliga verksamheters finansiering och produktion

|  | <b>Finansiering</b> | <b>Produktion</b>                   |
|--|---------------------|-------------------------------------|
| <b>Internköp</b>                         | Anslag              | Myndighet                           |
| <b>Externköp</b>                         | Anslag              | Extern organisation,<br>t.ex. bolag |
| <b>Myndigheters<br/>affärsverksamhet</b> | Avgifter            | Myndighet                           |
| <b>Bolagisering</b>                      | Avgifter            | Aktiebolag                          |

### **1. Internköp inom en myndighet eller inom staten**

I den första gruppen handlar det om att inom en myndighet eller inom staten skapa en organisation som innehåller marknadsinslag. Finansieringen sker med anslag och produktionen sker i myndighetsform. Anslaget kan antingen gå direkt till den producerande myndigheten eller till en myndighet som beställer av en annan myndighet.

Exempel på sådana inslag är införande av beställar-utförarmodeller, interndebitering/-handel, införande av resultatenheter samt ersättning och budgetering efter prestation. Inom vissa kommuner har s.k. pengsystem (t.ex. skol- och barnomsorgspeng) införts. Sådana system ger en viss konkurrens mellan utförare och om dessa även kan vara organisationer utanför kommunen innebär det också inslag av internköp.

Intressentfinansiering och ökad avgiftsfinansiering kan även räknas till denna grupp om finansieringen kommer från andra statliga myndigheter

Denna sorts marknadsliknande verksamhetsform finns inom hela den offentliga sektorn. Av de studerade exemplen är Riksskatteverkets dataservice exempel på beställar-utförarmodell och resultatenheter. I viss mån är även Banverket och Vägverket exempel på detta. Intressentfinansiering förekommer t.ex. på SMHI, Sveriges Geologiska Undersökning och Lantmäteriverket. När det gäller viss officiell statistik har beställaransvar förts över från SCB till sektorsmyndigheter, som då fått anslag för detta.

## 2. Externköp

Till den andra gruppen - myndigheter gör externköp - räknas upphandling av tjänster. Finansiering sker via anslag till den beställande myndigheten, men en extern organisation sköter produktionen.

Vid upphandling förekommer ibland att också särskilda enheter inom den beställande myndigheten har möjlighet att lämna anbud. Frågor som aktualiseras i en sådan situation diskuteras senare i rapporten.

Exempel från denna grupp är lokalvården vid statliga myndigheter och Invandrarverkets förläggningsverksamhet. Även på Banverket och Vägverket förekommer inslag av upphandling. Ett kommunalt exempel vi studerat är konkurrensupphandling i Stockholms stad av äldreomsorg, gatudrift och -underhåll och missbruksvård för vuxna.

## 3. Myndigheters affärsverksamhet

Vissa myndigheter bedriver uppdragsverksamhet vid sidan av sina myndighetsuppgifter. Detta sker ibland i konkurrens med andra. Finansiering av uppdragsverksamheten sker med avgifter, medan produktionen äger rum i myndighetsform.

Till denna grupp räknar vi även en speciell form av konkurrensutsättning av myndigheter. Det är när myndigheter som tidigare haft monopol på viss verksamhet i stället bedriver den i konkurrens med andra. Finansiering sker här inte med avgifter. Exempel på detta är arbetsförmedling, där det numera är tillåtet för andra än Arbetsmarknadsverket att bedriva sådan verksamhet.

#### 4. Bolagisering

Bolagisering innebär att finansiering i regel sker utan anslag och att verksamheten organiseras i aktiebolagsform.

De exempel på genomförda eller föreslagna bolagiseringar vi särskilt studerat är Skogsvårdsorganisationens frö- och plantverksamhet, AMU-Gruppen samt delar av Vägverket och Banverket. Två rapporter från Riksrevisionsverket där bolagiseringsfrågor analyseras för ett antal myndigheter har också studerats.

#### **Samband och gemensamma nämnare mellan grupperna**

Mellan dessa grupper finns samband. Bolagisering föregås i regel av att beställar-utförarmodell införs eller av att bolaget först blir en resultatenhet. Upphandling föregås ibland också av att beställar-utförarmodell införs. Vidare kan en avreglering föregås av bolagisering (t.ex. på telemarknaden).

Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen under 1980- och början 1990-talet beskrivs i Statskontorets rapport 1994:5. I denna rapport beskrivs en utvecklingslinje från byråkratikritik i början av 1980-talet till de senaste årens renodling av statsförvaltningens verksamhetsidé med utgångspunkt i myndighetsutövning och bolagisering av statens affärsverksamhet.

En gemensam nämnare mellan interna beställar-utförarrelationer, extern upphandling och bolagisering är att de leder till ökade krav på myndigheten att tydligt formulera vilka tjänster den efterfrågar. Myndighetens beställarkompetens behöver utvecklas.

En annan gemensam nämnare är att flera av de kriterier som bör vara uppfyllda vid upphandling respektive bolagisering är gemensamma. Det ställs således delvis samma krav när en verksamhet ska upphandlas respektive bolagiseras. Kriterierna sammanfattas i kapitel 4.

Sammanfattningsvis kan sägas att de senaste årens förändringar mot marknadsliknande verksamhetsformer har tagit sig olika uttryck, men kan ses som en process med en bestämd riktning. De gemensamma dragen i förändringarna är tydliga och kan sammanfattas med tre begrepp - kund-leverantörsförhållanden, renodling och konkurrens.

## Omfattning

Under 1990-talet har intresset för förändringar som innebär ökade marknadsinslag inom offentlig sektor varit starkt. Det är dock svårt att hitta uppgifter om hur stort genomslag dessa förändringar fått i staten och i kommunerna. Uppgifter om omfattningen av marknadsliknande verksamhetsformer finns inte samlade. Inom staten kan t.ex. interna marknadsrelationer införas utan att något beslut behöver fattas utanför myndigheten själv. Därav följer att omfattningen inte fångas upp och ställs samman. Samma förhållande gäller upphandling.

Vi har i detta avsnitt ställt samman uppgifter som ändå kan ge en bild av omfattningen. Vi har gjort en särskild genomgång av bolagiseringar under senare år. Det är dock inte fråga om någon heltäckande bild för alla olika marknadsliknande verksamhetsformer. Att uppgifter inte systematiskt samlas in på detta område är en allvarlig brist när det gäller kunskapen om utvecklingen i den offentliga sektorn. Detta vidareutvecklas i kapitel 8.

## Internköp

Vi har inte kunnat finna några samlade uppgifter om omfattningen av internköp inom staten.

I boken "Om den offentliga sektorn" (Ringqvist, 1996) redovisas uppgifter från olika källor som kan ge viss ledning om omfattningen i kommunerna.

År 1993 hade ca 50 kommuner beställar- och utförarorganisation i hela eller delar av organisationen. Två år senare hade antalet ökat till omkring 80. Vid denna tidpunkt hade dock några kommuner, som infört den nya modellen i hela organisationen, frångått den, medan andra infört den för delar av verksamheten, främst det tekniska området. (Ursprunglig källa: Kommunaktuellt nr 1/93 och 12/95)

## Externköp

I Statskontorets rapport "Åtgärder för ökad konkurrens" (1994:26) redovisas bl.a. resultat från en kartläggning av upphandlingens omfattning i staten.

Kartläggningen bygger på en enkät till alla civila myndigheter och speglar förhållandena budgetåret 1992/93. Jämförelser bakåt i tiden gjordes också. Svarsfrekvensen var ca 25 %. En anledning till det stora bortfallet var att många myndigheter inte har en redovisning av sin verksamhet som gör det möjligt att lätt svara på frågan om hur mycket tjänster som köps och om de upphandlas i konkurrens.

Kartläggningen tyder på att den totala volymen köpta tjänster räknat som andel av anslaget för statlig förvaltning var oförändrad mellan 1988/89 och 1992/93. De köpta tjänsterna motsvarade ca 10 % av förvaltningskostnaderna. Svaren får p.g.a. låg svarsfrekvens tolkas försiktigt. I rapporten redovisas tecken på att upphandlingen ökat, men detta har inte kunnat beläggas säkert.

Däremot ökade andelen tjänster som upphandlades i konkurrens. När det gäller stödtjänster ökade andelen som upphandlats i konkurrens från ca 30 till ca 40 % mellan budgetåren 1991/92 och 1992/93. Av de myndighetsspecifika tjänsterna upphandlades en oförändrat hög nivå (ca 85 %) i konkurrens. Bland de myndighetsspecifika tjänsterna dominerade tekniska verksamheter. Exempel på myndighetsspecifika tjänster som upphandlades var byggnadsarbeten, laboratorietjänster, information och utbildning.

Att andelen köpta tjänster ökat inom staten kan man få stöd för genom att jämföra löneandelen av statens totala produktion över tiden. 1970 var löneandelen 56 %, medan den 1970 sjunkit till 45 %. (Ringqvist, 1996) Denna förändring bör dock tolkas med försiktighet. Under perioden ändrades beräkningssättet, varför skillnaden i verkligheten torde vara något mindre. Vidare beror skillnaden inte enbart på köp av externa tjänster, utan även på t.ex. en ökad andel köpta varor, datorisering och rationaliseringar.

Kommunala entreprenader har tidigare dominerats av tekniska och kapitalintensiva verksamheter. I en studie från Svenska Kommunförbundet, "Externa resurser i kommunaltekniken", anges att andelen entreprenader 1992 utgjorde 26 % av resurserna inom områdena gata, park och vatten & avlopp. I studien används ett bredare begrepp - externa resurser - för att beskriva hur stor del av den kommunaltekniska verksamheten som är utsatt för ett marknadstest. Till externa resurser räknas, förutom entreprenader, även utnyttjande av produktionsresurser som ägs av annan än kommunen. Vanligen omfattar det olika maskinuthyrningar, t.ex. snöröjningsfordon och grävmaskiner, och inköp av material. Andelen externa resurser inom den kommunaltekniska förvaltningen uppgick samma år till omkring 60 procent.

Entreprenader förekommer också inom andra verksamheter som stödfunktioner och inom skola, vård och omsorg. Följande tabell visar omfattningen av privata alternativ inom kommunsektorn. Uppgifterna om andelen anställda i privata bolag eller motsvarande former kommer från en studie från ESO "Vad blev det av de enskilda alternativen?" (Ds 1995:5). Uppgifterna om hur stor andel av verksamheten som bedrivs i entreprenader eller i annan form kommer från Socialstyrelsen och Skolverket och har redovisats i regeringens skrivelse 1994/95:220, "Utvecklingen inom den kommunala sektorn". Tabellen speglar förhållanden 1994.

|                     | Andel enskilt<br>anställda, % | Andel entre-<br>prenader <sup>1</sup> , % |
|---------------------|-------------------------------|---|
| Missbrukarvård      | -                             | 57  |
| Barnomsorg          | 5                             | 8   |
| Hälso- och sjukvård | 7                             | -   |
| Äldreomsorg         | 4                             | 4   |
| Skolan              | 3                             | 2   |

- betyder att uppgift saknas.

1. I regeringens skrivelse 1994/95 anges inte om andelen avser antal anställda, ekonomiska resurser etc.

## Bolagisering

I Statskontorets rapport "Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag - en jämförande studie" (1993:9) redovisas statistik från SCB/Sv Kommunförbundet om kommunala bolag. För att ett bolag ska räknas som kommunalt ska kommunen äga mer än 50 % av det.

Den 1 januari 1992 fanns 1 034 kommunala aktiebolag med en total omsättning på drygt 85 miljarder kr. Den kommunala verksamheten exklusive bolag omsatte som jämförelse knappt 300 miljarder kr. Antalet anställda i kommunala bolag var 46 471 personer. Jämfört med förhållandena två år tidigare hade alla siffror ökat något. Från 1990 till 1992 blev det t.ex. 114 fler bolag.

Vi har särskilt kartlagt de bolagiseringar av statliga myndigheter som genomförts under 1980- och 90-talet. De bolagiseringar som ingår i vår kartläggning berör hela eller delar av statliga förvalt-

ningsmyndigheter. Avsnittet redovisar däremot inte några av de dotterbolag till myndigheter som tillkommit under denna tid. Det ska dock påpekas att omfattningen på denna tillkomst är stor. I övrigt har vi försökt att ge en så heltäckande bild som möjligt. Det kan dock finnas enstaka bolagiseringar som inte kommit med i förteckningen.

Aktiebolagsformen används mest för **affärsverksamhet**. RRV definierar i rapporten "Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift" (1994:7) begreppet statlig affärsverksamhet som sådan verksamhet som är avgifts-/självfinansierad och frivilligt efterfrågad.

En verksamhet kan med stöd av lag ha kvar uppgifter som innebär myndighetsutövning efter en bolagisering. Grundlagen öppnar för möjligheten att lägga ut myndighetsutövning på enskilda juridiska personer. Ett exempel på ett sådant bolag är AB Svensk Bilprovning.

### Genomförda bolagiseringar

De flesta bolagiseringar har genomförts under 1990-talet. Det finns dock några som genomfördes under 1980-talet.

De affärsverk som bolagiserats sedan 1980 är följande:

| Affärsverk                            | Bolagisering   |
|---------------------------------------|--|
| <i>Försvarets fabriksverk (FFV) →</i> | FFV AB 1990  |
| <i>Statens vattenfallsverk →</i>      | Vattenfall AB 1992   |
| <i>Domänverket →</i>                  | Domän AB 1992, sammanslagning med Assi AB till AssiDomän AB 1994 |
| <i>Televerket →</i>                   | Telia AB 1993  |
| <i>Postverket →</i>                   | Posten AB 1994   |

Övriga myndigheter/delar av myndigheter som bolagiserats är, i kronologisk ordning:

| Myndighet/del av myndighet                                      | Bolagisering   | Privatisering | Anm.             |
|---|--|---------------|------------------|
| Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) - Uppdragsverksamheten → | Sveriges geologiska AB (SGAB) 1982                     |               | Likvidation 1995 |
| Statens Skeppsprovvningsanstalt (SSPA) →                        | SSPA Maritime Consulting AB 1984                       | Ja            |                  |
| DAFA →  | DAFA Data AB 1986                                      | Ja            |                  |
| Statens hundskola →   | Sveriges Hundcenter AB 1992                            |               | Kommunägt 1995   |
| Vaccinverksamhet inom Statens bakteriologiska laboratorium →    | SBL Vaccin AB 1992                                     |               |                  |
| Sektorn rundradion inom Televerket →                            | TERACOM Svensk Rundradio AB 1992                       |               |                  |
| Delar av Byggnadsstyrelsen →                                    | Vasakronan Holding AB, Statliga akademiska hus AB 1993 |               |                  |
| Statens provningsanstalt (SP) →                                 | Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB 1993     | Ja            |                  |
| Försvarsmedia →   | Försvarsmedia AB 1993                                  | Ja            |                  |
| Försvarsdata →  | Ingår i VM Data 1993                                   |               |                  |
| AMU-Gruppen →   | AmuGruppen AB 1993                                     |               |                  |
| Frö- och plantverksamheten inom Skogsvårdsorganisationen →      | Svenska Skogsplantor AB 1993                           |               |                  |
| Swedesurvey vid Lantmäteriverket (LMV) →                        | Swedesurvey AB 1993                                    |               |                  |
| Fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten vid LMV →             | Svensk Fastighetsvärdering AB 1995                     |               |                  |



I regeringens proposition om aktiv förvaltning av statens företagsägande (prop 1995/96:141) föreslås att regeringen ska få bemyndigande från riksdagen att kunna genomföra ägarförändringar i 10 aktiebolag. Detta i syfte att skapa en mer aktiv och professionell ägarförvaltning i konkurrens med andra ägare. Intäkter från försäljning ska användas för amortering av statsskulden. Bland dessa aktiebolag nämns SBL vaccin, SAQ Kontroll och Teracom Svensk Rundradio.

En bolagisering som är "på gång" är av Statens maskinprovningar (SMP). 1994 föreslogs att SMP skulle bolagiseras (prop 1994/95:5). Den socialdemokratiska regeringen tog tillbaka förslaget och tillsatte en tjänstemannagrupp med uppgift att utreda SMPs verksamhetsform. Motivet var EG:s direktiv. Nu finns ett nytt förslag (prop 1995/96:106) om att SMP tas över av Sveriges provnings- och forskningsinstitut AB.

## 3 Mönster i omprövningen

### Vem tar initiativ?

Av det studerade materialet att döma tas initiativ till förändrade verksamhetsformer från den **politiska nivån**. Att företrädare för den berörda verksamheten tar initiativet verkar höra till undantagen. Av de studerade exemplen är det bara AMU-Gruppen som gjort en formell framställning om en förändrad verksamhetsform, från avgiftsfinansierad myndighet till bolag.

Att omvandlingstrycket inte kommer från de myndigheter som själva berörs bekräftas också i Statskontorets rapport "Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn" (1994:26). Där konstateras att få nya upphandlingar har kommit till stånd, trots att flera utredningar sedan mitten av 1980-talet pekat på möjligheten att öka effektiviteten i offentlig förvaltning genom att upphandla verksamhet i konkurrens.

Att avgränsa uppgifter som kan utföras av andra än myndigheter kräver ingående kännedom om de berörda verksamheterna. Denna kännedom finns huvudsakligen hos tjänstemän i myndigheterna, inte på den politiska nivån.

Att införa beställar-utförarrelationer, oavsett om det är inom en organisation eller om det sker med externa utförare, leder i regel till ett motstånd inom den egna organisationen. Detta gäller särskilt om egenregiverksamhet riskerar att förlora en upphandling och om detta får till följd att egen personal måste sägas upp.

I Statskontorets rapport beskrivs detta som en "moment 22-situation", där vare sig myndigheterna eller den politiska nivån tar initiativ till undersökningar och försöksverksamheter som kan leda till kännedom om nya mer effektiva lösningar. En sådan lösning kan, enligt rapporten, bara brytas genom att en dialog etableras om alternativa utformningar av myndigheters verksamheter. Här har regeringen ett särskilt ansvar att inleda sådana dialoger.

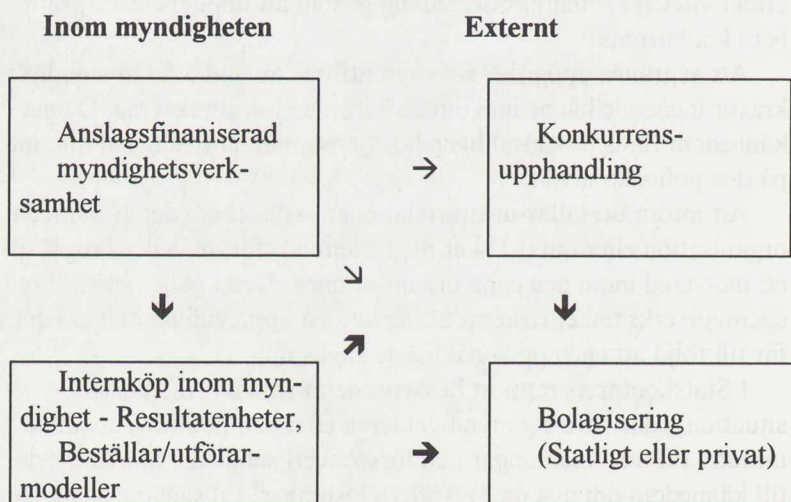
Har väl en affärsinriktad verksamhet etablerats, t.ex. i form av en resultatenhet, kan det uppstå en strävan hos personalen på den enheten att gå vidare, att "löpa linan ut" när det gäller affärsmässighet. Det kan då leda till önskemål om att bolagisera affärsverksamheten. AMU-Gruppen har redan nämnts som ett exempel på detta, men som ytterligare exempel kan affärsverksamheten

vid SMHI nämnas. I sådana fall kan situationen vara omvänd, att (del av) myndigheten vill gå vidare med bolagisering, medan man från politiskt håll bedömer att det inte är lämpligt.

## Kedja av beslut och förändringar

I rapporten "Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen" (Statskontoret 1994:5) kartläggs strukturförändringarna i statsförvaltningen sedan 1980. I denna rapport beskrivs en utvecklingslinje från byråkratikritik i början av 1980-talet till de senaste årens renodling av statsförvaltningens verksamhetsidé med utgångspunkt i myndighetsutövning och bolagisering av statens affärsverksamhet.

När det gäller verksamhetsformer kan en motsvarande utveckling ses. De olika stegen i denna utveckling kan översiktligt beskrivas på följande sätt, där pilarna anger reformvägen:



→ Vanliga reformvägar

→ Tänkbara reformvägar

Den första förändringen från anslagsfinansierad verksamhet i myndighetsform är att skapa marknadsinslag inom myndigheten (eller inom staten). Det kan ske i form av beställar-utförarmodell (med endast interna utförare), interndebitering/-handel, införande av resultatenheter etc.

Nästa steg är att anslagsfinansierad myndighetsverksamhet upphandlas av externa utförare. Detta kan ske såväl med som utan att egenregiverksamhet tillåts lämna anbud.

Ett tredje steg är när en verksamhet förs bort från en myndighet, t.ex. i form av bolagisering. Det innebär samtidigt att finansieringen sker via avgifter/priser för de tjänster/varor som produceras. Bolagisering kan ske direkt från det första steget med interna resultatenheter och beställar-utförrrelationer, eller efter det att den egna regi-verksamheten utsatts för konkurrens utifrån. Bolaget kan ägas av staten (helt eller med en majoritetspost) eller som ett ytterligare steg privatiseras (helt eller med en statlig minoritetspost).

Till denna översiktliga bild ska läggas avregleringar av skilda marknader. Avregleringar syftar främst till att öka konkurrensen inom den aktuella sektorn, men detta påverkar ofta hur myndighetsverksamheten organiseras. Som exempel kan telemarknaden nämnas, där Televerket bolagiserats samtidigt som Post- och telestyrelsen inrättats som tillsynsmyndighet.

Denna bild av att förändringarna bildar en **kedja** enligt ett logiskt mönster bekräftas i de fall vi studerat. T.ex. gäller det AMU-Gruppen, Vägverket och Banverket. Det är dock inte fråga om någon "naturlag" att det första steget fortsätts ända fram till privatisering. Verksamhetens karaktär och förutsättningar för ökade marknadsinslag tillsammans med en politisk bedömning avgör hur långt man gått i de enskilda fallen.

## Vägverket

Vägverket indelades 1991 formellt i en produktionsdel och en beställardel. 1993 fattades beslut om att produktionsverksamheten skulle utsättas för konkurrens och att upphandlingen från externa utförare skulle öka successivt. Strategin innebar även att verksamheten så småningom skulle bolagiseras, med sikte på 1995, för att i ett senare skede kunna privatiseras. Någon bolagisering har dock inte genomförts.

## AMU

AMU blev en uppdragsmyndighet 1986 under namnet AMU-Gruppen, vilket skapade en klar beställar-utförarrelation mellan AMU-Gruppen och Arbetsmarknadsverket (AMV). Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning från andra utförare än AMU-Gruppen ökade successivt. Som exempel kan nämnas att dubbelt så mycket arbetsmarknadsutbildning från andra utförare upphandlades 1991/92 i jämförelse med föregående år och tredubbel i jämförelse med året dessförinnan. 1993 bolagiserades AMU-Gruppen. Denna bolagisering utgör ett exempel på fall där myndigheten själv varit den pådrivande parten. AMU-Gruppens styrelse gjorde på eget initiativ en formell ansökan om att få ombildas till aktiebolag.

I detta sammanhang är tiden en betydelsefull faktor. De förändringar som beskrivs ovan tar ofta lång tid att genomföra. Förändringar av olika slag kan behöva genomföras för att det ska vara lämpligt att gå vidare. Exempel finns där det tagit över tio år att gå från myndighetsverksamhet till bolag.

Tidens betydelse innebär också att bedömningar kan förändras. T.ex. kan en bolagisering eller extern upphandling bedömas vara olämplig att genomföra för tillfället. Det innebär dock inte att förhållandena inte kan ändras. Det kan därför vara aktuellt för den politiska nivån och myndigheten själv att ta initiativ till att förutsättningar skapas så att ökade marknadsinslag kan införas. En viktig faktor i detta sammanhang är myndighetens beställarkompetens.

Det ska nämnas att det under 1990-talet inte har funnits några större politiska meningsskiljaktigheter i riksdagen beträffande konkurrensutsättning och bolagiseringar av statens affärsverksamheter. En skillnad är dock privatiseringar, där den borgerliga regeringen uttalade en mer positiv inställning.

## Forskningen har konstaterat blandlösningar

Den gruppering av marknadsliknande verksamhetsformer som gjordes i kapitel 2 och den kedja av beslut och förändringar som beskrivits ovan kan ge intrycket att de lösningar som valts i olika fall kan inordnas i några få typgrupper. Denna bild motsäges delvis av forskning på området.

Statskontoret kommer under detta år att publicera forskningsöversikter från olika ämnesområden med det gemensamma temat förvaltningspolitik. I översikterna från ämnesområdena företags ekonomi (Hansson, 1995) respektive nationalekonomi (Hultkrantz och Larsson, 1996) konstateras att det förekommer många "blandlösningar". Som exempel på avsteg från idealbilden nämns att varken rollfördelningen eller anbudsförfarandet renodlas när beställarutförarmodeller införs, en stark koppling till huvudmannen bibehålls vid bolagiseringar och att ingen tydlig intäktssida urskiljs vid införandet av resultatenheter.

I den företagsekonomiska översikten, som främst utgår från erfarenheter inom kommuner och landsting, anges att den förhållande strategin varit att införa tydligare gränser och kontraktsrelationer mellan beställande- och producentfunktioner. Däremot har det ofta varit en "mjuk" konkurrensutsättning av producentfunktionen, främst via kostnadsjämförelser och punktvisa externa upphandlingar. Den tolkning som görs i översikten är att man sökt en strategi där balans kan uppnås mellan å ena sidan kraven på en professionell utförarorganisation med konkurrenskraftiga priser, och å andra sidan kraven på en lättillgänglig organisation där transaktionskostnader kan hållas låga och inga allt för starka intressen strider mot de traditionellt offentliga.

I översikten diskuteras förhållandet att man i forskningen inte kunnat se att marknadsinslagen haft förväntade effekter. En förklaring till detta kan vara en tidseftersläpning i forskningen i förhållande till praktiken. En tendens till starkare effekter har noterats i färskastudier, även om det är ett för litet underlag för att dra säkra slutsatser kring.

Att olika blandlösningar väljs kan enligt vår mening ses på två olika sätt. Det kan ses som en anpassning av modeller som hämtats från andra förhållanden så att de passar offentlig förvaltning. Med denna tolkning blir blandlösningar positiva.

Det andra synsättet ger en mer problematisk bild av blandlösningar. Dessa leder eller kommer i framtiden att leda till problem

t.ex. vad gäller konkurrensneutralitet, oklara roller och outnyttjade effektivitetsvinster.

## 4 Villkor för lyckade marknadslösningar

Som vi konstaterade i inledningen har få utvärderingar och uppföljningar gjorts av ökade marknadsinslag inom staten. Av de exempel vi studerat, liksom av den övriga litteratur vi tagit del av, framgår att resultaten av genomförda förändringar till övervägande del haft positiva effekter. Detta exemplifieras senare. Samtidigt finns exempel på förändringar som fått negativa effekter.

Redan dessa konstateranden gör att vi kan dra slutsatsen att förändringar mot marknadsliknande verksamhetsformer kan vara ett sätt att öka effektiviteten eller att uppnå andra mål. För att så ska ske har vi funnit att följande två villkor bör vara uppfyllda.

1. Verksamheten ska vid en prövning ha visats vara lämplig för förändringen.
2. Förändringen måste genomföras på ett kompetent sätt.

### Prövning av lämpligheten

#### Kriterier

För att det första villkoret ska vara uppfyllt krävs att en noggrann prövning görs av de förhållanden som bör vara för handen för att genomföra förändringen. När det gäller dessa förhållanden har vi funnit att kriterier ställts upp för upphandling respektive bolagisering. Kriterier som bör uppfyllas när det gäller upphandling redovisas i Statskontorets rapport "Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn" (1994:26), medan kriterier som bör vara uppfyllda vid bolagisering redovisas av Riksrevisionsverket i rapporten "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna" (1992). De kriterier som bör vara uppfyllda för att en beställar-utförrarrelation ska vara lämplig att införa har vi, inom ramen för detta projekt, tagit fram. Dessa kriterier sammanfattas i nedanstående tabell.



| Beställar-utförarrelation                           | Upphandling   | Bolagisering (RRV:s kriterier)  |
|---|---|---|
| Ekonomisk redovisning är möjlig på respektive enhet |   | Verksamheten är av betydande omfattning                               |
| Tjänsten ska gå att precisera                       | Tjänsten ska gå att precisera   |   |
|   | Små kompetensmässiga samband mellan myndighetsuppgifterna och entreprenaden | Små kompetensmässiga samband mellan myndighetsuppgifterna och bolaget |
|   | Det finns existerande eller potentiell konkurrens                           | Det finns existerande eller potentiell konkurrens                     |
|   |   | Verksamheten har en affärs-mässig mognad                              |

Det ska nämnas att RRV:s kriterier för bolagisering har justerats av statsmakterna (prop 1992/93:100, bilaga 1, bet 1992/93:FiU10 resp FiU20, rskr 1992/93:189). I denna studie har vi dock bedömt det lämpligt att utgå från RRVs kriterier. Kriteriet om små kompetensmässiga samband mellan myndighetsuppgifterna och bolaget togs bort och följande kriterier lades till: ”verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel”, ”verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål” samt ”verksamheten innebär ingen myndighetsutövning”.

Statsmakternas kriterier om att verksamheten inte ska styras av politiska uppgifter och mål eller innebära myndighetsutövning har vi valt att behandla närmare inom ramen för den diskussion om de allmänna förvaltningspolitiska värdena längre fram i kapitlet.

Som kan konstateras utifrån tabellen är flera kriterier gemensamma för de olika verksamhetsformerna. Gemensamt är också att en avgränsning måste göras mellan de uppgifter som även fortsättningsvis ska vara kvar i myndigheten (beställarfunktionen om det är en intern beställar-utförarmodell) respektive vilka uppgifter som ska läggas ut på (interna eller externa) utförare eller i bolag. Oavsett vilka förändringar det är fråga om är denna uppdelning central för

resultatet. Vidare gäller det för den myndighet som är beställare att precisera den tjänst som efterfrågas på ett bra sätt.

I detta sammanhang kan myndigheters verksamhet delas in i tre kategorier:

- kärnverksamhet
- myndighetsspecifik verksamhet
- stödverksamhet

**Kärnverksamhet** är sådan verksamhet som inte bör läggas ut på entreprenad eller bolagiseras, utan behållas i myndighetsform. Det är sådan verksamhet som utgör det offentliga åtagandets kärna. Till kärnverksamhet hör t.ex. myndighetsutövning, produktion av politikhäna beslutsunderlag, planerings- och beställarfunktion. (Även myndighetsutövning kan dock, om särskilt lagstöd finns, läggas ut på annan organisation än myndighet.)

Det offentliga åtagandet är i regel mer omfattande än vad som räknas in i kärnverksamheten. I myndighetens ansvar ligger att se till (t.ex. genom uppföljning) att det offentliga åtagandet inom området fullföljs. Det är dock inte nödvändigt att hela det offentliga åtagandet utförs av myndigheten (se nedan om myndighetsspecifik verksamhet.)

När det gäller beställarfunktionen innehåller denna, enligt rapporten "Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens i offentlig sektor" (Statskontoret 1992:13), i första hand följande:

1. Föra dialog med den politiska beställaren.
2. Medverka till att producera beslutsunderlag för den politiska beställningen, t.ex. planering och prognoser. Dit räknas också bedömning av konkurrensförutsättningarna på marknaden för denna uppgift.
3. Utveckling. Vissa offentliga uppgifter, som t.ex. försvaret, kan kräva betydande forsknings- och utvecklingsinsatser som det kan vara ändamålsenligt att utföra i egen regi.
4. Kravspecifikation (kvalitet).
5. Upphandling (anbudsfordarande, ersättningsformer och avtal). Om sparpotentialer skall realiseras är det viktigt att konkurrensen verkligen utnyttjas.
6. Kvalitetskontroll.
7. Kostnadsjämförelse.

**Myndighetsspecifik verksamhet** är sådan verksamhet som stöder myndighetens speciella inriktning. Denna verksamhet kan i princip vara möjlig att upphandla, men myndigheten behåller beställarkompetensen. T.ex. är vägbyggen en specifik verksamhet inom Vägverket, men det är inte nödvändigt att det är Vägverket som utför själva byggnationen. Vägverkets kärnverksamhet är att beställa byggnation för att kunna tillhandahålla vägar som uppfyller vissa samhälleliga mål. Däremot kan en utomstående entreprenör stå för produktionen.

**Stödverksamhet** är sådan verksamhet som är av generell stöd-karaktär, dvs. verksamhet som det finns behov av hos många myndigheter. Exempel på sådan stödverksamhet är lokalvård och generellt IT-stöd.

Upphandling (intern eller extern) är således möjlig både vad gäller myndighetsspecifik verksamhet och stödverksamhet. Om sedan upphandling är lämplig i det enskilda fallet får prövas bl.a. mot de tidigare redovisade kriterierna.

Bolagisering av hela eller delar av en myndighet gäller i regel verksamhet som här kallas myndighetsspecifik. Ett av kriterierna för bolagisering är att de kompetensmässiga sambanden ska vara små mellan verksamheten som ska bolagiseras och den verksamhet som är kvar i myndighetsform. Detta förutsätter också att myndigheten har en beställarkompetens för de tjänster man är beroende av och som produceras av bolaget (eller något annat företag).

## **Beslutsunderlagen inför bolagiseringar har i vissa fall varit ofullständiga**

Vi har funnit att det inför bolagiseringar funnits vissa ofullständigheter i beslutsunderlagens analys utifrån de kriterier som RRV fastställt. Vi har särskilt studerat beslutsunderlag till bolagiseringar/bolagiseringsöverväganden av fyra myndigheter/delar av myndigheter, nämligen Frö- och Plantverksamheten inom Skogsvårdsorganisationen, industridivisionen inom Banverket, produktionsdivisionen inom Vägverket och AMU-Gruppen.

I följande modell placerar vi in beslutsunderlagen för de analyserade verksamheterna, efter bedömning av kriteriebehandlingen<sup>84</sup>.

| Kriterier                 | Gradering  |            |                                 |
|---------------------------|------------|------------|---------------------------------|
|                           | 1          | 2          | 3                               |
| <b>Omfattning</b>         |            |            | BanV, VägV, Frö- och plant, AMU |
| <b>Konkurrens</b>         |            | BanV, VägV | Frö- och plant, AMU             |
| <b>Komp.mäss. samband</b> | BanV, VägV |            | Frö- och Plant                  |
| <b>Affärs-mässighet</b>   |            | BanV       | Frö- och plant AMU, VägV        |

1. Behandlar inte kriteriet
2. Behandlar kriteriet men inte tillräckligt
3. Gör en tillräcklig analys av kriteriet

Anm. 1: AMU-Gruppen har inte behandlat kriteriet kompetensmässiga samband. Detta är emellertid inte relevant då hela myndigheten bolagiserades.

Anm. 2: Bedömningen tillräcklig analys behöver inte innebära noggrann analys.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de beslutsunderlag vi bedömt som otillräckliga är dels den utredning som prövade Banverkets Industridivisions lämplighet för bolagisering (Ds 1994:27), dels den utredning som hade som uppgift att förbereda en bolagisering av Vägverkets produktionsdivision (SOU 1994:15).

I båda dessa utredningar saknas en analys av verksamheternas eventuella kompetensmässiga koppling till myndighetsuppgifterna. Vi anser dessutom att det finns en otillräcklig analys av konkurrensförhållandena på de marknader där verksamheten agerar. Det faktum att det funnits en dominerande köpare, Vägverket respektive Banverket, har t.ex. inte problematiserats. Den bristande konkurrensen på leverantörssidan, främst beträffande industridivisionens marknad, behandlades heller inte som ett problem.

<sup>84</sup> Underlaget till utvärderingen finns i bilaga 4 till den promemoria (Marknadslänkande verksamhetsformer 1996-15-15) som Statskontoret avlämnat till förvaltningspolitiska kommissionen.

En analys av konkurrensen kräver inte enbart att man räknar antalet köpare och säljare på marknaden, utan man måste också beakta vilka säljare och köpare som i realiteten har kompetens och kapacitet att producera och sälja respektive köpa varan/tjänsten, samt den potentiella konkurrensen som kan finnas. Beträffande det senare bör en bedömning göras av hur lång tid det kan förväntas ta för potentiella konkurrenter att etablera sig samt vilka investeringskostnader som är förenade med ett inträde på marknaden.

En väl fungerande existerande eller reellt potentiell konkurrensmarknad utgör en viktig förutsättning för att en bolagisering ska anses lämplig.

Vi har formulerat några möjliga förklaringar till varför det i vissa beslutsunderlag, enligt vår bedömning, funnits brister i analysen utifrån kriterierna. Vi har dock inte gjort någon bedömning av vilka förklaringar som är aktuella i de studerade exemplen.

#### *Beslutet har redan fattats*

Beträffande två av de beslutsunderlag vi studerat var beslutet om bolagisering i princip redan fattat när utredningarna tillsattes.

#### *Okontroversiella verksamheter*

Verksamheten i fråga har ansetts som politiskt ointressant och saknat stora inbyggda konflikter.

#### *Otillräcklig kompetens hos utredare*

De personer som satt med i utredningarna hade inte tillräckligt med kompetens för att kunna analysera verksamheterna utifrån de kriterier som finns.

#### *Ideologi*

Det fanns vid den tidpunkt då utredningarna gjordes ett utpräglat politiskt stöd för att bolagisera verksamheter, vilket skulle kunna ha föranlett bristande analys. Det fanns svaga krav eller begränsat intresse av att pröva verksamhetens lämplighet, vilket omfattar en redovisning och analys av potentiella problem med bolagisering, och endast intresse av att ta fram fördelar med en bolagisering. Det kan även bero på utredarens samt myndighetens subjektiva inställning.

*RRVs analys*

RRV hade i sin studie av konkurrensutsatt affärsverksamhet, "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna" kommit fram till att vissa av verksamheterna lämpade sig eller "i princip" lämpade sig för bolagisering, vilket kan ha föranlett bedömningen att ytterligare analys inte behövdes i dessa fall. RRVs bedömning måste dock, enligt vår uppfattning, ses som en relativt grov uppskattning av verksamheternas lämplighet för bolagisering och mer som en rekommendation om fortsatt prövning.

Där analysen i beslutsunderlaget inte varit tillräcklig, har ingen bolagisering genomförts. En möjlig tolkning av detta är att när statsmakterna finner ett beslutsunderlag som visar på tveksamheter beträffande analysen av förutsättningarna för en bolagisering, så avvaktar man med ett beslut om bolagisering. Andra förklaringar kan dock inte uteslutas. Den politiska inställningen till bolagiseringen har givetvis också betydelse.

Att besluten i dessa fall blivit annorlunda än vad som föreslagits av utredningar visar på betydelsen av att varje verksamhet, där ett ökat marknadsinslag övervägs, prövas noggrant, dels utifrån de generella kriterier som vi tidigare redovisat, dels utifrån de specifika förutsättningar som finns i det enskilda fallet. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma lämpligheten av en sådan förändring. Om det visar sig att en verksamhet inte lämpar sig för en förändring, bör det prövas om kriterierna kan uppfyllas längre fram om särskilda åtgärder sätts in.

Genom att ta fram ett grundligt underlag underlättar man den efterföljande hanteringen, såväl för dem som ska besluta som för dem som berörs av förändringarna.

## Värden inom förvaltningen

Vi redogjorde tidigare för de kriterier som bör vara uppfyllda för att en förändring ska vara lämplig. Det finns dock ytterligare värden som bör beaktas när en förändring övervägs. Det är de allmänna förvaltningspolitiska värdena:

- Demokrati - politisk styrbarhet
- Rättssäkerhet
- Effektivitet

Dessa krav hänger samman, balanserar och understödjer varandra. De kan dock råka i konflikt. Även om det inte är önskvärt att behöva prioritera något av dessa krav mer än något annat kan det ur en praktisk synvinkel vara nödvändigt. Vilket krav som kommer i förgrunden beror på verksamheten ifråga. För de verksamheter som grundar sig på rättstillämpning kan rättssäkerhet komma att bli det utslagsgivande kravet. I verksamheter som styrs utifrån tydliga samhällspolitiska mål kan politisk styrning komma att bli det överordnande kravet, medan det för affärsverksamhet med företagsekonomiska mål kan komma att bli kostnadseffektivitet som blir det överordnade kravet.

När man bolagiserar en myndighet överför man verksamheten från en offentligrättsligt till en privaträttsligt reglerad sfär. Ett aktiebolag är, till skillnad från en myndighet, en självständig juridisk person som är skild från statsförvaltningen, äger och förfogar över sin egendom och styrs av sina egna organ, vilka främst är bolagsstämman och styrelsen.

En bolagisering innebär förändringar i möjligheterna att upprätthålla kraven på politisk styrbarhet, rättssäkerhet och effektivitet.

### **Politisk styrning**

Statens styrmedel vad gäller statliga bolag består dels av normgivning i form av lagstiftning, dels av de styrmedel man som ägare har enligt aktiebolagslagen.

Som ägare kan staten styra bolaget genom bestämmelser i bolagsordningen, röstning på bolagsstämman samt genom de av stämman valda styrelseledamöterna. Valet av styrelseledamöter kan, enligt befintligt material (PM Regeringskansliet 1994-12-22), ses som det starkaste instrument regeringen har för att styra bolagets utveckling. Ett bolags verksamhet kan också begränsas eller ges viss inriktning genom avtal. Vid sidan av detta förekommer även visst informellt ägarinflytande genom underhandskontakter mellan ägare och den direkta bolagsledningen. (Ds 1992:101)

En slutsats i departementspromemorian "Bolagisering av affärsverk - Konstitutionella aspekter" (Ds 1992:101) är att statens reella styrmöjligheter inte på något dramatiskt sätt minskar genom en bolagisering, utan att det snarare är styrformerna som är föremål för

förändring. Detta avser bolagisering av affärsverk, men då affärsverk styrs av samma grundregler som myndigheter skulle ett liknande resonemang kunna föras även i fråga om bolagiseringar av "vanliga" myndigheter.

Som ägare kan staten utöva ekonomisk styrning genom att bl.a. ställa krav på avkastning och utöva politisk styrning genom att skriva in politiska mål för verksamheten i bolagsordningen.

Man kan, i enlighet med den indelning som görs i regeringens proposition, "Aktiv förvaltning av statens företagsägande" (1995/96:141), indela de statsägda bolagen i två kategorier: Bolag vars verksamhet styrs av sektorpolitiska mål och som ofta antingen har monopol på sin verksamhet eller agerar under begränsad konkurrens och bolag med affärsverksamhet som agerar på en konkurrensutsatt marknad. Exempel på bolag som faller inom den förstnämnda kategorin är Apoteksbolaget AB, Systembolaget AB och Kungliga Teatern AB (Operan).

Beträffande den ekonomiska styrningen har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (1994-12-22) arbetat fram en promemoria där det framhålls att *"staten bör vara en professionell och aktiv ägare, som ställer krav på effektivitet och avkastning"*. Arbetsgruppen menar att bolagen ska ge en stabil ekonomisk utveckling av verksamheten, ska tillgodose ägarens krav på kapitalavkastning och förmögenhetstillväxt, ge förutsättningar för jämförelse med andra företag med motsvarande verksamhet samt vara marknadsmässiga, långsiktiga och konkurrensneutrala. För den ekonomiska styrningen framhåller gruppen tre faktorer som bör följas upp och kontrolleras:

- Finansiell risk, exempelvis soliditet och räntetäckningsgrad
- Lönsamhet, avkastning på eget kapital
- Utdelning på det kapital ägaren binder i verksamheten

Detta är tillämpligt på den andra kategorin bolag, men svårt att fullt ut tillämpa på den första kategorin.

I regeringens proposition 1995/96:141 läggs förslag om riktlinjer och bemyndigande för förvaltning av statens företagsägande i kommersiella företag. Dessa förslag syftar till att effektivisera det statliga ägandet och ge staten samma förutsättningar som övriga ägare i näringslivet. Förslagen berör de kommersiella konkurrensutsatta bolagen. Bolagen ska arbeta under krav på effektivitet, avkastning på kapital, strukturanpassning och uppfyllelse av företagets verksamhetsmål.



Styrningen har i praktiken varit passiv. Detta framhålls i regeringens proposition (1995/96:141). Ägandet har varit av s.k. institutionell karaktär, såsom ägandet utövas av t.ex. försäkringsbolag och aktiefonder. Detta bedöms som negativt för såväl bolaget som för samhällsekonomin, medan ett aktivt ägande bedöms som positivt. Att statens styrning varit svag framgår även av de bolag RRV studerade i rapporten "Konsten att bolagisera en myndighet" (1993:25), de f.d. statliga bolagen DAFA Data AB, SGAB och SSPA Maritime Consulting AB.

### **Rättssäkerhet**

Då det är privaträttsliga regler som gäller för statliga aktiebolag, är bl.a. förvaltningslagens jävs- och besvärregler inte längre gällande. Tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip gäller heller inte. Generellt gäller lagen om skydd för företagshemligheter. Om bolaget genom lagstiftning har hand om uppgifter som är myndighetsutövning kan emellertid offentlighetsprincipen göras tillämplig på den delen.

Det allmänna kravet på saklighet och opartiskhet som gäller för myndigheter gäller inte i ett aktiebolags verksamhet. Styrelsen och ledningen för bolaget är skyldiga att verka med bolagets bästa för ögonen. (Ds 1992:101, sid 24).

Det kan p.g.a. dessa förändringar vara svårt att upprätthålla en norm om saklighet och opartiskhet när en f.d. myndighetsverksamhet bedrivs i aktiebolagsform. Huruvida detta är ett problem ur rättssäkerhetsperspektiv beror på verksamheten ifråga.

### **Effektivitet**

Kravet på effektivitet innebär att verksamheten ska uppnå avsedda resultat, och att dessa resultat ska uppnås med minsta möjliga resursåtgång.

Ett av motiven för bolagisering som återfinns både generellt och i statsmakternas uttalanden är att aktiebolagsformen möjliggör en effektivare förvaltning av statens kapital. Det teoretiska resonemanget är att ett konkurrensutsatt aktiebolag där ledningen har pressen på sig att långsiktigt sträva efter maximal vinst för aktieägarna kommer att skapa incitament att hålla nere kostnaderna. En myndighet har däremot inte samma press på sig att hålla kostnaderna nere för att kunna överleva. Ett bolag kan, till skillnad från en myndighet, gå i konkurs.

En generell slutsats som flera studier visar är dock att konkurrensen har större betydelse än verksamhetsformen för att åstadkomma effektivitet. (Detta diskuteras vidare i kapitel 6.)

### Granskning

För samtliga dessa värden spelar granskningen en viktig roll. Det handlar om att upptäcka och korrigera fel och brister. När en statlig verksamhet bolagiseras upphör reglerna om kontroll av myndigheternas verksamheter att gälla, vilket innebär att kontrollen från JO:s, JK: och RRV:s sida upphör. Om det är ett helägt statligt aktiebolag kan det emellertid bli föremål för granskning av Riksdagens revisorer enligt lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer. Dessutom kan bolaget omfattas av RRVs granskning, t ex genom ändring i lag (1987:519) om RRVs granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Om bolaget har uppgifter som innefattar myndighetsutövning omfattas den delen av verksamheten av JK:s och JO:s kontroll (Ds 1992:101).

I samband med flera bolagiseringar har även omregleringar av marknader skett. Syftet med omregleringen har ofta varit att öppna en tidigare monopolmarknad för konkurrens. Man har då ansett att statens affärsverksamhet bäst bedrivs i aktiebolagsform. Staten har i de fall det bedömts nödvändigt, kunnat utöva kontroll över aktörerna på marknaden genom att inrätta en tillsynsmyndighet. Detta gjordes i samband med omregleringen av elmarknaden, postmarknaden samt telemarknaden, då Statens Vattenfallsverk, Postverket samt Televerket bolagiserades.

RRV menar i sin studie "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter" (1992) att deras egna förvaltningsrevisionella granskningar av sådan tillsynsverksamhet generellt visar på att det behövs utveckling av tillsynsorganens mandat och kompetens.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att möjligheterna att upprätthålla de värden som gäller för den statliga förvaltningen förändras i och med en bolagisering.

Då man genom en bolagisering för bort verksamheten från en offentligt-rättsligt- till en privaträttsligt reglerad sfär, tar man bort delar av den grund på vilken förutsättningarna för politisk styrning och upprätthållande av rättssäkerhet vilar.

Det finns dock möjligheter för staten som ägare att återskapa delar av grunden genom att göra tillägg i bolagsordningen om t.ex. ökad offentlighet, ingå avtal med bolaget eller lagstifta om vissa specifika regler för bolaget. Huruvida ett sådant förfarande är lämpligt eller inte är en bedömningsfråga, då det finns skäl som talar både för och emot.

Huruvida en bolagisering kan komma att hota förvaltningens grundläggande värden måste, enligt vår mening, bero på vilken sorts verksamhet man bolagiserar. Vi menar att en bolagisering av sådana verksamheter som inte primärt styrs av politiska mål eller uppgifter, som inte innebär myndighetsutövning och som agerar på en väl fungerande marknad med konkurrens, inte medför ett hot mot rätts-säkerheten eller demokratin.

## Kompetent genomförande

Det andra villkoret för att en förändring ska ge ett bra resultat är att genomförandet sker på ett kompetent sätt. Detta bekräftas både av de studerade exemplen och av annan litteratur. Exempel på betydelsen av genomförandet ges t.ex. i den studie av Stefan Fölster som senare refereras. Där studerades kommunal upphandling och decentralisering.

RRVs utvärdering av bolagiseringarna av SGAB, DAFA och SSPA ("Konsten att bolagisera en myndighet", 1993:25), visar på att även genomförandet har betydelse för resultatet. Utvärderingen visar på olika resultat beträffande bolagens effektivitetsutveckling. DAFA Data AB utgör ett exempel på ett bolag (numera privatägt) som efter bolagsbildandet uppvisade större verksamhetsomfattning och större lönsamhet, vilket ledde till sänkta priser och högre kvalitet för konsumenterna.

SGAB (som 1995 trädde i likvidation) visade på det omvända; minskade marknadsandelar samt dålig lönsamhet. Bolaget SSPA Maritime Consulting (numera privatägt) visade åren efter bolagiseringen på god lönsamhet och stor orderingång. Efter det uppvisade bolaget förlust i några år för att sedan återigen gå med vinst.

I utvärderingen poängteras vikten av att en bolagisering genomförs på rätt sätt. Beträffande bolagiseringen av DAFA, som utgör ett lyckat exempel, ställde staten vid bolagsbildandet klara avkastningskrav på verksamheten. Detta gjordes varken på SGAB eller SSPA. DAFA var dessutom en ung organisation med en företagsidentitet och en affärsverksamhet utan direkta myndighets-

uppgifter, som agerade i en politiskt ointressant miljö. För SGAB formulerade inte staten någon affärsidé. SGAB ärvde dessutom den tidigare myndighetens (SGU) myndighetskultur.

Annan litteratur som tar upp genomförandeproblematiken är t.ex. Donahue, "Den svåra konsten att privatisera".

Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta projekt i detalj diskutera faktorer i genomförandet som kan påverka resultatet. I de exempel vi särskilt studerat har analysen främst grundat sig på beslutsunderlag. Det betyder att det i första hand är lämpligheten som diskuteras, och endast i begränsad utsträckning genomförandet. För en helhetsbedömning av förändringarna behövs dock kunskap om själva genomförandet.

Här ska ges några exempel på upphandlingar som uppmärksamats och som påstås ha misslyckats eller som blivit föremål för konflikt i något avseende. Vi har inte gjort någon systematisk sammanställning av misslyckanden, utan inventerat minnet för att kommentera några fall.

I Fölster (1993) definieras misstag som att undvikbara fel görs. Fölster menar att ett misstag begåtts om relevant tillgänglig information inte använts. Ett misslyckande definieras (sid 18) som en organisationsförändring som leder till högre kostnader. Fölster pekar på att upphandlingar av kommunal verksamhet och etablering av privata utförare av kommunal verksamhet ofta lett till högre kostnader när kommunen inte jämfört kostnaderna med etablerad egenregiverksamhet.

Vi vill här skilja mellan exempel och erfarenheter som tyder på att en marknadsliknande styrform är bra eller dålig i sig och erfarenheter som snarare visar på att den genomförts på ett dåligt sätt. En ytterligare distinktion som är viktig att komma ihåg är den mellan problem som är av övergående karaktär och sådana som kan väntas vara inbyggda i en viss lösning. Det går naturligtvis inte att med anspråk på vetenskaplig generaliserbarhet säga något bestämt om orsakssambanden bakom de i massmedia presenterade "skandalerna". Vårt intryck är dock att det i de flesta fallen är exempel på övergående brister i genomförandet.

De vanligaste bristerna verkar vara att beställaren är ovan eller ny i beställarrollen och därför gör olika nybörjarfel. Ett vanligt fel är att man inte förutser problem med kvalitet, konkurser eller att nya företag kan vara opålitliga.

Skandalen kring Medanalys verkar kunna tillskrivas en rad sådana faktorer. Landstingets beställare i Stockholm kan inte ha haft en realistisk bild av vad verksamheten kunde kosta. Vidare måste verifieringen av företagets förutsättningar att åta sig budet varit otillräckliga. Det förefaller inte troligt att problemen med Medanalys kommer att upprepas inom landstingens provverksamhet.

I Stockholm uppmärksammades tidigt ett fall med ett upphandlat servicehus - Trossen. Det visade sig att klienterna fått otillräcklig vård i olika avseenden. Problemen verkade bero på oklarheter i rutinerna för hur hjälpbehoven skulle fastställas och hur klienternas tillfredsställelse skulle följas upp. En senare utvärdering av äldreomsorg på entreprenad i Stockholm (Jonsson, 1996) tyder på att klienterna på de upphandlade enheterna inte får sämre omvårdnad än klienterna i offentlig vård.

Lokalvården vid Arlanda flygplats är ytterligare ett exempel som varit föremål för konflikter. Här har fackliga företrädare i egen regi hävdad att entreprenören lagt ett så lågt bud att det inte är möjligt att genomföra uppgiften. Vid flera myndigheter har också entreprenörer lejt vidare uppgifter till företag som utnyttjat svart arbetskraft. En annan invändning har varit att man upphandlat ett onödigt stort stadsområde, vilket i sin tur reducerat antalet möjliga konkurrenter.

Att den offentliga upphandlaren inte utnyttjar tillgänglig konkurrens eller inte jämför kostnaderna för att producera i egen regi är ett annat vanligt problem.

Fölster pekar också på att en del kommuner i sin iver att få fram privata alternativ låtit detta gå ut över kostnaderna. Kommunerna har ibland subventionerat "avknoppare" för att på det sättet etablera privata alternativ. Dessa har ibland, t.ex. i Stockholms stad, givits förmånliga långa avtal.

Som avslutning av detta avsnitt vill vi understryka att det är centralt att bedöma såväl lämplighet som själva genomförandet när effekter av förändringar ska studeras. Detta gäller för alla de förändringar som redovisades i kapitel 2 och är särskilt viktigt att särskilja i de fall när förändringen har gett dåligt resultat. Det blir då möjligt att bedöma om förändringen i sig var olämplig eller om det var genomförandet som brast.

## 5 Bedömning av verksamheter- nas lämplighet

**Vår bedömning är att de genomförda entreprenader och bolagiseringar vi studerat är oproblematiska beträffande politisk styrbarhet och rättssäkerhet.**

De exempel på genomförda eller föreslagna bolagiseringar vi studerat är Frö- och plantverksamheten inom Skogsvårdsorganisationen, AMU-Gruppen, industridivisionen inom Banverket och produktionsdivisionen inom Vägverket. Av dessa har Frö- och plantverksamheten samt AMU-Gruppen bolagiserats.

Vi har dessutom tagit del av ytterligare sex bolagiseringsförslag utifrån RRVs rapport "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna" (1992). Dessa är Försvarsmedia, Swedmar inom Fiskeriverket, Kartcentrum och Swedesurvey inom Lantmäteriverket, Språksektionen vid Statens invandrarverk samt Banskolan inom Banverket. Av dessa har Försvarsmedia och Swedesurvey bolagiserats. Riksdagen har beslutat att bolagisera Kartcentrum, som ingår i resultatenheten Metria inom LMV. Därefter har dock riksdagen beslutat att avvakta med att genomföra bolagiseringen.

Det exempel på en beställar-utförarrelation vi studerat är Riksskatteverkets dataservice. Beträffande konkurrensupphandling har vi studerat lokalvård på statliga myndigheter, Invandrarverkets förläggningsverksamhet och dessutom Stockholms stads äldreomsorg, gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna.

Vi har i vår studie av beslutsunderlag och annat utredningsmaterial kunnat utläsa att flera av de verksamheter som bolagiserats eller varit föremål för bolagiseringsöversväganden uppvisar vissa gemensamma drag, nämligen följande:

- Verksamheterna har varit affärsverksamheter utan myndighetsutövning.
- De har primärt inte styrts av politiska uppgifter eller mål.
- De verksamheter som utgjort en del av en myndighet har innan bolagiseringsfrågan aktualiserats under en tid drivits som självstän-

diga resultatenheter inom myndigheten med eget ansvar för personal, ekonomi och resultat, inom vilken de kunnat utveckla sin affärsmässighet.

- De hela myndigheter vi studerat har haft en tids erfarenhet av att vara intäktsfinansierade.

Dessa karaktärsdrag hos verksamheterna implicerar, enligt vår mening, att de är okontroversiella och okomplicerade ur ett politiskt styrbarhets- och rättssäkerhetsperspektiv.

Huruvida det finns ett behov av att politiskt kunna styra verksamheten i fråga, utöver ekonomisk styrning, beror på vad det är för sorts verksamhet. Eftersom de verksamheter vi studerat inte primärt har styrts utifrån politiska mål när de varit i myndighetsform torde behovet av politisk styrning när verksamheten ombildas till aktiebolagsform vara liten.

Vid upphandling har myndigheten kvar ett övergripande ansvar för verksamheten. Entreprenaden utförs istället för att tjänsten drivs i egen regi. Detta är en viktig skillnad mot den renodling som sker när man bolagiserar en verksamhet.

Att myndigheten har kvar ansvaret innebär t.ex. att myndigheten har ansvar för att beställa rätt tjänst och att följa upp att resultatet motsvarar vad man avtalat om. När entreprenaden upphör är det myndighetens ansvar att göra en ny upphandling eller att åter utföra tjänsten i egen regi.

I ett styrningsperspektiv är det centralt med en god beställarkompetens hos myndigheten. Om denna kompetens brister riskerar myndigheten att vara bunden av ett dåligt avtal under viss tid eller att bryta avtalet med de konsekvenser det medför.

Beträffande upphandling torde inte möjligheterna till politisk styrning påverkas av att vissa tjänster upphandlas, om upphandlingen genomförs på ett kompetent sätt. Genom den process som föregår upphandlingen kan styrningen t.o.m. förbättras, genom t ex bättre kostnadsmedvetande och kvalitetsstyrning.

En bolagisering innebär försämrade möjligheter att upprätthålla normen om saklighet och opartiskhet gentemot alla medborgare i samhället. Vi menar dock att detta i de studerade fallen inte är något problem ur rättssäkerhetssynpunkt, då verksamheterna varit affärsverksamheter utan myndighetsutövning.

Offentlighetsprincipens upphörande kan dock medföra problem om andra myndigheter är beroende av den information som finns i bolaget. Ett exempel på detta är att kommunerna, för att kunna

utöva sitt tillsynsansvar vad gäller hiss säkerhet, är beroende av de hissregister som SAQ Kontroll AB (f.d. AB Statens Anläggningsprovning) innehar. SAQ Kontroll har dock ingen skyldighet att tillhandahålla registren till kommunerna.

Detta behöver emellertid inte principiellt vara ett problem då staten som ägare kan reglera sådant i bolagsordningen eller lagstiftningsvägen.

Det finns även exempel på bolagiseringar där man kunnat uppnå ökad rättssäkerhet. Beslutet om att bolagisera Frö- och plantverksamheten inom Skogsvårdsorganisationen motiverades med bl.a. detta. I beslutsunderlagen såg man en bolagisering som ett medel för att åstadkomma opartiskhet och likabehandlande. Liknande motiv framfördes även vid bolagiseringen av den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten vid Lantmäteriverket. Bolagiseringen säkerställde att myndighetsutövning och uppdragsverksamhet åtskildes.

Beträffande entreprenader ingår normalt inte myndighetsutövning, varför rättssäkerhet knappast är ett problem. Det utesluter inte att en entreprenör kan handla felaktigt, men det är då en fråga om att avtalet inte följs och att åtgärder kan vidtas för att det inte ska ske. Beställaren har ett ansvar att se till att avtalet följs.

**Vår bedömning är att de genomförda bolagiseringar samt entreprenadupphandlingar vi studerat i stort har uppfyllt de uppställda lämplighetskriterierna.**

Vi konstaterade tidigare att brister funnits i vissa beslutsunderlag, främst beträffande kriterierna om fungerande konkurrens samt små kompetensmässiga samband.

Vi kommer här att kommentera dessa kriterier ytterligare.

Utifrån studerat material kan vi säga följande om de marknader på vilka de studerade verksamheterna agerat:

- Det har i de flesta fall funnits en existerande eller en reellt potentiell konkurrens bland leverantörer.
- Det har i flera fall funnits en dominerande beställare/köpare
- Vårt intryck är att det inte funnits några formella konkurrenshinder. Det har dock i varierande i grad funnits andra reella konkurrenshinder. Detta i form av samband mellan affärsverksamheten och myndighetsuppgifter.



Talar man om potentiell konkurrens är det viktigt att denna är reell, dvs. att den inom en nära framtid förväntas uppkomma i realiteten. Existensen av en dominerande köpare på marknaden kan hämma konkurrensen på så sätt att potentiella konkurrenter inte vågar etablera sig på marknaden. Detta gäller framförallt i sådana branscher där ett inträde på marknaden är förenat med höga investeringskostnader som inte är återvinningsbara.

Exempel på verksamheter som agerar på marknader där det till viss del funnits bristande konkurrens på såväl köpar- som på säljarsidan är Vägverkets produktionsdivision och Banverkets industridivision. I båda dessa fall skulle Vägverket respektive Banverket ha blivit de dominerande köparna av divisionernas varor och tjänster. Dessutom är delar av de marknader som divisionerna agerar på förenade med relativt höga inträdeskostnader. Dessa två faktorer kan vara en bidragande orsak till den iakttagna bristande konkurrensen.

Att det finns en dominerande köpare behöver dock inte betyda att en bolagisering inte ska genomföras. Detta måste noggrant övervägas utifrån konkurrenssituationen bland leverantörerna. Vi kan konstatera att sådana överväganden inte alltid gjorts i de studerade beslutsunderlagen inför bolagisering.

Vad gäller upphandling och konkurrenshinder är det främst frågan om hur man ska hantera egenregiverksamhet vid upphandling som är intressant i sammanhanget.

Beträffande de verksamheter som har bolagiserats verkar det inte ha funnits några formella konkurrenshinder i form av lagar och regler, på de marknader där de har verkat. Konkurrenshindren har legat i den konkurrensfördel som affärsverksamhetens koppling till myndighetsuppgifterna ofta ger.

Flera av de verksamheter vi studerat har före bolagiseringen kunnat konstateras ha en konkurrensfördel genom kopplingen till myndighetsuppgifterna eller genom att bara vara en myndighet.

Konkurrensfördelen ligger i det gemensamma utnyttjandet av resurser som anläggningar, information och kunskap. Detta innebär att verksamheten *kan* ha ett naturligt monopol.

Myndighetsidentiteten kan även skapa konkurrensfördelar av mer informell karaktär som legitimitet, kollegialitet och tradition.

Affärsverksamhetens utnyttjande av de gemensamma resurserna utgör en viktig kostnadsmässig fördel för verksamheten. Ska nya entreprenörer etablera sig kan det innebära relativt höga investeringskostnader. Dessa kostnader kan vara s.k. sunk costs, dvs. kostnader som inte är återvinningsbara vid ett utträde ur branschen,

vilket kan hindra potentiella konkurrenter att etablera sig på marknaden. Detta kan förstärkas ytterligare om det finns en dominerande köpare/beställare av verksamhetens tjänster.

Hur pass omfattande och betydelsefullt sambandet mellan affärsverksamheten och myndighetsverksamheten är har, enligt RRVs studie av konkurrensutsatt affärsverksamhet (1992), i vissa fall varit svårt att bedöma. I några av de exempel vi studerat har detta samband inte bedömts vara ett avgörande hinder för en bolagisering. Det beslutsmaterial vi tagit del av tyder dock på att sambandet är svårt att kvantifiera och värdera. Här finns ett behov av att dessa bedömningar utvecklas.

### **Vi anser att det finns en potential i bolagiseringar respektive upphandling.**

Utifrån generella uttalanden av statsmakterna och de kriterier som finns utarbetade anser vi att det kan finnas skäl att i framtiden överväga ytterligare bolagiseringar. Vi har dock inte tagit ställning till om det är lämpligt att nu bolagisera de verksamheter som nämns nedan.

Verksamheterna i tabellen nedan har vi bedömt som potentiellt bolagiserbara. Med detta avses sådana myndigheter som efter utredning ansetts lämpliga för bolagisering, men där ett beslut inte fattats, genomförandet uppskjutits eller där det finns uttalanden om att verksamheten i framtiden skulle lämna sig för bolagisering. Det ska nämnas att vi inte ämnat ge en heltäckande bild av potentialen i bolagiseringar.

| Myndighet/del av myndighet  |
|---|
| Produktionsdivisionen inom <i>Vägverket</i>   |
| Industridivisionen inom <i>Banverket</i>  |
| Den kartografiska uppdrags- och förlags- verksamheten inom <i>Lantmäteriverket</i>        |
| Den uppdragsfinansierade serviceverksamheten inom <i>Verket för Högskoleservice (VHS)</i> |
| Banskolan inom <i>Banverket</i>   |
| Språksektionen vid <i>Statens Invandrarverk</i>   |
| Swedmar inom <i>Fiskeriverket</i>   |
| <i>Statens Järnvägar (SJ)</i>   |

Produktionsdivisionen inom *Vägverket*  
 Industridivisionen inom *Banverket*  
 Den kartografiska uppdrags- och förlags- verksamheten inom *Lantmäteriverket*  
 Den uppdragsfinansierade serviceverksamheten inom *Verket för Högskoleservice (VHS)*  
 Banskolan inom *Banverket*  
 Språksektionen vid *Statens Invandrarverk*  
 Swedmar inom *Fiskeriverket*  
*Statens Järnvägar (SJ)*

Banverkets industridivisions förutsättningar för en bolagisering har utretts i departementspromemorian "Entreprenader på nya spår" (Ds 1994:27). Promemorian föreslog en bolagisering av industridivisionen. Förslaget redovisades dock aldrig för riksdagen. Beträffande Vägverkets produktionsdivision utreddes frågan i betänkandet "På väg" (SOU 1994:15), där förslaget blev att överföra verksamheten till ett aktiebolag. Riksdagen fattade beslut om bolagisering (prop 1993/94:180, TU32, rskr. 387). På förslag av den ny tillträdde socialdemokratiska regeringen beslutade riksdagen att upphäva beslutet och låta produktionsdivisionen vara kvar i myndighetsform tills vidare (prop 1995/96:91, TU 11, rskr. 130).

Den kartografiska uppdragsverksamheten och förlagsverksamheten inom Lantmäteriverket (LMV) utreddes i betänkandet "Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag" (SOU 1993:99), där en bolagisering av verksamheten föreslogs. Beslut fattades om bolagisering (prop 1993/94:214), men riksdagen har dock senare beslutat att avvakta med tidpunkt för genomförandet (prop 1994/95:166).

Beträffande uppdragsverksamheten inom Verket för högskoleservice (VHS) finns frågan utredd i betänkandet "Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m." (SOU 1995:73). Där föreslås ett bildande av ett statligt helägt servicebolag med högskolorna som företrädare för staten. Bakgrunden var propositionen "Ett högskoleverk" (prop 1994/95:165), där regeringen föreslog att ett högskoleverk skulle inrättas 1995, och då överta VHS myndighetsuppgifter, samt att uppdragsverksamheten skulle överföras till aktiebolag. Regeringen fick riksdagens bemyndigande att senare inrätta ett sådant servicebolag och tillsatte ovanstående utredning, med syfte att få ett underlag för ett slutligt ställningstagande.

I regeringens proposition "Tillträde till högre utbildning m.m." (1995/96:184), föreslås att riksdagen återkallar sitt godkännande av att ett statligt helägt servicebolag bildas. En anledning till detta är invändningar som vissa remissinstanser hade mot bildandet av ett aktiebolag, bl.a. med hänvisning till de allmänna kriterier för bolagisering som statsmakterna fastställt. En annan anledning är regeringens syn på den högre utbildningen. Centrala värden för ett antagningssystem är bl.a. stabilitet, rättssäkerhet och överblickbarhet. Statsmakterna ska därför ha ansvaret för utformningen av antagningssystemets regler.

Swedmar, Språksektionen samt Banskolan bedömde RRV i sin rapport "Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna" (1992) skulle lämna sig för en bolagisering. Vad vi vet har inte verksamheterna prövats ytterligare.

Frågan om att bolagisera Statens Järnvägar (SJ) har väckts av verket själv (1993). Bolagiseringsfrågan hade dock tidigare aktualiserats i och med 1988 års trafikpolitiska beslut. Regeringen har förklarat att man vill avvakta med en bolagisering tills SJ-koncernen får en starkare ekonomisk ställning. (Se "Effektivitetsmålet i trafikpolitiken", Statskontoret 1996:2, kap 6.)

Vi anser även att det finns möjligheter att använda upphandling i högre utsträckning än idag. Det gäller såväl myndighetsspecifik verksamhet som stödtjänster. Vi har dock inte gjort någon total genomgång av lämpliga verksamheter, utan ger här några exempel.

I Statskontorets rapport "Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn" (1994:26) uppskattas att man skulle kunna spara upp till 120 milj. kr årligen genom att fullt ut konkurrensutsätta lokalvården vid de statliga myndigheterna. I samma rapport ges även exempel på upphandling av myndighetsspecifik verksamhet (företagsrevision) vid Skatteförvaltningen. Entreprenören tar fram underlag för myndighetens beslut. Denna typ av tjänster kan också vara aktuella att pröva vad gäller konkurrensupphandling vid andra myndigheter. Andra tjänster som skulle kunna upphandlas är IT-tjänster och underhåll av tekniska anläggningar.

## 6 Effekter av förändringar

### Rätt genomförda upphandlingar sänker kostnaderna

Att rätt genomförda upphandlingar sänker kostnader visas i tre fall vi särskilt studerat. Detta påstående stöds också av flera andra studier, som också refereras.

De fall vi särskilt studerat gäller

- upphandling av lokalvård vid statliga myndigheter
- Stockholms stads upphandling av äldreomsorg, gatudrift och -underhåll samt missbruksvård för vuxna
- kommunala upphandlingar i jämförelse med decentralisering

Den första studien avser lokalvård på statliga myndigheter. Studien redovisas i "Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn" (Statskontoret 1994:26) och bygger på en enkät till 534 statliga myndigheter. Svarsfrekvensen var 67 %. P.g.a. brister i vissa svar sållades en "kärngrupp" ut bestående av 174 myndigheter (33 %).

Denna studie visar att kostnaderna sänks betydligt vid upphandling. Kostnadssänkningarna beror dels på ökad effektivitet, dels på minskad städfrekvens. Ökad effektivitet stod för 10 % av kostnads-sänkningen, medan minskad städfrekvens svarade för 12. Eftersom myndigheterna väljer att minska städfrekvensen kan det tolkas som en justering av överkvalitet.

Detta exempel visar tydligt på två olika effekter som kan uppnås vid upphandling. Dels ökar effektiviteten i utförandet, dels preciseras den beställda tjänsten på ett mer genomtänkt sätt. I detta fall gav det senare ledet större kostnadsminskningar än den ökade effektiviteten i utförandet.

Den andra studien gäller upphandlingar i Stockholms stad som utvärderats av Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet. Kostnadsminskningarna för de tre verksamheterna (äldreomsorg, gatudrift och -underhåll samt missbruksvård

för vuxna) låg i samtliga fall på ca 10 %. Vid beräkning av denna siffra har hänsyn också tagits till de ökade kostnader som uppstått i samband med upphandlingen, s.k. transaktionskostnader. Det gäller t.ex. kostnader för att genomföra själva upphandlingen.

För äldreomsorgen kunde också konstateras att i egen verksamhet som ännu inte konkurrensutsatts sänktes kostnaderna med mellan 3 - 5 % inför hotet att bli konkurrensutsatt.

De uppgifter om kvalitet i äldreomsorgen som studerats ger inte stöd för att kvaliteten hos de upphandlade enheterna skulle vara sämre än i jämförbara kommunala enheter som inte upphandlats.

Den tredje studien gäller kommunala upphandlingar i jämförelse med decentralisering inom kommunerna till resultatenheter (Fölster, "Sveriges systemskifte i fara?" kapitel 7). Studien baseras på 96 kommunala verksamheter, varav 60 har upphandlats eller decentraliserats, medan de övriga ingår som kontrollgrupp. Verksamheterna finns inom primärvård (11 % av alla verksamheter i studien), tekniska tjänster (26 %), hemtjänst (9 %), vårdhem (19 %), daghem (15 %) och annat (20 %). (I Fölsters text används begreppet privatisering för det vi i den här redovisning kallar upphandling. Vi har valt att även i referatet av Fölsters resultat använda begreppet upphandling.)

Undersökningen bygger på uppgifter som samlades in under 1992. Många av de studerade verksamheterna hade drivits privat eller decentraliserat relativt kort tid. Resultatet kan därför förändras på sikt.

Av de studerade upphandlingarna innebar nästan hälften (18 fall av 38) någon form av misslyckande (verksamheten hade blivit mindre effektiv, kostat mer för kommunen och/eller gått i konkurs eller lagts ned).

Trots att kommunens kostnader ökat i nästan en tredjedel av de undersökta fallen har upphandlingen i genomsnitt lett till avsevärda effektiviseringar och även till en del kostnadssänkningar för kommunen.

Upphandling sänkte kommunens kostnader med 9 %. En nästan lika stor kostnadssänkning, 8 %, uppstod även i kommunala verksamheter med intäktsansvar. Kostnadseffektiviteten ökade också mest vid upphandling. Enbart budgetansvar minskade kostnaderna mycket lite i förhållande till kontrollgruppen.

Kostnaderna har också justerats för kvalitetsförändringar. Då konstaterades att kommunernas kostnad minskade mer när kommunala verksamheter fick intäktsansvar än vid upphandling. Någon

uttrycklig förklaring till detta ges inte i rapporten, men vår tolkning är att detta beror på kvalitetsskillnader mellan upphandlad verksamhet och kommunal verksamhet med intäktsansvar.

Fölster menar att det är för tidigt att uttala sig om tidstrenden i effektiviseringen. Det verkar dock som om skillnaderna mellan de upphandlade respektive kommunala verksamheterna tenderar att minska över tiden. Många upphandlade verksamheter har initialt låga kostnader, men höjer successivt kraven gentemot kommunen. Samtidigt har verksamheter som är kvar i kommunal regi under tiden blivit mer kostnadseffektiva.

Vidare visas att såväl väl utformade kontrakt som högre grad av konkurrens minskar kommunens kostnader. Större påverkan på kostnaderna blir det dock om upphandling sker i konkurrens med verksamhet i egen regi.

Kostnadsförändringen efter upphandling visar stora variationer. Fölster konstaterar vissa skillnader mellan borgerligt styrda (b) respektive socialdemokratiskt styrda kommuner (s). Kostnadseffektiviteten förbättrades något mer i s-kommunerna. Även kommunens kostnad minskade mer i s-kommunerna. Vid en närmare analys visade det sig att s-kommunerna hade bättre utformade kontrakt, högre grad av konkurrens och högre andel konkurrens med egen regi.

Fölster konstaterar att de upphandlade verksamheterna i genomsnitt inte skiljer sig från dem som inte upphandlats. Detta kan förklaras av motiven för upphandling. Motivet att en verksamhet fungerar dåligt har sällan använts. Det är också betydligt svårare att upphandla en verksamhet som fungerar dåligt. I vissa fall har därför politiker valt att först upphandla verksamheter som går bra. En rätt vanlig inställning är också att representativa verksamheter ska upphandlas först för att ge en rättvisande bild av effekterna av en allmän privatisering.

Fölsters studie visar således att såväl upphandling som resultatenheter med intäktsansvar ökar kostnadseffektiviteten. Att även internköp kan sänka kostnaderna visas i exemplet med Riksskatteverkets dataservice. 1992 infördes beställar-utförarrelation mellan sakverksamheten och IT-funktionen. RSV har utvärderat förändringen och uppskattat kostnadsbesparingarna till över 100 milj. kr per år mellan budgetåren 1992/93 och 1993/94. Detta motsvarade 15 - 20 % av den totala IT-budgeten.

Ytterligare studier finns som visar på ökad effektivitet av upphandling. I Statskontorets rapport "Effektivitetsmålet i trafikpolitiken" (1996:2) refereras två studier om effekter av konkurrensupphandling av busstrafik som genomförts av länstrafikhuvudmän. I

den första studien finner man i enstaka upphandlingar kostnadsbesparingar i intervallet 5 - 45 %. Den andra studien kommer fram till en kostnadsminskning på i genomsnitt 7 %. En starkt bidragande orsak till de olika värdena torde vara att den andra siffran gäller ett genomsnitt för all trafik, dvs. även den som inte är konkurrensupphandlad, medan intervallet gäller enstaka fall där konkurrensupphandling genomförts.

I Statskontorets rapport "Den offentliga sektorns utmanare" (1991:22) refereras studier där offentlig egen regi jämförs med upphandlad privat verksamhet. Poole och Fixler (1987) har gått igenom ett antal amerikanska jämförelser mellan offentlig egenregi-produktion och entreprenad. Undersökningarna täcker ett stort antal verksamheter. Resultaten visar genomgående på lägre kostnader vid entreprenad vilket, enligt författarna, indikerar ett betydande empiriskt stöd för att entreprenader är effektivitetshöjande.

Carrick (1988) hävdar däremot att de empiriska beläggen för den offentliga sektorns ineffektivitet baseras på felaktiga underlag. I en egen undersökning av anbudstävlingar och kostnadsjämförelser inom det amerikanska försvarsdepartementet kommer Carrick fram till att den offentliga egenregin inte är så ineffektiv som andra studier vill påskina. En stor mängd av den aktuella myndighetens egen produktion sker lika effektivt som inom den privata sektorn. Han finner emellertid belägg för att introduktion av konkurrens lockar fram ett effektivare beteende.

Även om de refererade resultaten inte är helt entydiga anser vi ändå att man kan dra slutsatsen att upphandling i konkurrens kan sänka kostnaderna i jämförelse med egen regi. (Egenregiverksamheten kan dock vara med och lämna anbud. Denna situation diskuteras i kapitel 7.)

**Besparingarna vid upphandling ligger dels i att tjänsten preciseras bättre av beställaren, dels i att tjänsten utförs effektivare.**



## Konkurrens viktigare för effektivitet än ägandet

Bolagisering av verksamheter som tidigare bedrevs av en myndighet kan ske av många olika skäl. Några vanliga skäl kan sammanfattas på följande sätt:

- Konkurrensutsatt affärsverksamhet bör ej bedrivas i myndighetsform.
- Bolagisering av affärsverksamheten gör att den kvarvarande myndighetsverksamheten renodlas - myndighetsverksamhet och affärsverksamhet blandas inte ihop. Styrningen av verksamheterna kan effektiviseras. Affärsverksamheten kan helt styras av affärsmässiga överväganden, medan myndighetsverksamheten kan styras mot de politiska mål som finns uppställda
- Affärsverksamhet bedrivs bäst när det finns ett regelverk som är anpassat för sådan verksamhet.
- Bolagisering ger större frihet vad gäller prissättning, val av verksamhetsinriktning, marknadsutveckling m.m.
- En bolagisering kan öka konkurrensen på den aktuella marknaden.

Några av argumenten för en bolagisering kan sammanfattas med att verksamhet i bolag är effektivare än om den bedrivs i myndighetsform. Vidare kan bolag vara offentligt ägda eller privata. Finns det belägg för skillnader i effektivitet mellan dessa alternativ?

Den litteratur vi studerat är inte helt entydig på denna punkt. Påfallande många studier kommer till slutsatsen att det inte är verksamhetsformen i sig som avgör effektiviteten, utan det är andra faktorer som avgör detta. Vanligast är att hävda att effektiviteten beror på konkurrens, inte på verksamhetsform.

Statskontoret har t.ex. i en jämförelse mellan kommunal verksamhet bedriven i förvaltningsform respektive i bolagsform inte kunnat finna någon skillnad i effektivitet mellan dessa former. ("Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag - en jämförande studie", 1993:9).

I rapporten "Den offentliga sektorns utmanare" (Statskontoret 1991:22) refereras studier där offentlig och privat verksamhet jämförs.

Efter att ha granskat ett flertal studier finner Domberger och Piggot (1986) 13 studier (av totalt 54) där de privata inte var mer effektiva. I sex av dessa bedömdes data vara tillförlitliga. I samtliga dessa fall var det offentliga företaget konkurrensutsatt. Domberger och Piggot drar därför slutsatsen att det snarare är konkurrensförhållanden än ägarförhållanden som har betydelse för produktivitet och kostnadsnivåer.

Borcherding et al. (1982) presenterar en översikt över närmare 50 jämförande undersökningar mellan offentlig och privat produktion. Dessa avser vitt skilda verksamheter och är hämtade från Australien, Kanada, Schweiz, USA och Västtyskland. Studierna indikerar att privat produktion är billigare än offentlig. Men enligt rapporten är kanske en viktigare slutsats att skillnaden i kostnader förefaller bli insignifikant då tillräcklig konkurrens etableras mellan offentliga och privata producenter.

Vidare refereras Juås och Thompson (1989), som gjort en omfattande genomgång av utländska och svenska jämförande studier. Författarna finner indikationer på att den privata sektorn, med få undantag, är mer effektiv än den offentliga. Vad gäller sophämtning finner de detta belagt. Slutsatserna omgärdas emellertid med reservationer. T.ex. gäller det

- skevhet i urvalet
- oklarheter hur de studerade undersökningarna genomförts
- iakttagelser att bristande konkurrens, snarare än ägarformen, leder till effektivitetsförluster.

Sammanfattningsvis konstateras i Statskontorets rapport "Den offentliga sektorns utmanare" att kostnadsjämförelser mellan offentlig egen regi och privat produktion talar för att effektivitetsvinster står att finna genom överföring av produktion till privat regi. Det finns dock vissa undantag som gör att resultaten inte utan vidare kan tolkas som allmänt giltiga. Konkurrensens betydelse är ett centralt tema. Rapportens författare finner det väl belagt att införande av mer konkurrens - snarare än skifte av ägarform - innebär

en betydande potential för kostnadsreduceringar och effektivitetsvinster när det gäller offentlig tjänsteproduktion.

Även Fölster konstaterar i "Systemskiftet i fara?" att i internationella jämförelser är slutsatsen ofta att de privatägda bolagen är mer effektiva än de offentligt ägda. Det är emellertid enligt Fölster anmärkningsvärt hur ofta offentliga företag ändå bedöms vara lika produktiva som privata. Detta händer speciellt ofta när både de offentliga och privata verksamheterna är utsatta för konkurrens. Av detta har många dragit slutsatsen att införandet av konkurrens på produktmarknaden är betydligt viktigare än fråga om offentligt eller privat ägande.

I departementspromemorian "SJ, Televerket och Posten - bättre som bolag?" (Ds 1991:77) refereras delvis samma studier som vi nämnt ovan. I promemorian påpekas att det i många studier inte klarläggs om de studerade företagen/verksamheterna tilldelats produktionsuppgiften efter någon form av konkurrens, t.ex. formell anbuds konkurrens, eller på annat sätt utan konkurrens. Det sannolika torde vara att fler av de privata företagen än av de offentliga tilldelats uppgiften i konkurrens. Det innebär enligt promemorian att de fall i litteraturen där de privata företagen framstår som klart effektivare till stor del kan vara uttryck för värdet av (anbuds)konkurrens.

En slutsats av de studier som refererats är att **konkurrensen är den viktigaste faktorn för effektiviteten**. Denna kan ske i form av anbuds konkurrens eller på en marknad utan någon dominerande beställare.

Hur övriga faktorer, som verksamhetsform och ägarförhållanden, påverkar effektiviteten är inte lika tydligt. Visserligen visas i flera studier att privat verksamhet är effektivare än offentlig. Flera studier drar dock slutsatsen att, om hänsyn tas till skillnader i konkurrensförhållanden, effektiviteten i stort är jämförbar mellan offentlig och privat verksamhet.

## När ökar effektiviteten?

Sammanfattningsvis har vi kunnat identifiera effektivitetsvinster i olika steg i den kedja av förändringar mot ökade marknadsinslag som vi presenterade i kapitel 3.

En förutsättning för ett bra resultat är att verksamheten vid prövning visat sig lämplig att förändra i riktning mot större marknadsinslag. I detta ligger bl.a. att en lämplig avgränsning gjorts till

den verksamhet som även fortsättningsvis ska vara kvar i myndigheten/ beställarfunktionen.

Som vi tidigare konstaterade är också genomförandet av stor betydelse för vilka effekter som uppnås. När det gäller intern- eller externköp är beställarkompetensen central. I detta ligger såväl förmågan att göra beställningen på ett bra sätt, som att följa upp att producenten följer det ingångna avtalet.

De moment där vi noterat att effektivitetsvinster uppstått är följande:

### **1. Tydligare preciserad beställning**

Att klart precisera den tjänst man önskar utförd kan synas som en självklarhet. Inte desto mindre ger det ofta förändringar i tjänstens innehåll. Den refererade studien om lokalvård på statliga myndigheter kunde t.ex. visa en kostnadsminskning på 12 % när städ-frekvensen minskade. Att precisera tjänsten behöver dock inte alltid innebära sänkta krav och kostnader, kraven kan även öka när beställningen preciseras.

Att precisera önskad tjänst ingår som ett moment både vid intern- och externköp.

### **2. Interna resultatenheter**

Interna resultatenheter med intäktsansvar blev effektivare än resultatenheter med enbart budgetansvar (Fölster, 1993). Att ha intäktsansvar betyder att man har möjlighet att styra intäkterna, t.ex. genom att man får ersättning efter prestation.

I Fölsters tidigare refererade jämförelse mellan kommunala resultatenheter med intäktsansvar och upphandlade enheter gav resultatenheter lägre kostnader för kommunen.

### **3. Konkurrensupphandling**

Vi har tidigare refererat flera studier som visar att upphandling i konkurrens leder till sänkta kostnader. Två slags effekter har konstaterats. Förutom att upphandlingen i sig ökar effektiviteten, leder även hotet mot de verksamheter som ännu inte varit föremål för konkurrensupphandling till ökad effektivitet.

### **4. Bolagisering**

Bolagisering kan också bidra till ökad effektivitet. Det gäller då dels att verksamheten i sig utförs effektivare, dels kan bolagiseringen öka konkurrensen på marknaden.

I vilket av dessa steg de största effektivitetsvinsterna kan göras går inte att uttala sig om generellt utifrån det material vi studerat. Detta torde också variera beroende på de särskilda omständigheter som finns i olika fall. Som vi tidigare konstaterat är dock konkurrensförhållandena av större betydelse än verksamhetsformen.

Här kan också noteras att i flera studier har genomsnittssiffror vad gäller kostnadseffektivitet angetts. Variationerna i enskilda fall har dock varit betydande. Som exempel på detta kan nämnas konkurrensupphandlingen av länstrafikbolagens busstrafik. Där låg besparingarna inom intervallet 5 - 45 %. ("Effektivitetsmålet i trafikpolitiken", Statskontoret 1996:2)

Ett samlat intryck från det studerade materialet är dock att **en betydande del av effektivitetsvinsterna kan uppnås i de tidiga skedena (intern- och externköp)**. Det betyder att det i många fall bör finnas goda möjligheter att höja effektiviteten med dessa åtgärder.

Detta utesluter dock inte att ytterligare effektivisering kan ske vid en bolagisering. Vi har dock konstaterat att i flera av de studerade bolagiseringarna har andra motiv, som t.ex. särskiljande av myndighets- respektive affärsverksamhet, varit framträdande.

## 7 Offentliga aktörers påverkan på marknaden

När den offentliga sektorn ingriper i marknadens funktion p.g.a. någon marknadsimperfection, kan detta ske på tre sätt:

- regleringar
- finansiering  
och/eller
- produktion

Oavsett vilket sätt ingripandet sker på ger det effekter på marknaden. Effekterna kan vara såväl förväntade eller oväntade som positiva eller negativa. Det har inte varit möjligt att göra en heltäckande beskrivning av effekter på marknaden av marknadsliknande verksamhetsformer. Vi ska dock peka på tre specifika frågor inom detta område. Det gäller konkurrensneutralitet, hantering av egenregiverksamhet vid upphandling samt hur konkurrensvillkoret påverkas av att det bara finns en köpare/beställare.

När affärsverksamhet bedrivs av en myndighet (eller kommun) och denna verksamhet sker i konkurrens med andra, ifrågasätts ofta om myndigheten arbetar på samma villkor som övriga konkurrenter. Affärsverksamheten har ofta sitt ursprung i den ordinarie myndighetsverksamheten och har därför klara samband med denna. Skiljelinjen mellan myndighets- och affärsverksamheten kan därför bli otydlig. Denna fråga har behandlats i betänkandet "Konkurrens i balans" (SOU 1995:105), där även exempel ges på fall där konkurrensen snedvridits av offentlig affärsverksamhet. De fall som anmäls gäller i stor utsträckning kommuner.

I betänkandet grupperas dessa fall i tre typsituationer:

1. konkurrensnedvridande prissättning
2. bristande konkurrensneutralitet vid konkurrensutsättning av egenregiproduktion
3. stöd till privat näringsverksamhet som snedvrider konkurrensen

I betänkandet ges förslag bl.a. till hur dessa situationer ska undvikas.

Sammanfattningsvis menar vi att offentlig affärsverksamhet bör bedrivas på ett sådant sätt att konkurrensneutralitet uppnås i så stor utsträckning som möjligt. Bolagisering av en affärsverksamhet kan vara motiverad av att den då bedrivs i en organisation fristående från myndighetsverksamheten. Det kan då vara lättare att uppnå konkurrensneutralitet.

Den andra frågan vi vill peka på gäller hur egenregiverksamhet bör hanteras vid upphandling. Ska den egna verksamheten vara med och konkurrera med utomstående företag?

De erfarenheter vi studerat ger argument både för och emot att behålla en egenregiverksamhet.

I Fölsters studie, som tidigare refererades, konstaterades att kostnaderna blev lägre för kommunen om det fanns egenregiverksamhet som konkurrerade med externa företag. Till det kan läggas kostnader för avveckling av den egna verksamheten. Detta talar för att egen verksamhet åtminstone delvis bör behållas, eftersom konkurrensen därmed ökar. En bibehållen egenregiverksamhet kan också motverka prishöjningar till följd av kartellbildning eller andra konkurrensminskningar från privata företag.

Det finns dock vägande skäl emot att låta den egna verksamheten delta i anbudsupphandling. Riskerna för att konkurrensneutralitet inte upprätthålls är betydande. Redan misstanken om att så kan ske kan vara till men såväl för myndigheten som för egenregiverksamheten.

Invandrarverkets förläggingsverksamhet analyserades i "Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn" (Statskontoret 1994:26). Bedömningen var där att det inte var en långsiktigt acceptabel lösning att låta egenregiverksamhet tävla med utomstående, eftersom myndigheten när det gäller egenregiverksamheten får hantera "ägarfrågor" av företagskaraktär (t.ex. avkastningskrav och vinstdispositioner eller hantering av förlust). Därför konstaterades att den typen av konkurrens endast bör accepteras under ett övergångsskede medan en marknad etableras och beställarfunktionen byggs upp.

Om bedömningen görs att en verksamhet lämpar sig för upphandling i konkurrens, betyder det att verksamheten i egen regi på sikt inte behövs. Den bör då avvecklas eller bolagiseras.

Skäl att behålla konkurrensutsatt verksamhet i egen regi är dock om det finns betydande kompetensmässiga samband mellan beställning och produktion, om den konkurrensutsatta affärsverksamheten

har en outvecklad affärsidé eller om beställarkompetensen är outvecklad.

Under en övergångsperiod kan det vara aktuellt att behålla egenregiproduktion för att villkoren för att upphandling ska vara lämplig är helt uppfyllda. Ett av dessa kriterier kan vara att fungerande konkurrens inte hunnit etableras. Om myndighetens verksamhet är omfattande kan egenregiverksamhet behållas i en del som inte konkurrensupphandlas, samtidigt som andra delar upphandlas utan att den egna verksamheten kan lämna anbud. På det sättet kan problem med konkurrensneutralitet undvikas, samtidigt som det finns en möjlighet att jämföra och utmana såväl den egna som den upphandlade verksamheten.

Vi har tidigare refererat en forskningsöversikt som anger att olika "blandlösningar" är vanliga. Till dessa kan de fall räknas när den egna verksamheten deltar i konkurrensupphandling. Vi menar att det är angeläget att erfarenheter samlas in om denna och andra blandlösningar, främst för att se om det finns former som inte är lämpliga eller hur problem ska undvikas.

Den tredje frågan vi vill peka på gäller hur konkurrensen påverkas av att det endast finns en dominerande köpare/beställare. Som exempel kan nämnas den föreslagna bolagiseringen av Banverkets industridivision. I detta fall skulle Banverket ha blivit den enda beställaren av det föreslagna bolagets tjänster. Detta innebär att säljarna blir helt beroende av Banverkets beställningar, vilket kan hämma konkurrensen på så sätt att potentiella konkurrenter inte vågar etablera sig på marknaden. Detta gäller framförallt i sådana branscher där ett inträde på marknaden är förenat med höga investeringskostnader och som inte är återvinningsbara. (Vi bortser då från möjligheten att utföra tjänster utomlands.)

Bedöms situationen så att det, trots begränsningen i antalet köpare, finns tillräckligt många entreprenörer för att det ska uppkomma fungerande konkurrens, är detta inget som behöver hindra en bolagisering. Det är dock en omständighet som bör bedömas ingående när lämpligheten av förändringen prövas.



## 8 Behov av ytterligare kunskaper

### Omfattningen av marknadsinslag inte känd

Tidigare konstaterades att det inte finns någon samlad statistik vad gäller olika marknadsinslag inom offentlig sektor. Denna brist har påtalats i flera fall i den studerade litteraturen.

Enbart uppgifter om omfattning och utvecklingstendenser är av stort värde för att få en riktig bild av hur verkligheten ser ut. I den översikt om företagsekonomisk forskning vi tidigare refererat konstateras t.ex. att omfattningen av marknadsinslag är mindre än man kan få intryck av i den offentliga debatten. En samlad statistik underlättar också utvärderingar av genomförda förändringar, t.ex. genom att ge underlag vid bedömning av orsaker till produktivitetsförändringar. En sådan statistik bör också vara intressant för myndigheter och kommuner genom de jämförelser en samlad statistik ger möjlighet till.

Att samla in och sammanställa uppgifter om marknadsinslag i offentlig sektor torde kräva betydande insatser från såväl de som ska lämna uppgifter, som de som ska ta ansvara för och producera statistiken. Det bör därför bedömas i vilken utsträckning befintlig statistik kan vidareutvecklas. Intresset av att få fram ny statistik måste också balanseras mot de kostnader det medför.

Ett exempel på brister i statistiskt underlag är en utredning som Statskontoret utfört på uppdrag av Kommunala förnyelsekommittén. Statskontorets uppdrag var att studera om organisationsförändringarna genererar några skillnader i kostnaderna för den kommunala verksamheten. Utredningen, som redovisas i Statskontoret 1996:20, Organisation och kostnader i kommunerna, pekar på att nya organisationsformer med inslag av decentralisering och konkurrensutsättning generellt sett inte leder till sänkta kostnader för att bedriva kommunal verksamhet. Man fann sänkta kostnader med anledning av ny organisation bara inom barnomsorgen, däremot inte inom äldre- och handikappomsorgen, grundskolan och gymnasieskolan. I rapporten ges dock flera reservationer vad gäller datamaterialets kvalitet och därmed reservationer vad avser slutsatsernas säkerhet.

Detta pekar på det angelägna i en annan utredning som Statskontoret för närvarande arbetar med. Den ska redovisas till regeringen senast den 1 februari 1997 och innebär att lämna förslag till

- hur underlaget för statens uppföljning av kommunernas och landstingens styr-, organisations- och verksamhetsformer kan förbättras, vilka uppgifter som behöver inhämtas och vem som ska svara för insamling, bearbetning och sammanställning,
- hur en återkommande uppföljning av produktivitetsutvecklingen i kommunsektorn kan åstadkommas med beaktande av respektive sektorsmyndighets ansvar för uppföljningen inom sitt ansvarsområde och det arbete som bedrivs för att öka jämförbarheten i de ekonomiska uppgifter som staten samlar in från kommuner och landsting,
- vilka internationella jämförelser som regelbundet kan och bör göras inom områden som ekonomi, verksamhetsformer, brukarinflytande m.m.

## Fler erfarenheter behöver tas till vara

Huvuddelen av förändringarna mot ökade marknadsinslag har ägt rum under 1990-talet. Även om vissa erfarenheter dokumenterats, kan vi konstatera att det i många frågor finns behov av ytterligare kunskaper. Vi ska här peka på några sådana frågor.

### Få utvärderingar

Förhållandevis få utvärderingar har genomförts när det gäller effekter av förändringar inom staten som innebär ett ökat marknadsinslag. Även om vi i några av exemplen kunnat ange vissa effekter, är det enbart den av RRV genomförda utvärderingen av tre bolagiseringar, som skedde under 1980-talet, som är en mer genomarbetad utvärdering.

Det är därför intressant att regeringen under våren 1996 tillsatt en utredare för att utvärdera Byggnadsstyrelsens uppdelning i myndigheter och bolag.

Vissa utvärderingar har genomförts inom kommuner och lands-  
ting. Ett exempel på en sådan utvärdering är den tidigare refererade  
av konkurrensupphandling i Stockholms stad.

Att använda utvärderingar när det gäller alla former av verksam-  
hetsformer leder bl.a. till att kunskaperna ökar om

- vilka effekter som uppnåtts (Har målen med förändringen upp-  
nåtts? Varför/varför inte?)
- hur förändringar bör genomföras för att vara lyckosamma

### **Dra lärdom av både goda och dåliga exempel**

Under senare år har forskningen om den offentliga sektorn ökat  
markant. Flera forskningsprojekt med anknytning till de frågor som  
behandlas i denna rapport pågår, men har ännu inte avrapporterats.

I den företagsekonomiska forskningsöversikten (Hansson, 1995)  
konstateras att huvudintresset inom det området främst har gällt  
kommuner och landsting. Vidare konstateras att perspektivet ”är  
genomgående kritiskt granskande och de resultat som lyfts fram är  
genomgående de problem och hinder som funnits för förändring. Det  
är också slående hur lite ”receptinriktad” litteraturen är. Överhu-  
vudtaget ägnas väldigt lite intresse åt enskilda åtgärder eller instru-  
ment och vad som kan göra dem framgångsrika.”

Vi anser att det finns ett behov av att i större utsträckning än vad  
som sker idag ta till vara erfarenheter från de förändringar med öka-  
de marknadsinslag som genomförs. Det handlar då om att komp-  
lettera den forskning som i dag pågår. Ett viktigt syfte bör vara att  
utifrån erfarenheter ge råd så att de förändringar som genomförs blir  
lyckade.

Viktiga lärdomar kan dras av såväl lyckade som misslyckade  
förändringar. Vi vill särskilt peka på vikten av att studera de fall när  
förändringarna helt eller delvis misslyckats. I dessa fall är det vik-  
tigt att ta reda på om det var lämpligheten eller genomförandet som  
brustit, så att dessa misstag förhoppningsvis undviks av andra.

I och med ökade marknadsinslag i den offentliga sektorn blir  
gränserna mellan offentlig och privat sektor mindre skarp. Det inne-  
bär också att den offentliga sektorn i högre grad påverkar hur olika  
marknader fungerar. Därmed ökar risken för konflikter mellan of-  
fentliga och privata aktörer. Situationen ställer ökade krav på kun-  
skaper och medvetenhet i den offentliga sektorn om hur det egna  
agerandet påverkar marknaden. Frågan om förhållandet mellan den

offentliga och privata sektorn behöver uppmärksammas ytterligare, såväl generellt som i form av praktiska erfarenheter.

Två exempel på frågor som har med förhållandet mellan offentlig och privat sektor ska här nämnas. De "blandlösningar" som i praktiken införts kommenterades tidigare med att de antingen kan ses som anpassningar till förhållandena inom offentlig sektor eller problematiska lösningar som leder till andra problem, t.ex. bristande konkurrensneutralitet gentemot privata entreprenörer. Hur dessa lösningar fungerat i praktiken är därför intressant att få belyst.

Den andra frågan gäller effekter av bolagiseringar, inte minst inom staten. Frågor i det sammanhanget är t.ex. hur den verksamhet som bolagiserats, den som är kvar i myndighetsform respektive marknaden där bolaget verkar påverkas. Vidare är frågor om styrning av offentligt ägda bolag intressanta.

I de studerade exemplen kunde vi konstatera att belysningen av de eventuella samverkansfördelar som finns mellan myndighets- och affärsverksamheten i flera fall inte behandlats på ett tillräckligt sätt inför beslut om bolagisering. Denna typ av bedömningar är även nödvändiga att göra inför en extern upphandling.

Sådana bedömningar kan vara svåra att genomföra på ett ingående sätt. Även här är det angeläget att goda exempel sprids för hur denna fråga kan behandlas - ett led i erfarenhetsåterföringen.

## Övriga frågor

I och med ökade marknadsinslag kan finnas en risk för korrruption och andra oegentligheter, t.ex. mutor vid upphandling.

I Sverige finns liten kunskap om sådana fenomen, varför det kan vara värdefullt att fokusera på frågor om hur olika former av oegentligheter ska undvikas respektive hanteras om de uppträder. Ett annat exempel på oegentligheter som uppmärksammas är när entreprenörer anlitar svart arbetskraft.

Vi har konstaterat att genomförda förändringar var lämpliga i de studerade fallen och att det finns en potential för att gå vidare med upphandlingar och att överväga ytterligare bolagiseringar. Det har däremot i denna genomgång inte varit möjligt att närmare gå in på hur långt det är lämpligt att gå i marknadsutsättning och vilka effekter det skulle kunna ge. Att se vad man kan uppnå respektive "var gränsen bör gå" för denna typ av förändringar skulle kunna vara utgångspunkter för fortsatta studier.

En annan fråga är hur man hanterar avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar som inte blivit lyckade. Kan respektive bör man återgå till de tidigare förhållandena, eller finns det andra sätt att "rädda situationen"?

## Litteraturförteckning

Donahue (1992), *"Den svåra konsten att privatisera"*, SNS Förlag

ESO, (Ds 1995:5) *"Vad blev det av de enskilda alternativen?"*.

Finansdepartementet, (Ds 1991:77), *"SJ, Televerket och Posten - bättre som bolag?"*.

Fölster m.fl., (1993), *"Sveriges systemskifte i fara?"*, Industriens utredningsinstitut, Stockholm.

Hansson, (1996), *"Översikt över förvaltningspolitisk forskning inom företagsekonomi"*. Kommer senare att publiceras av Statskontoret.

Hultkrantz, L & Larsson, H, (1996), *"Den offentliga sektorns organisation: Aktuella frågor i nationalekonomisk forskning"*. Kommer senare publiceras av Statskontoret.

Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet:

- Jonsson (1995), *"Genomförandet av Stockholms stads konkurrensprogram"*

- Högberg (1996), *"Kostnadseffekter av konkurrensutsättning - en studie av Stockholms stads äldreomsorg"*

- Almqvist (1996), *"Effekter av konkurrenshotet - en studie av egen regis resultatenheter inom äldreomsorgen i Stockholms stad"*

- Jonsson (1996), *"Konkurrensutsättning och kvalitet - en studie av Stockholms stads äldreomsorg"*

- Nurmis (1996), *"Transaktions- och övertalighetskostnader som följd av konkurrensutsättning - en studie av äldreomsorg"*

- Almqvist (1996), *"Vilka kvalitetskrav ställs i anbudshandlingar? - en granskning av upphandlingar av äldreomsorgen i Stockholms stad"*

Jordbruksdepartementet, (Ds 1994:47), *"Bolagisering av statens maskinprovningar"*.

Kommunikationsdepartementet, (Ds 1992:101), *"Bolagisering av affärsverk - Konstitutionella aspekter"*.

Kommunikationsdepartementet, (Ds 1994:27), *"Entreprenader på nya spår"*.

Ringqvist, M, (1996), *"Om den offentliga sektorn"*, Fritzes Förlag AB, Stockholm.

RRV, (1992:20), *"Skogsvårdsorganisationens plantverksamhet"*.

RRV (1992), *"Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter"*.

RRV (1993:25), *"Konsten att bolagisera en myndighet"*.

RRV (1994:7), *"Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift?"*.

SOU 1992:111, *"Den framtida skogsvårdsorganisationen"*.

SOU 1992:123, *"Ett hav av möjligheter"*.

SOU 1992:133, *"Mottagandet av asylsökande och flyktingar"*.

SOU 1993:99, *"Kart- och fattsighetsverksamhet i myndighet och bolag"*.

SOU 1994:15, *"På väg"*.

SOU 1995:73, *"Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m."*.

SOU 1995:105, *"Konkurrens i balans"*.

Svenska Kommunförbundet (1993), *"Externa resurser i kommunaltekniken"*

Statskontoret, (1991:22), *"Den offentliga sektorns utmanare"*.

Statskontoret, (1992:13), *"Kostnadsbesparingar av anbuds-konkurrens i offentlig sektor"*.

Statskontoret, (1993:9), *"Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktieföretag - en jämförande studie"*.

Statskontoret, (1994:5), *"Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen"*.

Statskontoret, (1994:26), *"Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn"*.

Statskontoret, (1996:2), *"Effektivitetsmålet i trafikpolitiken"*.

Statskontoret, (1996:20), *"Organisation och kostnader i kommunerna"*.



## Kronologisk förteckning

---

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratien i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1997

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]  
Aktiebolagets kapital. [22]  
Barnpornografifrågan.  
Innehavskriminalisering m.m. [29]

### Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]  
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]

### Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonfrågor. [6]  
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]  
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]  
Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]  
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

### Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]  
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]  
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]  
Ansvaret för valutapolitiken. [10]  
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]  
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]  
Skatter, tjänster och sysselsättning.  
+ Bilagor. [17]  
Granskning av granskning.  
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]  
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]  
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]  
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]  
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]  
Bekämpande av penningtvätt. [36]  
Myndighet eller marknad.  
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]

### Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]  
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]  
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

### Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]  
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

### Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

### Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]  
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]  
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

### Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

### Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]  
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]  
Övervakning av miljön. [34]

---

# Systematik der Pflanzen

## Stängeloffenes Kletterkraut

Die Stängeloffenen Kletterpflanzen sind in der Regel einjährige oder zweijährige Pflanzen, die sich an anderen Pflanzen oder Strukturen hochziehen können. Sie besitzen oft einen sehr flexiblen Stängel, der sich leicht windet. Die Blätter sind meist gegenständig angeordnet und können verschiedene Formen annehmen. Die Blüten sind oft klein und werden in Trauben oder Rispen geformt. Die Früchte sind oft kleine, harte Nüsse oder Beeren. Beispiele für Stängeloffene Kletterpflanzen sind die Rebe, die Weinrebe, die Kürbispflanze und die Kürbisblume.

Die Stängeloffenen Kletterpflanzen sind in der Regel einjährige oder zweijährige Pflanzen, die sich an anderen Pflanzen oder Strukturen hochziehen können. Sie besitzen oft einen sehr flexiblen Stängel, der sich leicht windet. Die Blätter sind meist gegenständig angeordnet und können verschiedene Formen annehmen. Die Blüten sind oft klein und werden in Trauben oder Rispen geformt. Die Früchte sind oft kleine, harte Nüsse oder Beeren. Beispiele für Stängeloffene Kletterpflanzen sind die Rebe, die Weinrebe, die Kürbispflanze und die Kürbisblume.