



Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv



Innehåll

Sammanfattning	7
1 Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv	11
Den offentliga sektorns utveckling beskrivs utifrån olika mått och indikatorer	11
Förvaltningspolitiska utmaningar	13
Syftet med rapporten	14
Att jämföra nuläget och utvecklingen i olika länder	14
Rapporten är baserad på information från OECD, Eurostat och EU-kommissionen	16
Statskontorets arbete med rapporten	17
Rapportens upplägg och innehåll	17
2 Offentliga finanser	19
Ekonomisk tillväxt påverkar offentliga finanser	20
Den offentliga sektorns utgifter	21
Den offentliga sektorns inkomster	25
Ramverk för offentliga finanser	29
Finansiellt sparande och skuldsättning	30
Stabilitet i de offentliga finanserna	33
Slutsatser	35
3 Vilka är sysselsatta i den offentliga sektorn?	37
Stor offentlig sektor i de nordiska länderna	37
Sverige har en stor decentraliserad förvaltning	39
Sysselsättningen i den svenska offentliga sektorn har ökat	40
Antalet statsanställda har ökat mest inom utbildnings- och rättsväsendet	40
De flesta statligt anställda har eftergymnasial utbildning	41
Många äldre offentliganställda i Sverige	42
Anställda i kommuner och landsting något äldre än i staten	43
Ersättningar till tjänstemän är likvärdiga i Sverige och i OECD	44
Låg sjukfrånvaro inom svensk offentlig förvaltning	47
Personalutbildning mer vanligt i offentlig än privat sektor	48
Många kvinnor i offentlig sektor i Norden	49
Jämn könsfördelning i staten till skillnad från i kommuner och landsting	50
Sverige har en hög andel kvinnliga chefer inom staten	51
Andel kvinnliga chefer varierar mellan olika sektorer i Sverige	51
Slutsatser	52

4	Kompetensförsörjning i framtiden	55
	Den demografiska utvecklingen en utmaning för kompetensförsörjningen i den offentliga sektorn	55
	Hög andel med eftergymnasial utbildning i Sverige	57
	Slutsatser	61
5	Resultatstyrning och modeller för samhällsekonomisk analys	63
	Styrning och uppföljning med utgångspunkt i de politiska målen	63
	Uppföljning med fokus på produktivitetsutveckling	69
	Samhällsekonomiska analysmodeller – ett redskap för politiska beslut	70
	Slutsatser	75
6	Bilden av världens öppnaste land?	77
	Hur görs offentlig information tillgänglig?	77
	Ökad insyn i partiernas bidrag	82
	Påverkar ett ökat antal privata utförare öppenheten?	84
	Slutsatser	85
7	Nya sätt att göra saker – den offentliga sektorns innovationskraft	87
	Internet är ett vanligt sätt att sköta kontakter med myndigheter	87
	Öppna data ger möjlighet att utveckla myndigheters tjänster	90
	Offentlig upphandling	92
	Ökande utgifter för offentlig upphandling	92
	Slutsatser	97
8	Vad tycker allmänheten om myndigheters service?	99
	Uppfattningar om service i ett internationellt perspektiv	100
	Allmänhetens uppfattningar om myndigheternas arbete varierar	102
	Mötet med välfärden resulterar i en mer positiv bedömning	104
	Mötet med välfärden sker ofta på den kommunala nivån	106
	Företags uppfattningar om myndigheters service	108
	Slutsatser	111
9	Allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet	113
	Förtroendet – en indikation på tillståndet i landet	114
	Polisen i topp, Arbetsförmedlingen i botten	116
	Förtroende är komplext – en mängd faktorer påverkar	120
	Hur får förvaltningen allmänhetens förtroende?	123
	Kan verksamhetsanpassning leda till högre förtroende?	123
	Slutsatser	125

10 Utmaningar för den offentliga sektorn	127
Resultaten från internationella jämförelser ska ses i ljuset av länders olika ambitioner	127
I ett internationellt perspektiv har Sverige starka offentliga finanser	128
Kompetensförsörjningen är en fortsatt en utmaning för den offentliga sektorn	128
Det behövs mer kunskap om effekterna av genomförd politik och reformer	129
Sverige – världens öppnaste land?	129
Finns det innovationskraft i den offentliga sektorn?	130
Allmänheten är i ett internationellt perspektiv relativt nöjda med myndigheters service	130
Svenskar har högt förtroende för offentlig verksamhet	131
Referenser	133
Bilaga	
Skrifter och rapporter som Statskontoret publicerat för att följa den offentliga sektorns utveckling	139

Sammanfattning

Statskontoret har i uppdrag att följa och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna rapport är en del i detta arbete. Syftet med rapporten är att ge en bild av nuläget vad gäller den offentliga sektorns utveckling i Sverige och jämföra den med bilden av läget i andra länder.

I arbetet med rapporten har Statskontoret hämtat inspiration och tagit sin utgångspunkt i OECD:s projekt *Government at a Glance*. Den sammanfattande bilden av Sverige utifrån OECD:s redovisning är att den offentliga sektorn fungerar väl.

I ett internationellt perspektiv är utmärkande drag för Sverige:

Starka offentliga finanser

Jämfört med andra OECD-länder har Sverige starka offentliga finanser med förhållandevis låg offentlig skuldsättning. EU-kommissionen långsiktiga scenarier pekar även på att Sveriges offentliga finanser är starkare än i de flesta andra EU-länder. Sverige står liksom många andra OECD-länder inför en utveckling med en åldrande befolkning. Vår demografiska utveckling antas dock inte på samma sätt som i många andra länder påverka den långsiktiga stabiliteten i de offentliga finanserna.

I Sverige liksom i övriga Norden är de offentliga utgifterna i relation till BNP förhållandevis höga eftersom det offentliga åtagandet är relativt stort.

Sysselsättning och kompetensförsörjning i offentlig sektor

Sverige har en hög andel offentligt anställda jämfört med många andra OECD-länder. Snittet för OECD-länder är 16 procent relativt nästan 30 procent i Sverige.

Andelen av de anställda i offentlig sektor som är 50 år och äldre är högre i Sverige än i många andra OECD-länder. Det gäller särskilt i kommuner och landsting.

Mer än hälften av de anställda i offentlig sektor kommer att gå i pension under de närmaste 20 åren. Detta påverkar kompetens- och rekryteringsbehov i framtiden.

Allmänhetens uppfattningar om myndigheters service

Svenskar är lika nöjda med utbildningssystemet som den genomsnittliga medborgaren i OECD-länderna. Svenskar är mer nöjda med tillgängligheten till sjukvården än genomsnittet i OECD. Allra mest nöjda med tillgången till sjukvård är boende i Schweiz, Österrike och Storbritannien.

Svenskar som har varit i kontakt med offentlig verksamhet är mer nöjda med myndigheters service jämfört med personer som inte varit det.

Till skillnad från många andra länder möter allmänheten i Sverige den offentliga sektorn genom enskilda myndigheter och i hög grad på lokal nivå via kommuner och landsting. I många europeiska länder finns det fler exempel på gemensamma välfärdsfunktioner, till exempelvis så kallade en dörr in-lösningar, än vad det finns i Sverige.

Allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet

Sverige tillsammans med övriga Norden tillhör de länder inom OECD där förtroendet för regeringen är högt.

Även om svenskar i ett internationellt perspektiv har hög tilltro till myndigheter varierar förtroendet mellan myndigheter. Exempelvis är förtroendet för Polisen och universitet och högskolor högt, medan förtroendet för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är lågt.

Att förtroendet varierar mellan länder men också mellan individer beror på en rad faktorer som socialt och ekonomiskt välstånd men också på individrelaterade faktorer som kön, ålder och utbildning.

Utmaningar med internationella jämförelser

Internationella jämförelser har vissa begränsningar. Länder har olika ambitioner och målsättningar med offentlig verksamhet. Dessutom finns det institutionella skillnader mellan länder som inte framgår vid tvärsnittsjämförelser. Trots dessa begränsningar visar resultaten hur ett land står sig i relation till andra länder och kan på så sätt ge en fingervisning om ett lands förutsättningar och vad man behöver arbeta med för att bland annat hantera olika problem och utmaningar. Dessutom kan internationella jämförelser bidra till utveckling och lärande genom att peka på potentiella utvecklingsområden.

Andra typer av frågor än utmärkande drag för Sverige:

Resultatanalyser och samhällsekonomiska modeller

I Sverige och i många av OECD-länder är kontrollen och uppföljningen av de offentliga finanserna god. Däremot saknas ofta en samlad uppföljning av effekterna av genomförda insatser.

Om syftet med mål- och resultatstyrningen i Sverige liksom i de andra nordiska länderna ska uppfyllas behöver modellen med resultatstyrning utvecklas och kompletteras med mer sofistikerade uppföljningsinstrument för att kunna mäta effekter av olika insatser. Även en utveckling av volymmått för individuella offentliga tjänster kan bidra till bättre produktivitetsmätningar av offentlig verksamhet.

Det finns också ett behov av att utveckla analysmodeller för att bättre kunna uppskatta effekter av olika offentliga åtgärder.

Sverige – världens öppnaste land?

I ett internationellt perspektiv utmärks Sverige av öppenhet och en stor möjlighet till insyn i offentlig verksamhet. Men en internationell jämförelse visar också att det finns områden där Sverige inte motsvarar den bilden. Det gäller bland annat redovisningen av centrala beslutsfattares privata intressen och redovisningen av bidrag till politiska partier. Utvecklingen mot att allt mer av offentligt finansierad verksamhet bedrivs i annan form än offentlig ställer andra krav på hur öppenhet och insyn i verksamheten ska kunna garanteras.

Den svenska offentlighetsprincipen är i flera avseenden unik. Möjligheten till insyn har betydelse för allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet och viljan att gemensamt finansiera välfärden. Utvecklingen pekar på ett behov av en bredare diskussion om öppenhetsfrågor i Sverige.

Innovationskraft i offentlig sektor

I jämförelse med många andra OECD-länder sköter en hög andel av befolkningen i Sverige sina kontakter med myndigheter elektroniskt.

Allt mer öppna data finns tillgängliga hos myndigheter. Sverige ligger väl framme i utvecklingen.

Det finns ett politiskt intresse för att använda upphandling som ett styrmedel för innovation och hållbar utveckling i offentlig sektor. Den internationella jämförelsen visar att innovationer på upphandlingsområdet är mindre vanligt i OECD-länderna. I Sverige ansvarar, till skillnad från många andra länder, respektive myndighet för frågor om innovativa sätt att utveckla verksamheten. Den svenska modellen ger myndigheter mandat att inom sina respektive områden utveckla innovativa lösningar. Detta innebär dock att det är svårare att utveckla övergripande och myndighetsgemensamma lösningar.

1 Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv

Statskontoret har i uppdrag att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta uppdrag ingår att löpande följa den offentliga sektorns utveckling. Under de senaste åren har Statskontoret publicerat en rad rapporter som utifrån olika perspektiv belyser och analyserar denna utveckling. I en bilaga till den här rapporten redovisar vi samtliga rapporter i Statskontorets serie Om Offentlig Sektor (OOS). Vi har också publicerat rapporter som mer specifikt analyserar vissa aspekter av förvaltningens utveckling.¹

Som en del av vårt arbete riktar vi även blickarna mot den förvaltningspolitiska utveckling som sker i andra länder, exempelvis genom att följa OECD:s arbete med att beskriva den offentliga sektorns utveckling i medlemsländerna. År 2009 publicerade OECD den första rapporten från projektet *Government at a Glance*. Därefter har OECD publicerat ytterligare två rapporter som redovisar olika aspekter av utvecklingen i respektive lands förvaltning.

Med utgångspunkt i och med inspiration av OECD:s arbete redovisade Statskontoret 2011 hur den svenska förvaltningen står sig i ett internationellt perspektiv.² I likhet med 2011 års rapport tar vi i denna rapport utgångspunkt i OECD:s arbete med att följa den offentliga sektorns utveckling. Rapporten syftar till att ge en bild av nuläget vad gäller den offentliga sektorns utveckling i Sverige och jämföra den med bilden av läget i andra länder.

Den offentliga sektorns utveckling beskrivs utifrån olika mått och indikatorer

Utgångspunkten för OECD:s arbete med *Government at a Glance* är att genom internationella jämförelser ge information om det förvaltningspolitiska

¹ Statskontoret (2013) *Offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012*; Statskontoret (2012) *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000-2011*.

² Statskontoret (2011) *Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011*.

ka arbete som medlemsländernas regeringar och myndigheter bedriver. Syftet med *Government at a Glance* är att redovisa utvecklingen i olika länder men också att visa på goda exempel på hur medlemsländerna arbetar med aktuella förvaltningspolitiska frågor.

För att kunna teckna en bred bild av utvecklingen inom den offentliga sektorn menar OECD att det är nödvändigt att rikta blicken mot vad som händer i förvaltningen men också mot den politiska nivån. Det är på den politiska nivån som förutsättningarna för förvaltningens arbete ges, samtidigt som politikerna är beroende av förvaltningen för att de politiska intentionerna ska omvandlas till praktik.

Government at a Glance-rapporternas fokus har varierat men samtliga rapporter har berört frågor och redovisat offentlig sektors utveckling med hjälp av en rad indikatorer, till exempel för

- offentliga finanser
- sysselsättning
- kompetensförsörjningsfrågor i offentlig sektor
- öppenhet
- uppfattningar om servicegivande

I 2013 års rapport belyser OECD särskilt frågor om strategisk styrning, fördelningen av kvinnor och män i offentlig förvaltning samt förtroende för och uppfattningar om offentlig service.

OECD ger en positiv bild av svensk förvaltning

OECD gör inte någon samlad bedömning av den offentliga sektorn i varje medlemsland. För de olika områden som ingår i rapporten redovisas resultat på ett antal indikatorer. Resultaten redovisas dels för respektive OECD-land, dels som ett genomsnitt för hela OECD. Men genom att lägga samman resultaten för de olika indikatorerna framträder en bild av hur ett enskilt land står sig i ett internationellt perspektiv.

En sammanställning för Sverige visar att OECD ger en positiv bild av svensk förvaltning. Det gäller såväl förvaltningens tillstånd som dess utveckling. Sverige är ett land som bedöms ha en väl fungerande förvaltning, stabila offentliga finanser och ett väl fungerande budgetramverk samtidigt som allmänheten har ett högt förtroende för offentliga institutioner och offentlig verksamhet.

Men det betyder inte att vi kan slå oss till ro

Enligt OECD:s analys finns det också områden där vi har anledning att vara självkritiska och ifrågasätta vissa bilder som finns av den svenska förvaltningen. Ett sådant exempel är bilden av Sverige som världens öppnaste land. I *Government at a Glance*-rapporten ges exempel på att öppenheten inom svensk förvaltningen är ett område där det krävs vidare arbete. Korrupktion i förvaltningen är ett exempel på en fråga som under de senaste åren har lyfts fram i den politiska debatten i Sverige.³

I sin analys pekar OECD också på områden där Sverige förefaller prestera sämre än genomsnittet för OECD-länderna. Det gäller till exempel skolresultat.⁴

Förvaltningspolitiska utmaningar

Sverige står inför en rad olika utmaningar. Även om OECD inte berör dessa i sin rapport är det utmaningar som i stora drag är gemensamma för många länder inom OECD. I Framtidskommissionens rapport beskrivs några av dessa, exempelvis globalisering, hållbar tillväxt, demografisk utveckling samt migration och integration.⁵

En utmaning för den offentliga sektorn i Sverige är att andelen äldre i befolkningen ökar framöver. De kommande 20 åren kommer andelen av befolkningen som är äldre än 80 år nästan att fördubblas. Denna utveckling kommer att ske parallellt med att andelen i yrkesverksam ålder kommer att sjunka. År 2009 var Sverige ett av de länder inom OECD som hade den högsta andelen personer som är 66 år och äldre i relation till antalet personer mellan 15 och 65 år. Andelen förvärvsaktiva i befolkningen förväntas också minska framöver vilket innebär att färre personer ska försörja fler. Denna utveckling kommer att påverka den offentliga sektorn i olika avseenden.⁶

En fortsatt urbanisering är en annan del i den demografiska utmaning som Sverige står inför. Storstäderna erbjuder andra men också större möjligheter till arbete och studier. Den befolkningsmässiga tillväxten i redan stora kommuner förklaras också av en relativt sett hög invandring och höga födelsetal.

³ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁴ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁵ Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar – slutrapport från regeringens framtidskommission*.

⁶ Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar – slutrapport från regeringens framtidskommission*, The Netherlands Institute for Social Research (2012) *Countries compared on public performance* och http://www.skl.se/vi_arbetar_med/eu/eu_paverkar.

En utmaning som följer av att andelen äldre i befolkningen ökar är hur framtidens välfärd ska finansieras. En åldrande befolkning kommer att öka efterfrågan på välfärdstjänster och riskerar att resultera i ett gap mellan behovet av välfärdstjänster och vad det offentliga faktiskt har råd att tillhandahålla.⁷ Efterfrågan på välfärdstjänster kan antas öka i takt med att vi lever allt längre men också som en följd av att människor förväntar sig ökad kvalitet i befintliga välfärdstjänster.

Syftet med rapporten

Den här rapporten syftar till att ge en bild av nuläget och utvecklingen när det gäller den offentliga sektorn i Sverige jämfört med andra OECD-länder. I rapporten fokuserar vi på nuläget och utvecklingen i Sverige när det gäller offentliga finanser, sysselsättning och medborgarnas uppfattningar om service i offentlig sektor.

I vår undersökning har vi haft en ambition att, så långt det är möjligt, jämföra Sverige med de nordiska länderna. En anledning till det är att den svenska förvaltningsmodellen i många avseenden är snarlik förvaltningsmodellerna i dessa länder. Detsamma gäller för den demografiska strukturen och omfattningen av det offentliga åtagandet.

I likhet med många andra länder inom OECD står Sverige inför framtida utmaningar om hur välfärden ska finansieras och organiseras för att verksamheten ska svara mot allmänhetens och företagens behov och förväntningar. För att belysa vilka konsekvenser en sådan utveckling kan komma att få för offentlig sektor och i framtiden beskriver vi utvecklingen inom ett antal områden. Dessa områden är:

- Hur följs offentligt finansierad verksamhet upp?
- Vilka möjligheter till insyn finns och hur är öppenheten i förvaltningen?
- Hur är allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet?

Att jämföra nuläget och utvecklingen i olika länder

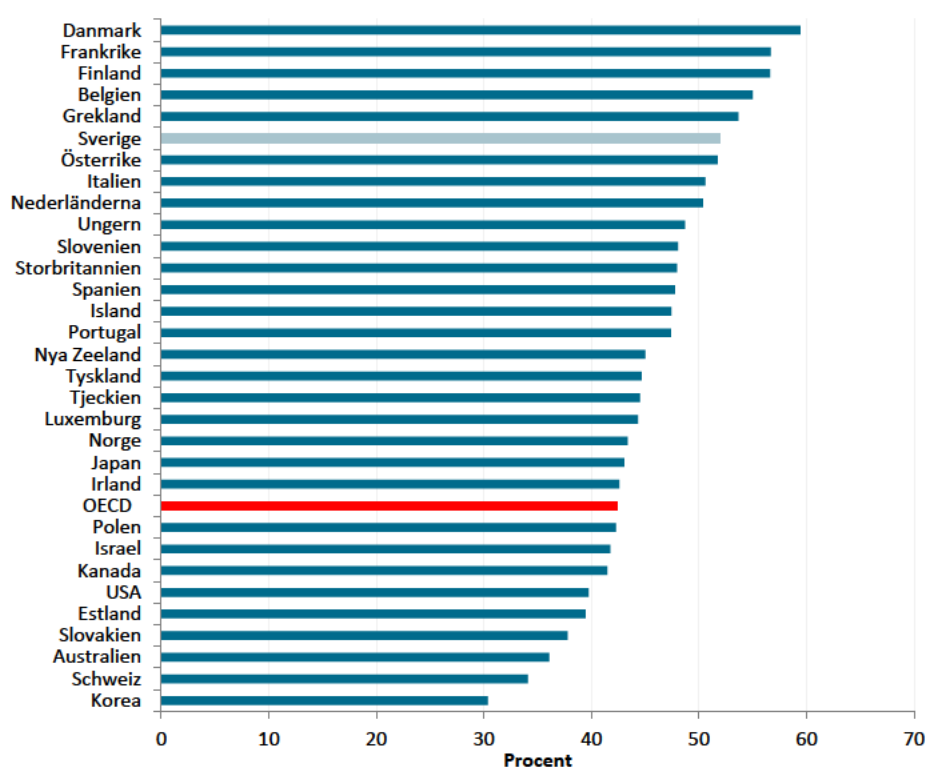
Även om det finns vissa likheter mellan många av OECD:s länder, som behöver uppmärksammas, finns det inte helt oväntat skillnader. En skillnad mellan länderna är hur ansvaret för olika verksamheter har fördelats mellan den nationella respektive den lokala nivån. En princip är att den nationella nivån ansvarar för kollektiva offentliga tjänster (till exempel försvar, polis och rättsväsende är tjänster som inte konsumeras individuellt) medan den lokala nivån främst svarar för olika individuella tjänster (till exempel sjuk-

⁷ Konjunkturrådets rapport (2014) *Hur får vi råd med välfärden?* SNS Förlag.

vård och utbildning vars tjänster används av enskilda individer). I Sverige och i flera av de nordiska länderna är förvaltningen organiserad på detta sätt.⁸ Under de senaste åren har strukturreformer genomförts i Norge och Danmark. Exempelvis har ansvaret för sjukvården i Norge överförs till staten och i Danmark har kommunerna fått ansvar för vissa uppgifter inom socialförsäkringssystemet.

Ett annat sätt att organisera offentlig verksamhet är att den lokala nivån svarar för själva tjänsteproduktionen medan den nationella nivån står för kontroll, tillsyn och utvärdering av verksamheten. Den svenska förvaltningen har inslag av detta, exempelvis genom att staten har ansvarar för merparten av tillsynen av offentlig verksamhet.

Diagram 1.1 Offentliga sektorns utgifter som andel av BNP 2012 (procent).



Källa: OECD Economic Outlook, november 2013.

⁸ Lindström A. (2006) *Lokala och regionala val – institutionella förutsättningar i tolv stater*; Sveriges Kommuner och Landsting; Pensionärernas riksorganisation (2009) *Vården av äldre – en granskning av vård och omsorg i åtta länder*; Statskontoret (2009) *Kommunal utjämnning i Danmark, Finland och Norge* och Statskontoret (2011) *Kartläggning av den förvaltningspolitiska uppföljningen i Danmark, Finland, Kanada samt Norge*, Dnr 2010/128-5, 2010/127-5.

Hur olika länder har valt att organisera sin förvaltning är en utgångspunkt för att jämföra länder. Ett annat sätt är att jämföra utgifterna för offentlig verksamhet som andel av BNP. Dessa utgifter är ett mått på den offentliga sektorns omfattning och ger därigenom en bild av storleken på respektive lands offentliga verksamhet. Som framgår av diagram 1.1 har flera av de nordiska länderna och länder i Nordeuropa högre offentliga utgifter än andra OECD-länder.

Rapporten är baserad på information från OECD, Eurostat och EU-kommissionen

Redovisningen i rapporten är baserad på olika mått och indikatorer som beskriver tillståndet och utvecklingen i Sverige och andra OECD-länder. Detta innebär att vi dels kan ge en bild av nuläget i förvaltningen, dels kan säga något om utvecklingen över tid.

Vissa data och resultat som redovisas i rapporten reser frågor om vilken utveckling vi kan förvänta oss i framtiden. Vi kommer, där så är möjligt givet kunskapsläget, att diskutera hur en tänkbar utveckling kan komma att se ut och vad som kan förväntas bli konsekvenser av det tillstånd vi ser i dag.

Huvudsakliga datakällor i rapporten är OECD, Eurostat och EU-kommissionen. Som underlag för analyserna har vi också använt aktuell forskning och forskningspublikationer och rapporter från myndigheter.

I vissa fall saknas jämförbara data för Sverige och övriga OECD-länder och beskrivningarna har då kompletterats med europeiska jämförelser och data från Eurostat och EU-kommissionen.

Rapporten är också en fortsättning på det arbete som Statskontoret inledde 2010 med att ta fram en samlad redovisning av den offentliga sektorns utveckling, se rapporten *Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011*. I samband med arbetet med den rapporten gjordes en genomgång av befintliga och tillgängliga datakällor som ger möjlighet att följa den offentliga sektorns utveckling. Urvalet av datakällor och indikatorer till denna rapport baseras till stora delar på det arbetet.

Data för enskilda år och data över tid

Beskrivningar och analyser i rapporten baseras på internationell statistik och andra officiella datakällor som Statskontoret har sammanställt.

Vår ambition är att beskrivningar och analyser ska vara baserade på så aktuella data som möjligt. Ambitionen är också att informationen ska vara möjlig att använda för att göra jämförelse över tid (exempelvis tidsserier

eller referensdata från tidigare år). Eftersom syftet med rapporten är att relatera den svenska förvaltningens utveckling till utvecklingen i länderna inom OECD har vi också tagit hänsyn till vilka data som finns tillgängliga i ett internationellt jämförande perspektiv.

Rapporten riktar sig till den förvaltningspolitiskt intresserade

Målgruppen för rapporten är de som arbetar med frågor som rör den offentliga sektorn utveckling, exempelvis förtroendevalda och tjänstemän i riksdagen, tjänstemän i Regeringskansliet och på andra myndigheter.

Genom rapporten får läsaren bilder av den offentliga sektorns utveckling i ett internationellt perspektiv. Vår ambition med rapporten är också att peka på hur materialet kan tolkas och vad det säger om tillståndet i svensk förvaltning, utvecklingen över tid och vilken utveckling som vi därmed kan förvänta oss i framtiden. Rapporten kan därför med fördel läsas också av den som har ett allmänt intresse för offentliga sektorns utveckling.

Statskontorets arbete med rapporten

Rapporten har tagits fram av Statskontoret. Arbetet har genomförts av en projektgrupp bestående av Staffan Brantingson, Anna Fransson, Carl Holmberg, Susanne Johansson (projektledare) och Johan Mörck. En intern och en extern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Rapportens upplägg och innehåll

I det följande kapitlet beskrivs den offentliga sektorns ekonomiska förutsättningar utifrån läget i de offentliga finanserna. I kapitel 3 beskrivs vilka som är sysselsatta i den offentliga sektorn när det gäller könsfördelning, åldersstruktur, lönenivå och sjukskrivningstal. I kapitel 4, om kompetensförsörjningen i framtiden, diskuteras några av de utmaningar som den offentliga sektorn står inför.

I kapitel 5, om resultatstyrning och modeller för samhällsekonomisk analys ger vi exempel på hur man kan arbeta med att följa upp offentlig verksamhet utifrån ett verksamhetsperspektiv.

I kapitel 6, *bilden av världens öppnaste land*, diskuteras vilka möjligheter som finns till insyn i offentlig verksamhet. I kapitel 7, nya sätt att göra saker – den offentliga sektorns innovationskraft, ges exempel på hur förvaltningen löser välkända problem på nya sätt.

I de två avslutande kapitlen diskuteras offentlig verksamhet utifrån ett medborgarperspektiv. I kapitel 8 redovisas *vad allmänheten tycker om myndig-*

heter service och i kapitel 9 diskuteras *allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet* och hur man kan förstå skillnader i förtroende.

Rapporten avslutas med kapitlet *Utmaningar för den offentliga sektorn*, där vi sammanfattar de resultat och slutsatser som vi har presenterat i rapporten. Avslutningsvis diskuterar vi några av de utmaningar som den offentliga sektorn står inför.

2 Offentliga finanser

Ordning och reda i de offentliga finanserna är avgörande för den offentliga sektorns verksamhet och dess förutsättningar att möta framtida utmaningar. De offentliga finanserna står inför ett antal utmaningar på både kort och lång sikt. På kort sikt finns en risk att konjunkturåterhämtningen efter finanskrisen tar längre tid än väntat vilket påverkar de offentliga finanserna negativt.⁹ På längre sikt är det en utmaning att upprätthålla det offentliga välfärdsåtagandet eftersom den åldrande befolkningen bidrar till ökade offentliga utgifter för vård, omsorg och pensioner.¹⁰ Utmaningarna på både kort och lång sikt innebär att det är av stor betydelse att de offentliga resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt.

Det är viktigt att de offentliga finanserna är stabila och hålls under kontroll. Underskott i de offentliga finanserna medför ökad skuldsättning och ökade ränteutgifter som måste finansieras. Stabilitet i de offentliga finanserna stödjer däremot penningpolitiken genom att hålla nere ränteläget. Stabiliteten i de offentliga finanserna är också en fråga om rättvisa mellan generationer eftersom offentlig skuldsättning leder till ökade ränteutgifter och behov av amortering för framtida generationer. Ytterligare ett skäl för att ha stabila finanser över tid är att det minskar risken för att man måste genomföra kraftiga åtstramningar genom skattehöjningar och/eller nedskärningar i den offentliga verksamheten.

Omfattningen av den offentliga sektorn är både en politisk och en ekonomisk fråga: Politisk, eftersom medborgarna har en uppfattning om vilket skattetryck som man är villig att acceptera i relation till önskemålen om olika offentliga nyttigheter. Ekonomisk, eftersom skattetrycket och vilken typ av skatter som tas ut har betydelse för hur ekonomin fungerar och eftersom en mer omfattande verksamhet kräver ökade inkomster för att finansiera verksamheten.

Syftet med detta kapitel är att utifrån ett ekonomiskt perspektiv beskriva den offentliga sektorns förutsättningar. I detta kapitel beskriver vi därför inledningsvis den ekonomiska tillväxtens betydelse för de offentliga finanserna.

⁹ Konjunkturinstitutet (2013) *Konjunkturläget i december 2013*

¹⁰ Konjunkturinstitutet (2013) *Konjunkturläget i mars 2013*

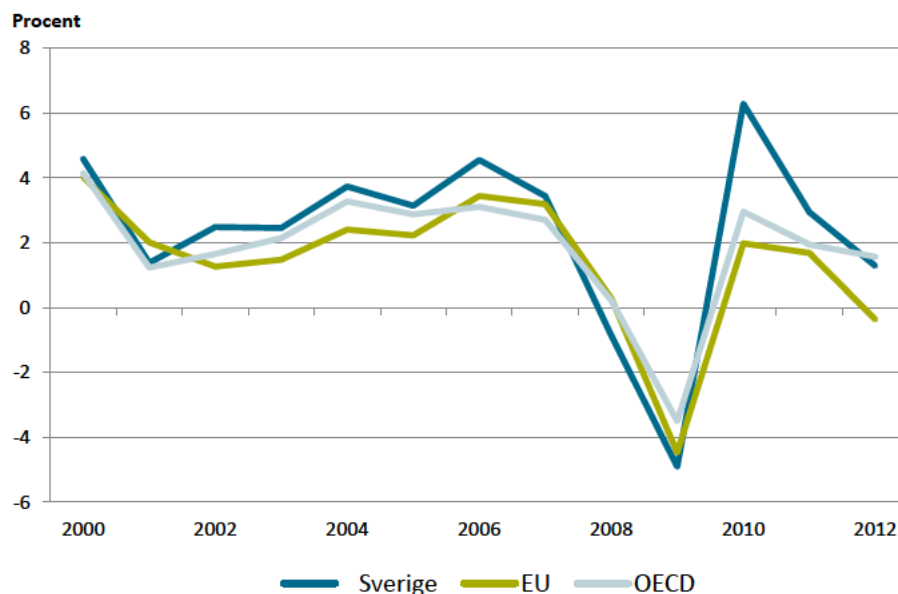
Därefter redovisar vi omfattningen av den offentliga sektorns utgifter och inkomster i olika länder och i Sverige. Avslutningsvis beskriver vi ramverket för de offentliga finanserna i EU-länderna, ramverket för den ekonomiska politiken i Sverige och olika mått på stabilitet i de offentliga finanserna.

Ekonomisk tillväxt påverkar offentliga finanser

Finansieringen av de offentliga verksamheterna är beroende av den ekonomiska tillväxten i landet. Den ekonomiska tillväxten har betydelse för de offentliga finanserna genom att det finns ett samband mellan å ena sidan produktion och å andra sidan skatteinkomster och offentliga utgifter. När produktionen och sysselsättningen ökar, ökar också skatteunderlagen vilket ökar inkomsterna i den offentliga sektorn samtidigt som de offentliga utgifterna, i första hand för arbetslöshetsersättningarna, hålls tillbaka. Det gäller därför att uppnå en god utveckling av både produktivitet och sysselsättning. För att göra det måste statsmakterna arbeta med många olika instrument. Centrala områden är i detta sammanhang ett väl fungerande skatte- och utbildningssystem, forskning och utveckling och ett gott näringslivsklimat.

Sverige är ett av de EU-länder som har haft den snabbaste ekonomiska tillväxten sedan mitten av 1990-talet. Under åren 2000–2012 växte den svenska ekonomin med i genomsnitt 2,3 procent per år. Det är snabbare än genomsnittet för EU där tillväxten uppgick till 1,5 procent per år i genomsnitt och även jämfört med tillväxten i OECD-länderna som uppgick till 1,9 procent per år i genomsnitt under samma tidsperiod. I likhet med många andra länder drabbades den svenska ekonomin hårt av den globala finanskrisen under åren 2008 och 2009 med fallande BNP som följd. År 2009 minskade BNP i Sverige med 5 procent (se diagram 2.1). Den svenska ekonomin återhämtade sig dock snabbt och 2010 ökade BNP med hela 6,6 procent.

Diagram 2.1 Real BNP-utveckling 2000–2012 i Sverige, EU och OECD-länderna (årlig procentuell förändring).



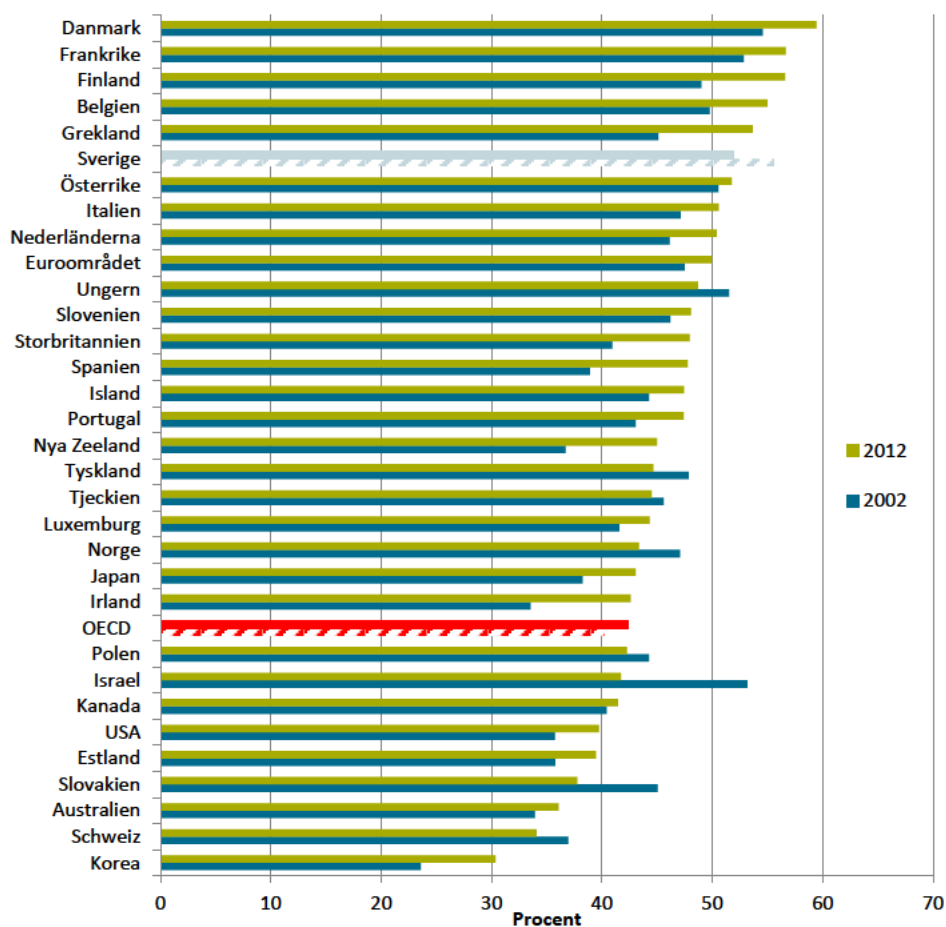
Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget i december 2013.

Den offentliga sektorns utgifter

Ett mått på den offentliga sektorns omfattning är dess utgifter i relation till den samlade produktionen, BNP. Sverige tillhör de länder inom OECD som har en hög andel offentliga utgifter. År 2012 uppgick de offentliga utgifterna till ca 52 procent av BNP i Sverige. Enbart Danmark, Finland, Frankrike, Belgien och Grekland hade en högre andel utgifter. I 25 av OECD-länderna motsvarade de offentliga utgifterna i relation till BNP mer än 40 procent samma år och den genomsnittliga utgiftsandelen för OECD:s medlemsländer 42 procent, en ökning med drygt 2 procentenheter jämfört med år 2002 (se diagram 2.2).

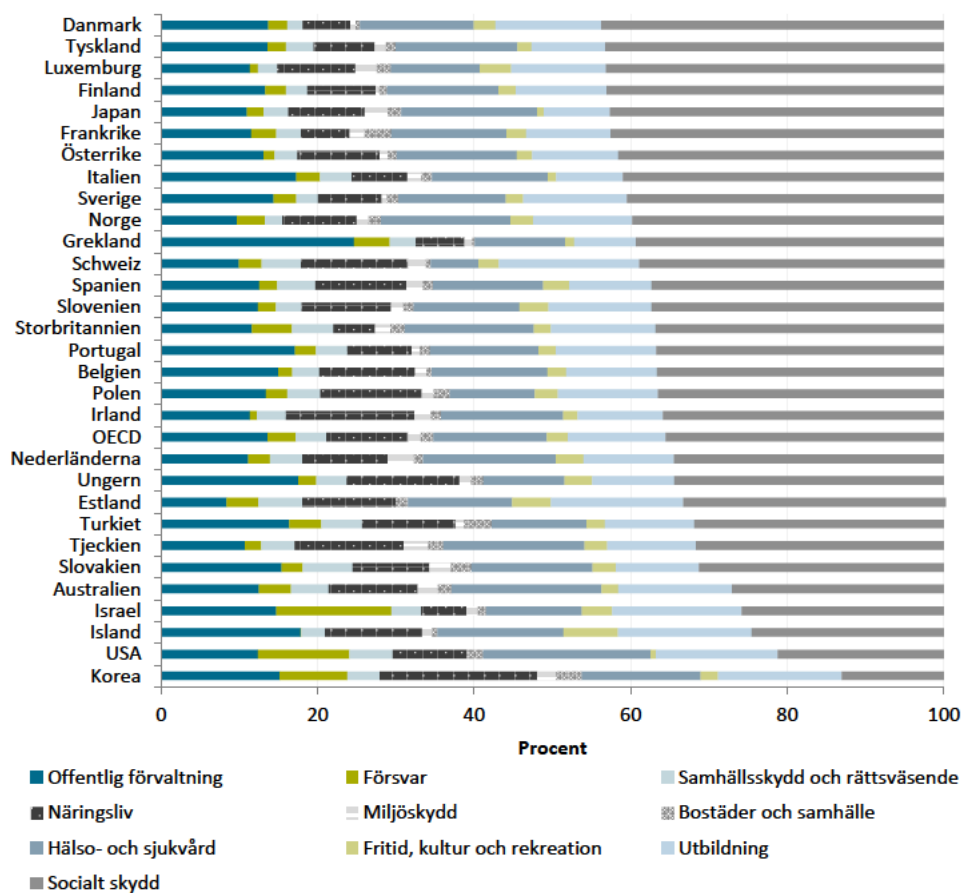
Av diagram 2.2 framgår att de offentliga utgifterna som andel av BNP har ökat i de flesta OECD-länder under perioden 2002 till 2012. I några länder har utgiftsandelen sjunkit något och i Israel och i Slovakien har utgiftsandel sjunkit påtagligt. I Sverige minskade andelen offentliga utgifter med drygt 3,5 procentenheter mellan 2002 och 2012. Sverige tillhör de fåtal OECD-länder där de offentliga utgifterna som andel av BNP minskat under perioden. År 2002 var dock de offentliga utgifterna som andel av BNP högst i Sverige bland OECD-länderna.

Diagram 2.2 Den offentliga sektorns utgifter 2002 och 2012 (procent av BNP).



Källa: OECD Economic Outlook, November 2013.

Diagram 2.3 Offentliga utgifter fördelade efter verksamhetsområde 2011, indelningen följer den s.k. Cofog-klassificeringen



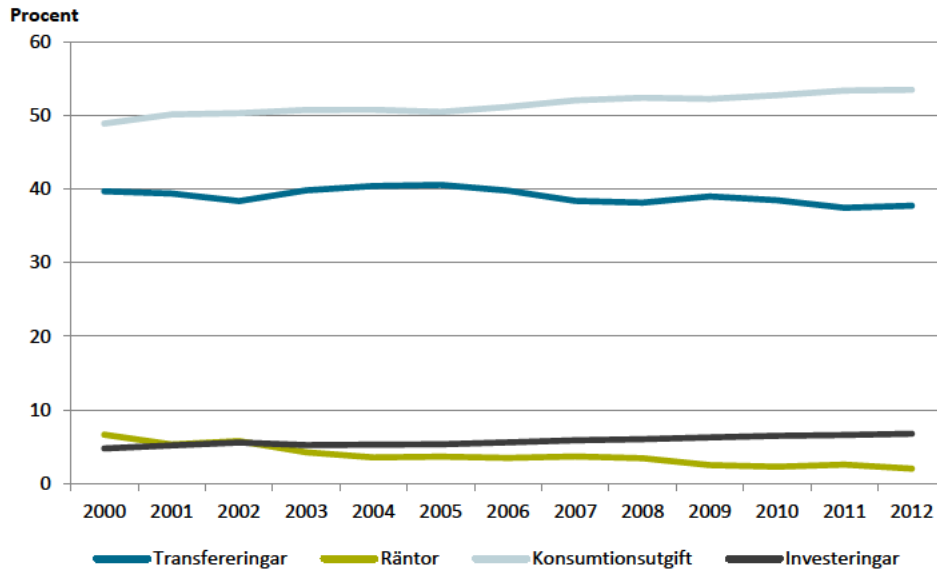
Källa: OECD, Government at a glance 2013.

Som framgår av diagram 2.3 är socialt skydd den största utgiftsposten i de flesta av OECD-länderna. Det gäller i synnerhet för de nordiska länderna men även för stora länder som Tyskland och Frankrike. Sverige lägger en relativt liten andel av sina offentliga resurser på försvar, samhällsskydd och rättsväsende, miljöskydd, bostäder och samhällsutveckling samt fritid, kultur och religion. De stora utgiftsområdena för svensk del, liksom för merparten av de övriga länderna är socialt skydd, utbildning, hälso- och sjukvård, allmän förvaltning och näringsliv där bland annat investeringar i infrastruktur ingår. Två områden där Sverige lägger ned relativt mycket resurser, sett i förhållande till flertalet OECD-länder, är utbildning och socialt skydd.

Utvecklingen i Sverige

År 2012 uppgick de totala offentliga utgifterna i Sverige till 1 787 miljarder kronor. Med utgångspunkt i nationalräkenskaperna kan dessa utgifter delas in i huvudsak konsumtion, investeringar, transfereringar samt räntebetalningar. Diagram 2.4 visar hur dessa utgifters andelar av de totala offentliga utgifterna har utvecklats under perioden 2000–2012.

Diagram 2.4 Den offentliga sektorns utgifter 2000–2012 fördelade på konsumtion, investeringar, transfereringar och räntor (procent).



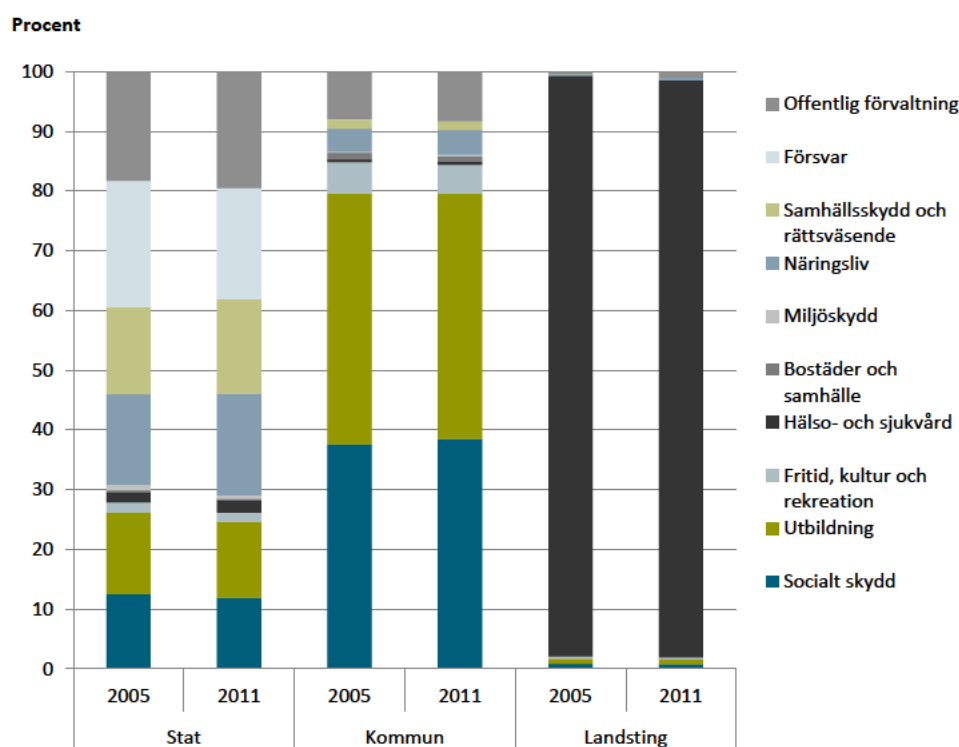
Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget i december 2013, och Statskontorets egna beräkningar.

Fördelningen av utgifterna inom de områden som redovisas i diagram 2.4 har under perioden 2000–2012 förskjutits från räntor och transfereringar till mer av konsumtion och investeringar. Med transfereringar menas inkomstöverföringar utan någon motprestation, bland annat utbetalade pensioner, aktivitets- och sjukersättning, föräldraförsäkring, barnbidrag, arbetslöshetsersättning och bankstöd. Konsumtionen har ökat från nära 50 procent av de totala offentliga utgifterna 2000 till nära 54 procent 2012. De offentliga investeringarnas andel av de offentliga utgifterna har också stigit något under perioden, från 5 procent 2000 till 7 procent 2012. Andelen transfereringar har sjunkit något, från knappt 40 procent 2000 till knappt 38 procent 2012. Samtidigt har ränteutgifternas andel av den offentliga sektorns utgifter minskat kraftigt, från omkring 7 procent 2000 till knappt 2 procent 2012 beroende på lägre räntor och på att statsskulden minskat.

Konsumtion utgör merparten av de offentliga utgifterna. I diagram 2.5 redovisas hur konsumtionsutgifterna fördelas på olika ändamål i staten, kommu-

nerna och i landstingen 2005 och 2011. Av diagrammet framgår bland annat att statens utgifter för offentlig förvaltning, försvar, samhällsskydd och rättsväsende utgör drygt hälften av statens konsumtionsutgifter. Vidare framgår att kommunernas utgifter för utbildning och socialt skydd utgör 80 procent av kommunernas konsumtionsutgifter. Landstingens utgifter domineras helt av utgifterna för hälso- och sjukvård. Det har inte varit någon större förskjutning i fördelningen av konsumtionsutgifterna mellan 2005 och 2011.

Diagram 2.5 Statens, kommunernas och landstingens konsumtionsutgifter fördelade efter ändamål 2005 och 2011 (procent).



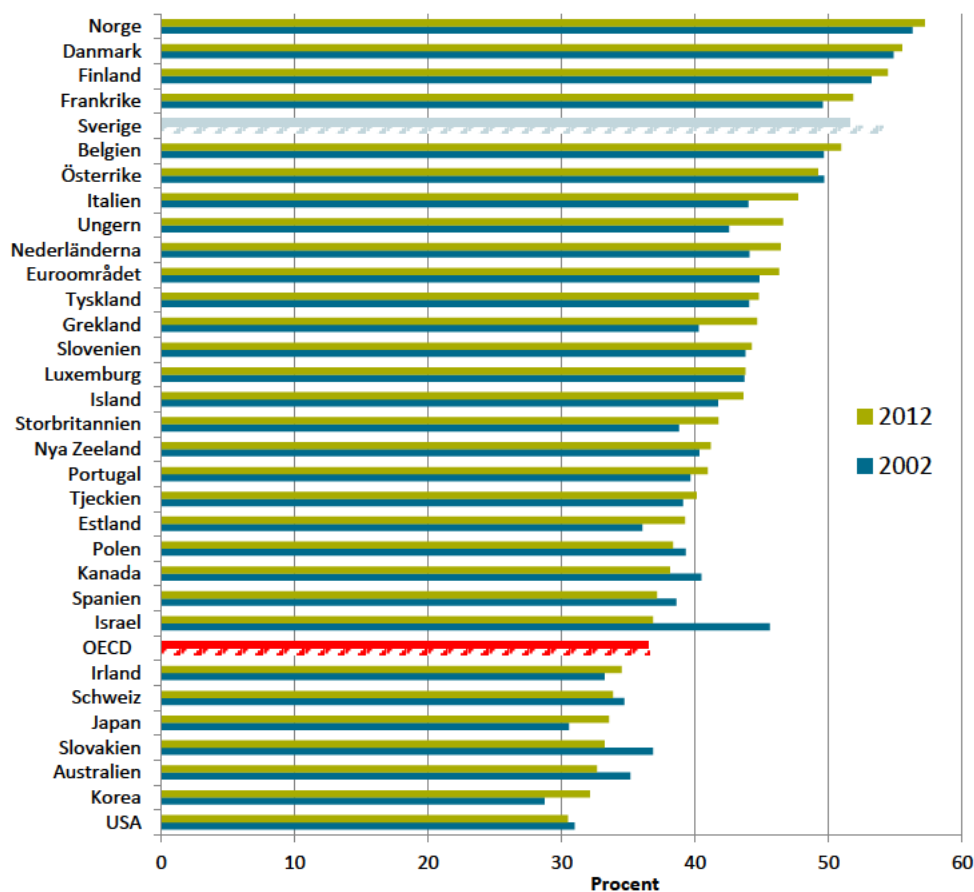
Källa: SCB, nationalräkenskaperna.

Den offentliga sektorns inkomster

Den offentliga sektorns inkomster utgörs till största delen av skatter och avgifter. I ett europeiskt perspektiv utmärker sig de skandinaviska länderna genom att en relativt stor andel av BNP går till den offentliga sektorn (se diagram 2.6). År 2012 översteg den offentliga sektorns inkomster 50 procent av BNP i sex länder; Norge, Danmark, Finland, Sverige, Frankrike och Belgien. Sverige ligger på femte plats i rangordningen med offentliga inkomster på drygt 51 procent av BNP.

De offentliga inkomsterna i relation till BNP ligger på samma nivå 2012 som 2002 för OECD-länderna sammantaget men för vissa länder har det skett ganska stora förändringar. I 21 OECD-länder har de offentliga inkomsternas andel ökat i relation till BNP 2012 jämfört med 2002. Under perioden har andelen offentliga inkomster i relation till BNP ökat som mest i Ungern och Italien och minskat som mest i Israel och i Slovakien. I Sverige har inkomsterna till den offentliga sektorn mätt som andel av BNP minskat med drygt 2,5 procentenheter under tioårsperioden. I de övriga nordiska ländernas har de offentliga inkomsterna ökat något som andel av BNP 2012 jämfört med 2002. Beskattningen av transfereringar till hushållen varierar mellan OECD-länderna vilket försvårar en jämförelse av skattekvot och de offentliga inkomsternas storlek i relation till BNP. I Sverige är de flesta av transfereringarna till hushållen skattepliktiga. Den offentliga sektorns inkomster i Sverige blir därför något högre jämfört med länder där transfereringar till hushållen inte är skattepliktiga.

Diagram 2.6 Den offentliga sektorns inkomster 2002 och 2012 (procent av BNP)



Källa: OECD Economic Outlook, November 2013.

År 2002 låg Sverige på femte plats bland OECD-länderna i rankingen av länder med högst offentliga inkomster som andel av BNP, drygt 54 procent. Därefter har de offentliga inkomsterna som andel av BNP sjunkit i Sverige till drygt 51 procent 2012. Detta beror dels på god BNP-utveckling, dels på skattesänkningar som exempelvis jobbskatteavdraget som infördes 2007 som har utökats under efterföljande år.

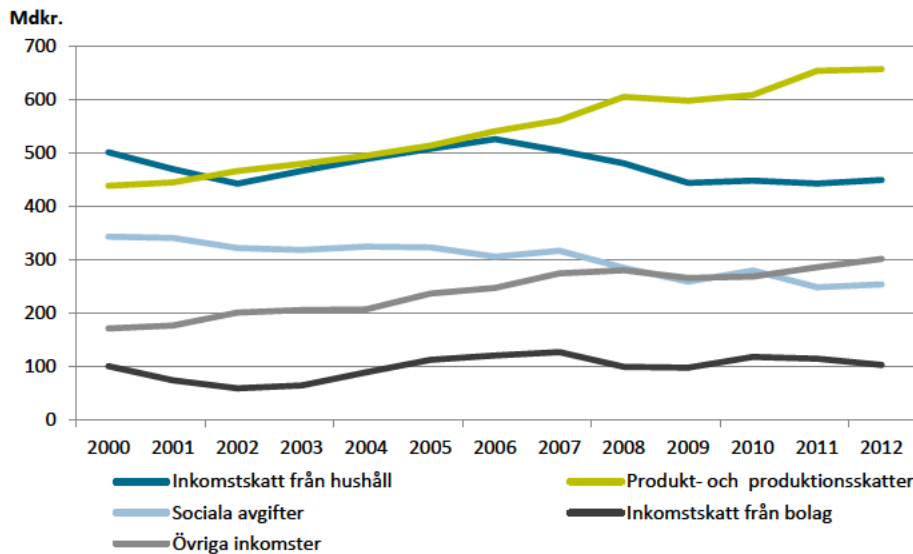
Om vi enbart studerar olika länders skattekvot, det vill säga de totala skatteintäkterna i förhållande till BNP, kan vi notera att skattekvoten 2012 var högst i Danmark med drygt 48 procent och i Sverige var den drygt 44 procent. Genom att skattetrycket sjunkit i Sverige ligger Sverige numera lägre i jämförelsen av de offentliga inkomsternas nivå i relation till BNP bland OECD-länderna. År 2012 låg Sverige på femte plats efter Danmark, Finland, Frankrike och Italien. I Sverige sjönk skattekvoten sammantaget med drygt 3 procentenheter under åren 2002–2012.¹¹

I diagram 2.7 redovisas den offentliga sektorns inkomster fördelade på olika inkomstslag. År 2012 uppgick de totala inkomsterna för den offentliga sektorn till 1 767 miljarder kronor.¹² Av dessa svarade olika typer av skatter och sociala avgifter för den största delen med 1 465 miljarder kronor eller 83 procent av de totala inkomsterna. Inkomstskatter från hushåll och företag uppgick till 553 miljarder kronor där merparten, 450 miljarder kronor, kom från hushållen. Olika produktions- och produktskatter, exempelvis mervärdesskatt (moms), inbringade samma år 658 miljarder kronor. En annan stor inkomstkälla för den offentliga sektorn är sociala avgifter, det vill säga de lagstadgade avgifter som arbetsgivarna betalar och som bidrar till att finansiera socialförsäkringssystemet. År 2012 betalade arbetsgivarna in 254 miljarder kronor i sociala avgifter. Övriga inkomster inbringade 302 miljarder kronor år 2012. I den senare ingår ränteinkomster från AP-fondernas avkastning, överskott från statliga bolag och aktieutdelningar.

¹¹ Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database).

¹² Beloppen är i 2012-års priser

Diagram 2.7 Den offentliga sektorns inkomster från skatter och sociala avgifter 2000–2012 (miljarder kronor i 2012-års priser).

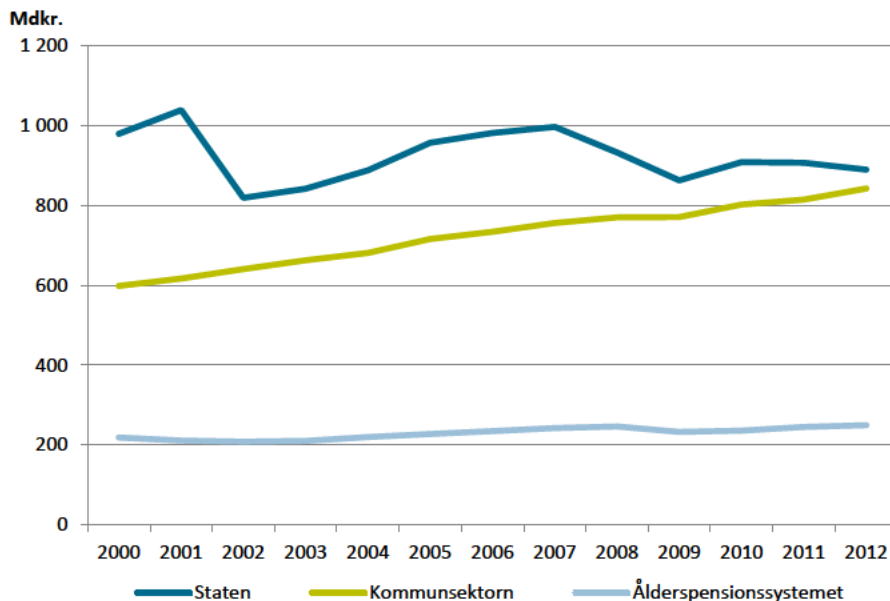


Kommentar: Omräkning till 2012 års priser har gjorts med implicitprisindex för BNP.

Källa: Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturläget i december 2013*.

Diagram 2.8 illustrerar hur inkomsterna för de tre delsektorerna staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet har utvecklats sedan i början av 2000-talet.

Diagram 2.8 Inkomster för staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet 2000–2012 (miljarder kronor i 2012-års priser).



Källa: Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget i december 2013*, och egna beräkningar.

Under de första åren av 2000-talet varierade statens inkomster.¹³ Under perioden 2003–2007 ökade inkomsterna stadigt men efter 2007 har inkomsterna minskat. Statens inkomster minskade påtagligt 2009 som följd av finanskrisen då skatteintäkterna av både arbetsinkomster och kapitalinkomster minskade. Av diagram 2.8 framgår att den kommunala sektorns inkomster ökat under perioden.

Ramverk för offentliga finanser

Eftersom det är viktigt för ett lands långsiktiga utveckling att upprätthålla stabila offentliga finanser har olika länder infört regler och utvecklat praxis för att hålla ordning, kontrollera och följa upp utvecklingen av de offentliga finanserna. Gemensamt för regelverken är att det innehåller någon form av kvantitativa restriktioner och regler för hur budgetprocessen ska gå till för att på så sätt lättare hålla ordning på de offentliga finanserna. Det kan till exempel gälla nivån på den offentliga skulden, nivån på de offentliga utgifterna eller den offentliga sektorns finansiella sparande.

EU:s stabilitets- och tillväxtpakt samt konvergenskriterier

För EU:s medlemsländer finns ett överstatligt finanspolitiskt ramverk bestående dels av den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten, dels de så kallade konvergenskriterierna. Syftet med EU:s finanspolitiska ramverk är att medlemsländerna ska ha sunda och hållbara offentliga finanser. Stabilitets- och tillväxtpakten är ett regelverk för att samordna medlemsländernas finanspolitik i den ekonomiska och monetära unionen. Konvergenskriterierna, innehåller bland annat krav på medlemsländerna avseende de offentliga finanserna: Ett medlemsland får inte ha ett underskott i de offentliga finanserna, det vill säga ett negativt finansiellt sparande, som överstiger 3 procent av BNP och inte ha en skuld som överstiger 60 procent av BNP.

Det finanspolitiska ramverket i Sverige

För att skapa tilltro till den ekonomiska politiken har regering och riksdag slagit fast ett så kallat finanspolitiskt ramverk. Ramverket består av tre delar:

- ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn
- ett utgiftstak för staten

¹³ En stor minskning av statens inkomster ägde rum 2002 då inkomsterna minskade med över 200 miljarder jämfört med 2001. Det främsta skälet till detta var att det genomfördes en stor engångsöverföring om 150 miljarder kronor från AP-fonderna till statsbudgeten år 2001 som ett led i reformeringen av det allmänna pensionssystemet.

- ett krav på kommuner och landsting att ha en god ekonomisk hushållning och budgetar i balans.

Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i offentlig sektor ska uppgå till 1 procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel. Genom det statliga utgiftstaket sätts ett tak för statens och ålderspensionssystemets utgifter. Utgiftstaket syftar till att stärka den ekonomiska politikens trovärdighet och bidrar till att överskottsmålet nås. Det är riksdagen som beslutar om utgiftstaket för en period på tre år, där de senaste två årens utgiftsnivå beslutas preliminärt som en riktlinje för regeringens framtida budgetarbete. I utgiftstaket ingår samtliga 27 utgiftsområden i statsbudgeten förutom räntebetalningar.

Balanskravet för den kommunala sektorn innebär att varje kommun och landsting ska ha en budget i balans. Om en kommun eller ett landsting uppvisar ett negativt resultat måste detta återställas inom tre år.

Finansiellt sparande och skuldsättning

Stabiliteten i de offentliga finanserna bedöms utifrån det finansiella sparandet och den offentliga skuldsättningen.¹⁴

Finansiellt sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande är de totala inkomsterna minus de totala utgifterna. Om det finansiella sparandet är positivt under ett år minskar den offentliga skulden. Den offentliga skulden ökar med andra ord när det finansiella sparandet är negativt eftersom inkomsterna då inte räcker till för att betala de offentliga utgifterna. I denna situation måste man låna för att täcka underskottet.

I diagram 2.9 visas utvecklingen av den offentliga sektorns finansiella sparande i procent av BNP inom OECD-länderna under perioden 2000–2012. De flesta länderna har ett underskott för varje år under perioden. År 2002 hade OECD-länderna i genomsnitt ett underskott i de offentliga finanserna om 3,6 procent. År 2012 var underskottet 5,9 procent.¹⁵ Under perioden har det alltså skett påtagliga försvagningar av OECD-ländernas finanser. Den främsta orsaken till försvagningen är den globala finanskrisen under år 2008

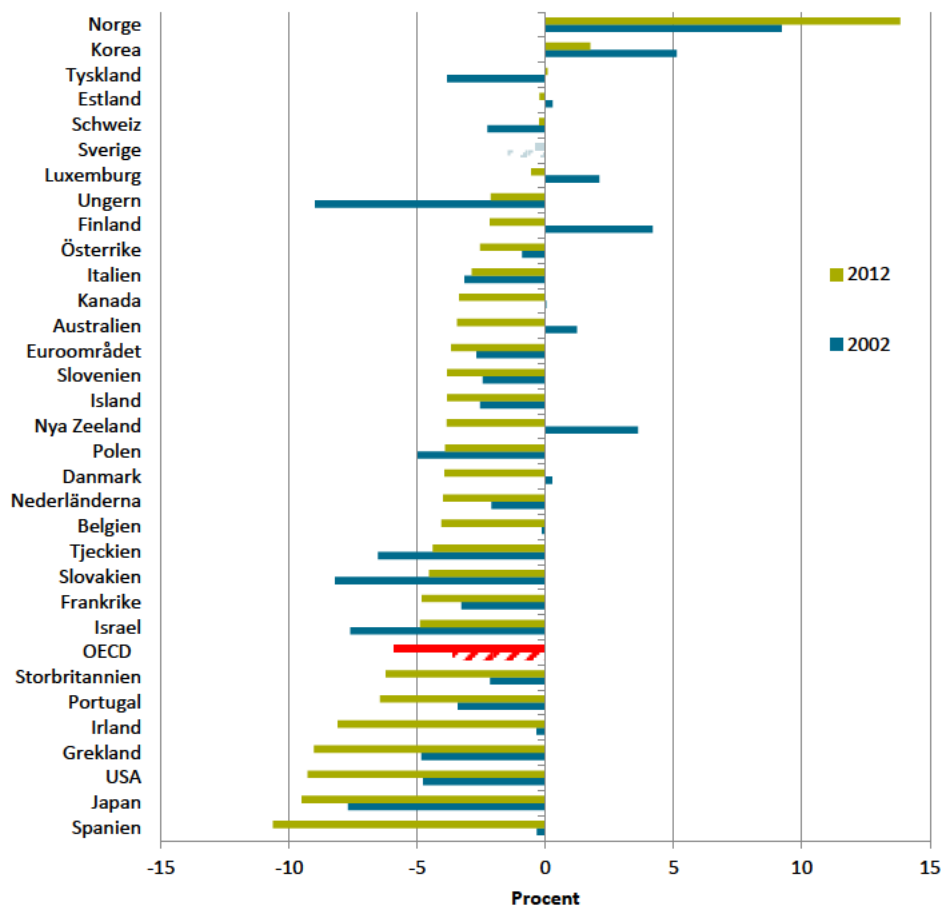
¹⁴ Det finns även andra mått för att bedöma stabiliteten i de offentliga finanserna. Här kan t.ex. nämnas ”strukturellt sparande” och ”konjunkturjusterat sparande” där hänsyn tas till följande inkomster och utgifter samt rådande konjunkturläge. Ett svagt konjunkturläge kan motivera ett negativt offentligt sparande i syfte att stimulera ekonomin för att uppnå en lägre arbetslöshetsnivå.

¹⁵ Medelvärde avser 27 EU-länder

och delar av 2009. Även i de nordiska länderna har de offentliga finanserna försvagats men i mindre utsträckning jämfört med OECD och EU-länderna sammantaget. I Sverige och Norge har det finansiella sparandet ökat 2012 jämfört med 2002 medan det har minskat i Finland och Danmark.

Som framgår av diagram 2.9 är det stor variation mellan ländernas offentliga finansiella sparande. Skillnaderna mellan länderna har också ökat under tioårsperioden. Spanien hade 2012 det största underskottet på 10,6 procent av BNP och Norge hade ett stort överskott på 13,8 procent. Sverige uppvisade ett mindre underskott 2012 på 0,4 procent av BNP. Sverige tillhör de fåtal EU-länder som haft så pass starka offentliga finanser att man klarat av att leva upp till EU:s första konvergenzkriterium under hela tioårsperioden. Under perioden har Sverige varje år antingen haft överskott eller ett underskott i de offentliga finanserna som inte har överstigit 3 procent av BNP. Estland, Finland och Luxemburg har också levt upp till det första konvergenzkriteriet under åren 2002–2012.

Diagram 2.9 Offentliga sektorns finansiella sparande 2002 och 2012 (procent av BNP)

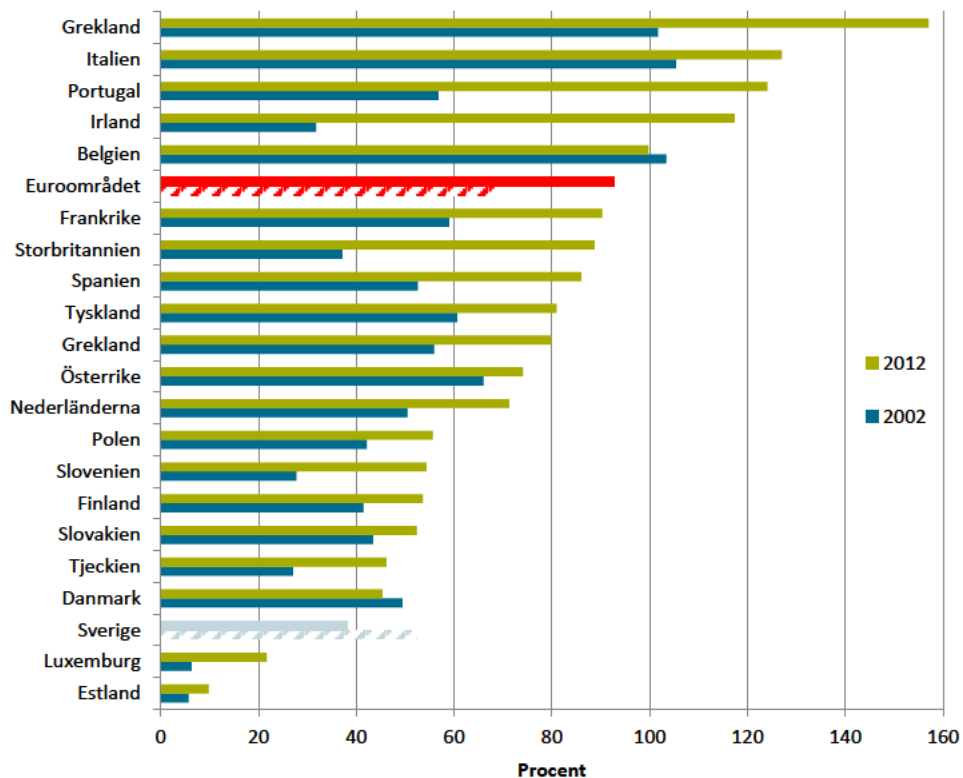


Källa: OECD Economic Outlook, November 2013.

Skuldsättning

Som vi tidigare har nämnt måste ytterligare resurser tillföras genom upplåning när de offentliga utgifterna överstiger de offentliga inkomsterna. Förändringar i skuldsättningen över tid återspeglar tidigare över- respektive underskott i de offentliga finanserna. I diagram 2.10 visas utvecklingen av den offentliga bruttoskuldsättningen inom EU-länderna 2002–2012.¹⁶

Diagram 2.10 Den offentliga sektorns bruttoskuld 2002 och 2012 enligt Maastricht definitionen (procent av BNP)



Kommentar: Maastrichtdefinitionen avser det beräkningsförfarande som gäller för konvergenstkriteriet rörande offentlig bruttoskuld som ställts upp inom EU för att ingå i valutaunionen. Enligt detta kriterium får den offentliga bruttoskulden uppgå till högst 60 procent av BNP.

Källa: OECD Economic Outlook, November 2013.

Medlemsländerna har överlag inte klarat av att uppfylla det andra konvergenstkriteriet, det vill säga att bruttoskulden inte får överstiga 60 procent av BNP. År 2002 var den genomsnittliga bruttoskulden bland Euroländerna 68

¹⁶ Avser offentlig bruttoskuld som den beräknas enligt de kriterier som fastställts i protokollet till Maastrichtfördraget (EC Council Regulation No. 3605/93, 22 November 1993).

procent.¹⁷ Som följd av finanskrisen 2008–2009 steg skuldsättningen snabbt i många länder. Nivån på skuldsättningen varierar dock kraftigt mellan olika EU-länder. Under 2010 uppgick den genomsnittliga bruttoskulden i Euro-länderna till 86 procent, en ökning med nära 16 procentenheter jämfört med 2008. År 2008–2010 ökade skuldsättningen snabbast i Irland, Grekland och Storbritannien. Den genomsnittliga bruttoskulden i dessa länder har fortsatt att öka och hade 2012 stigit till nästan 93 procent av BNP. År 2012 hade fyra länder, Grekland, Irland, Italien och Portugal en offentlig skuldsättning på över 100 procent av BNP. Den offentliga bruttoskulden var samma år som lägst i Estland med knappt 10 procent av BNP.

De länder som uppvisar den kraftigaste ökningen av den offentliga bruttoskulden 2002–2012 procent av BNP är Irland (+86 procent), Portugal (+ 67 procent) och Grekland (+55 procent). I Grekland, som haft stora underskott i de offentliga finanserna, uppgick den offentliga bruttoskulden till 157 procent 2012.

Under perioden 2002 till 2012 har bruttoskulden i Sverige minskat kraftigt och Sverige tillhör de länder som numera har en förhållandevis låg offentlig skuldsättning. Sverige uppfyller med god marginal det andra konvergenstkriteriet. Den offentliga bruttoskulden i Sverige låg 2002 på 52,5 procent av BNP, vilket var ungefär mitt i länderfördelningen. År 2012 uppgick den offentliga bruttoskulden i Sverige till drygt 38 procent av BNP.

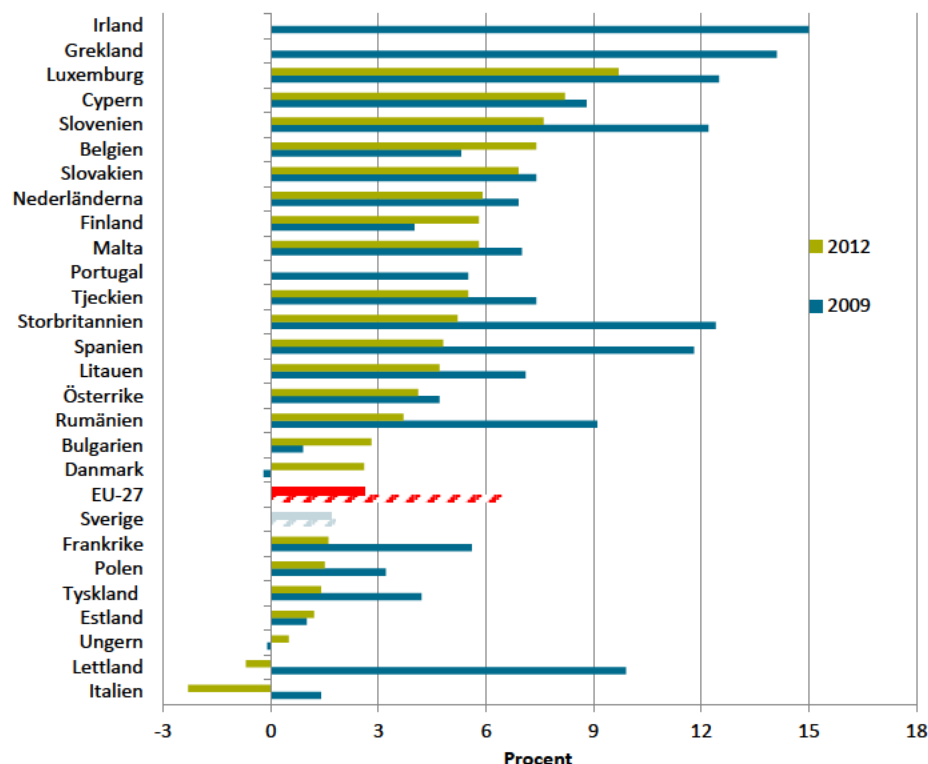
Stabilitet i de offentliga finanserna

De offentliga finanserna kan beskrivas utifrån ett stabilitetsperspektiv där hänsyn tas bland annat till hur demografiska förändringar påverkar finanspolitiken på lång sikt.¹⁸ I diagram 2.11 illustreras den finanspolitiska uthålligheten bland EU:s 27 medlemsländer med utgångspunkt i den så kallade S2-indikatorn, som innebär att man tar hänsyn till de effekter som en förändrad ålderssammansättning i befolkningen fram till år 2020 har på de offentliga finanserna. Ett positivt värde på S2-indikatorn innebär att de offentliga finanserna måste stärkas för att klara av det nu gällande offentliga åtagandet med hänsyn tagen framtida åtaganden och vice versa. S2-indikatorn anger hur stor årlig permanent förstärkning av de offentliga finanserna (som andel av BNP) som krävs för att framtida budgetöverskott ska räcka till för att amortera den offentliga skulden eller betala räntor på densamma.

¹⁷ Medelvärde avser medelvärdet 27 EU-länder

¹⁸ I vissa sammanhang används begreppet ”Hållbara offentliga finanser” som är synonymt med begreppet ”Stabilitet i offentliga finanser”.

Diagram 2.11 S2-indikatorn för EU:s medlemsländer år 2009 och 2012 (procent av BNP)



Källa: European Commission: Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy 8/2012.

Av diagram 2.11 kan utläsas att EU-länderna i genomsnitt behöver genomföra budgetförstärkningar som motsvarar nära 3 procent av BNP beräknat med utgångspunkt de förhållanden som gäller 2012. I dessa beräkningar utgår man från olika demografiska prognoser med olika antaganden om hur olika ålderssammansättning påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter. I diagram 4.11 (se kapitel 4) visas beräkningar för 2009 och 2012 med de analysunderlag, bland annat demografiska prognoser, som man då hade tillgång till. Motsvarande beräkning för år 2009 innebar krav om budgetförstärkningar på 6,5 procent av BNP i genomsnitt för EU-länderna. Att kravet på budgetförstärkningar sänkts beror bland annat på att länderna har genomfört förändringar i socialförsäkringssystemen. Som framgår av diagram 4.4 beräknas Sverige i förhållande till många andra EU-länder behöva genomföra förhållandevis små budgetförstärkningar i framtiden.

Sverige är sammanfattningsvis ett av de länder inom EU som har de starkaste offentliga finanserna både mätt utifrån EU:s finanspolitiska ramverk och utifrån uppskattning av stabiliteten i de offentliga finanserna på längre sikt.

Slutsatser

- Sverige har i förhållande till andra OECD-länder starka offentliga finanser med förhållandevis låg offentlig skuldsättning. Beräkningar visar att Sverige jämfört med andra länder med liknande demografisk utveckling har mindre krav på åtgärder för att långsiktigt stabilisera de offentliga finanserna.
- I Sverige liksom i de övriga nordiska länderna är de offentliga utgifterna i relation till BNP förhållandevis höga genom de offentliga åtaganden som föreligger.
- I Sverige har de offentliga utgifterna i relation till BNP sjunkit under den senaste tioårsperioden. Skälen för detta är dels starka offentliga finanser med fallande statsskuld som följd, vilket medfört lägre utgifter för statsskuldräntor, dels åtgärder som begränsat utgifterna för hushållstransfereringar. En god BNP-tillväxt har även bidragit till att de offentliga utgifternas andel av BNP har minskat.
- Den offentliga sektorns inkomster i relation till BNP har minskat under den senaste tioårsperioden. Detta beror på beslutade skattesänkningar och på god BNP-tillväxt.

3 Vilka är sysselsatta i den offentliga sektorn?

Kompetensförsörjning är en strategiskt viktig fråga för den offentliga sektorn. Sverige har en av världens äldsta befolkningar vilket leder till ökade pensionsavgångar och ett stigande behov av att rekrytera personal. En utmaning för den offentliga sektorn är att vara en attraktiv arbetsgivare för att kunna rekrytera personal som svarar mot kommande behov av arbetskraft.

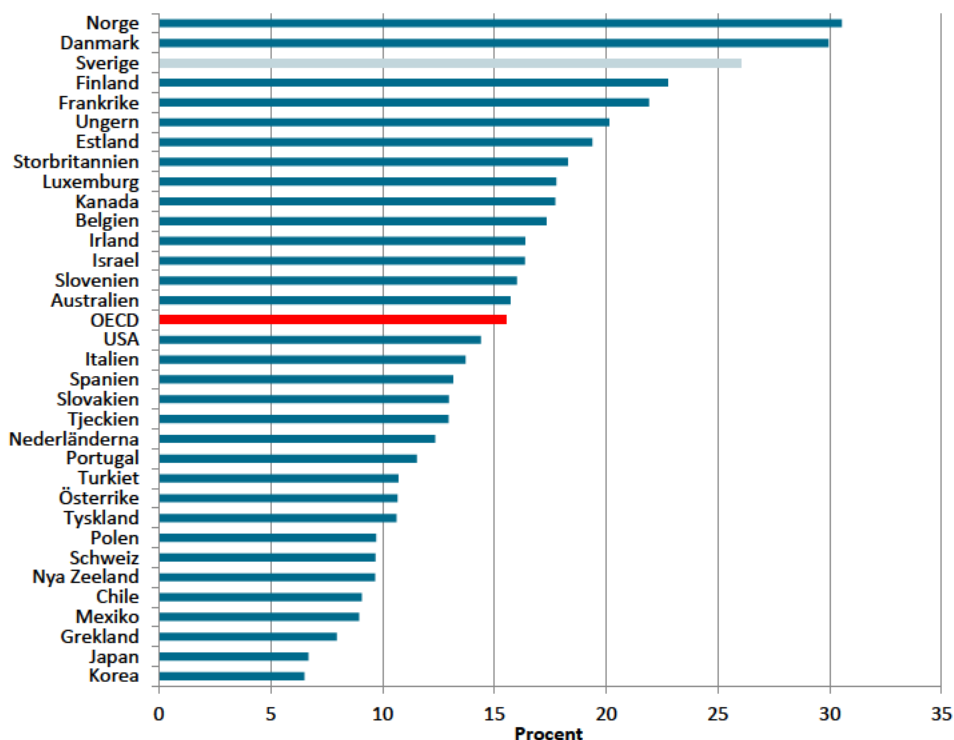
I detta kapitel redovisar vi bland annat andelen sysselsatta i olika delar av den offentliga sektorn och hur detta varierar mellan olika länder. I kapitlet redovisar vi också hur de sysselsatta i offentlig sektor skiljer sig åt mellan OECD-länderna när det gäller åldersstruktur, lönenivå, sjukskrivning och könsfördelning.¹⁹ Den internationella utblicken kompletteras med utförligare beskrivningar av svenska förhållanden.

Stor offentlig sektor i de nordiska länderna

I diagram 3.1 redovisas andelen anställda i den offentliga sektorn i OECD-länderna. Som framgår av diagrammet var andelen högst i Norge med 31 procent och lägst i Korea och Japan med en andel på 7 procent 2011. Den genomsnittliga andelen i OECD var 16 procent vilket kan jämföras med 26 procent i Sverige. Högst andel offentligt anställda har de nordiska länderna medan Mexiko, Grekland Japan och Korea har lägst andel. Det är i stort sett samma länder som har högst respektive lägst andel offentligt anställda som har högst respektive lägst andel offentliga utgifter av BNP (se diagram 1.1).

¹⁹ Andra aspekter kopplat till sysselsättning som utländsk bakgrund i offentliga sektorn i Sverige har Statskontoret redovisat i rapporten ”Den offentliga sektorns utveckling – en samlad redovisning 2011”.

Diagram 3.1 Andel av arbetskraften anställda i offentlig sektor 2011 (procent)



Kommentar: För en del länder, däribland Sverige, är data från ett annat år än 2011. Uppgifterna för Italien, Nederländerna, Nya Zeeland, Tjeckien och Österrike avser heltidsekvivalenter.

Källa: OECD (2013) Government at a Glance 2013. Uppgifter från ILO (Laborsta database) och OECD (Labour Force Statistics database)

Andelen anställda i offentlig sektor har bara förändrats marginellt under perioden 2001 till 2011 i merparten av länderna. Sverige hör till de få länder där den offentliga sektorns andel av arbetskraften har minskat relativt mycket, över två procentenheter. Minskningen kan bland annat förklaras av att sysselsättningen i den privata sektorn vuxit relativt sett mer. Övriga länder där andelen har minskat är Mexiko, Slovakien och Portugal.

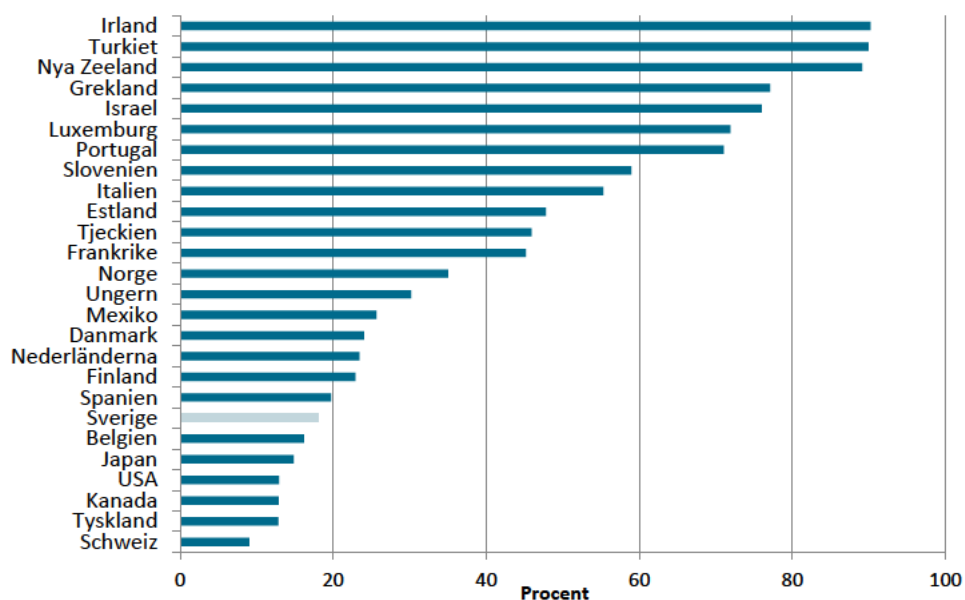
Att andelen offentligt anställda varierar mellan länderna kan till del förklaras av hur länderna har valt att organisera den offentliga sektorn. En del länder använder sig mer av offentligt anställda för att tillhandahålla vissa typer av tjänster. Det kan handla om exempelvis lärare och sjukvårdspersonal. Andra länder använder sig mer av den privata sektorn och icke vinstdrivande organisationer för att erbjuda motsvarande tjänster. Storleken på arbetskraften som arbetar i den offentliga sektorn speglar detta.

Sverige har en stor decentraliserad förvaltning

I de flesta länder inom OECD arbetar en mindre andel av de offentligt anställda på nationell nivå. Andelen varierar mellan länderna. Skillnaderna kan förklaras bland annat av hur ländernas förvaltning är organiserade.

Sverige hör till de länder där merparten av de offentligt anställda arbetar på regional och lokal nivå (i kommuner eller landsting). I Sverige arbetar bara 18 procent av de offentligt anställda i statlig sektor. Endast några få länder har en lägre andel statligt anställda än Sverige. Irland, Turkiet och Nya Zeeland har den högsta andelen anställda i statlig sektor (cirka 90 procent). I diagram 3.2 visas andelen offentligt anställda på nationell nivå efter land 2011.

Diagram 3.2 Andel statligt anställda av offentligt anställda 2011 (procent)



Kommentar: För en del länder, däribland Sverige, är data från ett annat år än 2011. Uppgifterna för Italien, Nederländerna och Nya Zeeland avser heltidsekvivalenter.

Källa: OECD (2013) Government at a Glance 2013. Uppgifter från ILO, Laborsta database.

Enligt OECD har andelen offentligt anställda på nationell nivå varit relativt stabil under perioden 2001 till 2011. En liten minskning har dock skett under perioden. I länder som Spanien, Tjeckien och Japan har andelen offentligt anställda på nationell nivå minskat påtagligt. Norge avviker åt andra hållet med en tydlig ökning av andelen offentligt anställda på nationell nivå. Ökningen i Norge beror på att sjukvården och delar av NAV-kontoren (Arbets- och välfärdförvaltningen) numera drivs i statlig regi. Trots

denna förändring är majoriteten av de offentligt anställda i Norge, liksom i övriga nordiska länder, anställda på lokal nivå.

Sysselsättningen i den svenska offentliga sektorn har ökat

I Sverige arbetar omkring 30 procent av alla anställda på arbetsmarknaden i offentlig sektor.²⁰ Antalet sysselsatta i offentlig sektor har ökat med cirka tre procent från 2002 till 1 252 300 personer 2012.²¹ Under samma period har sysselsättningen på hela arbetsmarknaden ökat med drygt fem procent.²² Drygt 60 procent av de offentligt sysselsatta arbetar i kommunerna. Lands-tinget och staten är ungefär lika stora (cirka 20 procent vardera).

Trenden över tid är att antalet sysselsatta i offentlig sektor ökar. Under perioden 2002 fram till 2006 ökade antalet sysselsatta för att därefter minska. De allra senaste åren har sysselsättningen åter ökat. Det är främst antalet kvinnor anställda i statlig sektor som har ökat. Bolagiseringen av statlig verksamhet har inneburit att antalet män anställda i staten har minskat.

Antalet statsanställda har ökat mest inom utbildnings- och rättsväsendet

I diagram 3.3 visas antalet anställda inom olika verksamhetsområden i staten under perioden 2002 till 2013. Där framgår att antalet anställda främst ökat inom utbildnings- (universitet och högskolor) och rättsväsendet. År 2013 var mer än var fjärde anställd i staten verksam inom utbildningsområdet (cirka 66 000 personer). Nästan 50 000 personer var anställda inom rättsväsendet 2013. Kulturområdet är det klart minsta verksamhetsområdet med endast några tusen anställda.

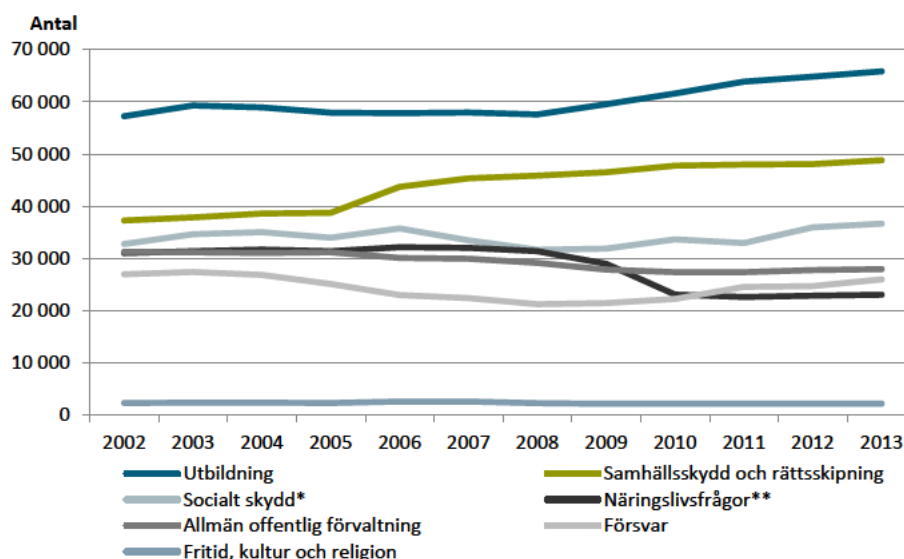
Antalet anställda har minskat inom området näringslivsfrågor inklusive miljöskydd, bostadsförsörjning och samhällsutveckling till följd av bolagisering av verksamheter. Även inom områdena försvar, allmän offentlig förvaltning samt fritid, kultur och religion har antalet anställda minskat.

²⁰ SCB (registerbaserad arbetsmarknadsstatistik och kortperiodisk sysselsättningsstatistik)

²¹ Med sysselsatta avses här antalet anställda.

²² SCB, Utbildningsregistret

Diagram 3.3 Antal anställda inom staten efter verksamhetsområde 2002-2013



* Inkluderar även hälso- och sjukvård

** Inkluderar även miljöskydd samt bostadsförsörjning och samhällsutveckling

Kommentar: Med anställd menas en månadsavlönad person som jobbar inom en statlig myndighet under regeringen. Anställda i statliga bolag och stiftelser liksom myndigheter under riksdagen och Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar ingår inte. Antalsuppgifterna avser inte årsarbetskrafter.

Källa: Arbetsgivarverket

De flesta statligt anställda har eftergymnasial utbildning

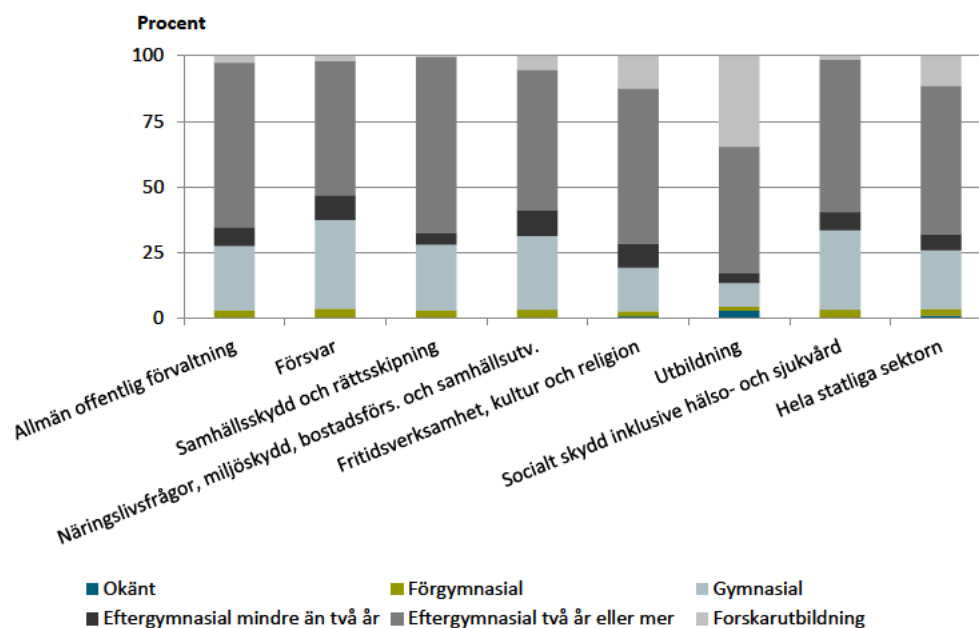
År 2012 hade 74 procent av de statligt anställda eftergymnasial utbildning. Motsvarande andel för hela befolkningen (16–74 år) var 34 procent. I hela befolkningen hade 30 procent av männen och 38 procent av kvinnorna eftergymnasial utbildning. Andelen med förgymnasial utbildning är avsevärt lägre inom staten (2,6 procent) jämfört med hela befolkningen (20 procent totalt, 22 för män och 18 för kvinnor).²³

Mellan 2006 och 2012 ökade andelen statsanställda med eftergymnasial utbildning samtidigt som andelen med förgymnasial eller gymnasial utbildning minskade. År 2006 hade 67 procent av de statsanställda eftergymnasial utbildning, jämfört med 74 procent 2012.

Det verksamhetsområde där utbildningsnivån bland de statsanställda är som högst är utbildningsområdet, vilket till största delen består av universiteten och högskolorna (se diagram 3.4). År 2012 hade en dryg tredjedel av de statsanställda inom utbildningsområdet forskarutbildning.

²³ SCB, Utbildningsregistret

Diagram 3.4 Andel statsanställda efter utbildningsnivå inom olika verksamhetsområden 2012 (procent)



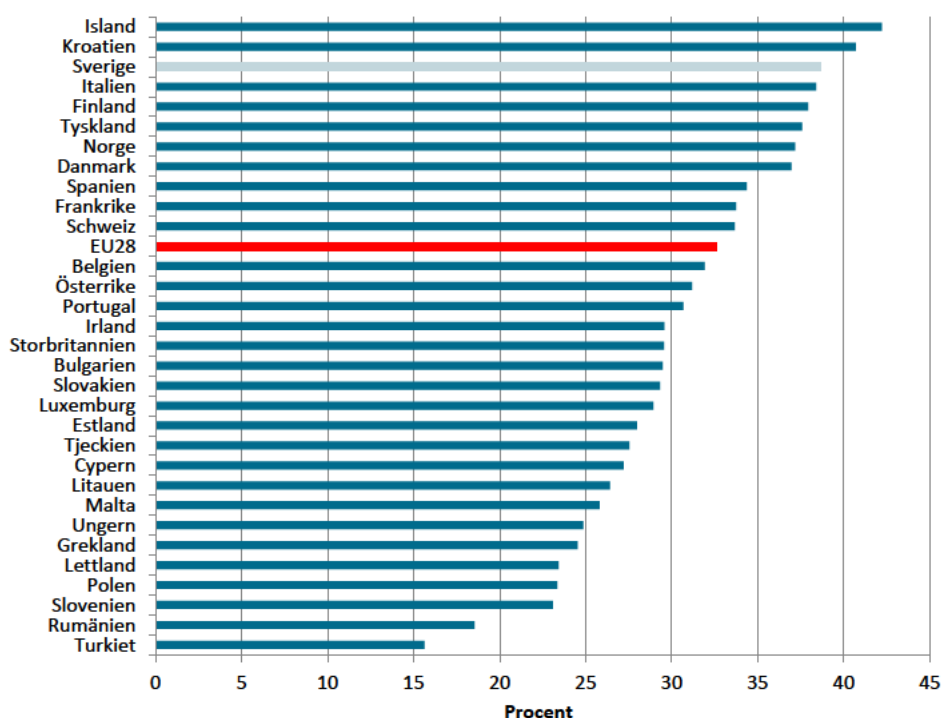
Källa: Arbetsgivarverket, SCB.

Liksom i staten har många anställda i landstinget eftergymnasial utbildning. Bland anställda i kommunerna varierar utbildningsnivån betydligt mer. En anledning är att de anställda där har en annan yrkessammansättning med fler olika yrken med olika utbildningskrav jämfört med de anställda inom landstinget och staten.

Många äldre offentligtanställda i Sverige

Som vi nämnde inledningsvis i rapporten är det en utmaning för den offentliga sektorn att andelen äldre ökar. I diagram 3.5 redovisas andelen sysselsatta inom näringsgrenen offentlig förvaltning 2012 som är 50 år och äldre. I ett internationellt perspektiv har Sverige en hög andel äldre som är sysselsatta i offentlig sektor. Andelen är 39 procent att jämföra med genomsnittet inom EU på 33 procent. Endast Island och Kroatien har en högre andel äldre offentligtanställda än Sverige.

Diagram 3.5 Andel sysselsatta som är 50 år och äldre inom näringsgrenen "offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring" 2012 (procent)



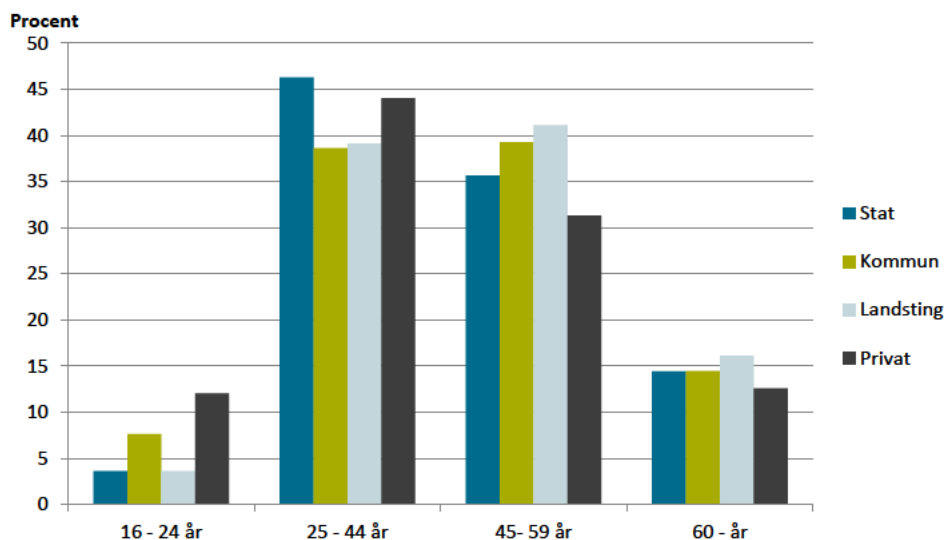
Kommentar: I näringsgrenen ingår till exempel inte offentliganställda lärare och offentliganställd sjukvårdspersonal. Det gör att denna näringsgren inte är helt jämförbar med sektorsindelningen som redovisas i andra diagram i rapporten.

Källa: Eurostat

Anställda i kommuner och landsting något äldre än i staten

Åldersstrukturen bland anställda i staten skiljer sig från arbetsmarknaden i stort. Andelen äldre är högre inom alla delsektorer i den offentliga sektorn jämfört med i privat sektor. Av de statligt anställda var 50 procent 45 år eller äldre år 2012, vilket kan jämföras med 44 procent i privat sektor. I kommuner och landsting är de anställda något äldre än i staten. I kommunerna är 54 procent och i landstingen 57 procent av de anställda 45 år eller äldre (diagram 3.6).

Diagram 3.6 Andel förvärvsarbetande i olika åldersgrupper inom respektive sektor 2012 (procent)



Kommentar: Med stat menas statlig förvaltning. Med privat avses aktiebolag och övriga företag (inte offentligt ägda) samt statligt och kommunalt ägda företag och organisationer. Även övriga organisationer ingår.

Källa: SCB (registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, RAMS)

Även om kommuner och landsting har en högre andel anställda som är 45 år eller äldre är andelen som är 60 år eller äldre relativt lika inom hela den offentliga sektorn. Kommuner och landsting kommer därför ha större pensionsavgångar jämfört med statlig förvaltning framöver. Skillnaden kommer dock att bli märkbar först några år framåt i tiden. Kvinnor kommer att stå för merparten av kommande pensionsavgångar i kommuner och landsting medan fördelningen mellan kvinnor och män kommer att vara mer jämn i staten.

Ålderstrukturen bland anställda i kommuner och landsting kan vara ett problem för Sverige med tanke på den demografiska utvecklingen. Många mindre kommuner har en befolkning som relativt sett utgörs av många äldre. Detta innebär att behovet av att rekrytera ny personal kan vara större än utbudet av arbetskraft. Problemet kan antas bli mindre för statlig verksamhet eftersom denna verksamhet i högre grad finns på större orter alternativt i universitetsstäder vilket gör det lättare att rekrytera personal.

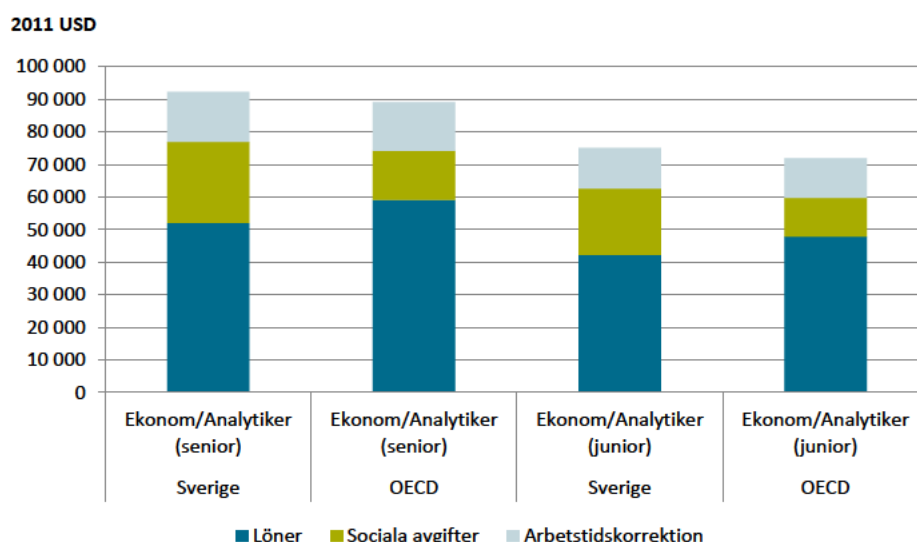
Ersättningar till tjänstemän är likvärdiga i Sverige och i OECD

Att statlig förvaltning är organiserad på olika sätt i OECD-länder gör att ersättningsnivåerna (lön inklusive sociala avgifter) inte kan jämföras rakt av

mellan länderna. OECD har undersökt lönenivåerna på ett antal departement vars verksamhet är jämförbar i de flesta OECD-länderna. Data har samlats in om tre kärndepartement: Inrikes-, Finans- och Justitiedepartementen, samt för tre övriga departement: Utbildnings-, Social- och Miljödepartementen.

Diagram 3.7 visar att Sverige ligger något under OECD-genomsnittet sett till lönenivåer för anställda på ett antal av Regeringskansliets departement när det gäller såväl juniora som seniora analytiker och ekonomer. Om man tar hänsyn till sociala avgifter och till skillnader i arbetstid så är ersättningsnivåerna i Sverige något över genomsnittet i OECD. Skillnaderna är dock relativt små.

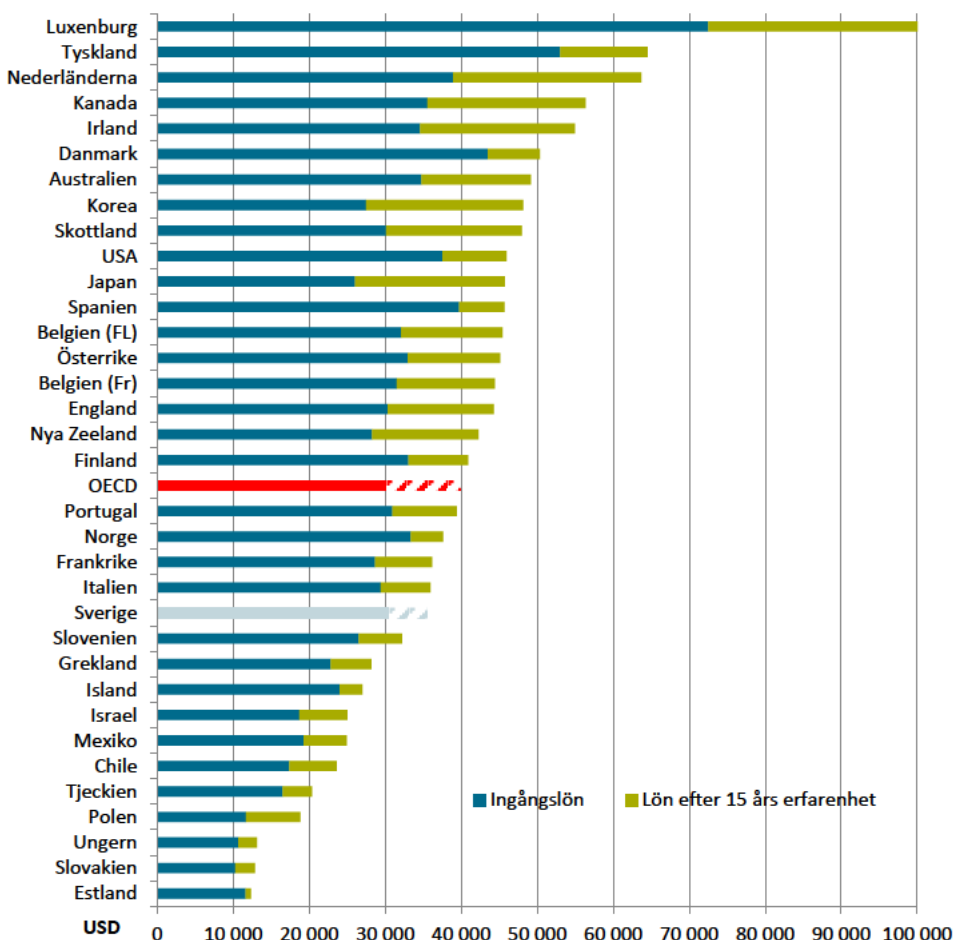
Diagram 3.7 Ersättningar totalt år 2011 för erfarna och oerfarna regeringstjänstemän i Sverige och OECD, i amerikanska dollar, justerade för köpkraft



Källa: OECD, Government at a Glance 2013.

I diagram 3.8 visas lönerna för högstadielärare i ett antal OECD-länder. Högstadielärare i Sverige har relativt sett låga löner jämfört med lärare i många andra OECD-länder. Framför allt är det lönenivån efter 15 års erfarenhet som är lägre. Observera dock att redovisningen i diagrammet inte tar hänsyn till sociala avgifter och skillnader i arbetstid. Det är dock rimligt att anta att Sverige skulle ligga något bättre till i en sådan jämförelse.

Diagram 3.8 Lönenivån totalt år 2011 för högstadielärare med olika erfarenhet i ett antal OECD-länder, i amerikanska dollar, köpkraftsjusterat.



Källa: OECD, Government at a Glance 2013.

Lönenivån och löneutvecklingen för högstadielärare i kombination med andra faktorer kan bli en utmaning för offentliga arbetsgivare i Sverige när det gäller kompetensförsörjningen. En jämförelse av hur lönestrukturen ser ut för grundskollärare som jobbar i den privata sektorn där friskolor ingår visar på motsvarande lönenivåer.²⁴

Ett exempel på en stor skillnad är åldersstrukturen. Andelen grundskollärare i den kommunala sektorn som är 50 år och äldre är 35 procent mot 18 procent i den privata sektorn.²⁵ Även om andelen äldre (50+ år) grundskollärare

²⁴ Medlingsinstitutet (lönestrukturstatistiken, hela ekonomin år 2012)

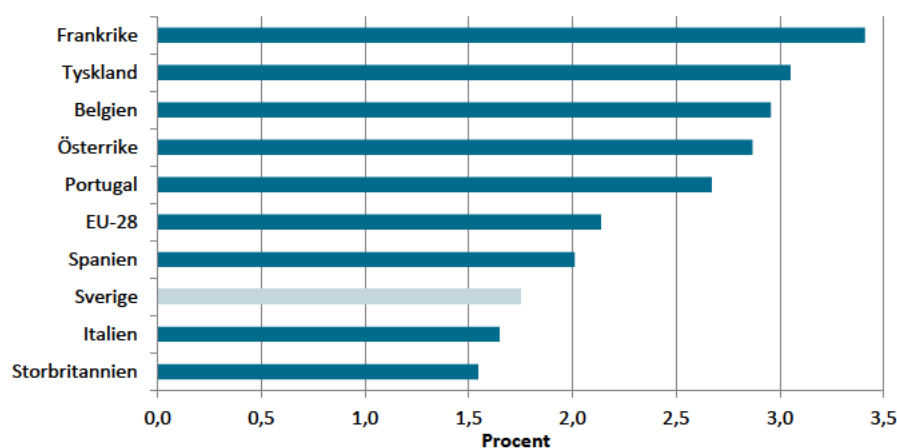
²⁵ SCB (anställda 16-64 år enligt yrkesregistret år 2011). Med privat sektor menas bland annat aktieföretag, ej offentligt ägda och övriga organisationer.

har minskat något över tid, såväl i kommunala skolor som i friskolor, är det en klart högre andel av grundskollärare i kommunala skolor som ska ersättas med ny personal inom en snar framtid. Skillnaden i åldersstruktur skulle kunna indikera att friskolor har lättare att rekrytera och behålla yngre personal. Men för att få en mer samlad bild av utmaningarna med kompetensförsörjningen för denna specifika yrkesgrupp är det viktigt att beakta fler faktorer som hur storleken på olika barnkullar är, kvaliteten på lärarutbildningen och antalet studerande på samma utbildning.

Låg sjukfrånvaro inom svensk offentlig förvaltning

Framtidens utmaningar för att behålla och rekrytera viktig personal i den offentliga sektorn består inte bara av att erbjuda en bra lönenivå och löneutveckling. För att offentliga arbetsgivare ska vara attraktiva krävs också en god arbetsmiljö. Omfattningen av sjukfrånvaron kan vara en indikator på hur arbetsmiljön är. Ur ett internationellt perspektiv ligger Sverige bra till i detta avseende. 1,8 procent av de sysselsatta inom offentlig förvaltning har varit frånvarande på grund av sjukdom under 2012. Det kan jämföras med EU-genomsnittet på 2,1 procent (se diagram 3.9). Det är bara Storbritannien och Italien som har lägre sjukfrånvaro än Sverige.

Diagram 3.9 Andel sysselsatta med sjukfrånvaro inom näringsgrenen "offentlig förvaltning och försvar; obligatorisk socialförsäkring" under 2012 (procent).



Kommentar: I näringsgrenen ingår till exempel inte offentliganställda lärare och offentliganställd sjukvårdspersonal. Det gör att denna näringsgren inte är helt jämförbar med sektorsindelningen som redovisas i andra diagram i rapporten. Sysselsatta avser personer som är 15 år och äldre.

Källa: Eurostat (Labour Force Survey, LFS) och egna beräkningar.

Även statistik från 2009 som avser genomsnittligt antal sjukfrånvarodagar för statsanställda visar att Sverige i ett internationellt perspektiv har en låg sjukfrånvaro.²⁶

I en rapport från Statskontoret framgår vissa faktorer som kan förklara den låga sjukfrånvaron i Sverige.²⁷ Arbetstagare inom staten tycker att arbetsuppgifterna är intressanta och samhällsnyttiga. De anställda tycker också att de har generösa förmåner och villkor samt en god arbetsmiljö.

En annan tänkbar förklaring till varför Sverige ligger bra till i detta avseende kan vara goda möjligheter för offentliganställda att vidareutbilda sig. Goda möjligheter till att lära sig nya saker kan inverka positivt på arbetstakt (produktivitet) och inflytande som i sin tur kan minimera risken för att bli sjukskriven.

Högre sjukfrånvaro för kvinnor än män i staten

Även om sjukfrånvaron är låg i Sverige finns det skillnader mellan olika grupper. Sjukfrånvaron är högre bland kvinnor än män i den statliga sektorn.²⁸ Den senaste rapporten från Statskontoret om sjukfrånvaro i staten 2012 visar att kvinnor hade dubbelt så hög sjukfrånvaro än män, 4,0 mot 2,1 procent av tillgänglig arbetstid.²⁹ Skillnaden mellan kvinnors och mäns sjukfrånvaro har varierat under de senaste åren.

Personalutbildning mer vanligt i offentlig än privat sektor

Att kompetensutveckla personalen fortlöpande är nödvändig för att de anställda ska ha så hög och aktuell kunskap som möjligt. I Sverige är personalutbildning vanligare inom offentlig sektor än på arbetsmarknaden i stort. Mer än hälften av de anställda i stat, landsting och kommun deltog i någon form av personalutbildning under det första halvåret 2010. Allra mest deltog anställda i landsting och stat. På arbetsmarknaden i stort deltog färre än hälften av de anställda i personalutbildning under samma tidsperiod. Av diagram 3.10 framgår att statligt anställda män ägnade en något större andel av sin arbetstid åt personalutbildning jämfört med sina kvinnliga kollegor. Inom landstinget ägnade kvinnor en betydligt större andel av arbetstiden åt personalutbildning jämfört med landstingsanställda män.

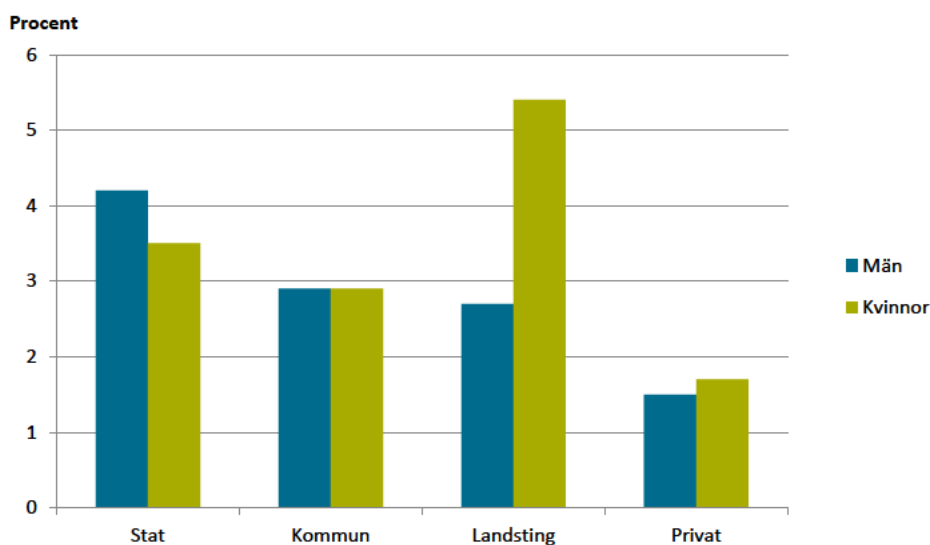
²⁶ Statskontoret (2011) *Den offentliga sektorns utveckling – en samlad redovisning 2011*

²⁷ Statskontoret (2013) *Attraktiv och föredömlig – en studie om staten som arbetsgivare*

²⁸ Statskontoret (2013) *Sjukfrånvaro i staten 2012 – myndigheter och sektorer* och Medlingsinstitutet (lönestrukturstatistik, statlig sektor)

²⁹ Ordinarie arbetstid som arbetsgivaren förfogar över.

Diagram 3.10 Personalutbildning, andel utbildningstid i förhållande till total arbetstid efter kön, och arbetsmarknadssektor första halvåret 2010 (procent)



Källa: SCB, Personalutbildningsstatistik.

En låg personalomsättning är en annan faktor som kan bidra till att sjukskrivningen inom offentlig förvaltning är lägre i Sverige än i många andra länder. Inom den offentliga förvaltningen i Sverige är andelen nyanställda respektive avgångna i relation till totala antalet anställda något högre i staten och kommunerna än i landstingen.³⁰

Många kvinnor i offentlig sektor i Norden

I många OECD-länder står kvinnor för en växande andel av de offentligt anställda. I många länder arbetar man också med frågor för att förbättra jämställdheten och garantera kvinnor och män samma möjlighet till offentliga anställningar. Ett exempel på detta är arbetet med att införa flexibla arbetstider för att ge bättre möjlighet till balans mellan jobb och fritid. Andra åtgärder är förmånserbjudanden vid offentliga anställningar som extra kompensation vid föräldraledighet och subventionerad barnomsorg. OECD skriver att trots vidtagna åtgärder finns det betydande könsskillnader mellan olika yrken.

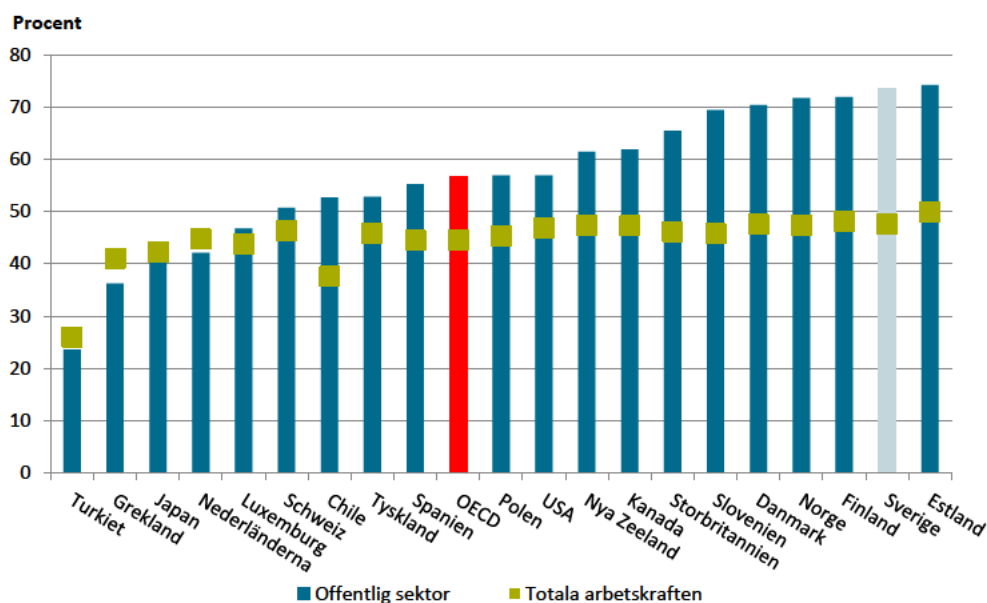
Andelen kvinnor som är anställda i den offentliga sektorn varierar stort mellan OECD-länderna. Variationerna är dock små när det gäller andelen

³⁰ Medlingsinstitutet (lönestrukturstatistiken 2012 inkl. tjänstlediga och utlandsanställda i staten).

kvinnor i den totala arbetskraften. I de nordiska länderna är drygt 70 procent av de anställda i offentlig sektor kvinnor.³¹ År 2010 var genomsnittet i OECD 57 procent. Sverige hade den näst högsta andelen i OECD, bara Estland hade en högre andel.

I nästan alla länder är andelen kvinnor i offentlig sektor högre än andelen kvinnor av den totala arbetskraften. Den största skillnaden finns i de nordiska länderna. I diagram 3.11 redovisas andelen kvinnor i den offentliga sektorn respektive i den totala arbetskraften 2010.

Diagram 3.11 Andel kvinnor i den offentliga sektorn och i den totala arbetskraften 2010 (procent)



Kommentar: För en del länder, däribland Sverige, är data från ett annat år än 2010.

Källa: OECD (2013) Government at a Glance 2013. Uppgifter från ILO (Laborsta database) och OECD (Labour Force Statistics database)

Jämn könsfördelning i staten till skillnad från i kommuner och landsting

Under de senaste tio åren har andelen kvinnor i offentlig sektor i Sverige varit relativt konstant (omkring 73 procent). Inom staten har andelen kvinnor ökat under perioden och där är könsfördelningen jämn. Detta till skillnad från kommun och landsting där andelen kvinnor av de sysselsatta är omkring 80 procent.

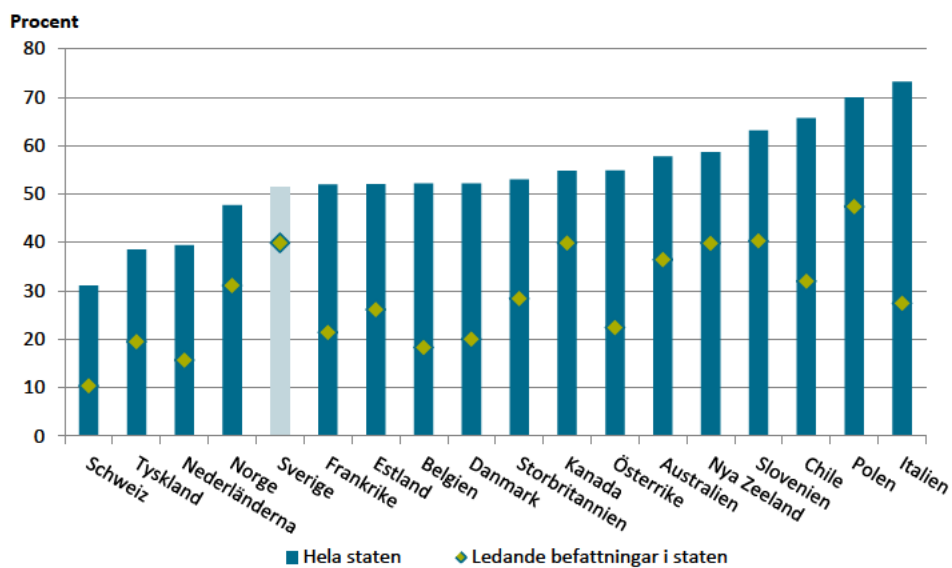
³¹ Med jämn könsfördelning menas enligt Diskrimineringsombudsmannen att fördelningen mellan kvinnor och män inom ett visst arbete eller inom en viss kategori anställda är inom intervallet 40–60 procent.

Sverige har en hög andel kvinnliga chefer inom staten

I genomsnitt inom OECD-länderna är drygt 50 procent av de offentligt anställda på nationell nivå kvinnor. Andelen kvinnor på ledande befattningar varierar dock mellan medlemsländerna. Högst andel kvinnor på ledande befattningar har Polen med 47 procent, därefter Sverige, Kanada, Nya Zeeland och Slovenien med cirka 40 procent. Lägst andel har Schweiz med cirka 10 procent kvinnor i ledande befattningar.

I diagram 3.12 visas dessa andelar för olika länder år 2010.

Diagram 3.12 Andel kvinnor i statlig sektor och andel kvinnor som har ledande befattningar 2010 (procent)



Kommentar: För en del länder, däribland Sverige, är data från ett annat år än 2010.

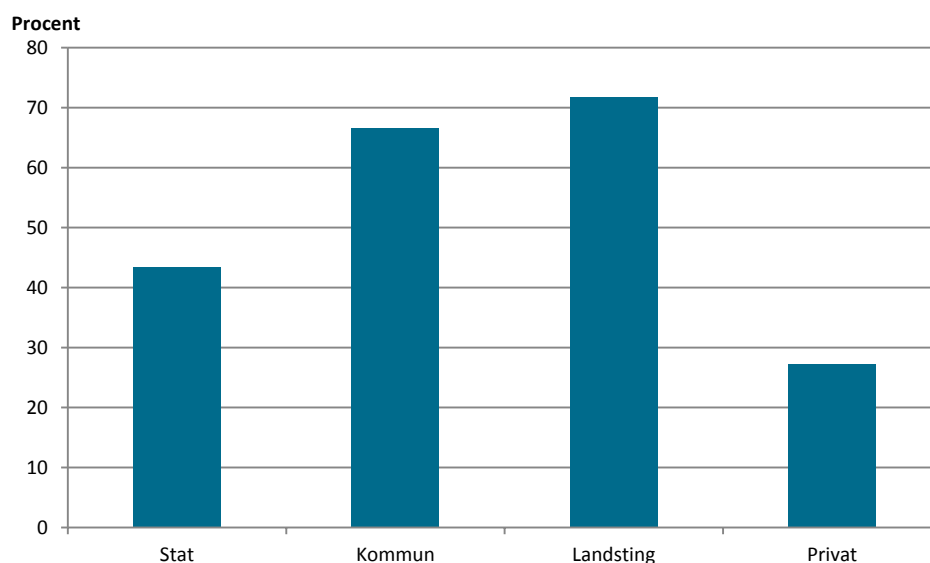
Källa: OECD (2013) Government at a Glance 2013. Uppgifter från OECD (2011 Survey on Gender in Public Employment).

Andel kvinnliga chefer varierar mellan olika sektorer i Sverige

I Sverige ökar andelen kvinnliga chefer och andelen högutbildade kvinnor i kvalificerade yrkesgrupper. Ökningen är större inom den offentliga sektorn än i det privata näringslivet, som har de högsta lönerna.³² Andelen kvinnliga chefer i den privata sektorn är knappt 30 procent. Kommuner och landsting har den klart högsta andelen på omkring 70 procent. Totalt sett i hela den offentliga sektorn utgörs cheferna av 64 procent kvinnor. I diagram 3.13 visas andelen kvinnor inom ledningsarbete efter sektor år 2011.

³² Ds 2013:19

Diagram 3.13 Andel kvinnor inom ledningsarbete efter sektor 2011 (procent)



Kommentar: Med stat menas statlig förvaltning. Med privat avses aktiebolag och övriga företag (inte offentligt ägda) samt statligt och kommunalt ägda företag och organisationer. Även övriga organisationer ingår. Ledningsarbete avser ett yrkesområde inom svenskt standard för yrkesklassificering (SSYK).

Källa: SCB (yrkesregistret anställda 16–64 år) och egna beräkningar

Slutsatser

- Sverige har en hög andel offentligt anställda i jämförelse med många andra OECD-länder. OECD-snittet är 16 procent relativt nästan 30 procent i Sverige.
- Andelen kvinnor som arbetar i offentlig verksamhet är över 70 procent i Sverige. Andelen är ungefär lika hög i de övriga nordiska länderna och i Estland.
- Omkring 80 procent av de anställda i den offentliga sektorn arbetar på lokal nivå (kommuner och landsting). Det innebär att Sverige relativt sett har en låg andel offentligt anställda på nationell nivå (staten).
- I Sverige har vi en jämn könsfördelning i staten medan det är en mycket hög andel kvinnor i kommuner och landsting.
- Sysselsättningen i den offentliga sektorn i Sverige har ökat med cirka 3 procent under den senaste tioårsperioden. Detta är mindre jämfört med hur sysselsättningen har ökat på arbetsmarknaden generellt. Inom staten har ökningen främst skett inom verksamhetsområdena utbildnings- och rättsväsendet.

- I Sverige är andelen äldre bland de anställda inom offentlig förvaltning högre än i andra länder. I Sverige är de som arbetar i kommunerna och landstingen något äldre än de i staten.
- Om andelen offentligt anställda är hög på lokal nivå indikerar detta att framtidens utmaningar med pensionsavgångar och kompetensförsörjning i stor utsträckning ligger hos lokala offentliga arbetsgivare.
- Sverige har en lägre sjukfrånvaro inom offentlig förvaltning än i andra länder. Sjukfrånvaron bland statsanställda i Sverige är klart högre för kvinnor än för män.

4 Kompetensförsörjning i framtiden

I det här kapitlet riktas fokus mot den offentliga sektorns framtida utmaningar när det gäller kompetensförsörjning. Genom att studera hur det ser ut i dag med kompetensförsörjningen och i vilken riktning trenderna går, får vi en bild av tänkbara utmaningar för kompetensförsörjningen i Sverige i ett internationellt perspektiv. I kapitlet diskuterar vi tänkbara effekter av den demografiska utvecklingen, utbildning, skolresultat och mått på den vuxna befolkningens grundläggande färdigheter i en internationell jämförelse.

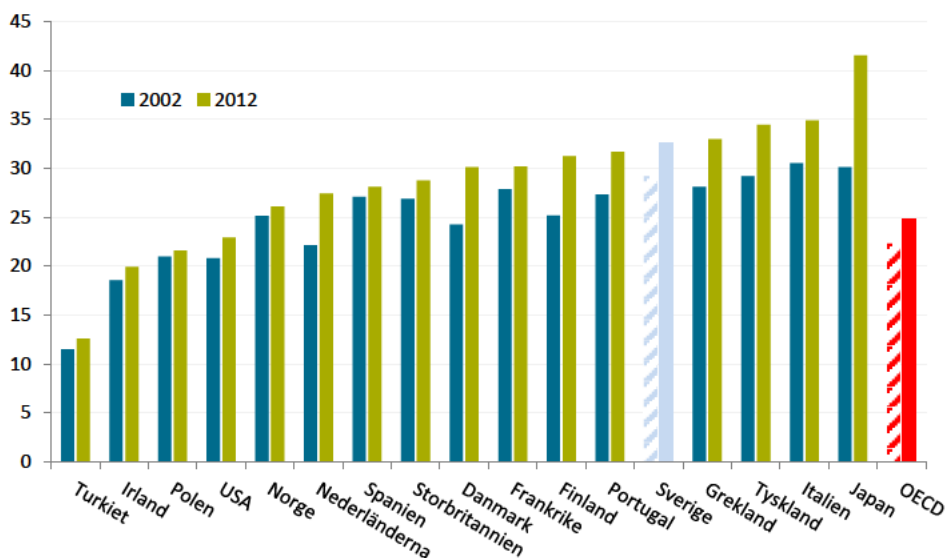
Den demografiska utvecklingen en utmaning för kompetensförsörjningen i den offentliga sektorn

En allt äldre befolkning medför ett ökat tryck på offentliga tjänster och pensionssystem, såväl i Sverige som i många andra länder. Med en mindre andel av befolkningen som arbetar, blir det relativt sett färre som är med och finansierar de offentliga verksamheterna. Men de stora pensionsavgångarna kommer sannolikt även att påverka möjligheterna att möta behovet av arbetskraft och kompetens under de närmaste årtiondena.

Sverige har större utmaningar än genomsnittet i OECD när det gäller frågan om en åldrande befolkning. I diagram 4.1 redovisas hur många äldre det går per person i arbetsför ålder (20–64 år) i ett antal av OECD:s länder, den så kallade äldreförsörjningskvoten. Diagrammet ska tolkas som att ett lågt tal är bra medan ett högt innebär att det är få personer i yrkesverksam ålder som ska försörja många äldre. Sverige har i en internationell jämförelse många äldre i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år).

Nivån på äldreförsörjningskvoten visar på de ekonomiska utmaningarna medan förändringstakten också är intressant att studera ur ett kompetensförsörjningsperspektiv. En jämförelse av utvecklingen mellan 2001 och 2011 visar att Sverige har en relativt liten förändring i äldreförsörjningskvoten jämfört med många andra länder. Exempelvis föddes de stora efterkrigskullarna tidigare i Finland än i Sverige. Finland har därför en större förändring av sin äldreförsörjningskvot under det senaste decenniet.

Diagram 4.1 Äldreförsörjningskvot i ett antal OECD-länder, 2001 resp. 2011



Kommentar: I diagrammet redovisas äldreförsörjningskvoten i ett antal OECD-länder, andelen personer över 65 år per 20–64 åring. Siffran för OECD-genomsnittet gäller åren 2002 och 2011.

Källa: OECD

Äldreförsörjningskvoten tar bara hänsyn till andelen äldre. Ett alternativt mått är den totala demografiska försörjningskvoten, där man även tar hänsyn till andelen barn och ungdomar. En demografisk försörjningskvot på 1 betyder förenklat att varje person i arbetsför ålder ska försörja sig själv och ytterligare en ung eller en äldre person. Framtidskommissionen redovisar i sin slutrapport att den demografiska försörjningskvoten i Sverige kommer att stiga från dagens (2011) 0,71 till 0,87 år 2050 respektive 0,92 år 2060.³³

Detta kan ställas i relation till Arbetsförmedlingens bedömningar om att 44 procent av de anställda i den offentliga sektorn kommer att lämna arbetsmarknaden av åldersskäl fram till år 2025.³⁴ Inom vissa yrkesgrupper, exempelvis speciallärare, distriktssköterskor och tandsköterskor, handlar det om ännu större andelar. Det innebär att en ökad demografisk försörjningskvot kan vara en stor utmaning i ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Arbetsgivarverket följer – i samarbete med bland annat Konjunkturinstitutet – den statliga sektorns behov av kompetens. Enligt en undersökning bland de statliga myndigheterna (Arbetsgivarverkets medlemmar) har tre av tio myndigheter haft omfattande pensionsavgångar, medan sju av tio ännu inte

³³ Ds 2013:19

³⁴ Arbetsförmedlingen (2010) *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i regionalt perspektiv*

har haft några. Bland de myndigheter som har haft omfattande pensionsavgångar uppger strax under hälften att det inte har påverkat kompetensförsörjningen, 16 procent uppger att pensionsavgångarna har påverkat myndighetens kompetensförsörjning positivt medan en tredjedel uppger att de har påverkats negativt av avgångarna. Det framgår inte av undersökningen om det är geografiska skillnader mellan myndigheter, som förklarar de skilda uppfattningarna om hur pensionsavgångarna påverkat kompetensförsörjningen. Omkring hälften av de svarande i undersökningen har upplevt brist på arbetskraft, främst när det gäller kompetens inom IT.³⁵

Statskontoret har i en tidigare rapport konstaterat att kompetensförsörjningen i staten överlag fungerar väl. Pensionsavgångar har inte påverkat kompetensförsörjningen i någon större utsträckning. Kompetensförsörjningen är i högre grad beroende av konkurrensen om arbetskraft, möjligheten att göra karriär och om myndigheterna lyckas att behålla unga med aktuell utbildning. Slutsatsen i Statskontorets rapport är att det är svårast att rekrytera personer med specialist- och expertkompetens och att myndighetens geografiska läge påverkar möjligheterna att hitta rätt kompetens.³⁶

Hög andel med eftergymnasial utbildning i Sverige

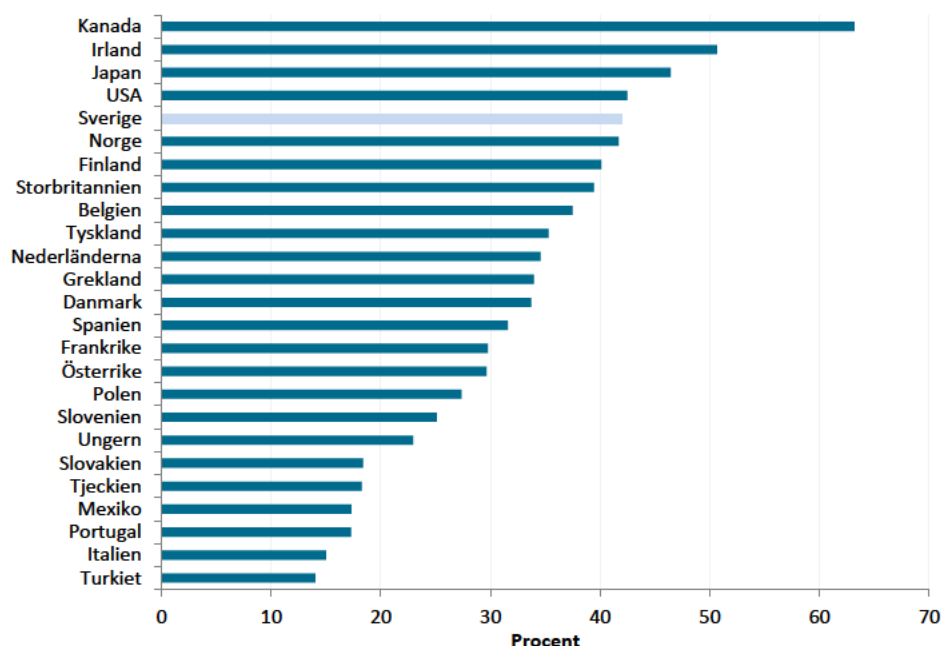
För att göra en god kompetensförsörjning möjlig i framtiden behövs en befolkning som har de kunskaper och färdigheter som efterfrågas. För ett land som Sverige där en stor andel av befolkningen, jämfört med många andra länder, är anställd i offentlig sektor blir kompetensen hos befolkningen som helhet relativt sett mer avgörande för kompetensförsörjningen i den offentliga sektorn än i andra länder.

I diagram 4.2 visas andelen med eftergymnasial utbildning i den arbetsföra befolkningen i en internationell jämförelse (observera att denna andel avser en annan åldersgrupp än den som redovisas i föregående kapitel). I Sverige är andelen 42 procent, vilket är en relativt hög andel, även vid en jämförelse med de nordiska länderna. Befolkningen i arbetsför ålder i Sverige är välutbildad. Detta är särskilt viktigt när allt fler arbeten, även i offentlig verksamhet, blir mer kunskapsintensiva och kräver högre utbildning.

³⁵ Arbetsgivarverket (2013) *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn* (2013:8)

³⁶ Statskontoret (2013) *Attraktiv och föredömlig – en studie om staten som arbetsgivare*

Diagram 4.2 Andel av befolkningen (25–64 år) med eftergymnasial utbildning 2011 (procent)



Källa: OECD, Education at a Glance 2013

En utveckling som syns tydligt i Sverige är att etableringsåldern på arbetsmarknaden (den ålder då 75 procent av en ålderskohort är i förvärvsarbete) har ökat mellan 1980 och 2010 från omkring 24 till 29 år.³⁷ Med tanke på de framtida behoven av att rekrytera och för framtidens finansiering av välfärden är det angeläget att personer i arbetsför ålder förlänger sitt yrkesliv och börjar arbeta tidigare och eller längre. Det finns tecken på att allt fler svenskar jobbar allt längre upp i åldrarna, men det är önskvärt att även trenden med stigande etableringsålder bryts.

Svenska skolresultat halkar efter

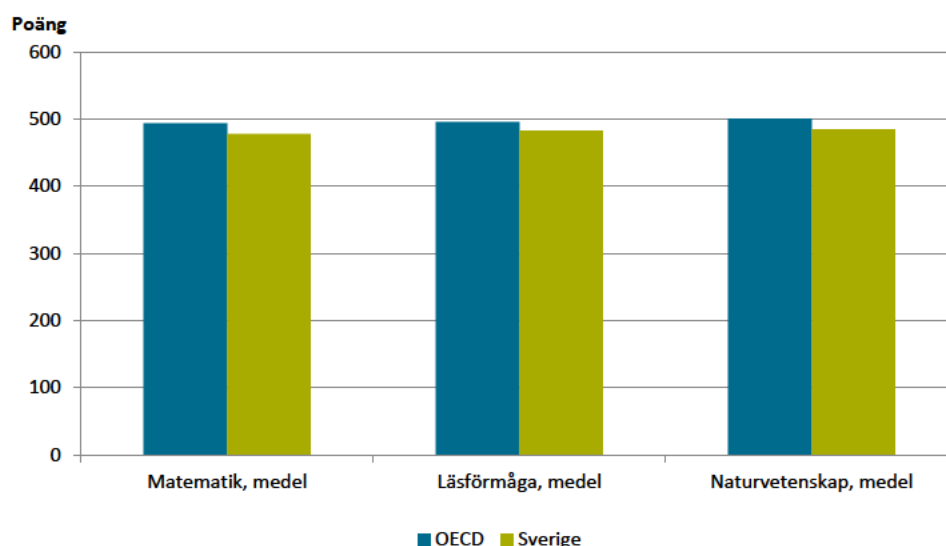
Dagens skolbarn och ungdomar är framtidens arbetskraft. Ett väl fungerande utbildningssystem även inom grundskolan är därför en viktig faktor för en bra kompetensförsörjning i framtiden. PISA är en internationell studie som undersöker hur väl femtonåringar är rustade att möta framtiden och i den prövas elevernas förmågor inom tre områden: matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Studien har genomförts var tredje år sedan 2000, vilket ger en möjlighet att studera hur 15-åringarnas skolresultat har utvecklats över tid.

³⁷ Ds 2013:19

Resultaten från 2012 års PISA-studie visar att svenska 15-åringars genomsnittliga resultat har försämrats inom samtliga tre områden som mäts i undersökningen, jämfört med undersökningen 2009. Från att i början av 2000-talet ha legat över genomsnittet internationellt ligger Sverige 2012 under genomsnittet inom alla tre kunskapsområdena. I diagram 4.3 visas genomsnittliga poäng för de tre områdena i 2012 års undersökning för svenska elever och för genomsnittet i hela OECD.

En tolkning av den här typen av undersökningar är att skolresultaten hos dagens 15-åringar ger en indikation om vilka kunskapsnivåer vi kan förvänta oss hos morgondagens vuxna. En konsekvens av att skolresultaten sjunker är att det kan leda till problem i rekryteringen till högre utbildningar och – i förlängningen – till brist på kompetent arbetskraft inom olika områden. Eftersom en hög andel av arbetena inom offentlig sektor kräver högre utbildning kan det tänkas att försämrade skolresultat kan leda till försämrade möjligheter att hitta den kompetens som exempelvis myndigheter behöver.

Diagram 4.3 Elevers resultat i PISA-studien (genomsnitt 2012)



Källa: PISA, OECD, 2013.

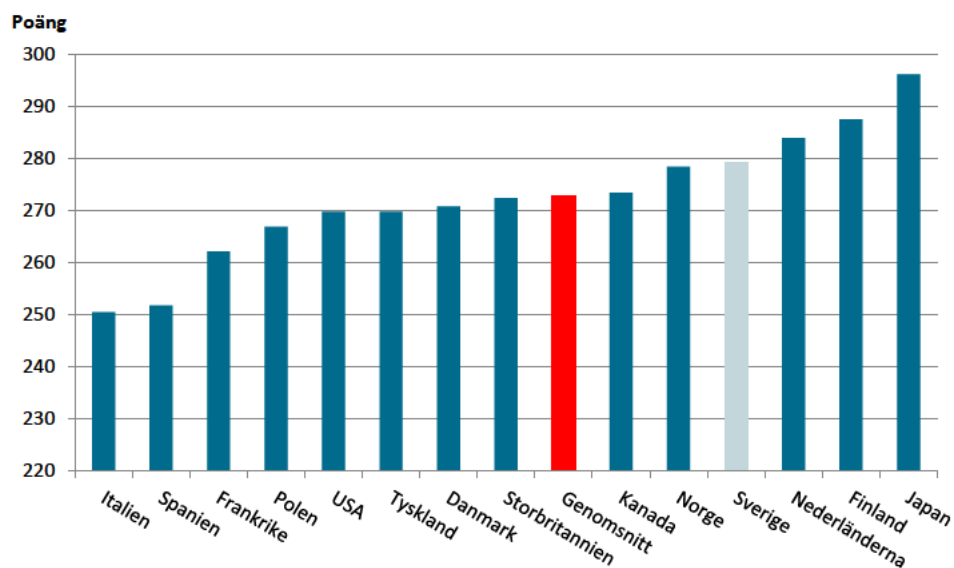
Kunskaper bland vuxna

De framtida möjligheterna att kompetensförsörja såväl den offentliga som den privata sektorn kan naturligtvis inte avgöras enbart med grund i PISA-studien. Det genomförs även andra internationella undersökningar som exempelvis *The Survey of Adult Skills* (PIAAC). Det är en internationell undersökning som undersöker läs- och räknekunskaper men som också fokuserar på hur individen använder sina kunskaper i vardagen, till exempel

hur man söker information eller löser problem med hjälp av dator. Det är den största internationella undersökningen hittills och i Sverige har den genomförts genom besöksintervjuer med 10 000 personer i åldern 16–65 år.

Av diagram 4.4 framgår att befolkningen i Japan, Finland och Nederländerna presterar högst resultat. Sämst är resultaten i Italien och Spanien.

Diagram 4.4 Läskunnighet bland 16–65-åringar i PIAAC-undersökningen 2013 (genomsnittspoäng)



Källa: OECD, Survey of Adult Skills, PIAAC, 2013.

Resultaten visar att vuxna i Sverige presterar över genomsnittet när det gäller läsning, matematik och problemlösning i ett internationellt perspektiv. Unga i Sverige har en högre förmåga när det gäller läsning och problemlösningen men en något lägre förmåga vad gäller matematik jämfört med äldre i Sverige. Att unga i Sverige presterar sämre i matematik än äldre betyder att den arbetskraft som ska ersätta dem som går i pension på befolkningsnivå kommer att ha lägre kunskaper i matematik än de som finns på arbetsmarknaden nu.

Ett resultat som undersökningen pekar på, är att utrikes födda har en mycket låg förmåga när det gäller läsning, betydligt lägre än inrikes födda. Studien visar också att den grupp som har lägst läsförmåga har nära tre gånger så hög risk som övriga i befolkningen att råka ut för ohälsa. Det är en större skillnad jämfört med de flesta andra länder.³⁸ Att det inte bara är skillnader mellan boende i Sverige och boende i andra länder utan också mellan grup-

³⁸ OECD (2013), *PIAAC*, 2013

per i Sverige är också ett resultat som kan få betydelse för kompetensförsörjningen framöver. Grupper som har sämre läsförmåga kommer att ha svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Med brist på arbetskraft i framtiden kan det också innebära att den offentliga sektorn (kanske främst kommunerna) kan behöva sänka sina krav på välutbildad arbetskraft för att klara kompetensförsörjningen.

Slutsatser

- Hela västvärlden står inför betydande utmaningar mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. I flera länder har detta redan fått stor betydelse, medan Sverige ännu märkt relativt lite av den åldrande befolkningen.
- Stora pensionsavgångar påverkar framtidens kompetens- och rekryteringsbehov. Det kan bli en utmaning för den offentliga sektorn att ersätta förlorad kompetens.
- Sverige har en befolkning med hög utbildningsnivå och en stor del av jobben på svensk arbetsmarknad förutsätter höga kunskaper och färdigheter.
- Om den offentliga sektorn fortsatt ska kunna attrahera personal med rätt kompetens krävs både en befolkning med hög kompetens och att den offentliga sektorn har konkurrenskraftiga villkor jämfört med såväl privat sektor som med andra länder.
- Framtidens kompetens kommer att rekryteras ur en befolkning där vi ser försämrade skolresultat, med en allt större grupp som inte når upp till grundläggande läsförståelse. Sverige är inte unikt när det gäller försämrade skolresultat, men i Sverige tycks utvecklingen ha varit mer dramatisk eftersom vi har halkat efter de flesta andra länderna i västvärlden.

5 Resultatstyrning och modeller för samhällsekonomisk analys

Regeringens arbete med att genomföra politiska beslut och styra mot mål är beroende av kunskapsunderlag av hög kvalitet. Kunskapsunderlagen kan exempelvis belysa effekter av olika typer av åtgärder. För länder som inte uppnått ett lika högt välstånd som Sverige kan det vara mer tydligt vilka åtgärder som behöver genomföras (exempelvis ökade resurser till utbildning och avskaffade regleringar på olika marknader) för att välståndet ska kunna öka. För länder med ett högt välstånd kan det vara mindre tydligt vilka reformer som kan förväntas förbättra förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Med stigande ekonomiskt välstånd följer därför ofta ett behov av mer avancerade underlag i det politiska beslutfattandet för att ge möjlighet till förbättrade förutsättningar för ökat välstånd.

I kapitlet beskriver vi de processer och metoder som används i de nordiska länderna för att följa upp och analysera offentliga verksamheter. Först beskriver vi kortfattat resultatstyrningen, vidare diskuterar vi behovet av att mäta och följa upp produktivitetsutvecklingen i den offentliga sektorn och avslutningsvis ger vi exempel på olika typer av samhällsekonomiska analysmodeller som kan användas som underlag för politiska beslut.

Styrning och uppföljning med utgångspunkt i de politiska målen

Under de senaste decennierna har en modell för resultatstyrning utvecklats som ställer högre krav på myndigheterna att mål ska omsättas i myndigheternas verksamhet. Modellen syftar till att förbättra den ekonomiska styrningen och upprätthålla en effektiv förvaltning.³⁹ Resultatstyrningen utgör även ett underlag för resurstilldelningen i budgetprocessen. Myndigheternas uppgift är att med utgångspunkt i de politiska målen bedriva verksamhet som leder till att målen nås.

I Sverige och i många andra länder finns sedan slutet av 1980-talet en formaliserad process med resultatstyrning inom statlig verksamhet. Resultatstyrningen innebär att statsmakterna formulerar mål för verksamheterna och

³⁹ Prop.2008/09:1, del 2: 10.4.1

att information om resultatet ligger till grund för en bedömning av om verksamheten varit framgångsrik eller inte, det vill säga om målen uppnåtts eller inte. Med grund i bedömningen kan regering och riksdag fatta beslut om nya målsättningar, resurser eller kanske ändrade prioriteringar. Resultatstyrningen bygger på att ansvaret delegeras till verksamheten, kombinerat med återkoppling och analys av resultatet.

I Sverige, Danmark, Norge och Finland är ambitionen med resultatstyrningen i stora delar lika, även om processerna varierar. I länderna finns en ambition att följa verksamhetens utveckling, men utifrån ett delegerat verksamhetsansvar. Gemensamt är också tre frågor för genomförandet av resultatstyrningen:

- Har myndigheten eller verksamheten åstadkommit de prestationer och effekter som den har i uppgift att åstadkomma?
- Har prestationerna förväntad kvalitet och har myndigheten eller verksamheten framställt dem till en rimlig kostnad?
- Är myndigheten eller verksamheten rustad för att möta framtida krav och behov?

Sverige

Resultatanalys är i Sverige liksom i andra länder den sammanfattande beteckningen för att följa upp och utvärdera olika verksamheters resultat. Uppföljningen handlar om att blicka bakåt ett eller flera år för att ta tillvara erfarenheterna i den fortsatta utvecklingen av verksamheten. Tanken med att "se i backspegeln" är att kunskap om det som har inträffat och gjorts ofta är av värde för beslut som rör framtiden. En verksamhets framgång kan bedömas genom att jämföra resultaten med exempelvis:

- målen för verksamheten
- andra liknande verksamheters resultat
- tidigare års resultat.

En förutsättning för att kunna genomföra resultatanalys är att det finns god kunskap om de tänkta orsakssambanden mellan de insatta resurserna (pengar, personal, IT och så vidare), prestationerna och effekterna. Det krävs med andra ord kunskap om vad som görs i verksamheten, i vilket syfte det görs och vad som kan förväntas att verksamheten kan prestera.

Myndigheterna saknar ofta instrument för uppföljning som ger möjlighet att härleda effekter av verksamheten i relation till de uppsatta målen. För att kunna uttala sig om effekterna av verksamheten krävs att myndighetens insats kan isoleras från andra faktorer som kan vara av betydelse för resultatet. Detta kräver modeller och data som myndigheterna ofta saknar. Myndigheterna har dock möjlighet utifrån befintliga data att få en bild av och kunna uttala sig om vissa effekter av verksamheten. Problemen med att utvärdera effekter av olika typer av offentliga åtgärder har bland annat uppmärksammats av Styrtredningen.⁴⁰

Resonemanget kan illustreras med resultaten från en enkätundersökning riktad till chefer i statsförvaltningen. Där framkommer att nära 90 procent av de svarande anser att målen för verksamheten oftast är tydligt angivna. Men bara en tredjedel av de svarande anser att det är enkelt att mäta och övervaka aktiviteterna i organisationen. I samma undersökning anser knappt två tredjedelar av cheferna att de ”delvis” mäter resultat och effekter i verksamheten.⁴¹ Men även om det uppfattas att det saknas eller finns brister i data bör resultatet och effekterna av de valda insatserna ändå analyseras. Arbetet med att bedöma effekter och resultat sker också i Regeringskansliet och inom ramen för styrningen av myndigheter och verksamheter. I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att förstärka arbetet med resultatanalys, bland annat genom seminarieverksamhet, erfarenhetsutbyte och utarbetande av stödmaterial.

Under de senaste åren har regeringens styrning av myndigheterna förändrats för att ge förutsättningar för en mer resultatriktad styrning som är flexibel, dels utifrån myndigheternas verksamhet, dels utifrån regeringens styrbehov. Regeringen har också angett att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk samt att det är angeläget att styrsignalerna blir färre och tydligare.⁴² På så vis ska statsförvaltningen ges bästa möjliga förutsättningar för att förverkliga regeringens politik och att upprätthålla grundläggande värden om bland annat rättssäkerhet och effektivitet. Mot denna bakgrund har Regeringskansliet sett över hur de olika styrinstrumenten kan användas för att tillsammans ge bättre förutsättningar för en verksamhetsanpassad styrning av förvaltningsmyndigheterna.

⁴⁰ SOU 2007:75

⁴¹ Arbetsmaterial vid Statskontoret (data baserat på COCOPS-undersökningen)

⁴² Statskontoret serie Om Offentlig Sektor (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*

Danmark

I Danmark tillämpas en process som på svenska kan översättas till *mål- och resultatstyrning*.⁴³ Syftet med processen är att skapa effektiva institutioner som levererar resultat och effekter i linje med de politiska målsättningarna. För att knyta det ekonomiska utfallet närmare till uppföljningen av resultatet, har redovisningsprinciperna ändrats till utgiftsmässig redovisning. Utgiftsmässig redovisning innebär att utgifterna bokförs det år då utbetalning sker oavsett om utgiften avser ett annat kalenderår.

Det uttalade syftet med mål- och resultatstyrningen är att:

- stödja departementsledningens styrning av myndigheterna
- stödja myndighetsledningarna i den interna fördelningen av resurser och styrningen av verksamheten
- stödja departements- och myndighetsledningarna i den kontinuerliga dialogen om institutionernas mål och överordnade prioriteringar med utgångspunkt i en löpande uppföljning av resultat och effekter av institutionernas insatser.

I Danmark, liksom i många andra europeiska länder men till skillnad från Sverige, ingår de statliga myndigheterna organisatoriskt i departementsstrukturen. I Danmark talar man därför om koncernstyrning, vilket innebär en samlad styrning av verksamheter och myndigheter.

Mål- och resultatstyrningen innebär att, med utgångspunkt i regeringens övergripande mål för respektive sakområde, formulera mål för de olika verksamheterna. Utformningen sker i dialog mellan ansvarigt departement och ledningen för myndigheten. Departementen beslutar om innehållet i resultatstyrningen som omfattar riktlinjer samt tidsplaner för processer, rapportering och uppföljning. I vilken utsträckning målen är konkreta eller formulerade i kvantitativa termer är beroende av ambition och vilka möjligheter som finns. I Danmark finns en uttalad strävan att fokusera på effekter av verksamheten i styrningen av myndigheter.

Den effektorienterade styrningen kan användas på tre nivåer:

- styrningen av en insats
- styrning av en myndighet
- styrning inom ett ministerområde eller mellan ministerområden.

⁴³ *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern till institution*, Finansministeriet, Februar 2010

I arbetet ingår att utforma så kallade resultatkontrakt. I kontrakten regleras resultatkraven för verksamheten. Enligt Finansministeriet i Danmark bör målen uttrycka den inverkan som myndigheten strävar efter att uppnå med verksamheten. Vidare bör kraven vara tidssatta och uppföljningsbara i förhållande till den faktiska utvecklingen. Kontrakten kan spänna över flera år. Myndigheten utarbetar förslag till kontrakten som sedan diskuteras med departementsledningen.

Målen i kontrakten uttrycker vad myndigheten ser som eftersträvansvärt och de bör när det är möjligt även uttrycka de effekter som verksamheten ska uppnå. Målen kan spänna över flera år. När målen formuleras, kommer man också överens om hur resultatet ska följas upp och bedömas. Ett minimikrav enligt Finansministeriet i Danmark är att det ska vara möjligt att genomföra en årlig uppföljning. När det är möjligt, pekas även relevanta indikatorer ut för uppföljning av de mål som ställs upp. I de årliga redovisningarna och i budgetredogörelserna som Finansministeriet redovisar, redovisas utfallet för respektive indikator.⁴⁴

Danmarks Økonomistyreelse har utarbetat en skrift som stöd till myndigheterna i arbetet med resultatstyrningen.⁴⁵ Skriften redogör för grundläggande begrepp som effekter, kvalitet, resultatindikatorer med mera. I skriften argumenteras även för att om man ska kunna styra verksamheterna på ett relevant sätt, måste man känna till vilken inverkan myndighetens verksamheter har.

Eftersom olika verksamheter har vitt skilda förutsättningar att mäta effekterna och målformuleringarna, innehåller skriften inte några krav på hur effekterna ska mätas. Skriften ska därför ses som en tankeram för hur man kan analysera effekterna av olika insatser.

Norge

Utgångspunkten för resultatstyrningen i Norge är att respektive departement beslutar om mål, medel och krav på återrapportering för myndigheterna, med utgångspunkt i de ramar som Stortinget slagit fast för verksamheten. I Norge gör man inte någon samlad redovisning av verksamhetens utfall (likt statens årsredovisning i Sverige). Detta redovisas i stället i regeringens årliga budgetproposition.

⁴⁴ Statskontoret (2011), *Kartläggning av den förvaltningspolitiska uppföljningen i Danmark, Finland, Kanada samt Norge*, Dnr 2010/128-5, 2010/127-5

⁴⁵ Ramme for Case-samlingen – inspiration til effekt, Økonomistyrelsen, september 2010

Under 2000-talet har den finansiella styrningen samt mål- och resultatstyrningen reformerats.⁴⁶ Arbetet har varit inriktat mot att:

- förbättra styrningen i fråga om internkontroll och riskanalyser
- utveckla och förbättra användningen av externa utvärderingar och samhällsekonomiska analyser
- förbättra resultatinformationen för statlig verksamhet och få bättre underlag om kvalitet och effektivitet
- peka på möjligheterna att förnya och utveckla statlig verksamhet
- stärka en resultatkultur och eftersträva en realistisk ambitionsnivå i fråga om målstyrningen.

Fokus för utvecklingen har legat på i vilken utsträckning man använder data om produktivitet i styrningen av de statliga verksamheterna. En undersökning från 2011 visar att merparten av de norska myndigheterna använder information om produktivitet för styrningen av de statliga myndigheterna.⁴⁷

Enligt OECD har man i Norge liksom i många andra länder haft svårt att identifiera meningsfulla mål och därigenom få fram relevant resultatinformation.⁴⁸ I en nyligen publicerad OECD-rapport förordas ett omfattande program för att förbättra regeringens mål- och resultatstyrning. Programmet omfattar bland annat förändrad styrning från regeringskansliet, förändringar i statens budgetprocess och åtgärder för förbättrad uppföljning och utvärdering.⁴⁹

Finland

Finland har i likhet med de övriga nordiska länderna förändrat och utvecklat sin process för resultatstyrning under de senaste två decennierna. Under mitten av 1990-talet genomfördes en reform mot ökad prestationsstyrning. Reformen genomfördes bland annat mot bakgrund av den kraftiga ekonomiska nedgång som drabbade Finland i början av 1990-talet. Reformen syftade till att skapa bättre förutsättningar för att förbättra kvaliteten och ge

⁴⁶ Statskontoret (2011), *Kartläggning av den förvaltningspolitiska uppföljningen i Danmark, Finland, Kanada samt Norge*, Dnr 2010/128-5, 2010/127-5

⁴⁷ Direktoratet for økonomistyrning (2011), *Bruk av informasjon om produktivitet i styrningen av statlige virksomheter – en kartlegging*, rapport 3/2011

⁴⁸ Anderson, A. och Curristine, T. och O. Merk (2006), *Budgeting in Norway*, OECD journal on budgeting, Volume 6 – No 1

⁴⁹ OECD (2013), *Value for Money in Government*, Norway 2013

ökade möjligheter till verksamhetsutveckling. Ett led i reformen var att se över utgifterna och att införa ett finanspolitiskt ramverk med utgiftsramar.

Kärnan i reformen var att samla myndigheternas olika anslag i ett enda förvaltningsanslag. Syftet med detta var att ge myndigheterna ökade möjligheter att bedriva verksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. I samband med reformen infördes också en ordning med särskilda resultatkontrakt mellan departement och myndigheter, för att skapa förutsättningar för ansvarsutkrävande och åskådliggöra hur regeringens mål omsätts i praktiken.⁵⁰ Resultatkontrakten är överenskommelser och är inte juridiskt bindande.

År 2004 reformerades resultatstyrningen och i samband med detta skärptes kraven på produktivitetens utveckling i den offentliga sektorn och en ny budgetlag infördes. Genom den nya budgetlagen förstärktes prestationsstyrningen och samtidigt förbättrades möjligheterna till utvärdering. I samband med detta reformerades även statens bokslutsberättelse och rutinerna för redovisning och kontroll. Man preciserade även resultatbegreppet och gjorde en åtskillnad mellan samhällliga effekter (outcome) och prestationer kopplade till en myndighets verksamhet (output). Avsikten med detta var att ta fram mål och indikatorer enligt en hierarki och relatera utfallet av resultaten till omprioriteringar och målformuleringar.

Ett led i reformen var att intensifiera arbetet med att följa upp produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor. Produktivitetsprogrammet som instiftades som ett led i reformen syftade till att minska antalet statligt anställda (bland annat genom att införa mer självbetjäning av offentliga tjänster och genom att effektivisera verksamheterna med hjälp av IT). Varje departement ska inom ramen för den ekonomiska styrningen och resultatstyrningen även ta fram mått på produktivitet. År 2011 bytte Produktivitetsprogrammet namn till Effektivitets- och resultatprogrammet. I samband med namnbytet skiftades fokus från produktivitet till effektivitet. Ett centralt inslag i programmet är att utveckla metoder och mätverktyg för att kunna följa utvecklingen.

Uppföljning med fokus på produktivitetens utveckling

Produktivitet i offentlig verksamhet är ett mått på hur pass effektivt resurserna används för att tillhandahålla olika offentliga tjänster. En samlad bedömning av offentliga verksamheters utveckling bör därför innefatta upp-

⁵⁰ Resultatkontrakten förhandlas fram under våren och offentliggörs i samband med att regeringen lägger fram sin budget i början av varje höst.

följning och mätning av produktivitetens utvecklingen i jämförelse med andra sektorer. Statskontoret fick 2010 ett regeringsuppdrag att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling. Som en del i uppdraget ingick att genom ett utvecklingsarbete kartlägga pågående arbete och analysera förutsättningarna för en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet i den offentliga sektorn. Statskontoret hade också i uppdrag att lämna förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning kan uppnås.⁵¹

Inom projektet genomfördes ett utvecklingsarbete där möjligheterna att utveckla nationalräkenskaperna för att bättre kunna överblicka den offentliga sektorns produktion utforskades. Metoder från Finland respektive Storbritannien studerades särskilt i syfte att se om de svenska nationalräkenskaperna kan utvecklas för att ta fram samlade och jämförbara mått på främst produktiviteten inom offentlig sektor.

Storbritanniens centrala statistikmyndighet bedriver ett omfattande metodutvecklingsarbete vad gäller kvalitetsjustering av volymmått för offentliga verksamheter. Deras metoder används i dag för att ta fram produktivetsmått för den offentliga sektorn i Storbritannien.

Enligt Statskontoret finns det förutsättningar för att nå en samlad och systematisk uppföljning av den offentliga sektorn inom ramen för ett långsiktigt utvecklingsarbete av nationalräkenskaperna. Man når detta genom att ta fram aggregerade mått på produktivitet med hjälp av kvalitetsjusterade volymmått och mått på matchande resursinsatser. Statskontoret föreslog att regeringen bör ge SCB i uppdrag att utveckla och förbättra volymmåtten för individuella tjänster i syfte att kunna följa utvecklingen av produktivitet. Statskontoret föreslog också att en särskild nämnd inrättas vid SCB med uppdraget att följa SCB:s utvecklingsarbete inom området. Arbetet med att utveckla volymmåtten som del i uppföljningen av offentlig verksamhet har fortsatt aktualitet.

Samhällsekonomiska analysmodeller – ett redskap för politiska beslut

Det är ofta svårt att ge svar på vilka direkta effekter som genomförda politiska insatser resulterar i. Därför är det viktigt att sträva efter att utveckla metoder och verktyg som kan ge svar på vad man faktiskt åstadkommer. I många fall saknas relevanta data som ger möjlighet att undersöka effekter.

⁵¹ Statskontoret (2011), *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Delrapport i Uppdrag att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn (2011:13)

Det innebär att det inte heller går att utveckla modeller som kan ge svar på vad en viss verksamhet eller särskild åtgärd resulterar i.

Ett typexempel på problemet med att avgöra vad en given offentlig verksamhet bidrar med är en myndighet som har som mål för sin verksamhet att minska arbetslösheten och som därför har olika typer av arbetsmarknadspolitiska program till sitt förfogande. Om arbetslösheten minskar från år "X" till år "Y" kan det ha många orsaker. Det kan exempelvis handla om förändringar i konjunkturutveckling, demografisk utveckling, strukturomvandling och lönebildning. Insatser inom det arbetsmarknadspolitiska området syftar till att öka anställningsbarheten och ska därför förhoppningsvis minska arbetslösheten.

Ett sätt att få en uppfattning om den samlade nyttan med en satsning eller en insats är att göra en samhällsekonomisk analys eller kalkyl. Utgångspunkten för denna typ av modeller är att man då värderar alla de förväntade samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna över tid för att sedan beräkna den samhällsekonomiska nettovinsten av olika insatser eller projekt. Samhällsekonomiska kalkyler görs ofta som en del i arbetet inför att prioritera mellan olika insatser men kan också ingå som del i ett utvärderingsarbete.

Det behövs forskning för att utveckla modellerna

Inom vissa samhällsområden bedrivs forskning för att analysera och kvantifiera effekter som olika typer av offentliga åtgärder ger upphov till. Ibland bedrivs forskningen också för att undersöka i vilken utsträckning ett offentligt åtagande bidrar till den politiska målsättning som motiverar åtgärden.

Sådan forskning används bland annat för att försöka förstå hur tilltänkta och beslutade åtgärder kan tänkas påverka ekonomin och andra effekter som är av intresse att belysa. Ett exempel på ett sådant forskningsområde är arbetsmarknaden och hur olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sociala avgifter kan påverka arbetslöshet och sysselsättning. Två exempel på sådan forskning i Sverige är studierna vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk (IFAU) om arbetslöshetsersättnings effekter på arbetslöshet⁵² och om arbetsmarknadspolitiska åtgärders inverkan på sannolikheten för arbetslösa att få arbete.⁵³

⁵² Fredriksson och Söderström (2008), *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question*, IFAU, Working paper 2008:15

⁵³ Fredriksson och Johansson (2003), *Employment, mobility, and active labor market programs*, IFAU, Working paper 2003:3

Ett annat område där denna typ av kalkyler används är för att beräkna inkomstskatternas inverkan på arbetsutbudet, där den empiriska forskningen har tagit fram modeller för att på förhand uppskatta hur tilltänkta politiska åtgärders effekter ska utvecklas. Ett exempel på detta är hur arbetsutbudet kan påverkas av olika typer av inkomstskatter. I Sverige har resultatet av sådan forskning gjort det möjligt att uppskatta hur jobbskatteavdraget påverkar arbetskraftsutbudet i Sverige.⁵⁴

Ett exempel på en modell för att bedöma effekter på offentliga finanser av olika åtgärder på skatte- och socialförsäkringsområdet är Lovmodellen i Danmarks ekonomiministerium.⁵⁵ De ekonomiskt inriktade beslutsunderlagen har genom forskning och teknisk utveckling kommit att bli mycket avancerade inom vissa områden. Det gäller i stor utsträckning inom infrastrukturområdet, skatteområdet och för olika typer av sociala ersättnings-system.

En förutsättning för att utveckla modeller utifrån avancerad metodologi för att på förhand uppskatta olika effekter av offentliga åtgärder, är att det finns en god teoretisk grund att stå på. Vidare krävs betydande ekonomiska resurser och omfattande tillgång till data. Det finns därför anledning för staten att prioritera sådana områden, som kan förväntas ha särskilt stor inverkan i ekonomin.

Infrastruktur och transportsystem – modeller för att värdera infrastruktursatsningar

Ett område, där det är vanligt förekommande att använda samhällsekonomiska analyser som underlag för beslut, är inom infrastrukturområdet. I Sverige och i andra länder finns modeller för att uppskatta de samhällsekonomiska vinsterna (eller förlusterna) av att olika infrastrukturprojekt.

En svårighet med samhällsekonomiska kalkyler är att värdera de variabler som ingår i modellen. I analyser av infrastrukturinvesteringar är underlagen ofta baserade på långsiktiga antaganden om den framtida utvecklingen i stort. Ett antagande som kan vålla problem i analysen är till exempel underlagen om befolkningsutveckling. När de samhällsekonomiska intäkterna ska värderas i ett infrastrukturprojekt är tidsvinster för befolkningen en nyckelvariabel. Lönsamheten av infrastrukturinvesteringar påverkas därför starkt

⁵⁴ Det finns en stor forskningslitteratur på området inom bl.a. OECD. Rörande svenska förhållanden kan nämnas studien av Klevmarken, A. m fl. (1995), *Labor Supply Responses to Swedish Tax Reforms 1985–1992*, Tax reform evaluation report 11, Ekonomiska rådet

⁵⁵ En liknande simuleringsmodell (FASIT) finns etablerad i det svenska regeringskansliet och i Sveriges riksdag.

av befolkningsutvecklingen. Den beräknade lönsamheten av olika infrastrukturprojekt kan därför ge mycket olika resultat beroende på vilka antaganden man gör rörande befolkningsutvecklingen i olika regioner.

Regeringen har i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* uttalat att under den närmaste framtiden kommer beslut att fattas av regeringen enligt den så kallade fyrstegsprincipen.⁵⁶ Fyrstegsprincipen innebär att möjliga förbättringar i transportsystemet ska prövas stegvis och avse åtgärder:

1. för att styra efterfrågan
2. för att underhålla och optimera befintlig infrastruktur
3. för att trimma och på så sätt förbättra infrastrukturen
4. för att investera i ny infrastruktur.

Planering för utveckling av transportsystemet enligt fyrstegsprincipen förväntas bidra till att säkra kostnadseffektiva lösningar som beaktar alla trafikslag och färdmedel och typer av åtgärder. Enligt Statskontorets bedömning bör fyrstegsprincipen medföra att olika typer av kunskapsunderlag får större betydelse i beslutsprocessen eftersom regeringen följer upp verksamheten på ett mer rigoröst sätt.

Regeringen påpekar i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) att när det gäller flera delar av transportsystemet, i synnerhet i de större stadsregionerna, har sambanden mellan transportsystemets olika delar kommit att bli alltmer komplexa. De åtgärder som vidtas i dessa regioner behöver därför sättas i ett sammanhang. Det kräver strategiska åtgärder och alla steg i fyrstegsprincipen kan behövas för att hantera ett trafikproblem eller ett transportbehov.

Regeringen konstaterar att det finns ett stort behov av fortsatt kunskapsutveckling när det gäller analyser av transportsektorn ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Tillgången på teoretiska analysmetoder och principer är god, såväl när det gäller ekonomiska analyser och statistik. Däremot saknas det ofta underlagsmaterial i form av ekonomiska grunddata men också tillförlitliga skattningar av olika ekonomiska värden och nyttoeffekter, till exempel för bostadsförsörjningen, som kan uppkomma till följd av investeringar i transportinfrastruktur. Väg- och järnvägstransporter är generellt sett

⁵⁶ prop. 2012/13:25

mer utforskade än övriga trafikslag med undantag av busstrafik och lätt lastbilstrafik där det finns vissa kunskapsbrister. Inom dessa områden tas det nu fram underlag för att kunna beräkna marginalkostnader för olyckor, buller och slitage på infrastruktur.

Modeller för analys av effekter inom skatteområdet och socialförsäkringar

Modellerna för att beräkna effekter av olika typer skatter har genom bland annat datautvecklingen kommit att bli alltmer avancerade. Tillgången till – och möjligheten att bearbeta – stora individdatamaterial gör det möjligt att till exempel beräkna vilken betydelse förändringar i inkomstskatten har på arbetsbudet för enskilda personer. Att modellerna fungerar bättre på individnivå gör också att effekterna för de offentliga finanserna kan uppskattas på ett bättre sätt. Denna typ av modeller används av regeringskanslierna i bland annat Sverige, Danmark, Holland och Storbritannien. En liknande utveckling har skett inom stora delar av socialförsäkringsområdet, där det numera finns omfattande analysmöjligheter. Tillgången på individdata har medfört att det numera ofta finns möjlighet att till exempel uppskatta effekterna av olika typer åtgärder inom arbetsmarknadsområdet.

Modeller för analys av miljöinriktade åtgärder

Efterfrågan på och behovet av miljöekonomiska analyser har ökat i takt med att miljöfrågorna prioriteras allt högre i Sverige och i andra länder. Det gäller bland annat klimatpolitiken där det finns behov av att analysera olika typer av styrmedels inverkan på ekonomin. I Sverige har en avdelning inom Konjunkturinstitutet inrättats som bland annat analyserar ekonomiska effekter av olika typer av miljöpolitiska åtgärder.

Det varierar hur långt olika länder har kommit i det systematiska arbetet med att utveckla ekonomiska modeller för analys av miljöinriktade åtgärder. I USA har ett forskningsinstitut, National Center for Environmental Economics, utarbetat riktlinjer för hur ekonomiska analyser av miljöinriktade åtgärder kan bedrivas.⁵⁷ Enligt dessa riktlinjer ska de ekonomiska analyserna spegla alla betydande samhällekonomiska kostnader och intäkter som uppstår när man inför en viss typ av miljöåtgärd. Riktlinjerna är inte bindande men riktar sig bland annat till politiska beslutsfattare och personer som undervisar om cost–benefit-analyser och miljöekonomi.

Som vi nämnde tidigare pekar regeringen på att det finns behov av ytterligare kunskap om trafikslagens olika effekter på miljö och hälsa och att det

⁵⁷ National Center for Environmental Economics, <http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/webpages/Guidelines.html>

behövs mer kunskap om hur stora samhällskostnaderna är för transportsystemets påverkan på människors hälsa.

Slutsatser

- Om syftet med mål- och resultatstyrningen i Sverige liksom i de andra nordiska länderna ska uppfyllas behöver modellen kompletteras med mer sofistikerade uppföljningsinstrument för att kunna mäta effekterna av olika insatser.
- En utveckling av volymmått för individuella offentliga tjänster bidrar till bättre produktivetsmätningar av offentlig verksamhet.
- Enligt Statskontorets bedömning finns det skäl för att understödja en utveckling som underlättar, stimulerar och förenklar arbetet med att ta fram kunskapsunderlag och analysmodeller som beslutsunderlag. På detta sätt kan de nödvändiga avvägningarna i den politiska beslutsprocessen underlättas.
- När tillgången på data är gynnsam kan analysmodeller utvecklas för att på förhand uppskatta effekter av olika typer av offentliga åtgärder som kan användas i den politiska beslutsprocessen. Det kan gälla såväl ekonomiska effekter som andra typer av effekter.

6 Bilden av världens öppnaste land?

I ett internationellt perspektiv utmärks Sverige av öppenhet och stora möjligheter till insyn i offentlig verksamhet.⁵⁸ En av de grundläggande principerna i Sverige är till exempel allmänhetens rätt att ta del av offentliga handlingar utan att ange något särskilt skäl för detta.

Även om Sverige vanligen beskrivs som ett öppet land förekommer det en debatt om behovet av att säkerställa denna öppenhet. Exempelvis har journalister fört fram kritik mot myndigheternas arbete med att lämna ut allmänna handlingar. I den allmänna debatten har det också pekats på hur Sveriges medlemskap i EU påverkat sekretessbestämmelser och meddelarfrihet på ett sådant sätt att det kan ses som ett potentiellt problem för möjligheten att begära ut handlingar från myndigheter. En annan omständighet som har betydelse för bilden av öppenhet i offentlig sektor är att andelen privata utförare inom välfärdssektorn succesivt har ökat. Eftersom den rättsliga regleringen av öppenhetsprinciper inte gäller för privata företag reser det frågor om hur detta kan säkerställas. Det finns således en aktiv diskussion och ett tryck på myndigheterna att leva upp till kraven på öppenhet.

I följande kapitel kommer frågan om öppenhet i svensk offentlig verksamhet att diskuteras utifrån flera perspektiv. Det första perspektivet handlar om transparens och vilka principer som råder för tillgängliggörande av olika handlingar. Det andra perspektivet handlar om hur öppen redovisningen är av politikerns och högre tjänstemäns privata intressen. Det tredje perspektivet berör frågan om möjlighet till insyn i finansieringen av politiska partier. Det avslutande avsnittet i kapitlet fokuserar på det ökade antalet privata utförare av offentliga tjänster.

Hur görs offentlig information tillgänglig?

Öppenhet handlar i grunden om möjligheten att få ta del av och dela information. Ur ett rätts säkerhetsperspektiv är det nödvändigt att det finns regler eller rutiner som gör hanteringen av den offentliga informationen förutsägbar. I vissa länder finns det regler som innebär att information omedelbart ska göras tillgänglig, utan att en särskild bedömning görs. Enligt OECD kan

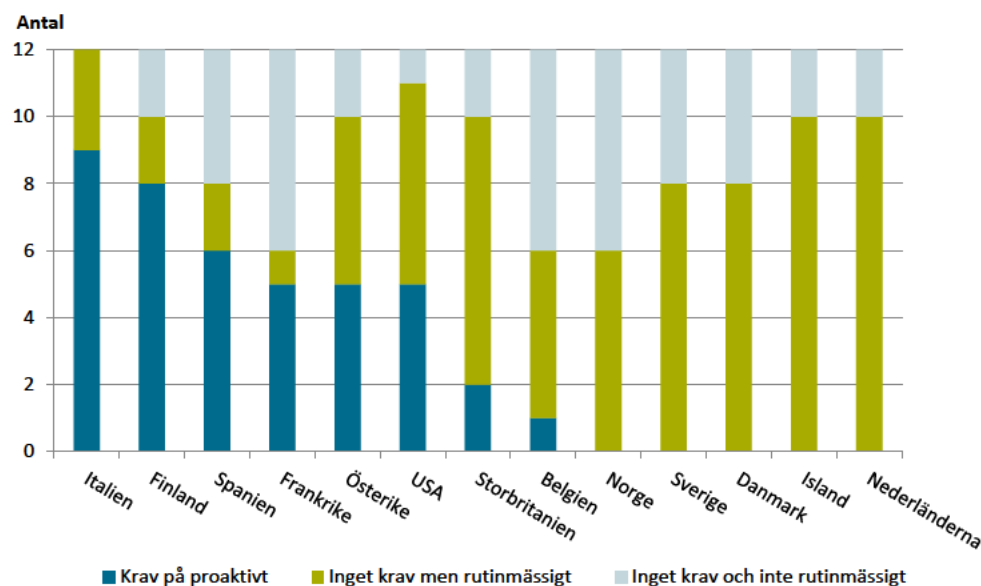
⁵⁸ Statskontoret (2011) *Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011*

ett sådant proaktivt arbete minska arbetsbördan och det administrativa arbetet som krävs för att göra information tillgänglig. I många andra länder är traditionen den omvända – allt är sekretessbelagt tills det måste göras offentligt.

OECD har sammanställt hur olika länder arbetar med att göra information tillgänglig. Redovisningen är indelad efter att länder antingen har krav på att information ska göras tillgänglig proaktivt, att information offentliggörs efter bedömning eller att regler om hur och när information kan offentliggöras saknas. Undersökningen har genomförts i 32 länder och har omfattat en rad olika typer av dokument och information. Varje land har bedömts på tolv punkter.

I diagram 6.1 redovisas resultaten för ett urval länder som ingått i OECD:s undersökning. I diagrammet redovisas hur många områden i respektive land där information görs tillgänglig proaktivt (utan att det efterfrågas) eller om sådana krav saknas men ändå görs tillgänglig rutinmässigt alternativt att informationen inte alls görs tillgänglig.⁵⁹ Undersökningen är en mätning av kraven på vad som ska läggas ut, inte en mätning av hur mycket information som offentliggörs. Av framställningstekniska skäl redovisas inte alla länder, men spridningen visar på de skillnader som finns mellan OECD-länderna.

Diagram 6.1 Proaktivt tillgängliggörande av olika typer (12 områden) av information (antal områden).



Källa: OECD, *Government at a Glance 2013*.

⁵⁹ I OECD:s rapport *Government at a Glance 2013* har 12 olika områden undersökts.

Som framgår av diagrammet har flera av OECD-länderna inslag av reglering när det gäller proaktivt tillgängliggörande av information. Italien, Spanien, Österrike och Belgien har till exempel sådan reglering. Sverige tillsammans med Norge, Danmark, Island och Nederländerna använder sig inte alls av proaktivt tillgängliggörande. I Sverige tillämpas principen att beslut om utlämning prövas i varje enskilt fall.

Om vi jämför hur det ser ut i de nordiska länderna skiljer Finland ut sig genom att till viss del lagreglera detta tillgängliggörande. Finland har dock en ny lagstiftning på området som innebär en ambitionshöjning bland annat när det gäller tillgängliggörandet av information och allmänhetens insyn.

Den svenska och delvis nordiska traditionen i denna fråga är att offentlighetsprincipen är grundsatsen på vilken öppenhet och insyn i det offentliga garanteras. Principen syftar till att garantera rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen genom folkstyret. Det finns dock vissa undantag som begränsar denna princip. En handling är allmän och offentligt tillgänglig så länge den inte är hemlig som en följd av bestämmelser om sekretess. Denna begränsning syftar till att skydda båda allmänna och privata intressen. Det här innebär att en svensk utgångspunkt är att allt ska vara offentligt om det inte finns särskilda skäl för att sekretessbelägga informationen. Integritet och oberoende är viktigt för allmänhetens förtroende för förvaltningen.

Opartiskhet krävs för att undvika intressekonflikter i offentlig sektor

Allmänhetens förtroende för politiker och förvaltning är av stor betydelse för det politiska systemets legitimitet. En grundläggande princip för att allmänheten ska kunna känna förtroende för förvaltningen är att alla behandlas lika. De universella principerna om allas likhet inför lagen behandlas i regeringsformen. Av 1 kap. 9 § framgår det att förvaltningen och andra som utför offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet”.

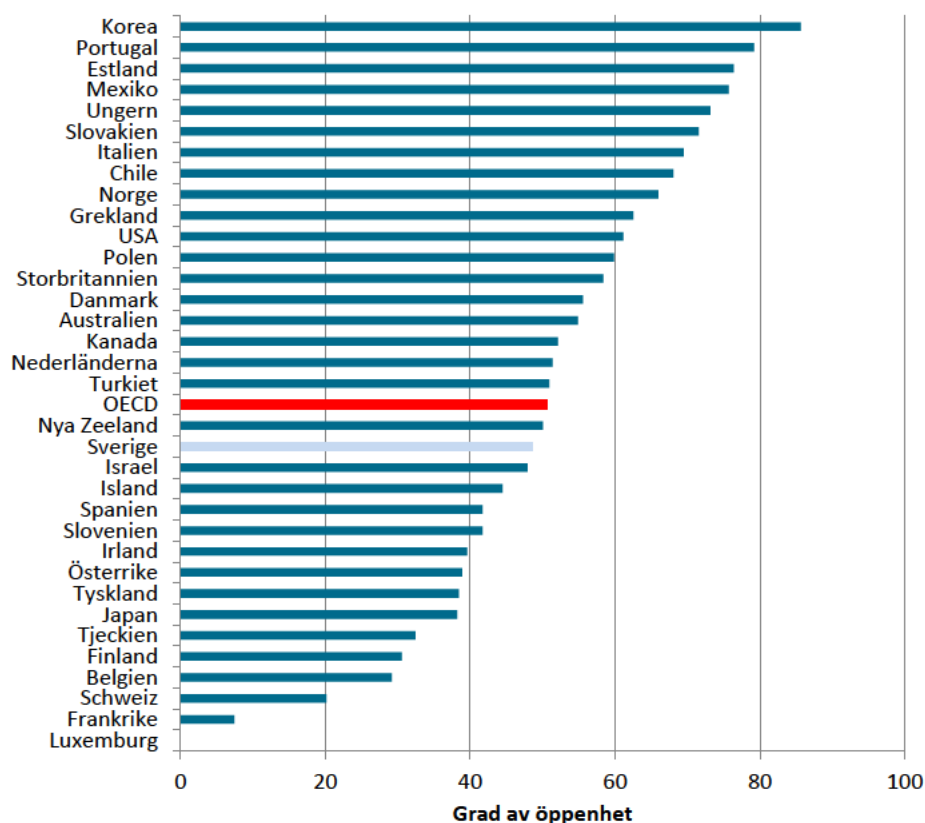
Tjänstemän förväntas därmed fatta beslut oberoende av särskilda intressen eller lojaliteter. Om det finns intressekonflikter, finns det också risk för att dessa påverkar vilka beslut som fattas och därmed påverkar myndighetsutövningen. Om en tjänsteman utnyttjar sin ställning för att favorisera sig själv eller någon annan gör denne som makthavare avsteg från principen om opartiskhet. Det är då frågan om ett illegitimt maktmissbruk som kan beskrivas i termer av korruption.

Det bedrivs ett omfattande arbete i många länder för att motverka intressekonflikter och korruption. Inom OECD bedrivs arbetet på många olika sätt. Ett exempel är att öppet redovisa information om högre tjänstemäns person-

liga tillgångar, skulder, inkomster och inkomstkällor, betalda och obetalda sidouppdrag, gåvor och tidigare anställningar.

Genom undersökningen *Managing Conflict of Interest* undersöker OECD bland annat vilka regler som medlemsländerna har för att ha kontroll på folkvalda och högre tjänstemäns intressen och sidouppdrag. Ett lands nivå (se diagram 6.2) speglar graden av öppen redovisning av sådana intressen. Ett högt värde (max 100) motsvarar en högre grad av öppenhet än mindre värden. Av diagrammet kan vi konstatera att Sverige ligger under OECD-snittet. Danmark och Norge har högre värden än Sverige medan Finland och Island har lägre.

Diagram 6.2 Graden av öppen redovisning av höga beslutsfattares privata intressen i respektive land



Källa: OECD, *Government at a Glance 2013*.

När det gäller öppen redovisning av denna information så finns det en viss variation. Enligt OECD:s undersökning har 25 av medlemsländerna som besvarat undersökningen fasta rutiner för att redovisa högre tjänstemäns bisysslor. Sverige är ett av dessa länder. I 19 av länderna görs också en granskning så att redovisningen innehåller nödvändig information. Enligt

OECD är Sverige ett av dessa länder. Däremot är det inte lika vanligt att den lämnade informationen granskas av internrevisionen. Detta görs i mindre än hälften av länderna. Några länder gör sådan revision i samtliga fall, andra gör det bara i somliga fall. Sverige tillhör den sista gruppen.

OECD har också undersökt om kraven på att offentliggöra information skiljer sig åt mellan länderna när det gäller vilka krav som ställs på politiker, höga chefer, åklagare och domare. I undersökningen konstaterar OECD att kravnivån på offentliggörande av information om tillgångar är högst i de lagstiftande delarna av förvaltningarna. I Sverige regleras frågor om jäv- och intressekonflikter genom ett allmänt regelverk som omfattar alla offentligt anställda och principen är att bisysslor inte får konkurrera, skada förtroendet eller hindra individen från att utföra sitt ordinarie arbete.⁶⁰ Därutöver finns särskilda regler för vissa grupper där förtroendet annars kan skadas. OECD:s samlade bedömning är att Sverige har en svag reglering av frågor som rör intressekonflikter.

Under senare år har man allt mer frekvent diskuterat frågan om de intressekonflikter som kan uppstå när tjänstemäns och politikers privata intressen får inflytande över deras beslutsfattande eller tjänsteutövande.⁶¹ Diskussionen har också rört frågor om att Sverige saknar reglering för personer som arbetat i staten men som exempelvis väljer att gå vidare till det privata näringslivet, så kallade karantänsregler. Sverige saknar också bestämmelser som reglerar lobbying och möjligheten för vissa grupper av tjänstemän att gå mellan uppdrag inom den offentliga och den privata sektorn. Det senare är något som Europarådet har kritiserat Sverige för.

Många länder har regelverk som reglerar en persons möjlighet att ta anställning i privat sektor efter att denne har haft vissa typer av anställningar inom offentlig verksamhet.⁶² I Sverige har det inte funnit en samlad hållning i frågan. I enstaka fall finns det tydliga regler medan det i andra fall inte finns någon reglering alls. Det saknas ett samlat grepp i dessa frågor.⁶³

⁶⁰ Jävsreglerna regleras i Förvaltningslag (1986:223) och Lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁶¹ Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012:1) *Svängdörrar i staten*. En ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida. I rapporten diskuteras konsekvenser av intressekonflikter.

⁶² OECD (2010) *Post-Public Employment: Good Practices for preventing conflict of interest*. I Sverige har Riksbanken regler som innebär att ledamöter som avslutar sin tjänst kan försättas i karantän i upp till ett år.

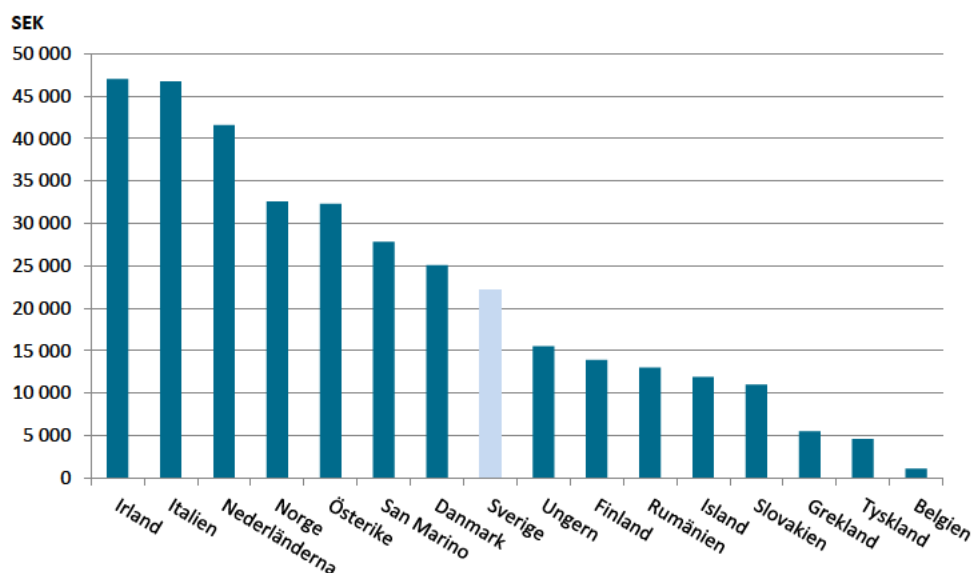
⁶³ Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012:1) *Svängdörrar i staten*. En ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida

Ökad insyn i partiernas bidrag

En annan aspekt av öppenhet som diskuteras frekvent i Sverige är allmänhetens insyn i partiernas finansiering. Internationellt sett finns det en utbredd uppfattning att allmänhetens insyn i de privata bidragen till partierna är viktigt för att minska utrymmet för ekonomiskt starka bidragsgivare att påverka politiken i en önskvärd riktning alternativt enskilda politiska beslut. Europarådet rekommenderar länder att en sådan insyn ska kunna garanteras. De utvärderar också löpande medlemsländernas efterlevnad av rekommendationerna.

I Europa skiljer sig länderna åt när det gäller lagstiftning om privata bidrag till politiska partier. En trend är att allt fler länder väljer att följa Europarådets rekommendationer. Ett utvecklingsdrag är att länder där insyn och öppenhet tidigare har baserats på frivilliga överenskommelser, under senare år har stiftat lagar som ersatt dessa. I dag har 16 av Europas länder (35 procent) en lagstiftning som kräver att bidrag och bidragsgivare registreras och görs offentliga för allmänheten. Nästan hälften av alla länder har en lagstiftning som innebär att bidrag som överstiger en viss summa ska registreras och göras offentliga. Cirka 15 procent har ingen sådan lag alls. Det finns också en stor variation i Europa när det gäller gränsen för redovisnings-skyldighet av bidrag till partierna. I Belgien är summan lägst medan den är högst i Irland och Italien. Sverige placerar sig någonstans i mitten.

Diagram 6.3 Beloppsgränser för krav på att redovisa bidrag till partier (kronor)



Kommentar: Observera att samtliga belopp har räknats om från respektive valuta till svenska kronor.

Källa: IDEA 2013.

Ett annat problem är anonyma bidrag till partierna. Problemet med dessa är att det inte går att vara helt säker på att avsändaren är okänd för mottagaren. Nödvändig information kan kommuniceras på olika sätt och därigenom göra mottagaren medveten om bidragets avsändare. Det innebär att bidrag som framstår som anonyma i realiteten inte alls är det. Detta skapar utrymme för möjligheter till påverkan även om bidragen utåt sett ser anonyma ut.

I Europa har 27 av 44 länder (61 procent) som har en lag som helt förbjuder anonyma bidrag. I åtta länder (18 procent) är anonyma bidrag över ett specificerat belopp förbjudna. Dessa specificerade belopp varierar kraftigt. I nio länder (20 procent) finns det ingen lag som förbjuder anonyma bidrag till politiska partier.

I tabell 6.1 redovisas regler för anonyma bidrag till de politiska partierna i ett urval av länder. Där framgår att det att vissa länder har ett formellt förbud medan andra saknar det helt. Några länder har inget förbud men kräver öppen redovisning över vissa belopp.

Tabell 6.1 Förekomst av reglering av anonyma bidrag till politiska partier och öppen redovisning av bidragsgivare

Land	Förbud mot anonyma bidrag
Finland	Ja
Island	Ja
Norge	Ja
Danmark	Nej
Sverige	Nej
Nederländerna	Nej
Storbritannien	Ja, för bidrag över £ 500
Tyskland	Ja, för bidrag över € 500

Källa: IDEA 2013 Political Finance Database

Som nämnts tidigare finns det en trend bland de europeiska länderna som innebär att rättsregler ersätter frivilliga överenskommelser om insyn i privata bidrag till partierna. Även i Sverige finns en sådan överenskommelse. Nackdelen med en sådan är att den inte ställer formella krav på efterlevnad. Av riksdagens åtta partier ingår sju i överenskommelsen. Överenskommelsen garanterar inte heller insyn i alla privata partibidrag. Ett annat problem är att det är svårt att knyta myndighetsuppgifter såsom registrering och tillsyn till en överenskommelse mellan riksdagspartierna.

Ett första steg mot en rättslig reglering av privata bidrag till partier tog Justitiedepartementet 2013 genom skrivelsen *Allmänhetens insyn i partiers*

och valkandidaters finansiering.⁶⁴ Efter remissbehandling har regeringen lämnat en proposition till riksdagen om *Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering, till riksdagen*.⁶⁵ Propositionen innehåller bland annat ett förslag om att för alla bidrag med ett värde över ett halvt prisbasbelopp (cirka 22 000 kronor) ska det vara möjligt att redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek. I propositionen finns det dock inget förslag som innebär att anonyma bidrag ska förbjudas.

I februari 2014 lämnade Konstitutionsutskottet ett betänkande gällande ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.⁶⁶ Detta innehåller dels regeringens proposition men också tre följdmotioner. En av dessa motioner handlar om ett förbud mot anonyma bidrag. Mot bakgrund av det förslaget föreslår utskottet att riksdagen antar ändringar i *lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier* med innebörden att stöd enligt den lagen enbart utgår till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag. Den 5 mars fattade riksdagen beslut i denna fråga och från och med den första april gäller de nya lagförslagen.

Påverkar ett ökat antal privata utförare öppenheten?

Sverige har längre beskrivits som ett öppet land där offentlighetsprincipen säkrar medborgarnas möjlighet till insyn i offentliga myndigheters förhållanden. Denna öppenhet är viktig för att det ska vara möjligt att utkräva ansvar. Insynen ger också möjligheter till kontroll och granskning av såväl myndigheter och media som medborgare.

En annan viktig del av öppenheten är meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger anställda rätten att i viss utsträckning lämna ut information om exempelvis missförhållanden på arbetsplatsen till bland annat media. Uppgiftslämnaren har också rätt till anonymitet och det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat information. Förbudet mot att efterforska och att vidta repressalier gäller dock endast det allmänna. Anställda i privat sektor omfattas inte av samma skydd som anställda i offentlig sektor. Om ett sådant skydd saknas finns det en risk för att anställda avstår från att agera visselblåsare och varna om fel och brister som annars hade blivit kända.

I takt med att andelen privata utförare av offentliga tjänster har växt har också frågan om insyn och kontrollmöjligheter blivit aktuell. Om utgångspunkten är att all offentlig verksamhet ska genomsyras av öppenhet och

⁶⁴ Ds 2013:31

⁶⁵ Prop. 2013/14:70

⁶⁶ Konstitutionsutskottets betänkande, 2013/14:KU35.

möjligheter till insyn, skulle det kunna vara ett problem när allt mer offentlig service produceras av privata utförare. Frånvaron av insyn begränsar inte bara medborgarnas möjligheter till insyn utan kan också skapa utrymme för korruption. Utifrån ett demokratiskt och rättsmässigt perspektiv är detta en utveckling som behöver uppmärksammas.

Förstärkta möjligheter i framtiden

En vanlig argumentation är att regler om insyn och kontrollmöjligheter borde följa skattemedlen. I dag sker inte detta automatiskt. För att titta närmare på denna problematik har regeringen utsett en utredare med uppgiften att föreslå en modernisering av kommunallagen.⁶⁷ En annan utredning ska undersöka frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg.⁶⁸

Utredningen om en moderniserad kommunallag föreslår bland annat att det ska bli ännu tydligare i lagen att kommuner och landsting har kvar sitt huvudmannaskap även om en verksamhet lämnas över till en privat utförare. Syftet med den föreslagna lagändringen är i första hand att klarlägga vad som redan följer av gällande rätt. Utredningen anser också att kommuner och landsting behöver ett mer strategiskt förhållningsätt när de lämnar över verksamhet till privata utförare.⁶⁹ Därför föreslår man att det ska vara en uttrycklig skyldighet för kommuner och landsting att kontrollera och följa upp verksamhet som de har lämnat över till privata utförare.

Utredningen om ett stärkt meddelarskydd föreslår en ny lag som reglerar meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden. Enskilda verksamheter inom dessa verksamhetsområden som helt saknar offentlig finansiering omfattas däremot inte av lagen.

Slutsatser

- I en internationell jämförelse kan Sverige betraktas som ett mycket öppet land. Vi kan dock konstatera att det finns områden där Sverige inte uppfattas ligga i framkant jämfört med andra länder. Det gäller bland annat redovisningen av centrala beslutsfattares privata intressen.
- Principen om huruvida handlingar ska offentliggöras proaktivt eller efter prövning varierar mellan OECD-länderna. I Sverige, Norge och

⁶⁷ Fi 2012:07

⁶⁸ Dir. 2012:76

⁶⁹ SOU 2013:53

Danmark är den rådande rättstraditionen att handlingar lämnas ut efter prövning.

- Att allmänheten har tilltro till att myndighetsutövning sker opartiskt är nödvändigt för det politiska systemets legitimitet. Inom OECD bedrivs ett arbete för att exempelvis öppet redovisa tjänstemäns personliga tillgångar. Regleringen i Sverige när det gäller öppenhet om tjänstemän och förtroendevaldas inkomster och sidouppdrag bedöms vara som genomsnittet i OECD.
- En dryg tredjedel av Europas länder har i lag reglerat att bidrag till partier måste redovisas öppet. I Sverige finns inte någon sådan lag men nya regler som innebär att partierna måste redovisa sina bidrag för att få partistöd föreslås från den 1 april 2014.
- På lokal nivå har andelen privata utförare av offentliga tjänster ökat. Denna utveckling påverkar förutsättningarna för öppenhet och insyn. Kommunerna kan i dag säkerställa viss insyn och öppenhet inom ramen för de avtal som reglerar relationen mellan kommunen och utföraren. I praktiken finns det fortfarande variationer som gör att det finns ett behov av att tydliggöra kommunernas ansvar och möjligheter i kommunallagen. Ett utredningsförslag om detta har lagts fram.

7 Nya sätt att göra saker – den offentliga sektorns innovationskraft

Att hitta nya lösningar på hur offentliga tjänster kan levereras till allmänhet och företag är en aktuell fråga i många OECD-länder. Nya lösningar behöver inte bara innebära nya former för att bedriva verksamhet, det kan också leda till en ökad kostnadseffektivitet i offentlig sektor.

Förvaltningens förmåga att använda nya sätt att producera och leverera offentliga tjänster, beror bland annat på sakområdet, på vilka möjligheter det ger och på allmänhetens och företagets intresse av att ta till sig nya lösningar. I detta kapitel lyfter vi fram tre exempel som på olika sätt är uttryck för förvaltningens ambition att utveckla nya lösningar på välkända problem. Det första exemplet handlar om att allt fler kontakter med förvaltningen sköts digitalt. Det andra exemplet handlar om hur olika verksamheters prestationer redovisas genom öppna data. Det tredje exemplet belyser hur offentlig upphandling i många OECD-länder blivit ett verktyg för att få en mer kostnadseffektiv offentlig verksamhet.

Internet är ett vanligt sätt att sköta kontakter med myndigheter

Under de senaste åren har allmänhetens sätt att sköta sina kontakter med myndigheter förändrats. Trenden i Sverige liksom i många OECD-länder är att de personliga besöken minskar och att allt fler kontakter sker digitalt via internet.⁷⁰ En konsekvens av detta är att många myndigheters administration förenklas och att kostnaderna för dessa minskar.

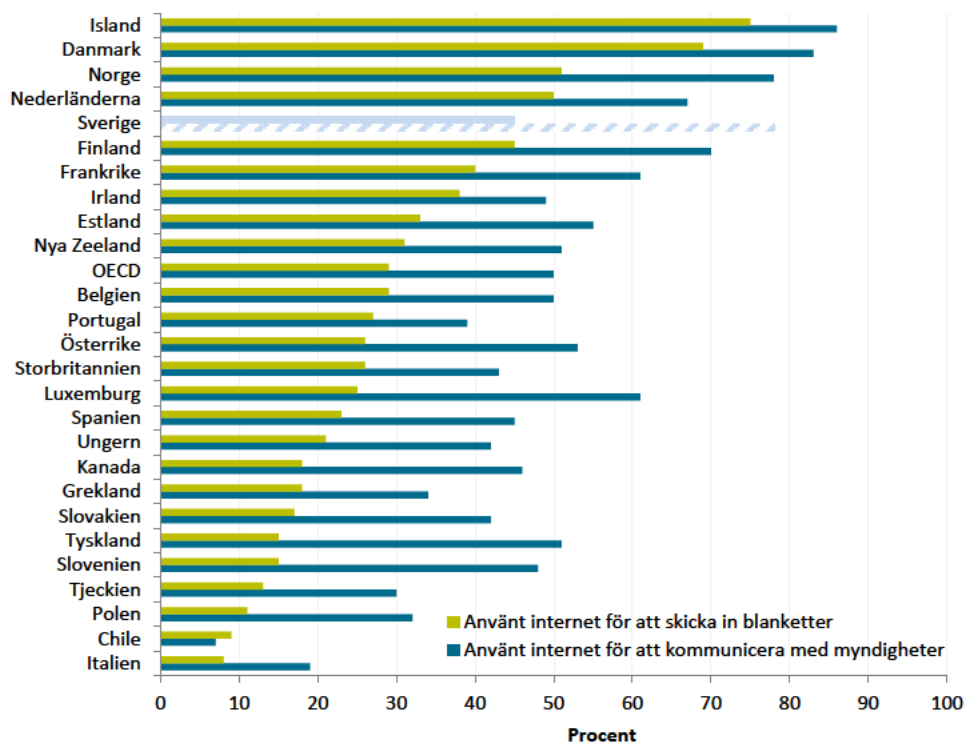
Undersökningar visar att även företag i hög utsträckning använder internet för att kommunicera och sköta sina kontakter med myndigheter. Av diagram 7.1 framgår att allmänheten i de nordiska länderna är de som mest frekvent använder internet för att kommunicera med myndigheter.

Om man jämför resultaten från 2012 med motsvarande information från 2010, är det tydligt att digital kommunikation med myndigheter och användandet av olika former av e-tjänster ökar i samtliga OECD-länder. I Sverige

⁷⁰ Public Services Online 'Digital by Default or by Detour? Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012

ökar också besöken på myndigheternas webbplatser. Vid besöken laddar medborgarna i första hand ner blanketter och söker olika slags information.

Diagram 7.1 Andel av allmänheten som har använt internet för att kommunicera med och skicka in blanketter till myndigheter under det senaste året, 2012 (procent)



Källa: OECD, *Government at a Glance* 2013.

En förklaring till att allmänheten i Sverige och Norden ligger väl till i denna rangordning beror på att stora andelar av befolkningen är aktiva internetanvändare. I takt med att andelen aktiva internetanvändare har ökat, har möjligheterna att sköta sina kontakter och ärenden med myndigheter elektroniskt också förbättrats i Sverige.

I OECD-länderna uppger i genomsnitt 50 procent av medborgarna att de använt internet för kontakter med myndigheter. Motsvarande siffra för företagen är 88 procent (redovisas inte i figuren). OECD menar att en förklaring till denna skillnad är att cirka tre fjärdedelar av företagen med tio eller fler sysselsatta är uppkopplade, jämfört med ungefär hälften av hushållen i OECD.⁷¹ De länder där företag använder internet för att kommunicera mest frekvent är Island, Finland, Slovakien och Sverige.

⁷¹ OECD (2011) *Government at a Glance* 2011

Även om OECD:s undersökning visar att en stor andel av företagen använder internet för att sköta administrativa ärenden med myndigheter, visar Sveriges Kommuner och Landstings undersökning om företagsklimat i svenska kommuner 2013 att kontakter med myndigheter ofta sker via personliga möten.⁷² I undersökningen tillfrågas företagen hur de huvudsakligen skött kontakterna med kommunen. Det vanligaste sättet att kontakta kommunerna är genom personligt möte (49 procent) följt av kontakt via telefon, 23 procent. Att huvudsakligen sköta kontakterna med kommunen via brev eller e-post förekom i 12 respektive 13 procent av fallen. Undersökningen genomfördes även 2011 och resultaten visar att brev respektive e-post är en kontaktkanal som enligt undersökningen blir mindre vanligt förekommande.⁷³ En tänkbar förklaring till resultaten är att ärendekedjan hos kommunerna ofta inte är automatiserad. Det kanske inte är möjligt att mer än initialt sköta kontakterna med kommunen elektroniskt. På flera statliga myndigheter pågår ett stort arbete med att automatisera myndigheternas ärendeprocesser.

Nya kontaktmönster utmanar...

När allt fler använder internet för att sköta sina myndighetskontakter uppstår nya kontaktmönster mellan allmänheten och myndigheterna. Dessa mönster innebär också nya utmaningar för myndigheterna. Även om Sverige tillhör de länder inom OECD som har hög internetanvändning finns det stora skillnader i användningen mellan olika grupper. Äldre, personer över 65 år, hör till den grupp som använder internet i minst utsträckning. Det motsatta gäller för barn och ungdomar. I denna grupp är internetanvändningen hög. Det finns också andra skillnader än ålder som är av betydelse, bland annat hur man använder internet och i vilket syfte. En av flera förklaringar till denna variation har att göra med föräldrarnas inkomst, utbildning med mera.⁷⁴

Dessa skillnader mellan olika grupper innebär att myndigheterna dels måste utveckla nya tekniska lösningar och sätt att kommunicera med allmänheten,

⁷² SKL:s undersökning har riktas till företag som har varit i kontakt med kommunen i ett specifikt ärende. Undersökningen redovisas i rapporten *Företagsklimat 2013. Insikt – en servicemätning om kommunernas myndighetsutövning*.

⁷³ Sverige kommuner och landsting (2013) *Företagsklimat 2013. Insikt – en servicemätning om kommunernas myndighetsutövning*; Sverige kommuner och landsting (2011) *Företagsklimat 2013. Insikt – en servicemätning om kommunernas myndighetsutövning*

⁷⁴ Findahl, Olle (2013) *Svenskarna och internet. .se internetstatistik, 2013*

dels behålla vissa typer av traditionell service för att kunna möta de grupper som har svårt att sköta sina kontakter digitalt.⁷⁵

Öppna data ger möjlighet att utveckla myndigheters tjänster

Att data finns fritt tillgängliga hos myndigheter, så kallade öppna data, blir allt vanligare. I ett internationellt perspektiv ligger Sverige väl framme när det gäller tillgång till öppna data, men positionen är beroende av vad som räknas som öppna data.

Kraven för att uppgifter ska benämnas öppna data brukar vara att informationen finns gratis tillgänglig hos myndigheter och att data kan användas utan upphovsrättsliga hinder. De krav som ställs på öppna data är att informationen ska vara så komplett som möjligt, uppdaterad och aktuell, att den är enkelt tillgänglig och att den kan laddas ned från en webbplats i ett maskinläsbart format.⁷⁶ Detta innebär också att vad som redovisas som öppna data kan variera mellan olika typer av verksamheter av verksamhetsområden. För vissa områden redovisas detaljerade uppgifter om kvaliteten vid enskilda verksamheter, exempelvis på välfärdsområdet och i andra fall beskrivning av avgjorda ärenden, exempelvis Justitieombudsmannen.

Under senare år har tillgången till öppna data ökat kraftigt. Den tekniska utvecklingen har gjort det enklare att samla in och redovisa data via exempelvis myndigheters webbplatser.

När öppna data diskuteras sätts det ofta i relation till PSI-direktivet (*re-use of Public Sector Information*). Handlingar som kan vidareutnyttjas enligt PSI-direktivet är inte samma sak som öppnad data. Handlingar som myndigheter ger tillgång till som öppna data uppfyller kraven enligt PSI-direktivet. Men handlingar som ges tillgång till genom PSI-direktivet kan vara förenade med villkor och avgifter.⁷⁷

Öppna data kan resultera i innovationer men också mer övervägda val

Det finns flera orsaker till att mängden öppna data hos myndigheter ökar. OECD menar att öppna data kan sporra till effektivitet och innovationskraft i offentlig verksamhet. Öppna data kan också bidra till utveckling av innovationer och nya lösningar som kan möta den offentliga sektorns utmaningar. Jämförelser mellan länder men också inom länder kan ge

⁷⁵ Statskontoret (2012) *Service i medborgarna och företagens tjänst* (2012:13)

⁷⁶ Informationen om öppna data är hämtad från Vinnovas hemsida, <http://www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Strategiskt-viktiga-kunskapsomraden/Tjanster-och-IKT/Oppen-innovation/Oppna-data/>, 2014 02 24.

⁷⁷ SOU 2014:10, sid. 27-28

underlag för idéer om nya sätt att leverera välfärdstjänster till medborgarna.⁷⁸

OECD har undersökt medlemsländernas arbete med att göra öppna data tillgängliga. Enligt OECD arbetar allt fler länder strategiskt med öppna data. OECD:s undersökning visar att medlemsländernas arbete med att tillgängliggöra data har sin bakgrund i principer om insyn och öppenhet och principer för att stimulera till nyföretagande. Drygt hälften av OECD:s medlemmar menar att öppna data kan bidra till en mer kostnadseffektiv välfärdproduktion genom att rutiner och samarbeten förbättras. I Sverige syftar öppna data i första hand till att ge möjlighet till ökad insyn och transparens och till att förbättra produktiviteten och kostnadsmedvetenheten i offentlig verksamhet.⁷⁹

Öppna data förbättrar också möjligheten att utkräva ansvar. Informationen ger dels möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar av den politiska nivån, dels möjlighet för politikerna att utkräva ansvar av utförarna. Genom öppen data kan prestationer och resultat i olika delar av förvaltningen relateras till målsättningarna inom respektive område. Exempelvis ger olika typer av öppna jämförelser inom områdena socialtjänst och hälso- och sjukvård möjligheter att jämföra kvaliteten inom dessa områden på verksamheter i hela Sverige. Denna typ av data ger också underlag för granskning av offentligt finansierad och producerad verksamhet.⁸⁰

Vid sidan om detta kan informationen också ge enskilda underlag inför val av olika välfärdstjänster som exempelvis sjukvård, skola eller hemtjänst. Öppen data med information om innehåll och kvalitet ger möjlighet att jämföra olika verksamheter. I många länder ansvarar den regionala eller lokala nivån för produktionen av välfärdstjänster. Ansvaret för öppna data faller därför ofta på regionala och lokala aktörer. Data sammanställs i gemensamma dataportaler som finns tillgängliga till exempelvis via Socialstyrelsens eller SKL:s webbplatser. I Sverige finns inte någon myndighetsgemensam portal för verksamhetsrelaterad information. En förklaring till detta är det stora antalet utförare i Sverige. Det är betydligt vanligare att denna typ av portaler finns i länder som har organiserat välfärden genom ”En dörr in”.

⁷⁸ Ualdi, B (2013) *Open government data: Toward empirical analysis of open government data initiatives*. OECD working paper on public governance, No 22, OECD publishing

⁷⁹ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁸⁰ Ualdi, B (2013) *Open government data: Toward empirical analysis of open government data initiatives*. OECD working paper on public governance, No 22, OECD publishing

Offentlig upphandling

Sett som andel av BNP är offentlig upphandling av stor betydelse för många länder. Upphandling har länge använts som ett medel för effektiv användning av gemensamma medel vid inköp varor och tjänster. Genom att dra nytta av konkurrens på marknaden antas offentlig upphandling leda till en mer effektiv resursanvändning.⁸¹

Regeringens arbete med offentlig upphandling fokuserar bland annat på att genomföra de nya upphandlingsdirektiven. Av dessa framgår att upphandling i högre grad än tidigare betraktas som ett strategiskt styrmedel som kan användas för att styra mot miljömål och för att ta sociala hänsyn. I och med att den offentliga sektorn varje år upphandlar varor och tjänster för stora summor har man en stor makt som köpare på marknaden. Genom att ställa särskilda krav vid upphandlingar kan den offentliga sektorn genom sina inköp bidra till en omställning av produktionen, exempelvis till mer miljövänliga varor och tjänster. Även om allt detta varit möjligt tidigare innebär de nya direktiven en viss förskjutning i fokus, från lägsta pris till andra samhällsvärden som främjar en hållbar utveckling.

År 2010 annonserades cirka 19 000 upphandlingar i Sverige. Av dessa var cirka 40 procent upphandlingar av anläggningstillgångar.⁸²

Ökande utgifter för offentlig upphandling

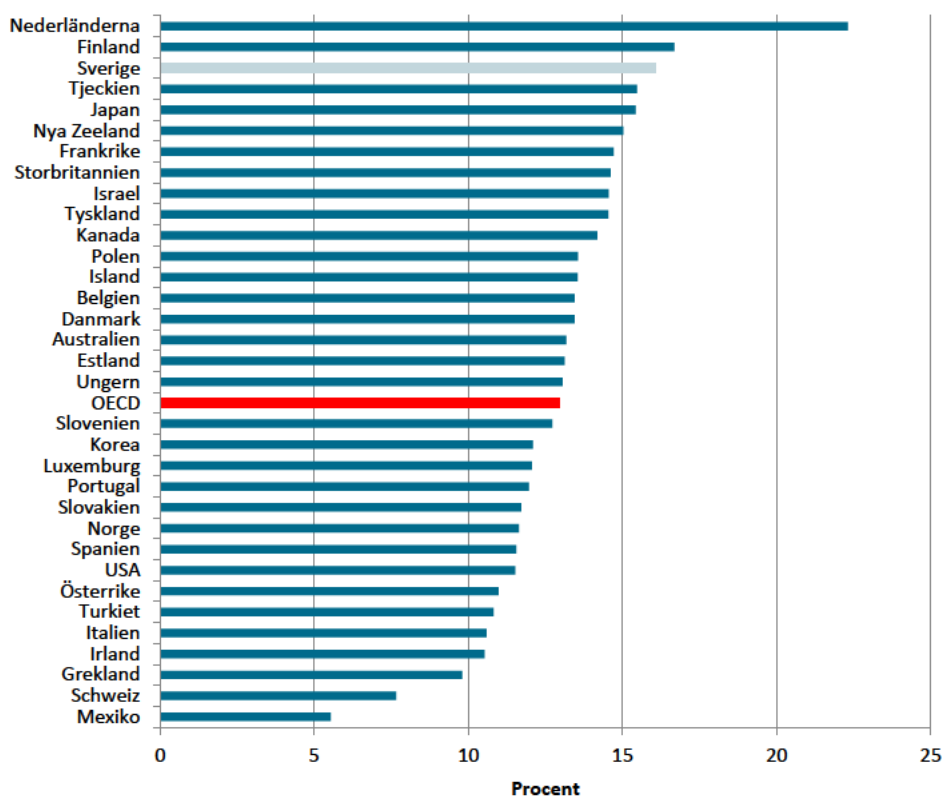
I OECD-länderna har utgifterna för upphandling i genomsnitt inte ökat sedan 2008. Sverige hör till de länder i OECD som har en stor upphandling. Ungefär 16 procent av utgifterna för offentlig sektor går till upphandlade tjänster. Andelen har ökat med en procentenhet sedan 2008.

Enligt OECD:s sammanställning är det bara Finland och Nederländerna som har högre utgifter för offentlig upphandling än Sverige (2011). I genomsnitt lägger länderna inom OECD cirka 13 procent (se diagram 7.2) av BNP på offentlig upphandling.

⁸¹ SOU 2013:12

⁸² Konkurrensverket (2012) *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Rapport 2012:3.

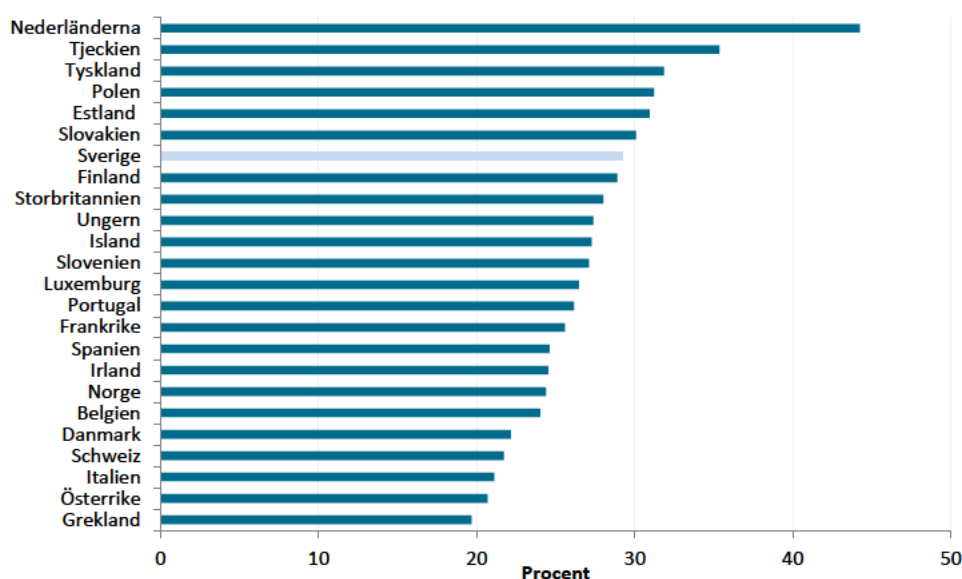
Diagram 7.2 Offentliga utgifter för upphandling för offentlig sektor samt statligt ägda bolag som andel av BNP 2011



Källa: OECD (2013) Government at a Glance 2013.

Om utgifterna för den offentliga upphandlingen i stället ställs i relation till de offentliga utgifterna framkommer en något annorlunda bild. Då är det Nederländerna, Tjeckien, Tyskland, Polen, Estland och Slovenien som har störst andel offentlig upphandling. Vid en sådan jämförelse kan vi också konstatera att Finland har en något mindre andel upphandling än Sverige (se diagram 7.3).

Diagram 7.3 Offentliga utgifter för upphandling som andel av offentliga utgifter 2011



Källa: Eurostat

Inte bara storleken, utan även hur den offentliga sektorns uppgifter ser ut, kan antas påverka andelen offentlig upphandling. Ett land som lägger en stor andel av de offentliga utgifterna på offentlig infrastruktur (vägar, skolor och så vidare) kan antas ha högre andel offentlig upphandling än länder som lägger en större andel av de offentliga utgifterna på välfärdstjänster.

Innovation i offentlig upphandling

Frågan om hur upphandling organiseras och utvecklas är en central fråga i många länder. I OECD arbetar medlemsländerna för att hitta innovativa lösningar för att underlätta arbetet med upphandlingar och för att öka kostnadseffektiviteten i upphandlingarna.

OECD har undersökt vilken typ av innovativa lösningar som länderna arbetar med när det gäller upphandling. Resultaten av undersökningen visar att nästan alla OECD-länder använder statliga ramavtal som myndigheter kan göra avrop på. OECD menar att det kan finnas ekonomiska vinster att göra genom att använda sig av sådana ramavtal. OECD:s undersökning visar att cirka en tredjedel av medlemsländerna har gjort beräkningar av vilka besparingar som görs genom ramavtalen.⁸³

Undersökningen pekar också på att olika typer av elektroniska plattformar (verktyg) används allt mer frekvent i offentliga upphandlingar. Syftet med

⁸³ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

dessa är i första hand att minska kostnaderna för att upphandla varor och tjänster och för det andra att underlätta det administrativa arbetet med upphandlingar. Innehållet i de tjänster som samlas i de gemensamma webbportalerna för upphandling varierar mellan länderna. I många länder är det möjligt att söka efter anbud och att ladda ned relaterade dokument. Andra länder erbjuder till exempel möjligheten att elektroniskt lämna bud och att följa resultaten av kontrakt.⁸⁴

OECD:s undersökning visar att elektroniska plattformar för upphandling i första hand används för att informera om upphandlingar. Genom att använda elektroniska plattformar för att publicera information om pågående upphandlingar får fler företag möjlighet att delta i anbudsproceduren. Plattformarna används mer sällan för kommunikation mellan anbudsgivare och anbudstagare. Ett uttryck för det är att även om de flesta OECD-länder publicerar anbud om upphandling elektroniskt är det bara hälften av alla anbud som lämnas elektroniskt. Merparten av svaren på anbuderna lämnas på mer traditionella sätt, via post.⁸⁵

Ett sätt att underlätta anbudsproceduren är att all information om offentliga upphandlingar finns samlade på ett ställe. OECD redovisar i sin undersökning att mer än hälften av OECD-länderna samlar alla upphandlingar i en gemensam webbportal. I övriga länder används inte elektroniska plattformar eller så är det som i Sverige, att information om pågående upphandlingar redovisas på olika webbplatser. I Sverige är det privata företag som samlar information om pågående offentliga upphandlingar.⁸⁶

Upphandling används mer och mer som ett strategiskt verktyg för att utveckla och styra förvaltningen

Det finns en trend som indikerar att upphandling allt mer betraktas som ett strategiskt verktyg för styrning och utveckling av offentlig verksamhet. I offentliga upphandlingar tar man inte bara hänsyn till pris utan även till faktorer som kvalitet, miljö och sociala aspekter. Upphandlingar kan också användas för att skapa förutsättningar för innovation och nya typer av tjänster. Konkurrensverket pekar i en undersökning på att det i Sverige fortfarande är vanligast att anbuderna som är ekonomiskt mest fördelaktiga antas. På så vis avviker Sverige till viss del från utvecklingen inom OECD. Där blir det

⁸⁴ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁸⁵ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁸⁶ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

allt vanligare att andra aspekter än ekonomi är avgörande för vilket anbud som antas.⁸⁷

OECD:s undersökning visar att 24 av 33 medlemsländer har infört någon form av regelverk som ger möjligheter att ställa krav på miljö- och socialhänsyn i upphandlingar. Det svenska regelverket ställer inga ska-krav när det gäller miljömässig eller social hänsyn i upphandlingar, det framgår bara att den upphandlade myndigheten bör ta sådan hänsyn.

Ett annat sätt att använda upphandlingar mer strategiskt för att utveckla offentlig verksamhet är att ge inte bara större utan även små- och medelstora företag möjlighet att delta i och lämna anbud på offentliga upphandlingar. Offentliga upphandlingar är i regel stora vilket gör att många mindre företag inte kan lämna anbud. OECD menar att mindre företag har en relativt liten del av kontrakten med offentliga aktörer. Drygt hälften av OECD-länderna har infört regler för att främja små- och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar. Mest vanligt är att anordna utbildningar/arbetsmöten riktade till mindre företag för att informera om upphandling eller att det finns anpassad dokumentation eller en särskild enhet centralt placerad som ska underlätta för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar.

En tredjedel av medlemsländerna har en särskild lagstiftning eller förenklade administrativa processer för att underlätta för små- och medelstora företag att delta i upphandlingar. Sverige har inte några särskilda regler eller riktar inte särskilda insatser mot små- och medelstora företag i detta syfte.

Tabell 7.2 Insatser för att små och medelstora företag ska få möjlighet att rättvist konkurrera om offentliga upphandlingar i staten (antal länder)

	OECD 33, antal länder			Sverige
	Ja	Nej	Summa	
Särskild policy/lagstiftning för att främja deltagande	12	21	33	Nej
Specialiserad enhet på central nivå	15	18	33	Nej
Utbildningar/workshops	19	14	33	Nej
Anpassad dokumentation på Internet	16	17	33	Nej
Förenklad administrativ process	11	22	33	Nej
Förmånlig ekonomisk behandling	2	31	33	Nej

Källa: OECD, Survey on Public Procurement, 2012

⁸⁷ Konkurrensverket (2012) *Siffror och fakta om offentlig upphandling*. Rapport 2012:3

Slutsatser

- Att använda internet för att kommunicera med myndigheter blir allt vanligare inom OECD. Inom OECD har i genomsnitt 50 procent av allmänheten kommunicerat med myndigheter digitalt och nästan 30 procent har skickat in blanketter digitalt.
- I Sverige är det över 85 procent som kommunicerar med myndigheter digitalt. Cirka 50 procent har skickat in blanketter digitalt till myndigheter.
- Allt mer öppna data finns tillgängliga hos myndigheter. Sverige ligger väl framme i utvecklingen.
- I många OECD-länder syftar öppna data till att öka öppenheten i offentlig verksamhet, att öka effektiviteten och skapa möjligheter för privata företag att producera välfärdstjänster. I Sverige syftar utvecklingen till ökad öppenhet och ökad effektivitet i verksamheten.
- I OECD-länderna används i genomsnitt 13 procent av de offentliga utgifterna till upphandlade tjänster. I Sverige är andelen 16 procent.
- Innovationer inom upphandlingsområdet är mindre vanliga. I OECD-länderna används ramavtal och olika typer av elektroniska verktyg för att underlätta arbetet med upphandling.

8 Vad tycker allmänheten om myndigheters service?

Många länder inom OECD bedriver ett aktivt arbete med att förbättra kvaliteten i den offentliga verksamheten. Frågan om hur servicetjänster levereras till allmänhet och företag är ständigt aktuell. Enligt OECD har många länder intensifierat arbetet med att utveckla förvaltningens service som en följd av den ekonomiska krisen då många länder såg ett behov av att effektivisera offentlig verksamhet.⁸⁸

Det finns en mängd skäl till att länderna bör fundera på hur myndigheternas service fungerar. I takt med att den allmänna levnadsstandarden i samhället ökar stiger också förväntningarna på offentlig service. De ökade förväntningarna innebär att det som uppfattas som en god servicenivå i dag inte nödvändigtvis kommer att uppfattas som tillräckligt i framtiden. Detta innebär också att den offentliga verksamheten ständigt behöver effektiviseras och omprövas i syfte att utveckla verksamheten.

Allmänhetens uppfattningar om offentlig service lyfts ofta fram som en viktig aspekt för att utveckla den verksamhet och service som den offentliga sektorn levererar. I många länder är medborgar- och brukarundersökningar en viktig del i detta utvecklingsarbete. I Sverige framgår detta av den förvaltningspolitiska propositionen där regeringen pekar på att det är allmänheten och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om den uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga. Regeringen menar också att allmänhetens och företagens möjligheter att lämna synpunkter på service och kvalitet i offentliga tjänster ökar legitimiteten för både servicen och kvaliteten.⁸⁹

I detta kapitel redovisar vi allmänhetens och företagens uppfattningar om och erfarenheter av kontakter med myndigheter. Vi redovisar dels allmänhetens uppfattningar, dels brukares uppfattningar, det vill säga de som fak-

⁸⁸ OECD (2013) *Government at a Glance*

⁸⁹ Prop.2009/10:175, sid.58

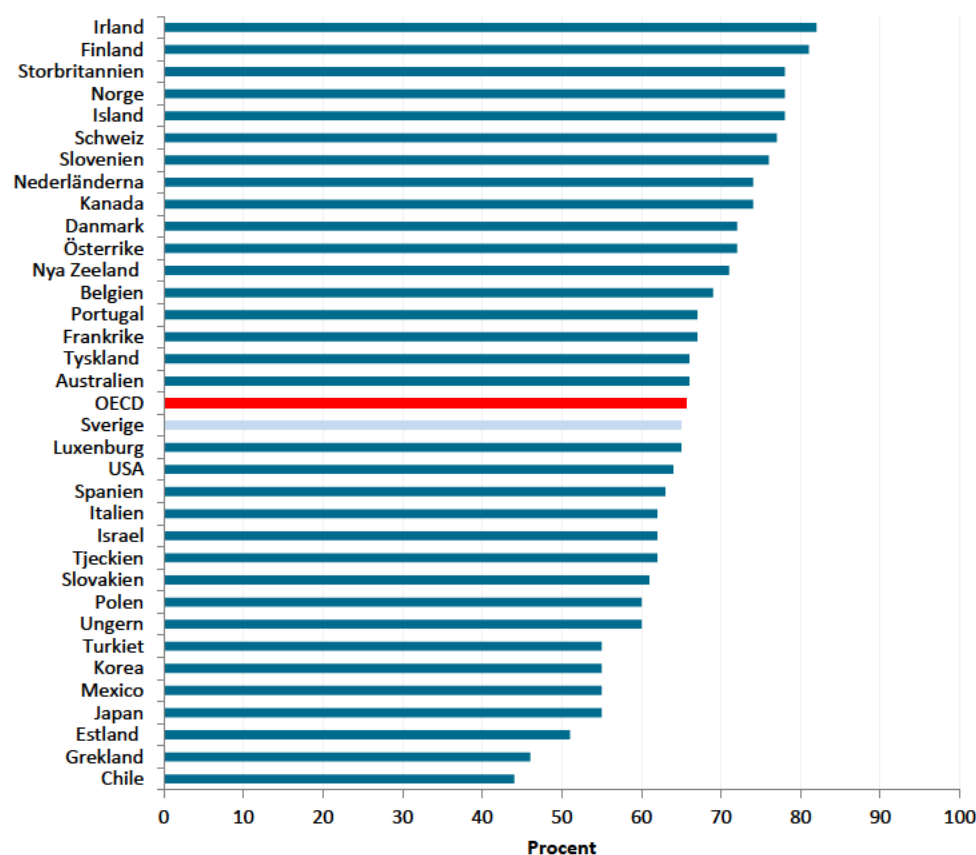
tiskt har varit i kontakt med en verksamhet. Inom vissa områden ger vi en bild av hur företagen upplever sina kontakter med myndigheter.

Uppfattningar om service i ett internationellt perspektiv

Undersökningar om allmänhetens uppfattningar om offentlig service genomförs i många OECD-länder. Undersökningarna görs i vissa länder genom mer punktvisa insatser, men det finns också länder som arbetar mer systematiskt och regelbundet med denna typ av undersökningar.

OECD mäter allmänhetens uppfattningar om offentlig verksamhet genom att undersöka hur nöjd allmänheten är med verksamheten inom två välfärdsområden – utbildning och hälso- och sjukvård. I diagram 8.1 redovisar vi andelen som är nöjda med utbildningssystemet och skolan i OECD-länderna. Av diagrammet framgår att allmänheten i Irland, Finland och Storbritannien är mest nöjda med utbildningssystemet och skolan. Minst nöjda är medborgarna i Estland, Grekland och Chile. Andelen nöjda i Sverige ligger som snittet för OECD-länderna, 65 procent. Som framgår av diagrammet är allmänheten i övriga nordiska länder mer nöjda med utbildningssystemet och skolan än vad allmänheten i Sverige är.

Diagram 8.1 Andel nöjda med utbildningssystemet och skolan i OECD-länderna (procent)

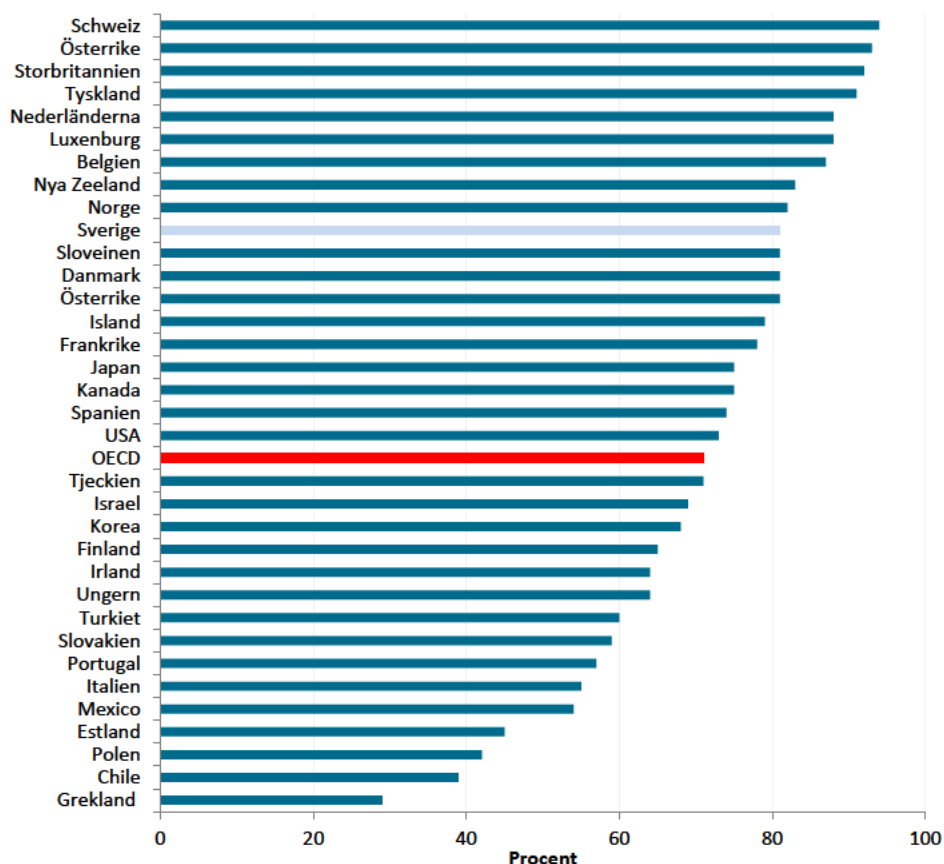


Kommentar: I diagrammet redovisas andelen som är nöjd med utbildningssystemet och skolan i OECD-länderna. Frågan är ställd som "I staden eller området där du bor, är du nöjd eller missnöjd med utbildningssystemet eller skolan". I diagrammet redovisas länderna i fallande ordning och snittet för OECD-länderna är markerat.

Källa: OECD Government at a Glance, 2013

I diagram 8.2 redovisas hur nöjd allmänheten är med tillgängligheten till hälsovård i den stad där de bor. Mest nöjda (över 90 procent) med tillgängligheten till hälsovård är medborgarna i Schweiz, Österrike, Storbritannien och Tyskland. I Sverige uppger 81 procent att de är nöjda med tillgängligheten till hälsovård på orten eller området där de bor. I Sverige, Norge och Danmark är andelen som är nöjda med tillgängligheten till hälsovården ungefär lika hög. Som framgår av andelen nöjda i Finland betydligt lägre.

Diagram 8.2 Andel nöjda med tillgänglighet till hälsovård i OECD-länderna (procent)



Kommentar: I diagrammet redovisas andelen som är nöjd med tillgängligheten till hälsovård i OECD-länderna. Frågan är ställd som "I staden eller området där du bor, är du nöjd eller missnöjd med tillgängligheten till hälsovård". I diagrammet redovisas länderna i fallande ordning och snittet för OECD-länderna är markerat.

Källa: OECD Government at a Glance, 2013

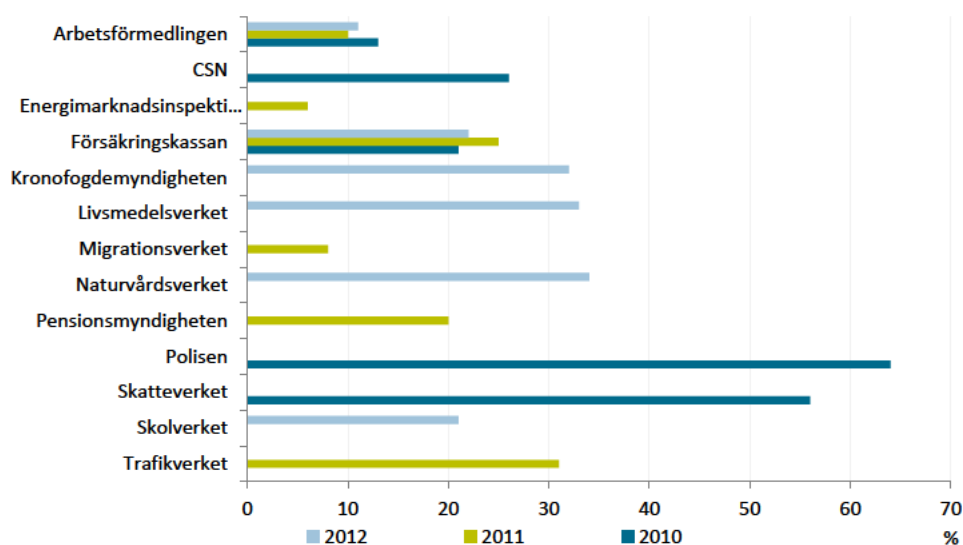
Allmänhetens uppfattningar om myndigheternas arbete varierar

I Sverige har respektive myndighet ansvar för att utveckla den egna verksamheten. Sedan 2010 har Statskontoret undersökt allmänhetens uppfattningar om hur ett antal myndigheter sköter sitt arbete.⁹⁰ För några av myn-

⁹⁰ Det är SOM-institutet (Samhälle Opinion Medier) vid Göteborgs universitet som gör mätningarna på uppdrag av Statskontoret. Undersökningen genomförs genom enkätundersökningar som riktas till ett representativt urval av befolkningen i åldrarna 16–85 år. Resultatet från undersökningarna har redovisats bland annat i *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont* (Statskontoret 2011); Johansson och Holmberg (2011) *Kvalitet i offentlig verksamhet*. I Holmberg, Weibull och Oscarsson (red) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: SOM-institutet; *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000-2011* (Statskontoret 2012); Holmberg (2013) *Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter* i Weibull, Oscarsson, Bergström (red) *Vägskäl*. Göteborg: SOM-insitutet.

digheterna finns data för tre mättillfällen (2010, 2011 och 2012). Som framgår av diagram 8.3 är det två myndigheter som medborgarna är mer nöjda med än andra, Polisen och Skatteverket. 56 procent av medborgarna är nöjda med hur Skatteverket sköter sin uppgift och 64 procent med polisen. För övriga myndigheter som ingår i mätningarna varierar andelen nöjda mellan drygt 30 procent (Livsmedelsverket, Kronofogden och Trafikverket) och knappt 10 procent (Migrationsverket och Energimarknadsinspektionen).

Diagram 8.3 Medborgarnas uppfattningar om hur myndigheterna sköter sitt arbete 2010–2012, andel som svarat att myndigheten sköter sitt arbete bra (procent)



Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Känner ej till myndigheten", "Mycket bra" och "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" samt "Ingen uppfattning". I diagrammet redovisas andelen som uppfattar att myndigheterna sköter sitt arbete bra, svarsalternativen mycket och ganska bra summerat.

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2010 – 2012.

Det som framgår av resultaten (men inte av figuren) är att en stor andel av de tillfrågade uppger att de inte känner till vissa myndigheter eller att de saknar uppfattning om myndigheternas verksamhet. Andelen är för flerparten av myndigheterna upp mot 30 procent.⁹¹

⁹¹ I Engelbrecht, S och Holmberg, S (2010) *Svenskars bedömning av offentliga myndigheters verksamheter* (SOM-rapport 2012:10), tabell 1a och 1b finns redovisning av andelen som uppger att de saknar uppfattning om hur myndigheter sköter sin uppgift eller inte känner till myndigheten.

Mötet med välfärden resulterar i en mer positiv bedömning

Den enskildes bedömningar av en verksamhet påverkas av om man haft kontakt med verksamheten eller inte. Många myndigheter genomför regelmässigt särskilda undersökningar riktade till de som har varit i kontakt med verksamheten (brukarundersökningar).⁹² Resultaten från dessa undersökningar används ofta för att följa upp hur de som varit i kontakt med verksamheten uppfattar att den fungerar.⁹³

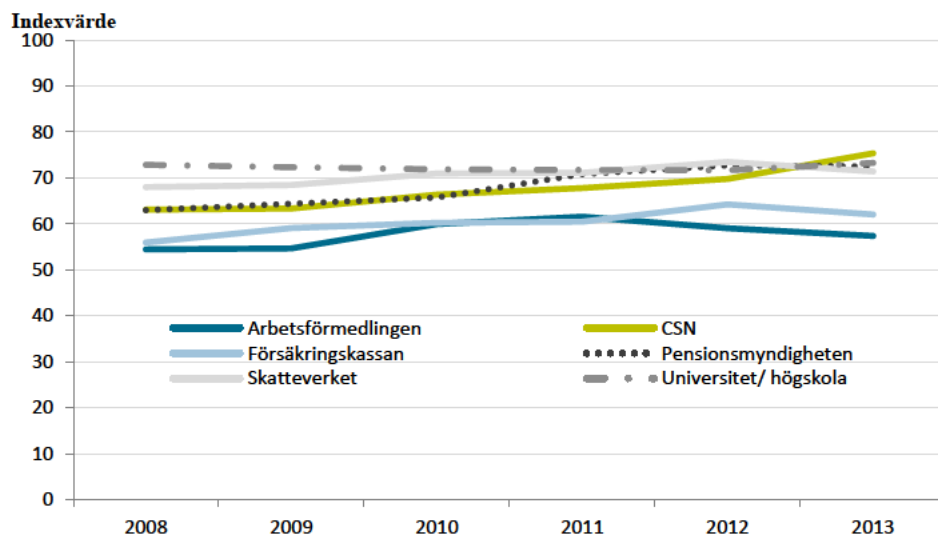
Många myndigheter redovisar resultaten från brukarundersökningarna genom så kallade nöjd kund-index (NKI). Måttet är en sammanvägd bedömning av nöjdhet utifrån flera faktorer. Svenskt kvalitetsindex (SKI) genomför årliga undersökningar av brukarnas uppfattning av service vid ett urval av statliga myndigheter. SKI undersöker bland annat brukarnas uppfattningar om personalens servicevilja och engagemang, möjligheten att få kontakt med myndigheten och information i samband med handläggning.

I diagram 8.4 och 8.5 redovisas hur brukarna uppfattar servicegivandet hos ett antal myndigheter. Den samlade bilden är att medborgarna under perioden 2008–2013 har blivit mer nöjda med myndigheternas service. Om vi ser till bedömningen samlat är brukarna 2013 mest nöjda med den service de får hos Trafikverket (förarprov), Centrala studiestödsnämnden (CSN) och universitet och högskolor. Minst nöjda är man med servicen vid Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Om vi ser till förändringen över tid så har brukarna hos CSN och Pensionsmyndigheten blivit mer nöjda med den service de får relativt utvecklingen för brukarna hos andra myndigheter.

⁹² Statskontoret (2009:1) *Uppfattningar om statsförvaltningen*

⁹³ Statskontoret har visat att ungefär tvåtredjedelar av de statliga myndigheterna har genomfört brukarundersökningar under de senaste fem åren. Statskontoret (2009:1) *Uppfattningar om statsförvaltningen*. Bilaga 7. PM från SCB om jämförbarhet mellan brukarundersökningar.

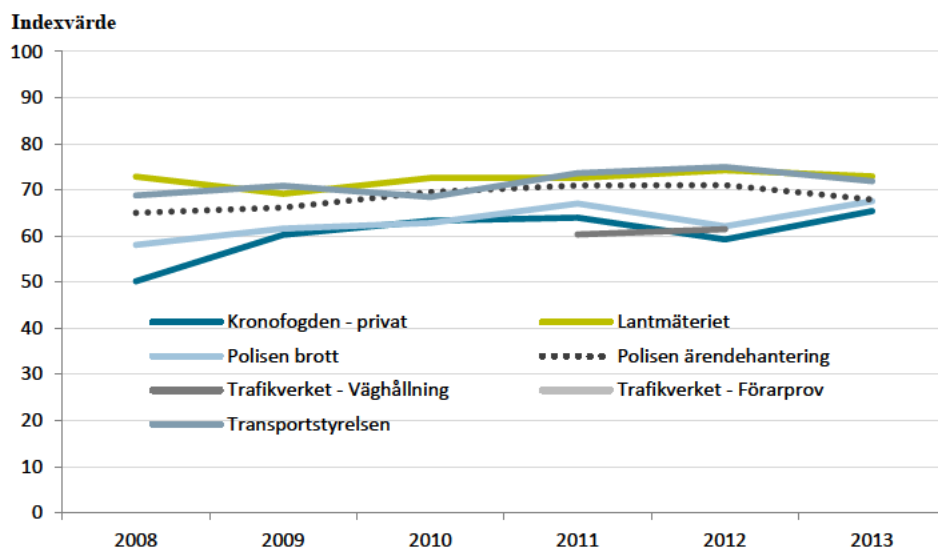
Diagram 8.4 Brukarnas uppfattningar om kvaliteten på myndigheternas service, 2008–2013 (indexvärde)



Kommentar: I figuren redovisas ett sammanvägt indexmått som kan anta värdet 1 = inte nöjd till 100 = mycket nöjd. Måttet är en sammanvägning av hur den enskilde brukaren uppfattar: Tillgängligheten till ”din myndighet” (t.ex. telefontider, öppethållande, att få kontakt med rätt person, etc.), personalens engagemang och vilja att hjälpa dig, personalens bemötande av dig (att de är artiga och trevliga) och informationen vid handläggningen av ditt ärende.

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

Diagram 8.5 forts. Brukarnas uppfattningar om kvaliteten på myndigheternas service, 2008–2013 (indexvärde)



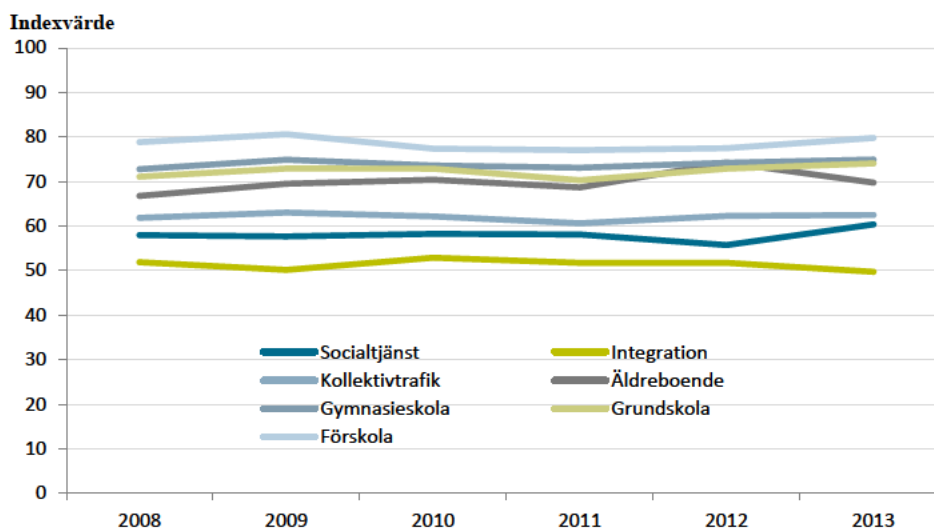
Kommentar: se kommentar diagram 8.4

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

Mötet med välfärden sker ofta på den kommunala nivån

I Sverige står kommuner och landsting för merparten av välfärdstjänsterna. Allmänheten har därför ofta mer kontakt med lokala myndigheter än med myndigheter på nationell nivå. Om man jämför brukarnas uppfattningar om statliga myndigheters service med uppfattningarna om verksamheten på den lokala nivån framgår att brukarna är mer nöjda med servicen hos kommunerna än servicen hos staten. I diagram 8.6 och 8.7 redovisar vi brukarnas uppfattningar om servicen inom ett antal kommunala verksamhetsområden och hur dessa har förändrats över tid.

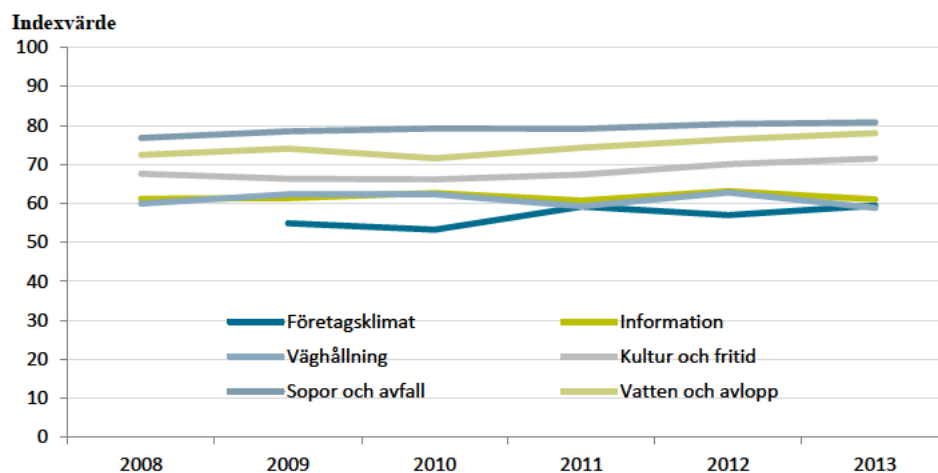
Diagram 8.6 Brukarnas uppfattningar om servicen inom ett antal kommunala verksamhetsområden, 2008–2013 (indexvärde)



Kommentar: I figuren redovisas ett sammanvägt indexmått som kan anta värdet 1 = inte nöjd till 100 = mycket nöjd. Måttet är en sammanvägning av hur den enskilde brukaren uppfattar myndigheternas tillgänglighet vad gäller telefontider, öppettider och möjlighet att få kontakt med rätt person.

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

Diagram 8.7 forts. brukarnas uppfattningar om servicen inom ett antal kommunala verksamhetsområden, 2008–2013 (indexvärde)



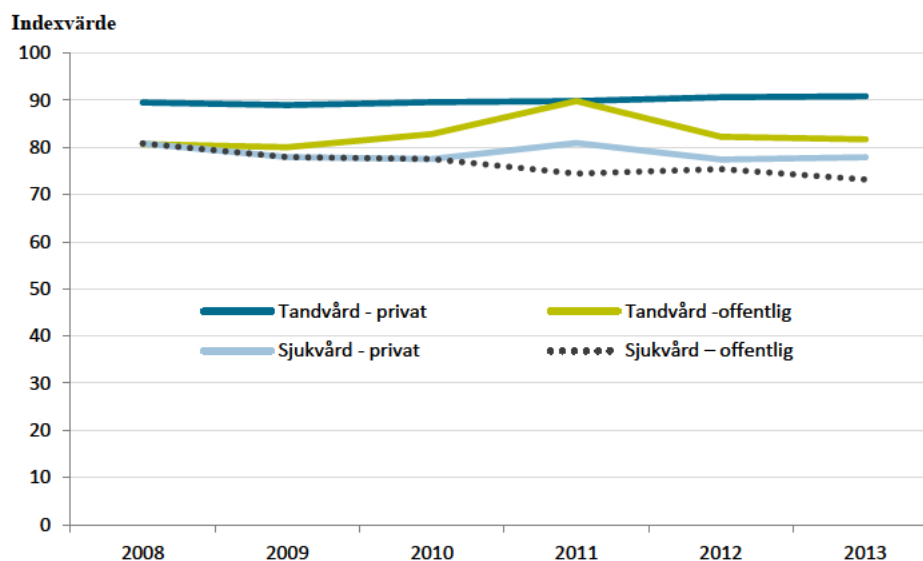
Kommentar: se kommentar diagram 8.6

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

Av diagrammen framgår att brukarna är mest nöjda med skolan (förskola, grundskola och gymnasieskola). Resultatet gäller för samtliga mätningar under perioden. Vaghållning, vatten och avlopp och kultur- och fritid är områden som brukarna är nöjda med och där man 2013 är mer positiva än 2008. De områden där brukarna är minst nöjda med servicen är integration, företagsklimat, socialtjänst, trygghet och kollektivtrafik.

Sjukvården är ett välfärdsområde som de flesta är berörda av och regelbundet kommer i kontakt med. Sjukvården hör också till de områden som brukarna är mest nöjda med (diagram 8.8). Som framgår av diagrammet finns det vissa skillnader mellan uppfattningar om privat respektive offentlig sjukvård, där de som varit i kontakt med den privata är något mer nöjd. Mönstret är detsamma för tandvården.

Diagram 8.8 Brukarnas uppfattningar om servicen inom sjukvård och tandvård, 2008–2013 (indexvärde)



Kommentar: I figuren redovisas ett sammanvägt indexmått som kan anta värdet 1 = inte nöjd till 100 = mycket nöjd. Måttet är en sammanvägning av hur den enskilde brukaren uppfattar myndigheternas tillgänglighet när det gäller telefontider, öppettider och möjlighet att få kontakt med rätt person.

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

Företags uppfattningar om myndigheters service

Företag betraktas precis som allmänheten som brukare av offentlig verksamhet. Till skillnad från enskilda är det inte lika självklart vem på företaget som är att betrakta som brukare. Branschorganisationen Företagarna undersöker regelbundet småföretags uppfattningar om myndigheternas service.⁹⁴ Resultaten visar att företagen rankar Bolagsverket, Skatteverket och länsstyrelserna högst. Detta är också de myndigheter som företag ofta har kontakt med.

Skatteverket genomför själva regelbundet undersökningar om företagens uppfattningar om myndighetens verksamhet.⁹⁵ Skatteverkets mätningar visar

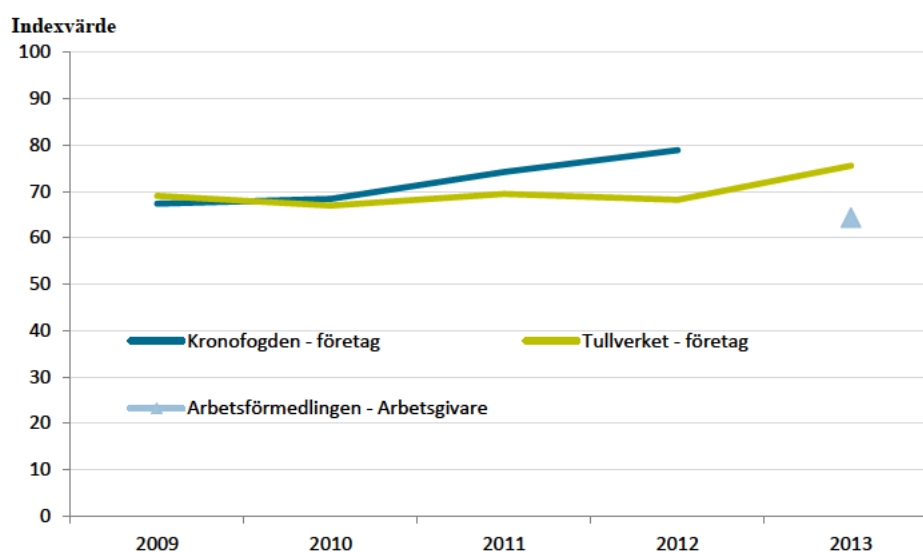
⁹⁴ Myndighetsrankning 2013. Så klarar myndigheterna service och bemötandet gentemot små företag. Företagarna, rapport oktober 2013. I undersökningen har företag som haft kontakt med myndigheter fått frågan ”Med utgångspunkt från dina erfarenheter vill vi att du betygsätter följande myndigheter utifrån service och bemötande på en skala 1–5 där 1 betyder mycket dåligt och 5 är mycket bra”.

⁹⁵ Skatteverket (2013) *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll* (rapport 2013:3). Under våren 2014 kommer Skatteverket att genomföra en brukarundersökning om vad företag anser om Skatteverkets service.

att företagen är mer nöjda med skattesystemets service i dag jämfört med tidigare undersökningar. Företagens förtroende för att myndigheten sköter sin uppgift och motarbetar skattefusk har också ökat. Företagen är också mer nöjda med den information som myndigheten ger när det gäller ändrade skatteregler med mera.

Även Svenskt kvalitetsindex (SKI) har undersökt hur företag uppfattar ett antal myndigheters service. Som framgår av diagram 8.9 är företagen mer nöjda med myndigheternas service än vad medborgarna är, både när det gäller Kronofogden och Arbetsförmedlingen.

Diagram 8.9 Företagens uppfattningar om kvaliteten på myndigheternas service vad gäller tjänster till företag, 2008–2013 (indexvärde)



Kommentar: I figuren redovisas ett sammanvägt indexmått som kan anta värdet 1 = inte nöjd till 100 = mycket nöjd. Måttet är en sammanvägning av hur det enskilda företaget uppfattar myndigheternas service.

Källa: Svenskt kvalitetsindex (SKI).

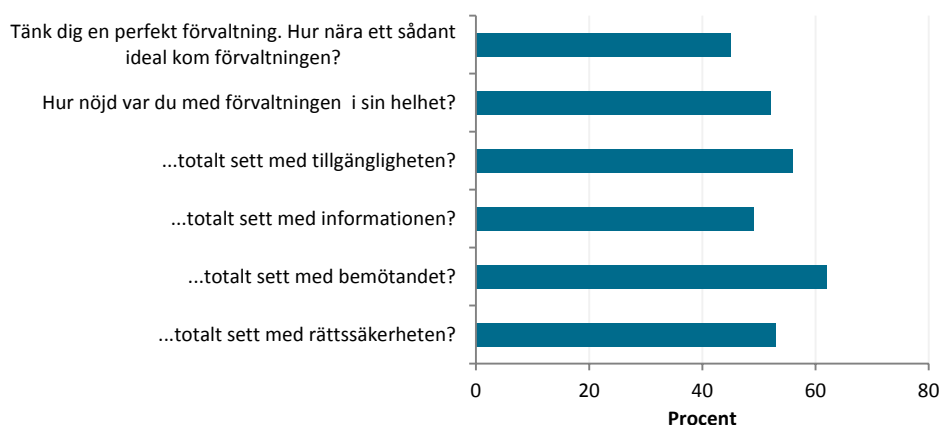
Företags uppfattningar om servicen i kommunerna

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har vid två tillfällen genomfört en undersökning om hur företag som har varit i kontakt med kommunen i ärenden som rör brandtillsyn, bygglov, markupplåtelse, miljö- och hälsoskydd

och serveringstillstånd uppfattar servicen.⁹⁶ Företagen har dels fått uppge hur nöjda de är med kommunens service totalt sett, dels fått frågor om servicen när det gäller tillgänglighet, information, bemötande, rättssäkerhet och information. Slutsatsen är att företagen är mest nöjda med tillgängligheten, något mindre nöjda med informationen och minst nöjda med rättssäkerheten.⁹⁷

Företagen har även tillfrågats om sin bedömning av kommunens service som helhet och om servicen uppfyllde deras förväntningar. Diagram 8.10 visar att 52 procent av företagen är nöjda med kommunens service i sin helhet, medan 62 procent av företagen är nöjda med det bemötande som de har fått. Av de svarande uppger 56 procent att de är nöjda med tillgängligheten, och ungefär hälften av företagen är nöjda med den information de har fått i samband med handläggningen av sitt ärende och hur de uppfattar rättssäkerheten i handläggningen.

Diagram 8.10 Företagens uppfattningar om kommunernas service (procent) 2013



Kommentar: I diagrammet redovisas andel nöjda per respektive fråga, dvs. skalsteg 8–10 på en skala från 0 = inte nöjd till 10 = mycket nöjd.

Källa: Sveriges kommuner och landsting (SKL)

⁹⁶ I 2013 års undersökning ingick 183 kommuner. Urvalet täcker 85–90 procent av befolkningen. Det är i huvudsak småkommuner som inte omfattas av undersökningen. I småkommunerna är antalet ärenden inom respektive verksamhetsområde för få för att det ska gå att genomföra undersökningen. Endast tre större kommuner ingår inte i undersökningen, Lund, Borås och Karlskrona.

⁹⁷ I rapporterna *Öppna jämförelser Företagsklimat 2011 – insikt en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning* och *Öppna jämförelser Företagsklimat 2013 – insikt en servicemätning av kommunernas myndighetsutövning* redovisas resultaten för hela undersökningen.

Slutsatser

- Allmänheten är över lag positiv till myndigheternas service.
- Svenskar är lika nöjda som den genomsnittlige medborgaren inom OECD med utbildningssystemet.
- När det gäller uppfattningar om tillgängligheten till sjukvård på lokal nivå hör svenskar och norrmän till de mest nöjda i Norden. Mest nöjda med tillgången till lokal sjukvård är boende i Schweiz, Österrike och Storbritannien när det gäller hela OECD.
- Polisen och Skatteverket uppfattar svenskar som myndigheter som sköter sitt arbete på ett bra sätt. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans arbete uppskattas mindre.
- Brukare av offentlig verksamhet är, oavsett om verksamheten avser statlig eller lokal nivå, mer nöjda än allmänheten. Mest nöjda med myndigheters service är brukare hos CSN, Pensionsmyndigheten, universitet och högskolor, polisen och Transportstyrelsen.
- Företagen är generellt nöjda med den service de får av kommunen i samband med handläggning av ett ärende.

9 Allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet

Allmänhetens förtroende för offentliga institutioner beskrivs ofta som centralt för att det politiska systemet ska bevara sin legitimitet. Enligt forskningen kan variationer i förtroendet för offentliga institutioner mellan länder förklaras av skillnader i kvaliteten på myndigheters verksamhet, förekomst av korruption och de offentliga tjänstemännens uppförande och agerande gentemot medborgarna. Allmänhetens förtroende för förvaltningen är en viktig förutsättning för att centrala institutioner ska fungera, politik ska kunna genomföras och rättssäkerhet ska kunna upprätthållas etcetera.⁹⁸

Förtroende handlar bland annat om i vilken utsträckning en individ litar på att en institution kommer att utföra de uppgifter som den har ansvar för.⁹⁹ I en internationell jämförelse har den svenska allmänheten ett högt förtroende för offentliga institutioner. En förklaring till detta är att allmänheten har en hög tilltro till de som arbetar inom offentlig verksamhet.

Internationell forskning pekar på att allmänhetens förtroende har utvecklats negativt under de senaste decennierna.¹⁰⁰ Forskningen är dock splittrad när det gäller frågan om hur lågt förtroendet kan sjunka innan det bör uppfattas som ett problem. I Sverige framhåller regeringen allmänhetens förtroende som en central aspekt för styrningen av offentlig verksamhet. I den förvaltningspolitiska propositionen skriver regeringen att förtroende är ett centralt värde i sig men att det också är en målsättning för myndigheternas verksamhet.¹⁰¹ Regeringen har också i regleringsbrev för flera stora myndigheter gett dem i uppdrag att myndigheten ska åtnjuta allmänhetens förtroende.

I det här kapitlet beskriver vi allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet. Vi fokuserar på skillnader förtroende för olika typer av myndigheter

⁹⁸ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

⁹⁹ Kaase, M och Newton, K (2007) *Beliefs in Government*. Oxford University Press

¹⁰⁰ Newton, K och Norris, P (2000) *Confidence in public institutions. Faith, culture and performance* I Pharr, S och Putnam, R *Disaffected democracies*. Princeton university press

¹⁰¹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, sid. 30 och 38

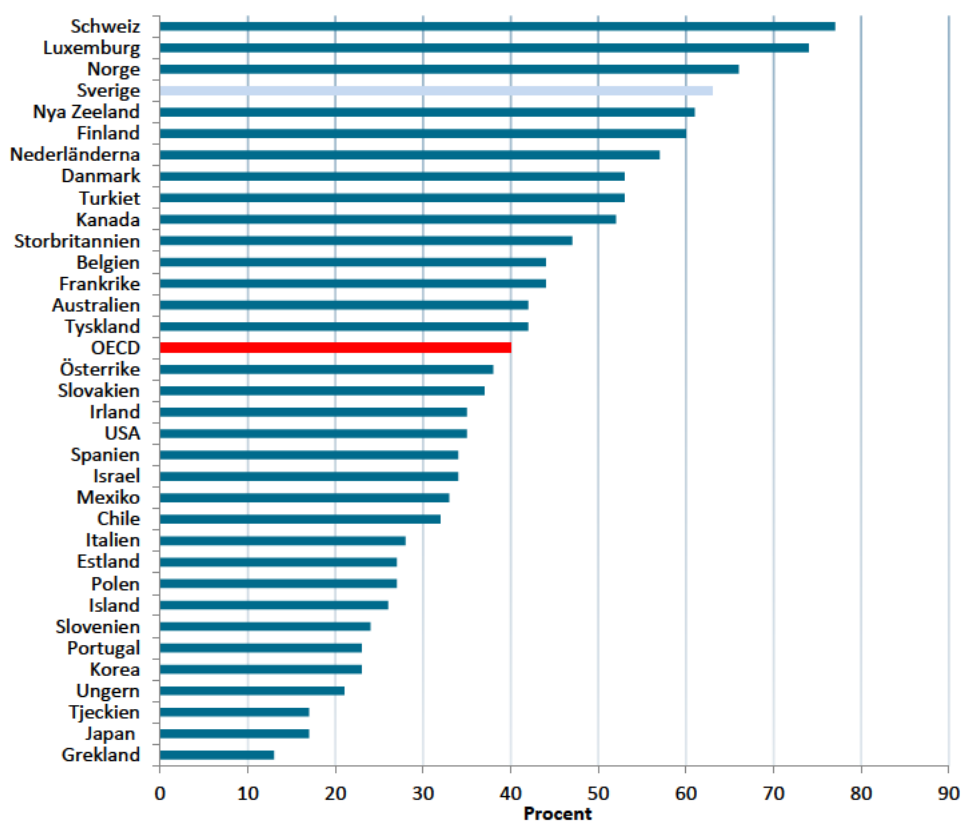
och områden. Avslutningsvis i kapitlet diskuterar vi faktorer som kan påverka allmänhetens förtroende för offentliga institutioner. Vi diskuterar också faktorer som är av betydelse för hur förtroendet för offentlig verksamhet kan upprätthållas.

Förtroendet – en indikation på tillståndet i landet

Förtroende för regeringen

OECD menar att förtroendet för regeringen är ett samlat mått som är jämförbart mellan olika länder. Vilket förtroende medborgarna har för regeringen kan vara tydligt präglad av den politiska opinionen och hur den enskilde placerar sig ideologiskt på den så kallade vänster- och högerskalan. På en övergripande nivå kan förtroendet för regeringen ses som en spegling av dels förtroendet för det politiska systemet, dels den generella förtroendevivån i ett samhälle.

Diagram 9.1 Förtroendet för regeringen i OECD-länderna 2012 (procent)



Kommentar: I diagrammet redovisas andelen som har förtroende för regeringen i respektive land. I diagrammet redovisas länderna i fallande ordning och snittet för OECD-länderna är markerat.

Källa: Gallup undersökningen, redovisas i OECD Government at a Glance 2013

I diagram 9.1 redovisar vi andelen som 2012 uppgav att de hade förtroende för regeringen i respektive land. Som framgår av diagrammet varierar andelen med förtroende för regeringen mellan 77 och 13 procent. Mätningen visar att allmänheten i Schweiz hade högst förtroende (77 procent) för sin regering, följt av Luxemburg med 74 procent.

OECD:s rapport visar också, i likhet med andra mätningar, att allmänheten i tre av de nordiska länderna också har högt förtroende för sina regeringar, Norge 66 (procent), Sverige (63 procent) respektive Finland (60 procent). I jämförelse med övriga nordiska länder är förtroendet för regeringen något lägre i Danmark (53 procent). Förtroendet för regeringen är lägst av de nordiska länderna på Island (26 procent). Lägst förtroende för regeringen inom hela OECD har allmänheten i Grekland (13 procent), Japan (17 procent) och Tjeckien (17 procent).

OECD redovisar också förändringen i medborgarnas förtroende sedan 2007. I genomsnitt för OECD-länderna har medborgarnas förtroende minskat med fem procentenheter mellan de två mätningarna.¹⁰² Enligt OECD kan dessa förändringar spåras till effekterna av den europeiska finanskrisen som drabbat många länder sedan 2008. De länder där förtroendet sjunkit mest är Irland (-28 procentenheter), Grekland (-25 procentenheter), Slovenien (-24 procentenheter) och Portugal (-22 procentenheter). I Slovakien har förtroende ökat med 21 procentenheter. Även i Sverige har förtroendet ökat sedan mätningen 2007. Förtroendet i Sverige har ökat med sex procentenheter, från 63 till 67 procent 2012.¹⁰³

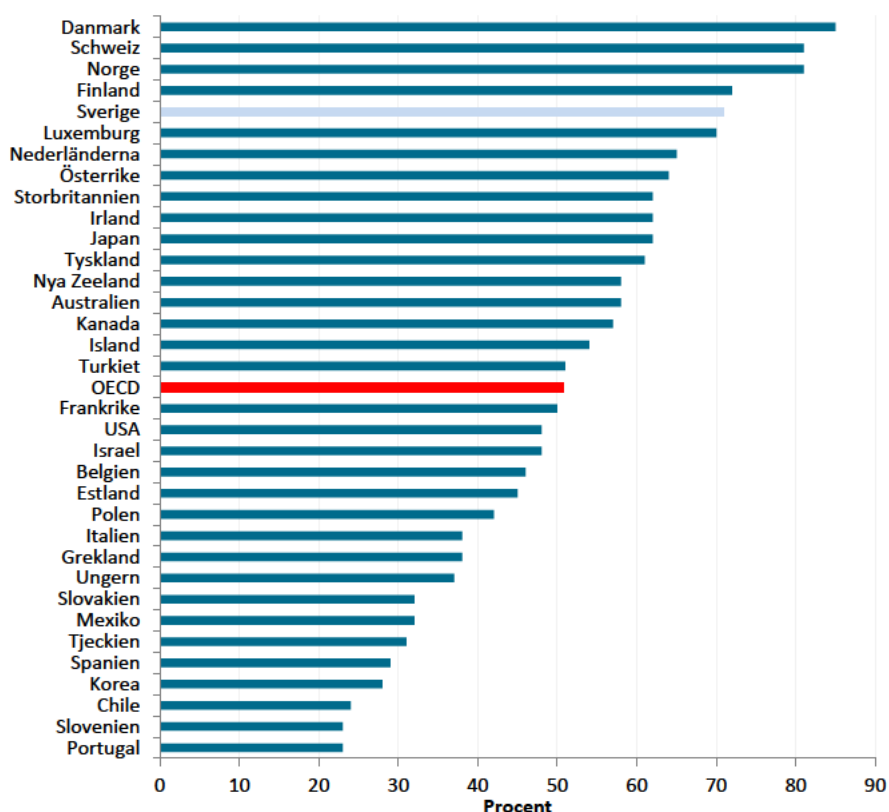
Allmänhetens förtroende för rättssystemet

OECD redovisar också förtroendet för rättssystemet. Som framgår av diagram 9.2 uppgav i genomsnitt 51 procent av de tillfrågade att de hade förtroende för rättssystemet. I Sverige uppgav 71 procent att de hade förtroende för rättssystemet. I fyra länder – Danmark, Schweiz, Norge och Finland – var förtroendet för rättssystemet högre. Lägst förtroende hade de tillfrågade i Portugal och Slovenien. Skillnaden mellan det land där förtroendet för rättssystemet var som högst, Danmark, och det där förtroendet var som lägst, Portugal, är 62 procentenheter.

¹⁰² Genom World Value Survey (WVS) har allmänhetens förtroende för olika institutioner mätts sedan 1970-talet. Resultaten pekar i riktning mot att förtroendet är nedåtgående i de flesta länder sedan 1980-talet.

¹⁰³ Förändringarna i förtroende mellan 2007 och 2012 kan utläsas av figur 1.1 i OECD (2013) *Government at a Glance* 2013.

Diagram 9.2 Förtroendet för rättsväsendet i OECD-länder 2012 (procent)



Kommentar: I diagrammet redovisas andelen som har förtroende för rättsväsendet i respektive land. I diagrammet redovisas länderna i fallande ordning och snittet för OECD-länderna är markerat.

Källa: Gallup undersökningen, redovisas i OECD Government at a Glance, 2013.

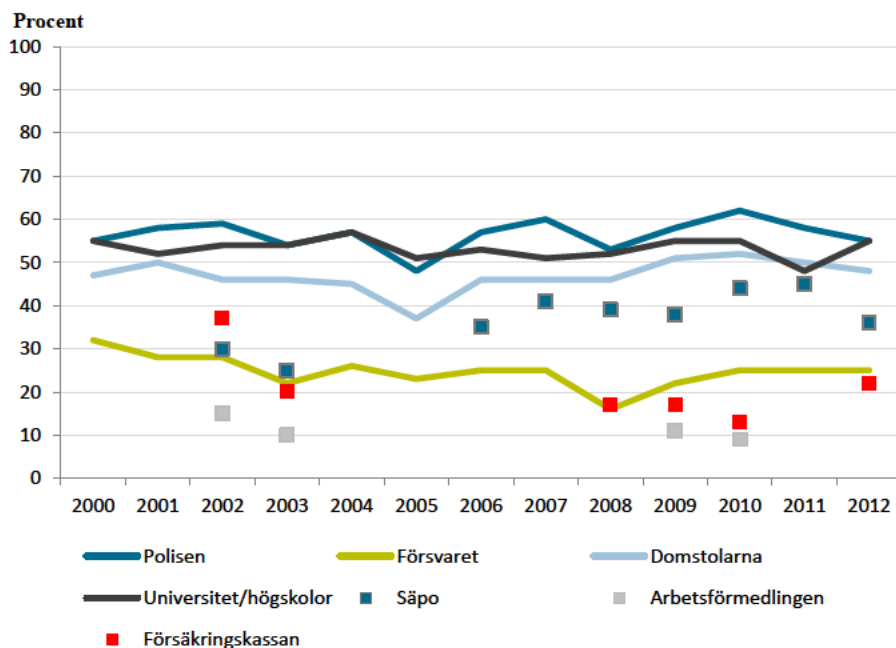
Polisen i topp, Arbetsförmedlingen i botten

OECD:s rapport visar också att den svenska allmänhetens förtroende för offentliga institutioner har varit stabilt under de senaste fem åren, trots finanskris och ökad arbetslöshet. Förtroende för offentlig verksamhet i allmänhet och mer specifikt för verksamheten i landsting och kommuner mäts årligen av SOM-institutet vid Göteborgs universitet.¹⁰⁴ Resultaten från SOM-institutets undersökningar visar att bland de statliga myndigheter som ingår i mätningarna är förtroendet högst för polisen respektive universitet och högskolor (se diagram 9.3). Av de svarande uppger 55 procent att de har mycket eller ganska stort förtroende för dessa institutioner. Även för dom-

¹⁰⁴ SOM-institutet (Samhälle Opinion Medier) vid Göteborgs universitet mäter årligen sedan 1986 allmänhetens förtroende för en rad samhällsinstitutioner. Undersökningen genomförs genom enkätundersökningar som riktas till ett representativt urval av befolkningen i ålderna 16–85 år.

stolarna är förtroendet relativt högt. 48 procent av de svarande uppger att de har ganska eller mycket stort förtroende för domstolarna. Under det senaste decenniet har förtroende för dessa institutioner inte förändrats nämnvärt. Resultaten går i linje med det som OECD redovisar.

Diagram 9.3 Allmänhetens förtroende för att statliga myndigheter sköter sitt arbete 2000–2012, procent



Kommentar: Fråga som ställs är "Hur stort förtroende har du för det sätt på vilka följande institutioner och grupper sköter sitt arbete?" Svartalternativen är "Mycket stort förtroende", "Ganska stort förtroende", "Varken stort eller litet förtroende", "Ganska litet förtroende", "Mycket litet förtroende". I diagrammet redovisas andelen som uppger att de har ganska eller mycket stort förtroende för respektive myndighet. I diagrammet är förtroendet för myndigheter där vi har data för samtliga år markerat med heldragen linje, myndigheter där uppgifter inte finns för vissa år är markerade med fyrkanter.

Källa: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

De myndigheter där allmänheten har lägst förtroende för hur de sköter sitt arbete är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Försvarsmakten. Som framgår av diagrammet så har förtroendet för Försvaret och Försäkringskassan stigit något i mätningarna sedan 2010.

Om vi ser till utvecklingen över tid framgår det av diagrammet att allmänhetens förtroende för de olika myndigheterna varierar. Men det som också framgår av diagrammet är att utvecklingen av förtroendenivåerna över tid

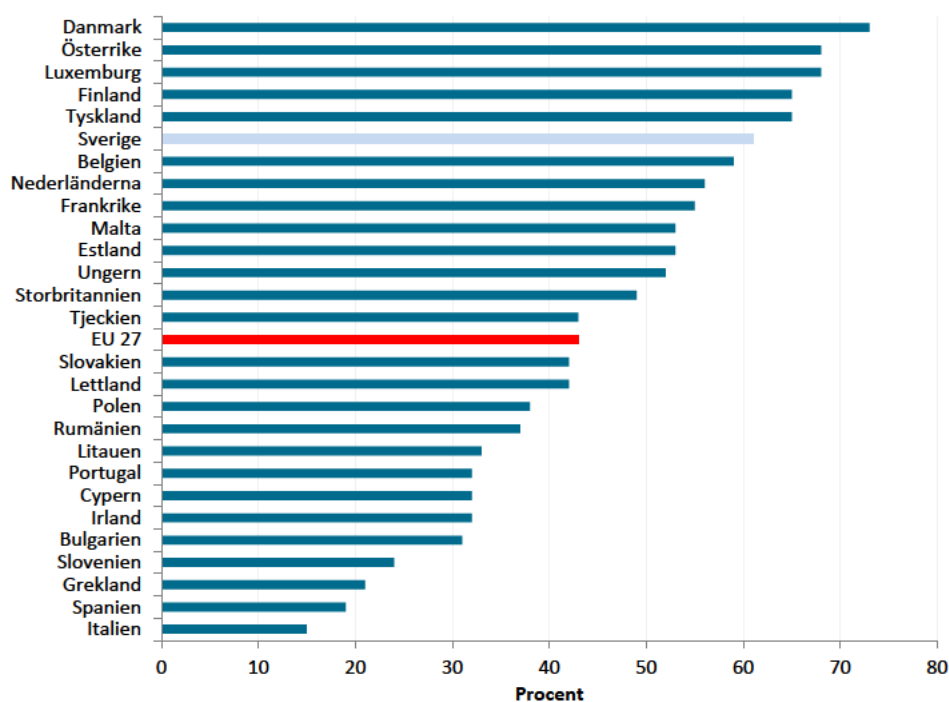
följer ett liknade mönster. Analyser visar att medborgarnas förtroende sjunker före val och för att sedan stiga igen, så kallade valårseffekter.¹⁰⁵

Medborgarnas förtroende för den regionala och lokala nivån

Den offentliga sektorn är organiserad på olika sätt i OECD-länderna och vilka uppgifter som den nationella, regionala eller lokala nivån har i respektive land varierar.

Inom EU genomförs regelbundet mätningar av medborgarnas förtroende för regionala och lokala myndigheter (den så kallade Eurobarometern). Av diagram 9.4 framgår att i genomsnitt 43 procent av de tillfrågade har svarat att de har förtroende för lokala och regionala myndigheter i sina respektive länder. Detta är en minskning med fyra procentenheter jämfört med mätningen 2010.¹⁰⁶

Diagram 9.4 Förtroende för regionala och lokala myndigheter, andel (procent) 2013.



Kommentar: I diagrammet redovisas andelen som har förtroende för lokala och regionala myndigheter i EU-länder. I diagrammet redovisas länderna i fallande ordning och snittet för EU27 är markerat.

Källa: Standard Eurobarometern 79, våren 2013

¹⁰⁵ Holmberg, S och Weibull, L (2006) *Förtroende – bara en valårseffekt* i Det nya Sverige. SOM-institutet, Göteborgs universitet

¹⁰⁶ EU, Standard Eurobarometer 74

Danmark, Luxemburg, Österrike och Finland är de länder där högst andel av de svarande uppger att de har förtroende för regionala och lokala myndigheter. I Grekland, Spanien och Italien är andelen minst.

Sverige hör också till de länder där förtroendet för regionala och lokala myndigheter är som högst. Andelen med förtroende för regionala och lokala myndigheter har sjunkit även i Sverige. År 2010 uppgav 64 procent att de hade förtroende för regionala och lokala myndigheter medan 61 procent uppgav att de hade förtroende 2013.

Förtroendet för välfärden – sjukvården och skolan

En central uppgift för den regionala och lokala nivån i många europeiska länder är produktionen av olika typer av välfärdstjänster. I många länder har allmänheten mer kontakter med den lokala nivån (i föregående kapitel redovisades hur nöjda medborgarna var med skolan och utbildningssystemet respektive tillgången till hälso- och sjukvård där man bor).

Om vi ser till Sverige har allmänhetens förtroende för sjukvården ökat något under perioden 2000–2009. År 2001 var andelen som hade ganska eller mycket stort förtroende för sjukvården 60 procent. År 2009 hade andelen ökat till närmare 70 procent. Sedan 2010 har andelen som har förtroende sjunkit något. Allmänhetens förtroende för grundskolan har utvecklats på ett likande sätt som för sjukvården. Under de tre senaste åren har andelen som har ett stort eller mycket stort förtroende för hur grundskolan sköter sitt arbete sjunkit med nio procentenheter.

Vårdbarometern genomförs på uppdrag av Sveriges kommuner och landsting (SKL) i syfte att undersöka befolkningens uppfattningar om och förtroende för sjukvården. År 2012 uppgav 73 procent att de hade förtroende för sjukhus och 66 procent att de hade förtroende för vården vid vårdcentraler. Att resultaten i vårdbarometern och i SOM-undersökningarna skiljer sig åt kan förklaras av hur frågorna är formulerade i respektive undersökning. I SOM-undersökningen är frågan formulerad om man har förtroende för att sjukvården sköter sitt arbete, medan i Vårdbarometern är frågan om man har förtroende för vården vid sjukhus. Mätningen har genomförts sedan 2005 och förtroendet för sjukhusvård har varit relativt konstant under mätperioden. Andelen som har förtroende för vårdcentraler har tvärtom ökat med mer än 10 procentenheter under perioden.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Sveriges kommuner och landsting (2013) *Befolkningens attityder till, kunskaper om och förväntningar på hälso- och sjukvården*

Resultaten från Vårdbarometern visar också att det finns marginella skillnader i förtroendet för vården mellan olika län.¹⁰⁸ Högst är förtroendet (över 70 procent) för vården vid sjukhus i Halland, Jönköping, Kalmar och Kronoberg. Lägst är förtroendet (under 65 procent) i Örebro, Norrbotten, Västernorrland, Västerbotten och Stockholm.¹⁰⁹

Förtroende är komplext – en mängd faktorer påverkar

Allmänhetens förtroende uppfattas ofta som en nödvändig egenskap för att ett samhälle ska fungera. När förtroendet sjunker tas detta ofta som ett tecken på att något är fel i det politiska systemet.

När resultatet av förtroendemätningar för olika länder analyseras måste man i tolkningen av data ta hänsyn till att nivån på förtroendet varierar mellan olika länder. För även om förtroende lyfts fram som en viktig indikator på tillståndet i ett land finns det ingen given nivå för hur högt förtroendet ska vara för att ett land ska anses som väl fungerande.

Forskningen lyfter fram en rad faktorer som kan förklara varför förtroendet varierar mellan länder. De faktorer som har diskuterats av forskningen är grad av ekonomiskt välstånd, offentliga institutioners funktionssätt (exempelvis om handläggningen sker på ett rättssäkert sätt eller inte), människors tillit till varandra och grad av korruption. Det finns forskningsresultat som pekar på att etnisk mångfald ökar känslan av samhörighet vilket är viktigt för att skapa förtroende. En ökande grad av etnisk mångfald leder till ökad acceptans för olikheter, vilket i förlängningen kan gynna en god samhällsstyrning och ett ökat förtroende. Många gånger samvarierar dessa faktorer vilket gör att vi får grupper av länder där förtroendet generellt sett är högre och grupper av länder där förtroendet generellt sett är lägre. Forskare benämner detta som skillnader i kvalitet i samhällsstyrningen.¹¹⁰

OECD redovisar också flera olika samlade mått på rättsäkerheten i medlemsländerna. Resultaten pekar på att de länder där rättsäkerheten är hög är också allmänhetens förtroende för offentliga institutioner högt.¹¹¹

¹⁰⁸ SKL (2011) *Vårdbarometern, befolkningens attityder till, kunskaper om och förväntningar på svensk sjukvård*; SKL (2013) *Vårdbarometern, befolkningens attityder till, kunskaper om och förväntningar på svensk sjukvård*

¹⁰⁹ Sveriges kommuner och landsting (2013) *Befolkningens attityder till, kunskaper om och förväntningar på hälso- och sjukvården*.

¹¹⁰ Charron, N, Lapuente, V och Rothstein, B (2011) *Korruption I Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater* (Siepsrapport 2011:5)

¹¹¹ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*

Hög respektive låg tillit

Inom forskningen återkommer man ofta till att vilket förtroende allmänheten har för myndigheter och offentliga institutioner är beroende av den tillit allmänheten har till sina medmänniskor. I länder där den så kallade mellanmänskliga tilliten är högre, har också allmänheten en högre tilltro till politiker och de gemensamma institutionerna. Det som utmärker länder med hög mellanmänsklig tillit är att de är socialt och ekonomiskt homogena. Detta är också egenskaper som utmärker de länder som kommer högt i OECD:s mätning om medborgarnas förtroende, exempelvis Schweiz, Luxemburg, Norge och Sverige (se diagram 9.1).

Det som utmärker länder med låg social tillit är stora ekonomiska och sociala skillnader. I dessa länder är medborgarnas förtroende för de offentliga institutionerna och tilliten till andra individer som regel lägre.

Individens egenskaper har betydelse

Men ofta nöjer vi oss inte med att undersöka skillnader i medborgarnas förtroende mellan länder, utan vi vill också förstå utveckling och förändring inom ett land. Undersökningar visar att förtroende för offentlig verksamhet kan vid sidan av social tillit förklaras av den enskildes ideologiska uppfattningar, utbildning, ålder, kön och politiskt intresse.¹¹² Detta är egenskaper som inte nödvändigtvis bara varierar mellan länder utan också varierar inom ett land.

En aspekt som har visat sig ha betydelse för om den enskildes förtroende för offentlig verksamhet är erfarenheten av offentlig verksamhet. Men bedömningarna återspeglar också relationen till och kunskapen om den offentliga verksamheten.¹¹³ Exempelvis är personer som tagit del av offentlig service mer nöjda och har högre förtroende för verksamheten än de som inte tagit del.¹¹⁴

Mediabiliden påverkar

För att kunna svara på om man som individ har förtroende eller inte för en institution krävs att man tar ställning till om man litar på och har tilltro till att institutionen kommer att utföra sin uppgift. Om en individ haft kontakt med en institution, kommer den bild man har att formas av dessa erfaren-

¹¹² Newton (2007) *Social and political trust* i Dalton, R och Klingeman, H.D. (red) Oxford handbook of political behavior; Holmberg och Weibull (2010) *En ljusare bild av samhällets institutioner*, i Holmberg och Weibull, red. *Nordiskt ljus*. SOM-institutet, Göteborgs universitet

¹¹³ OECD (2009) *Measuring Government Activity*

¹¹⁴ Statskontoret (2011) *Uppfattningar om förvaltningen*

heter. Om en enskild person saknar personliga erfarenheter av offentlig verksamhet eller ett visst välfärdsområde kan den bild som media förmedlar av verksamheten få stor betydelse för hur individen uppfattar verksamheten. Exakt hur stor betydelse som medias rapporteringar har för förtroendet finns det i dag liten kunskap om. Forskning visar att medias rapportering i varierande grad påverkar hur individer uppfattar enskilda sakfrågor i samband med val.

Betydelsen av prestation och granskning

Internationell forskning visar också att den offentliga sektorns prestationer har betydelse för individens förtroende för olika verksamhetsområden.¹¹⁵ Samtidigt pekar forskningsresultat på att i de nordiska länderna är förtroendet för vissa områden lägre även om prestationerna för dessa områden i ett jämförande perspektiv är goda. I Sverige handlar det exempelvis om socialförsäkringsområdet och i Finland om offentlig administration mer generellt. En möjlig förklaring till detta är att den enskilde i sina bedömningar inte alltid skiljer på politiska beslut, exempelvis utformningen av ett regelverk, och själva utförandet av verksamheten.

Kontextuella förklaringar till skiftande förtroende

Som OECD pekar på har den ekonomiska krisen sannolikt haft betydelse för medborgarnas förändrade bedömningar av och förtroende för offentlig verksamhet. Det finns också andra stora händelser i omvärlden som sannolikt har haft betydelse för denna utveckling. Ett exempel på en sådan händelse är 11 september-attackerna 2001. Återkommande medborgarundersökningar med fokus på att mäta förändring över tid visar dock att förtroendenivåerna återhämtar sig relativt snabbt. I ett längre perspektiv har inte stora enstaka händelser någon större påverkan på allmänhetens förtroende. Den påverkan som enstaka händelser kan ha på allmänhetens förtroende är att sådana får betydelse för hur det politiska systemet fungerar.¹¹⁶

Slutsatsen blir således att det är en mängd faktorer som har betydelse för och påverkar vilket förtroende som den enskilde individen har för en institution. I forskningen ges det sällan möjlighet att testa betydelsen av individrespektive mer systemrelaterade faktorer i en och samma modell.¹¹⁷

¹¹⁵ The Netherlands Institute for Social Research (2012) *Countries compared on public performance*

¹¹⁶ The Netherlands Institute for Social Research (2012) *Countries compared on public performance*

¹¹⁷ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*; Holmberg och Weibull (2013) *Det viktiga institutionsförtroendet*, i Weibull, Oscarsson och Bergström red. *Vägskäl*. SOM-institutet, Göteborgs universitet

Hur får förvaltningen allmänhetens förtroende?

Förtroende är en indikator på allmänhetens tilltro till hur den offentliga förvaltningen eller ett delområde inom förvaltningen fungerar. Internationella undersökningar visar också att det finns ett samband mellan myndigheternas prestationer och vilket förtroende medborgarna har för verksamheten. Förtroende blir också en allt viktigare egenskap i utvärderingar och bedömningar av verksamheter. Att medborgarna har förtroende för offentlig verksamhet är viktigt för legitimiteten i förvaltningen.

I Sverige menar regeringen att målsättningar med förvaltningspolitiken bland annat är att medborgarna ”ska ha förtroende för och känna tillit till dem som arbetar i statsförvaltningen”.¹¹⁸ Det innebär att förvaltningen ska bedriva sitt arbete så att allmänheten får förtroende för offentlig verksamhet. Det kan förvaltningen göra genom att utföra sitt arbete, exempelvis handlägga ärenden på ett rättssäkert och opartiskt sätt. Ett problem som kan uppstå är att medborgarna i sin bedömning av om man har tilltro till en myndighet eller inte beaktar politiska uppfattningar. Det vill säga att förvaltningen i genomförandet av politiska beslut riskerar att få bära ansvar för dess politiska innebörd.

Kan verksamhetsanpassning leda till högre förtroende?

Försäkringskassan och Skatteverket – verksamhetsutveckling med förtroende i fokus

Vid sidan om dessa mer universella principer finns det myndigheter som arbetar konkret med ett uppdrag att stärka förtroendet för sin verksamhet. Här kommer det arbetet att exemplifieras av det arbete som Försäkringskassan och Skatteverket bedriver. Försäkringskassan och Skatteverket är två av de myndigheter som flest privatpersoner och företag har kontakt med. Det är också två myndigheter som medborgarna i olika hög grad har förtroende för. Andelen som 2013 uppgav att de hade förtroende för Skatteverket var 53 procent, medan motsvarande siffra för Försäkringskassan var 18 procent.¹¹⁹

En förklaring till denna skillnad har att göra med att deras verksamhet skiljer sig åt. Försäkringskassans verksamhet handlar till stor del om att handlägga inkomstrelaterade ärenden, medan Skatteverket har ett mer generellt uppdrag.

¹¹⁸ Prop.2009/2010:175, sid 37

¹¹⁹ Uppgifterna är hämtade från Mediebarometern 2013 (se www.mediebarometern.se)

Under de senaste åren har båda myndigheterna arbetat med att stärka förtroendet för den egna verksamheten och för det sakområde som de verkar inom. Försäkringskassan ska årligen redovisa till regeringen hur myndigheten arbetar för att myndigheten ska ha medborgarnas förtroende och bidra till en hög tilltro till socialförsäkringarna.¹²⁰

Försäkringskassan har med utgångspunkt i sina återkommande undersökningar skapat en bild av vem som har respektive saknar förtroende för myndigheten. Av dessa framgår bland annat att myndigheten får ett relativt dåligt betyg för sina administrativa processer, rutiner och det praktiska utförandet av myndighetens uppdrag. Medborgarna har generellt sett en låg tilltro till bedömningen i enskilda ärenden som uppfattas som beroende av vilken handläggare som gör bedömningen.¹²¹

Försäkringskassans slutsatser av detta är att individens livssituation påverkar förtroendet för myndigheten.¹²² Slutsatsen av detta är att förtroendet för myndigheten kan öka om verksamheten så långt som möjligt anpassas efter allmänhetens behov. Detta kan ske exempelvis genom att administrationen förenklas, men också genom att myndighetens bedömningar blir mer enhetliga.

Skatteverket har sedan början av 2000-talet arbetat med förtroendefrågor på ett likande sätt som Försäkringskassan. Myndigheten har bedrivit sitt arbete på eget initiativ. Skatteverket menade att det var problematiskt att förtroendet för myndigheten var lågt samt att viljan att betala skatt sjönk. Skatteverket har under de senaste åren arbetat med att förändra bilden av myndigheten genom att förändra handlägningsprocessen och att arbeta med frågor om kundmötet. Skatteverket har i likhet med Försäkringskassan arbetat med att verksamheten ska anpassas mer efter brukarnas behov och förväntningar.

Trenden finns även internationellt

En tydlig internationell trend är att undersöka vad allmänhet och brukare tycker om verksamheten. Genom att involvera brukarna och ta del av deras synpunkter på verksamheten kan legitimiteten för verksamheten öka. Genom att involvera de som är berörda och använder sig av verksamheten i utvecklingen av verksamheten kan även förtroendet för verksamheten öka.

I Kanada har man på federal nivå sedan 2001 arbetat med att följa upp offentlig verksamhet och mäta medborgarnas uppfattningar om verksamheten. I Norge genomför man systematiskt undersökningar om medborgar-

¹²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan

¹²¹ Försäkringskassan 2012:11

¹²² Försäkringskassan 2012:11

nas uppfattningar om offentlig verksamhet. Ett skäl till detta är enligt norska regeringen att medborgarna har allt större förväntningar på offentlig verksamhet när det gäller kvalitet, effektivitet och service. För att medborgarna ska få förtroende för offentlig verksamhet måste den leva upp till medborgarnas förväntningar. Brukarundersökningar och undersökningar om medborgarnas behov och förväntningar på offentlig verksamhet blir därför ett viktigt redskap.¹²³

Även i Frankrike har man arbetat med att undersöka medborgarnas och brukarnas uppfattningar om offentlig verksamhet. Undersökningen omfattar stora delar av befolkningen som använder offentlig verksamhet, och särskilt intresserad är man av de grupper som annars sällan kommer till tals, exempelvis arbetslösa och sådana som inte talar franska. Genom undersökningen får man en bild av hur medborgarna uppfattar verksamheten och en möjlighet att utveckla verksamheten i den riktning som medborgarna önskar.¹²⁴

Slutsatser

- Sverige hör till de länder inom OECD där förtroendet för regeringen är högst. Under de senaste åren har förtroendet sjunkit i en rad OECD-länderna sjunkit, men inte i Sverige.
- I de nordiska länderna är förtroendet för förvaltningen högre än i många andra OECD-länder.
- Förtroendet för de stora myndigheterna i Sverige varierar. Förtroendet för Polisen är högt, medan förtroendet för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är lägre.
- Förtroendet för två centrala välfärdsområden, skolan och sjukvården, har ökat något under de senaste tio åren.
- Det finns en rad förklaringar till skillnader i förtroende såväl mellan som inom länder. Tilltro till andra, utbildningsnivå, politiskt intresse, kön och ålder.
- Ekonomiskt- och social homogenitet leder till homogen befolkning, som i sin tur leder till minskande skillnader i förtroende mellan grupper.
- Individer som är nöjda med det politiska systemet och mår bra har också ett högre förtroende.

¹²³ Stortingsmelding nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, kap 4

¹²⁴ OECD (2012) *Public Governance Reviews, France*. An international perspective on the general review of public policies

10 Utmaningar för den offentliga sektorn

I detta avslutande kapitlet sammanfattar vi de resultat och slutsatser som vi har redovisat i rapportens olika delar. I kapitlet redogörs också för hur redovisningen av den offentliga sektorns utveckling kan användas. Vidare diskuterar vi med utgångspunkt i resultat som vi har presenterats några av de utmaningar den offentliga sektorn står inför.

Resultaten från internationella jämförelser ska ses i ljuset av länders olika ambitioner

Internationella jämförelser är nödvändiga för att ett land ska få en uppfattning om hur det står sig i relation till andra länder och kan samtidigt bidra till utveckling och lärande. Jämförelserna kan stimulera arbetet med att öka kvaliteten och effektiviteten på svenska myndigheter.

De internationella jämförelserna har dock vissa begränsningar. Länder har olika ambitioner och målsättningar med offentlig verksamhet vilket inte framgår av tvärsnittjämförelser som *Government at a Glance*. Vidare finns det institutionella skillnader mellan länderna som inte framgår vid tvärsnittjämförelser.

Därför behöver internationella jämförelser kompletteras med information som är specifik för respektive land. Det kan handla om målsättningar för ett politikområde eller generella ambitionsnivåer för den offentliga verksamheten.

Internationella jämförelser kan tjäna som en större källa till inspiration för länder som kommer sämre ut i undersökningen. För ett land som Sverige som relativt sett får goda resultat blir det viktigt att i sitt fortsatta utvecklingsarbete särskilt studera de goda exemplen som finns i andra länder och inte främst till sin placering i rangordningen. Det är även viktigt att man på olika sätt fortsätter att utveckla och följa upp sin egen offentliga sektor. Verksamheter och reformer behöver därför systematiskt följas upp och utvärderas. Detta skapar goda förutsättningar för Sverige att fortsättningsvis ska komma väl ut i internationella jämförelser.

I ett internationellt perspektiv har Sverige starka offentliga finanser

I ett internationellt perspektiv har Sverige goda offentliga finanser. Sverige står dock liksom många andra OECD-länder inför en utveckling med en åldrande befolkning. Andelen förvärvsarbetande blir mindre i relation till de äldre som de ska försörja. Detta blir en utmaning för välfärdens finansiering av vård- och omsorg, pensioner och andra sociala ersättningar.

En annan utmaning är att i takt med att den allmänna levnadsstandarden ökar stiger även kraven på omfattningen av och kvaliteten i offentlig verksamhet. Dagens omfattning och kvaliteten av offentlig verksamhet riskerar att inte möta allmänhetens framtida krav.

De starka offentliga finanserna ger Sverige ett större handlingsutrymme jämfört med många andra länder. Det ger också Sverige möjligheter att via olika vägval möta dessa utmaningar.

Kompetensförsörjningen är en fortsatt en utmaning för den offentliga sektorn

Sverige har en högre andel något äldre anställda än genomsnittet. Utmaningen består inte endast i att ersätta kompetensen. Det handlar också om att i respektive verksamhet undersöka om det finns nya sätt att lösa uppgifterna som verksamheten står inför. Detta kräver att arbetsgivaren ser över om befintlig kompetens och ser vilka behov som finns framöver.

Vidare kan konkurrensen om arbetskraften förväntas öka i takt med att det blir allt färre i arbetsförålder. Det gör att offentliga arbetsgivare precis som andra arbetsgivare kommer att ställas inför en ökad konkurrens om arbetskraften. I mindre kommuner där utbudet av arbetskraft är mer begränsad kan utmaningen bli större.

För kommunerna blir utmaningen än större eftersom de i genomsnitt har äldre arbetskraft än staten. Kommunernas äldre arbetskraft blir även en utmaning för den offentliga sektorn i stort. Om kommunerna inte klarar av att på ett tillfredställande sätt klara av att kompetensförsörja verksamheten kan centrala delar i välfärden påverkas. Konsekvenserna kan dessutom bli ojämlikheter i välfärden eftersom det finns strukturella skillnader mellan kommunerna. Bli ojämlikheterna stora ställer det högre krav än i dag på finansieringsmodellen.

Det behövs mer kunskap om effekterna av genomförd politik och reformer

I Sverige och i många OECD-länder är kontrollen och uppföljningen av de offentliga finanserna god. Däremot saknas ofta en samlad uppföljning av effekterna av genomförda insatser. Även om uppföljningar görs inom olika områden har Sverige, liksom många andra OECD-länder, inte utarbetat modeller för att samlat följa upp resultaten av genomförda reformer.

I takt med att befolkningen blir äldre och kraven på välfärden ökar kommer troligen behoven av att prioritera inom välfärden att öka. Detta ställer krav på att få förbättrad kunskap om vilka effekter olika insatser ger. Därför bör vidareutveckling av den samlade uppföljningen av insatser inom verksamhetsområden prioriteras.

Sverige – världens öppnaste land?

I ett internationellt perspektiv utmärks av Sverige av öppenhet och med stor möjlighet till insyn i offentlig verksamhet. Det finns dock områden där Sverige inte helt motsvarar den bilden. Det handlar bland annat om tjänstemän måste redovisa sina privata intressen, redovisning av bidrag till politiska partier och karantänsregler för hur intressekonflikter kan undvikas när offentliga tjänstemän går till företag eller organisationer som de tidigare haft inflytande över.

En förklaring till att Sverige inte alltid motsvarar bilden av världens öppnaste land är att vi har en tradition av att använda ramlagstiftning. I många OECD-länder finns istället en rättslig tradition med mer av detaljlagstiftning. Vid internationella jämförelser kan det därför framstå som att Sverige inte har lika tydliga krav på öppenhet som i andra länder.

Den svenska offentlighetsprincipen är i flera avseenden unik för svensk förvaltning den ger möjlighet till insyn i offentlig verksamhet. Möjligheten till insyn har betydelse för allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet och viljan att gemensamt finansiera välfärden. Det faktum att allt mer av offentligt finansierad verksamhet bedrivs i annan form än offentlig ställer andra krav på hur öppenhet och insyn i verksamheten ska kunna granateras.

Att Sverige inte inom alla områden motsvarar bilden av världens öppnaste land och förändringar i hur offentlig verksamhet bedrivs gör att det finns behov av en bredare diskussion om öppenhetsfrågor i Sverige.

Finns det innovationskraft i den offentliga sektorn?

I statliga myndigheters uppdrag ingår att kontinuerligt utveckla verksamheten utifrån allmänhetens och företagens behov. Exempelvis arbetar många myndigheter med att utveckla sitt servicegivande och erbjuda e-tjänster. Eftersom vi i Sverige i hög grad i jämförelser med många andra OECD-länder sköter kontakter med myndigheter elektroniskt bör det finnas goda möjligheter för svenska myndigheter att vidare utveckla sina e-tjänster. Genom att fler kan sköta sina kontakter med myndigheterna elektroniskt kan myndigheterna frigöra medel för att utveckla andra verksamheter.

I Sverige ansvarar respektive myndighet för frågor om innovativa sätt att utveckla verksamheten. I flera andra länder finns det funktioner inom regeringskanslierna som ansvarar för innovationsfrågor. Den svenska modellen ger myndigheterna mandat att inom sina respektive områden finna innovativa lösningar. Däremot är det inte lika lätt utveckla övergripande och myndighetsgemensamma lösningar. Regeringens tillsättande av E-delegationen och Innovationsrådet kan ses som ett sätt att utveckla den offentliga sektorns gemensamma innovationskraft.

Allmänheten är i ett internationellt perspektiv relativt nöjda med myndigheters service

Enligt Regeringen är det allmänheten och företagen som avgör huruvida kvaliteten i offentlig verksamhet är god. Svenskar är i ett internationellt perspektiv relativt nöjda med offentlig verksamhet. Under den senaste tio årsperioden har allmänhetens uppfattningar om servicen hos statliga myndigheter och i verksamheten hos landsting och kommuner varit relativt stabil.

I Sverige till skillnad från många andra länder möter allmänheten den offentliga sektorn genom enskilda myndigheter. I många europeiska länder går i riktning mot att organisera gemensamma välfärdsfunktioner, till exempelvis genom så kallade en dörr in-lösningar för de sociala trygghetssystemen.¹²⁵ I Sverige behöver allmänheten veta till vilken myndighet de ska vända sig med sina respektive frågor och ärenden. Utmaningen för Sverige blir till exempel vägleda personer med sammansatta problem eller nyanlända till rätt instans.

¹²⁵ One-stop shops i Europa. *Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder från ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Underlagsrapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen. S 2010:04.

Sverige står i likhet med andra länder inför en annan mer generell utmaning. I takt med att den generella välfärdsutvecklingen stiger ökar också allmänhetens förväntningar på innehållet i och omfattningen av offentlig verksamhet. Denna ökande förväntan kan också antas påverka hur allmänheten värderar de servicetjänster de tar del av.

Svenskar har högt förtroende för offentlig verksamhet

I ett internationellt perspektiv har svenskar ett relativt högt förtroende för offentlig verksamhet. Allmänhetens förtroende är olika högt för olika myndigheter. Allmänheten har betydligt högre förtroende för polisen, universitet och högskolor och domstolar än Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

En tänkbar förklaring till skillnaderna är vilken relation som den enskilde har till respektive typ av myndighet. Till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har den enskilde individen mer av en klientrelation och får stöd beviljat efter behov. Hos många andra myndigheter sker inte någon sådan inkomstprövning vilket innebär att den enskilde inte på samma sätt är i beroendeställning.

I Sverige är målsättningen att allmänheten ska ha förtroende för myndigheter och de som arbetar där. Det finns exempel på myndigheter som arbetar med att i ökad utsträckning kundanpassa verksamheten för att förtroendet för verksamheten ska öka. Att styra verksamhet mot ökad kundnöjdhet kan medföra en rad utmaningar, till exempel för myndighetsutövningen.

Om allmänhetens förtroende för offentliga verksamheter ska bibehållas krävs att dessa fungerar tillfredställande. Verksamheten måste bedrivas enligt de rättsliga regler som gäller men också i enlighet med principer om opartiskhet, saklighet och likabehandling. Enligt forskare är dessa principer centrala för den offentliga förvaltningens kvalitet och positivt för allmänhetens förtroende. Principerna leder också till att upprätthålla eller stärka legitimiteten för det politiska systemet i stort.¹²⁶ Väl fungerande institutioner antas också leda till andra bieffekter som annat ekonomiskt välstånd.¹²⁷

Vid sidan om dessa principer skapar starka offentliga finanser ett stabilt fundament för att bedriva en bred offentlig verksamhet som är till nytta för

¹²⁶ Holmberg, Rothstein och Nasiritousi (2009) *Quality of Government: What You Get*. Annual Review of Political Science 3:135-162.

¹²⁷ North, Wallis och Weingast (2009) *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.

allmänhet, företag och organisationer. Rätt kompetens ger möjligheter att utveckla och bedriva offentlig verksamhet på ett effektivt sätt. Öppenhet och insyn förser såväl allmänhet som media med verktyg för att granska och pröva maktutövningen. Tillsammans skapar detta förutsättningar för en offentlig förvaltning i världsklass.

Referenser

- Anderson, A., Curristine, T. och O. Merk (2006), *Budgeting in Norway*, *OECD journal on budgeting*, Volume 6 – No 1.
- Arbetsförmedlingen (2010), *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i regionalt perspektiv*.
- Arbetsgivarverket (2013), *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn. Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar, ekonomi och kompetensförsörjning – en uppdaterad prognos för år 2013*, rapportserie 2013:8.
- Charron, N., Lapuente, V. och B. Rothstein (2011), *Korruption i Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater*, (Sieps-rapport 2011:5).
- Dalton, R. och H.D. Klingeman (2009), *Oxford handbook of political behavior*. (Oxford Handbooks of Political Science).
- Direktoratet for økonomistyrning (2011), *Bruk av information om produktivetet i styrningen av statlige virksomheter – en kartlegging*, rapport 3/2011.
- Økonomistyrelsen (2010), *Ramme for Case-samlingen – inspiration til effekt*, september 2010.
- Engelbrecht, S. och S. Holmberg (2010), *Svenskars bedömning av offentliga myndigheters virksomheter*, SOM-rapport (2012:10).
- EU-kommissionen (2011), *Standard Eurobarometer 74*. November 2010.
- EU-kommissionen (2012), *Digital by Default or by Detour? Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012*, Final insight report.
- EU-kommissionen (2012), *Fiscal Sustainability Report 2012*, European Economy 8/2012.
- Eurostat, *Labour Force Survey*.
- Finansministeriet i Danmark (2010), *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern till institution*, Februar 2010.

- Findahl, O. (2013), *Svenskarna och internet*, .se internetstatistik, 2013.
- Fredriksson, P. och P. Johansson (2003), *Employment, mobility and active labor market programs*, IFAU, Working paper 2003:3.
- Fredriksson, P. och M. Söderström (2008), *Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question*, IFAU, Working paper 2008:15.
- Företagarna (2013), *Myndighetsrankning 2013. Så klarar myndigheterna service och bemötandet gentemot små företag*, rapport oktober 2013.
- Försäkringskassan (2012), *Socialförsäkringsrapport (2012:11)*.
- Holmberg, S. (2013), *Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter*, Vägskäl. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, S., B. Rothstein och N. Nasiritousi (2009), *Quality of Government: What You Get*. Annual Review of Political Science 3:135-162.
- Holmberg, S och Weibull, L (2006) *Förtroende – bara en valårseffekt*, i Det nya Sverige. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, S. och L. Weibull (2010), *Ljusare bild av samhällets institutioner*, Nordiskt ljus. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Holmberg, S. och L. Weibull (2013), *Det viktiga institutionsförtroendet i* Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) Vägskäl. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Johansson, S. och S. Holmberg (2011), *Kvalitet i offentlig verksamhet*, Lycksalighetens ö, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Journalistförbundet (2013), *JO-beslut om utlämnade av handling*.
- Kaase, M. och K. Newton (2007), *Beliefs in Government*. Oxford University Press.
- Kommittédirektiv (2012), *Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*, (dir. 2012:76).
- Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturläget i mars 2013*.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturläget i december 2013*.
- Konjunkturrådets rapport (2014), *Hur får vi råd med välfärden?* Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS).

Konkurrensverket (2012), *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, rapport 2012:3.

Konstitutionsutskottets betänkande, 2013/14:KU35.

Lindström, A. (2006), *Lokala och regionala val – institutionella förutsättningar i tolv stater*, Sveriges Kommuner och Landsting.

Lindström, E. och N. Bruun (2012), *Svängdörrar i staten*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2012:1).

Mediebarometern 2013 (se www.mediebarometern.se: Utgivarna).

National Center for Environmental Economics,
<http://yosemite.epa.gov/ee/epa/eed.nsf/webpages/Guidelines.html>.

Newton, K. och P. Norris (2000), *Confidence in public institutions. Faith, culture and performance*. Department of Government, University of Essex.

Newton, K. (2007), *Social and political trust*, The Oxford handbook of Political Behavior.

North, D.C., J.J. Wallis och B.R. Weingast (2009), *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD, *Revenue statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (database).

OECD (2009) *Measuring Government Activity*.

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for preventing conflict of interest*.

OECD (2011), *Government at a Glance 2011*.

OECD (2012), *Public Governance Reviews, France. An international perspective on the general review of public policies*.

OECD (2013), *Economic outlook*, November 2013.

OECD (2013), *Education at a glance 2013*.

OECD (2013), *Government at a Glance 2013*.

OECD (2013), *PIAAC*, 2013.

OECD (2013), *PISA*, 2012.

- OECD (2013), *Value for Money in Government*, Norway 2013.
- Pensionärernas riksorganisation (2009), *Vården av äldre – en granskning av vård och omsorg i åtta länder*.
- Pharr, S.J. och R. D. Putnam (2000), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press.
- Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, (del 2: 10.4.1).
- Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Proposition 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transport-system*.
- Proposition 2013/14:70, *Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering*.
- Regeringskansliet (2013), *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering*, Departementspromemoria (Ds 2013:31).
- Regeringskansliet (2013), *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan*.
- Regeringskansliet (2013), *Svenska framtidsutmaningar – slutrapport från regeringens framtidskommission* (Ds 2013:19).
- Report from the Commission to the Council and the European Parliament: EU anti-corruption report, februari 2014.
- SCB, *Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS)*.
- Skatteverket (2013), *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll* (rapport 2013:3).
- SOM-institutet, *SOM-undersökningarna*, Göterborgs universitet.
- SOU (2007), *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styretredningen (SOU 2007:75).
- SOU (2010), *One-stop shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder från ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Underlagsrapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2010:04).
- SOU (2013), *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, slutbetänkande från Upphandlingsutredningen 2010 (SOU 2013:12).

SOU (2013), *Privata utförare – kontroll och insyn*, delbetänkande från Utredningen om en kommunallag för framtiden (SOU 2013:53).

SOU (2014), *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande*, betänkande av PSI-utredningen (SOU 2014:10).

Statskontoret (2009), *Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge*, PM.

Statskontoret (2009), *Uppfattningar om statsförvaltningen*, (2009:1).

Statskontoret (2011), *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*.

Statskontoret (2011), *Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011*.

Statskontoret (2011), *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Delrapport i Uppdrag att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn (2011:13).

Statskontoret (2011), *Kartläggning av den förvaltningspolitiska uppföljningen i Danmark, Finland, Kanada samt Norge*, Dnr 2010/128-5, 2010/127-5.

Statskontoret (2012), *Service i medborgarna och företagens tjänst* (2012:13).

Statskontoret (2012), *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011*.

Statskontoret (2013), *Attraktiv och föredömlig – en studie om staten som arbetsgivare*.

Statskontoret (2013), *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

Statskontoret (2013), *Offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012*.

Statskontoret (2013), *Sjukfrånvaro i staten 2012 – myndigheter och sektorer*, dnr 2013/45-5.

Stortingsmelding nr.19 (2008-2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, kap 4.

Sverige kommuner och landsting (2011), *Företagsklimat 2011. Insikt – en servicemätning om kommunernas myndighetsutövning*.

Sverige kommuner och landsting (2013), *Företagsklimat 2013. Insikt – en servicemätning om kommunernas myndighetsutövning*.

Sveriges kommuner och landsting (2013), *Vårdbarometern – Befolkningens attityder till, kunskaper om och förväntningar på hälso- och sjukvården*.

The Netherlands Institute for Social Research (2012), *Countries compared on public performance*. Hague 2012.

Ualdi, B. (2013), *Open government data: Toward empirical analysis of open government data initiatives*. OECD working paper on public governance, No 22, OECD publishing.

Bilaga

Skrifter och rapporter som Statskontoret publicerat för att följa den offentliga sektorns utveckling

Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former? (2014)

Myndigheters säljverksamhet – hur och varför (2014).

Den offentliga sektorn i korthet 2012 (2013)

Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering (2013).

Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning (2013).

Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare (2013).

Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011.

Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn (2012).

Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret (2012).

För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda (2012).

Fångar FISKEN* fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.

Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter (2011).

Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? (2011)

Från trappa till spaljé – myndigheters arbete med karriärutveckling (2011).

Den offentliga sektorns utveckling – en samlad redovisning 2011

Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont (2011).

När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter (2010).

Public management reform during financial austerity (2010).

Reforming Norway's welfare administration (2010).

Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten (2010).

Statens regionala företrädare – trender och scenarier (2010).

Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010 (2010).

Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning (2010).

Värdegrunden i staten – en nulägesbild (2010).