

3 Mål utan mening?

Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat

Av professor Daniel Tarschys

I strömmen av styrimpulser från Riksdagen till Regeringen och vidare till den administrativa nivån kan man skilja mellan två olika flöden: ett numerärt och ett verbalt. Siffrorna kan summeras och underkastas balanskrav, men det kan däremot inte bokstäverna. I ordflödet från statsmakterna formuleras uppdrag, åligganden och ambitioner som mångfald överstiger tillgängliga resurser i myndighetssfären. Detta ställer verkställande instanser inför kontinuerliga prioriteringsfrågor. I denna skiss diskuteras framför allt den diffusa delen av det verbala styrflödet. Härmed förstås de generellt hållna mål som Riksdagen fastslår i grundlagar, portalparagrafer i ramlagar, budgetbeslut, uttalanden med anledning av riktlinjepropositioner och beslut om ratificering av internationella konventioner.

Politikerna anger målen och tjänstemännen väljer de effektivaste medlen. För de verkställande organen innebär detta en större frihet än tidigare, men i gengäld också vidgade skyldigheter att mäta och rapportera sina resultat. I medelstilldelningen har klumpsummor i stor utsträckning kommit att ersätta de finfördelade anslagen. I stället

för detaljstyrning tillämpas ramlagstiftning. Administrativa funktioner renodlas genom att kontroll separeras från verksamheten och stödinsatser i lämplig utsträckning läggs ut på entreprenörer. Inom vissa områden differentieras beställar- och produktionsfunktioner. Stor uppmärksamhet ägnas åt utvärdering.

Ungefär så skulle man i några snabba drag kunna beskriva den *mål- och resultatstyrning* som har vuxit fram i Sverige under snart tjugo år. Bilden täcker inte hela den offentliga sektorn, eftersom många områden ännu präglas av långtgående regelstyrning, men den ger ändå en antydning om rörelseriktningen. Samtidigt har många tidigare offentliga tjänster underkastats en växande grad av marknadsstyrning genom avmonopolisering, ofta i kombination med privatisering eller bolagisering.

Förändringarna kan avläsas både på den centrala statliga nivån och inom olika delar av förvaltningen. En stor mängd detaljfrågor har försvunnit från Riksdagens och Regeringens dagordningar. Budgetprocessen har stöpts om genom en systematisk inrutning av den statliga sektorn i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Dessa termer används

också i de direktiv till myndigheterna som ges genom regleringsbrev. Inom de nya ramarna laborerar myndigheterna i många avseenden mera självständigt än de gjorde för tjugo år sedan, men här finns också motverkande tendenser. En del detaljreglering förefaller ha återkommit bakvägen genom alltmer omfattande och preciserade uppdrag i regleringsbrev.

Den administrativa omvandlingen i Sverige ingår i en reformrörelse som internationellt ofta ges namnet *new public management*. Den har fått nedslag särskilt i länder som Storbritannien, USA, Nederländerna, Australien och Nya Zeeland, men har efter hand också gett avtryck på andra håll. I Frankrike gäller från och med 2006 en ny budgetlag som reflekterar de nya tendenserna. Som ideologiskt centrum för reformarbetet utpekas ofta OECD och dess avdelning för offentlig förvaltning, PUMA (för ”public management”).¹

Mål- och resultatstyrningen har gett många effekter som förefaller allmänt uppskattade, men den rymmer också en hel del aspekter som ter sig problematiska och gåtfulla. Några exempel:

- På myndighetsnivå frågar man sig ofta vart alla begärda och insända rapporter tar vägen. Det kommer sällan någon respons från departementen, och inte heller märks det så många spår av myndigheternas rapportering i den knapphändiga resultatredovisning som förmedlas vidare från Regeringskansliet till Riksdagen.
- En annan vanlig fråga gäller relationen mellan politiska mål och

nedbrutna mål för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Hur rör man sig från abstraktioner till konkretiseringar?

- Nära kopplad till detta är uttolkningen av politikmålen och frågan om hur olika mål ska relateras till varandra. Motsägelser kan ofta spåras såväl inom målformuleringarna för olika politikområden som mellan målen för olika områden.
- En sista aspekt gäller uttolkningen av de politiska målen. De är i allmänhet väljudande och lätta att instämma i, men de ger sällan någon särskilt tydlig ledning när man ska gå från ord till handling. De inneboende konflikterna förlämnar varje försök till operationalisering ett betydande mått av godtycke. Inte heller är det lätt att i efterhand fastställa i vilken mån så allmänt hållna mål har uppnåtts. Hur utvärderar man en verksamhet med ogripbara och nebulösa syften?

Sådana funderingar har länge alstrat önskemål om fortsatt utvecklingsarbete för att förbättra mål- och resultatstyrningen, men under senare tid har det börjat dyka upp mer fundamentala frågor. Är tekniken kanske inte bara ofullgången utan i några delar snarare feltäckt? Behöver vi verkligen en förfinad och utvecklad mål- och resultatstyrning, eller är det i stället dags att slå till reträtt och söka nya vägar?

Den tveksamhet kring mål- och resultatstyrningen som länge har grott här och var i förvaltningen tycks nu börja sprida sig även till kommando- bryggorna. Fördjupad reflektion har anbefallts, senast av Regeringen som aviserat en översyn av resultatstyrningen.

¹ Om avmattningen av denna rörelse, se Bengt Jacobssons bidrag till denna volym.

Ett inslag i modellen som kan behöva studeras närmare i denna förestående omprövning är *gapet mellan sifferstyrning och ordstyrning*. Bland de styrimpulser som myndigheterna har att rätta sig efter är flera mycket exakta. Hit hör inte minst den medeltilldelning som ger verksamheten dess ekonomiska ramar. Även verbalt uttryckta styrimpulser kan vara mycket exakta, t.ex. i preciserad lagstiftning eller i tydligt utformade regleringsbrevsuppdrag. Många myndigheter förses med detaljerade produktionsbe-
ting.

I det verbala styrflödet finns emellertid också stora sjok av målangivelser som är avsevärt mer abstrakta, vaga och övergripande. Det är denna generellt hållna del av ordstyrningen som här ska uppmärksammas. Inledningsvis är det dock nödvändigt att lite utförligare förklara distinktionen mellan de båda styrformerna.

Sifferstyrning och ordstyrning

Politik är att vilja, förvaltning är att kunna. I alla politiska församlingar och partier finns väl tilltagna knippen av ideal och önskemål, men politiker-
na kan inte lyfta sig själva i håret. Summan av allt som man önskar sig överstiger regelmässigt de tillgängliga resurserna. Detta gäller redan enskilda beslutsfattare, men ännu mer gäller det beslutsfattare i grupp. Eftersom politiska beslut fattas av kollektiv där olika aktörer har olika uppsättningar av preferenser krävs alltid samman-
jämkningar mellan olika önskemål. Detta är den process som David Easton kallar "aggregation of political demands". I t.ex. politiska partier, parlament och regeringar kompliceras denna aggregering av att flera typer av preferensskillnader är överlagrade på varandra.

I ett första skikt finns individuella utgångspositioner i form av de personliga åsikter och övertygelser som olika aktörer bär med sig in i politiken. I ett andra skikt tillkommer de ståndpunkter som de antar eller förstärker för att vinna stöd och uppbackning inom t.ex. regioner, partier eller särskilda intressegrupperingar. Till detta kommer så ett tredje lager av attityder som skulle kunna beskrivas som "positionellt" influerade, enligt den amerikanska maximen "where you stand depends on where you sit". Den som placeras i ett visst riksdagsutskott eller som minister i ett visst departement kommer automatiskt i kontakt med en särskild krets av anspråk och behov och dras därmed lätt till vissa "sektoriella" perspektiv och propåer.

Den samlade åsiktsbildningsprocessen kan beskrivas som olika stadier av socialisering, eller som ett gradvis anammande av det som den norske samhällsvetaren Johan P. Olsen kallar "the logic of appropriateness": den politiske aktören är inte bara inifrånstyrd utan lär sig efter hand också vad som förväntas av henne eller honom och anpassar sig i varierande grad till detta tryck från chefer, kolleger, professioner, avnämare, journalister och andra relevanta bedömare.

De många sammanvävda åsiktskillnaderna inom varje politiskt kollektiv – det må vara riksdagsgrupper eller regeringar – ställer ledarna för sådana inrättningar inför besvärliga dilemman. Hur bibehåller man å ena sidan hela kollektivets trovärdighet och å andra sidan medlemmarnas fortgående engagemang och lojalitet? Problemet blir inte lättare av att samma skiljelinjer löper också kors och tvärs igenom väljarkåren, där varje segment har sin egen bukett av preferenser med divergerande anspråk på offentliga resurser och insatser.

Den permanenta utmaningen blir då att överbrygga svalt mellan enstaka konkurrerande ambitioner och lika enstaka begränsade resurser. Till stor del sker det genom att beslutsmassan klyvs i två olika zoner. Till den ena zonen koncentreras de anspråk som måste balanseras på kort sikt, medan den andra projiceras in i framtiden och får härbärgera stora volymer av förhoppningar, föresatser och ambitioner som inte underkastas samma krav på omedelbar inbördes konsistens.

Sett i ett styrningsperspektiv kan vi tala om en uppspjälkning av kommandosystemet i två olika flöden: *en ström av siffror och en ström av bokstäver*. Siffrorna kan summeras och underkastas balanskrav, vilket inte gäller för bokstäverna. Detta leder till en viss arbetsfördelning. Excel-folket jobbar med tabeller som ska gå ihop, medan word-folket ofta har friare tyglar.

Klyvningen avspeglas också i de uppriggade kontrollsystemen. Över sifferflödet vakar Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket (ESV). Vissa delar av bokstavsflödet bevakas av rättsliga organ och andra av den politiska oppositionen, men breda avsnitt underkastas ingen egentlig tillsyn. I vilket fall som helst finns det för den samlade ordstyrningen ingen "totalsammanställning" av den typ som bedrivs inom Finansdepartementet. Man kan möjligen påstå att det finns två organ som har särskilt ansvar för konsistensen i systemet: dels *lagrådet* som ska varna statsmakterna för de inkongruenser som kan uppstå i normsystemet genom nya lagar, dels *Finansdepartementets budgetavdelning* som genom sina granskningar av förslag till regeringsförslag och regeringsuttalanden försöker bringa vissa delar av ordflödet i harmoni med befintliga och förväntade

resurser. Men den stora stocken av redan beslutade ord undergår ingen sådan prövning.

I denna uppsats lämnas sifferflödet därhän, och i stället är det vissa delar av ordflödet som står i fokus, närmare bestämt de mer abstrakta påbuden från den högsta politiska nivån. De verbala styrimpulserna består av mål-angivelser med olika grader av *specifitet* och olika grader av *normativ värde*. Här koncentreras analysen till *diffusa men högauktoritative styr signaler*. Sådana påträffas dels i lagstiftningen, dels i texter som Riksdagen antar i anslutning till sina budgetbeslut och till vissa principiellt orienterade propositioner. Med normgivningsmaktens internationalisering finns också en hel del generella mål av detta slag i konventioner som Sverige har ratificerat, liksom i mer eller mindre bindande påbud från EU.

Efter regeringsformens systematik går det att urskilja sex olika kategorier av abstrakta påbud: mål enligt RF kapitel 1 (statsskicketets grunder), RF kapitel 2 (grundläggande fri- och rättigheter), RF kapitel 8 (lagar och föreskrifter), RF kapitel 9 och mera specifikt RF 9:7 (finansmakten) samt RF kapitel 10 (förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer).

Den offentliga sektorns huvuduppgifter, enligt RF kapitel 1

Många generellt hållna men högauktoritative påbud finns inskrivna i grundlagarna, där särskilt det första kapitlet i regeringsformen (RF) anger allmänna principer som ska genomföra hela den offentliga verksamheten. Här stadgas således att "den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet" (2 §) liksom att domstolar och

myndigheter ska beakta ”allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet” (9 §).

Första kapitlet RF fastställer också ”den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd” som grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligga det allmänna ”att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.” Därefter följer en rad preciseringar:

- Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.
- Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.
- Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället.
- Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständlighet som gäller den enskilde som person.
- Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas (2 §).

Vad innebär då denna målkatalog? Vilka förpliktelser ålägger den ansvariga på olika nivåer inom det offentliga systemet?

Till att börja med kan det noteras att de verb som används är *trygga*, *främja*, *verka för* och *motverka*. Den första av dessa termer förefaller vid ett ytligt betraktande mer kategorisk

än de följande. Den som *tryggar* något antas väl i allmänhet nå ett konkret resultat, lotsa något i hamn, medan den som *främjar*, *verkar för* eller *motverkar* enbart har till uppgift att föra något närmare ett önskvärt tillstånd.

Men ser man till den reella politiken inom de områden där särskilda ”rätter” enligt paragrafen ska tryggas är det svårt att finna stöd för denna tolkning:

- Det allmännas insatser för att trygga rätten till arbete inskränker sig väl i praktiken till vissa friheter från begränsningar (näringsfrihet, etableringsfrihet, fri rörlighet inom EU, etc.), etablering av ett arbetsrättsligt ramverk, visst stöd i processen att söka arbete eller starta eget, vissa offentliga insatser för vidareutbildning och rehabilitering samt visst skydd mot inkomstbortfall vid arbetslöshet. Till detta kan fogas också den allmänna finanspolitiken, där man genom en adekvat hantering av makroekonomiska parametrar söker upprätthålla en hög sysselsättning.
- Rätten till bostad refererar till en serie offentliga insatser för att stödja boende och bostadsförsörjning, men inte heller i detta sammanhang handlar det om några absoluta garantier. I bakgrunden finns också här det offentliga ansvaret för att främja investeringar inom byggsektorn.
- Rätten till utbildning är mer konkret i så måtto att det för vissa åldersgrupper erbjuds kostnadsfri och pliktbunden undervisning. För andra åldersgrupper är anbudet ransonerat och beroende på tillgång, meritering och ibland kötider.

- Vad slutligen gäller rätten till hälsa är detta en mer gåtfull målangivelse i grundlagen. Mycket talar för att det rör sig om en felöversättning av engelskans "right to health", som syftar på såväl folkhälsoinsatser som tillgången till offentligt finansierad hälso- och sjukvård. "Health for all" har högtidligen fastslagits som ett globalt mål i Världshälsoorganisationens Alma Ata-deklaration 1978. Ordet "hälsa" på svenska innebär emellertid inte detsamma som engelskans "health" eller "public health". Att garantera alla medborgare en varaktig rätt till hälsa förefaller därmed mindre realistiskt innan den medicinska vetenskapen har funnit vägen till ett evigt liv.

Även inom de fält där regeringsformen anger att vissa mål ska tryggas är det således snarare fråga om ett främjande, möjligen med undantag för den del av utbildningsväsendet som täcks av skolplikt.

Uppgifterna att främja, verka för eller motverka ett visst mål är så pass allmänt bestämda i RF 1:2 att de knappast kan sägas inrymma några mera precisa handlingskrav. *Något* ska uppenbarligen göras på alla angivna områden, men vad detta något består i preciserar inte regeringsformen, och inte heller vilka effekter som ska uppnås. Till vagheten bidrar att flera av målen i sig inte är så entydiga eller så lätta att konkretisera. Man kan således tänka sig flera olika tolkningar av meningarna att främja "delaktighet i samhället" och att främja "den enskildes familjeliv". Familjeliv förefaller för övrigt inte så enkelt att bedriva i helt enskild regi, men man får väl trots den bokstavliga ordalydelsen i regeringsformen anta att det är flera

personers gemensamma familjeliv som ska främjas.

Fri- och rättighetsmål, enligt RF kapitel 2

I regeringsformens andra kapitel om fri- och rättigheter möter vi mål med en högre grad av specificitet. Här finns dubbla adressater: å ena sidan den enskilde, å andra "det allmänna" som uttryckligen förbjuds att ingripa på en rad olika områden. Rättigheterna sönderfaller i tre kategorier.²

1. En första grupp utgörs av de rättigheter som kan begränsas genom lag: rätten till grundläggande utbildning, skyddet mot integritetskränkande dataregistrering samt skydden för äganderätten, de fackliga friheterna, upphovsrätten och andra "verksrätter", allemansrätten samt närings- och yrkesfriheten.
2. Ett något starkare skydd åtnjuter en serie rättigheter som också kan inskränkas genom lag, men endast om vissa villkor är uppfyllda. Hit hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, rörelsefriheten, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten, skyddet mot frihetsberövande och kravet på offentlighet vid domstolsförhandling. För dessa rättigheter ställer regeringsformen upp vissa krav som måste beaktas för att de ska få begränsas. Ändamålet med en begränsning måste vara "godtagbart i ett demokratiskt samhäl-

² Systematiken och den följande framställningen bygger på Lars-Åke Ström, Promemoria till grundlagsutredningen 2006-02-28

le". Begränsningen får inte gå utöver vad som är "nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den" och inte heller "sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar". Vidare får den inte göras "enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning".

För begränsning av de positiva opinionsfriheterna ställs ytterligare villkor upp. Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas även för andra syften. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om "särskilt viktiga skäl föranleder det".

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet vid sammankomst eller demonstration eller till trafiken eller för att motverka farsot, i vissa fall genom förordning. Därutöver gäller för alla här uppräknade rättigheter ett särskilt kvalificerat förfarande som gör det möjligt för en minoritet (minst 1/6 av de röstande) att tvinga fram ett anstånd på minst tolv månader med ett beslut om ett lagförslag som rör någon av dessa rättigheter. Huvudtanken är att det i alla fall som inte är oomstridda ska finnas tid för upplysning och debatt, innan en inskränkning av någon av de ovan uppräknade rättigheterna beslutas. Tre grupper av rättighetsinskränkningar har dock undanta-

gits från det kvalificerade förfarandet. Det är tystnadsplikt för offentliga funktionärer, förslag som angår enbart husrannsakan eller liknande intrång och förslag som angår enbart frihetsstraff som påföljd för en viss gärning.

3. En tredje grupp av rättigheter är så starkt skyddade att de inte kan inskränkas utan ändring av grundlagen: religionsfriheten, förbuden mot dödsstraff, mot kroppsstraff samt mot tortyr och mot medicinsk påverkan med syfte att framtvunga eller hindra yttranden, mot att svenska medborgare landsförvisas eller hindras att resa in i riket, mot att svenska medborgare berövas sitt medborgarskap annat än i vissa fall som är noga angivna i regeringsformen, förbudet mot att domstol inrättas för redan begångna gärningar, viss tvist eller visst mål, samt skydden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter, mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiska, religiösa, kulturella med flera hänseenden, mot tvång att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller andra meningyttringar, mot tvång att tillhöra politiska sammanslutningar, trossamfund eller andra sammanslutningar, mot att en anteckning som görs utan samtycke i ett allmänt register grundas enbart på politisk åskådning, samt slutligen rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande.

Kombinationen av hög auktoritet och en högre grad av specificitet gör dessa fri- och rättigheter avsevärt mer operativa än de allmänna ledstjärnorna i regeringsformens första kapitel. Målen i RF kapitel 2 uttrycks ofta i nega-

tiv form, som restriktioner på beslutsfattarnas handlingsfrihet. Det hindrar inte att det ofta uppstår avvägningsproblem när de här fastlagda principerna ska respekteras tillsammans med andra proklamerade mål. Som exempel kan ur den tredje, starkast skyddade kategorin tas religionsfriheten, som enligt RF får inskränkas endast genom ändring i grundlag. I praktiken kommer denna frihet lätt i friktion med alla möjliga strävanden som ingalunda är inskrivna i grundlag, t.ex. allmänna ordningsstadgan och skollagen.

Mål i ramlagarnas portalparagrafer, enligt RF kapitel 8

Allmänna, övergripande mål kommer ofta till uttryck i inledningen till viktiga lagar, inte minst s.k. ramlagar. Svensk lagstiftningspraxis tillämpar visserligen inte den utomlands vanliga modellen med långa ingresser, en form som vi under senare år kommit i allt närmare kontakt med genom internationella konventioner och EU-rätten, men många viktigare lagar tar ändå avstamp i vissa fundamentala grundprinciper som ska genomsyra den offentliga verksamheten inom det reglerade området.

I *skollagens* portalparagraf talas om ”lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet” och likvärdig utbildning oberoende av boendeort. Syftet är att ge eleverna ”kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar”. Verksamheten i skolan ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar, och var och en som verkar inom skolan ska ”främja aktning för varje människas egen-värde och respekt för vår gemensam-

ma miljö”. Särskilt ska den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Hälso- och sjukvårdslagen anger som mål ”en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen”. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.

Lagen är ovanlig i så måtto att den erkänner att kostnadsrelaterade målkonflikter kan uppstå och anger vissa prioriteringsprinciper. Först fastslås att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Senare följer en regel som inledningsvis proklamerar patientautonomi men sedan begränsar utfästelsen genom att ge sjukvårdshuvudmännen en möjlighet till ransonering genom medicinsk skälighetsprövning:

3 a § När det finns flera behandlingsalternativ som står i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet skall landstinget ge patienten möjlighet att välja det alternativ som han eller hon föredrar. Landstinget skall ge patienten den valda behandlingen om det med hänsyn till den aktuella sjukdomen eller skadan och till kostnaderna för behandlingen framstår som befogat.

Socialtjänstlagen har en fyllig målparagraf som först etablerar en ideologisk sockel för verksamheten. ”På demokratins och solidaritetens grund skall socialtjänsten främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet”, heter det inledningsvis. Sedan följer en operativt formulerad uppgift: det handlar om ”att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser”. Uppdraget kringgärdas av två restriktioner: dels ska socialtjänsten ta hänsyn till

människans ansvar för sin och andras sociala situation, dels ska verksamheten bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Även här muras en ideologisk sockel genom en emfatisk hänvisning till ”insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”. Är man lagd för att märka ord kan det stöta att en så utpräglat normativ ståndpunkt etiketteras som en insikt, men denna term får väl här anses stå för en djup gemensam övertygelse.

Målet specificeras sedan i en serie delmål. Miljöbalken ska tillämpas så att (1) människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, (2) värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, (3) den biologiska mångfalden bevaras, (4) mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas och (5) återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Vad som anges här är ett antal påbjudna hänsyn eller insatsriktningar för offentligt beslutsfattande, men däremot görs inga utfästelser om styrka och volym. Läsaren får således inga besked om hur skyddet av människors hälsa och miljö ska vägas mot andra intressen, t.ex. individens autonomi och rörelsefrihet. De begrepp som används är rymliga, för att inte säga mångtydiga, och väcker många

fler frågor än de besvarar. Redan att väga miljöbalkens mål mot varandra reser stora problem, och komplexiteten växer än mer när sedan andra överväganden ska fogas in i bilden, som t.ex. intresset av en trygg energiförsörjning.

Många av de mål som proklamerats i ramlagstiftningen får sin mer preciserade innebörd först i kombination med de inriktnings- och resursbeslut som fattas inom ramen för budgetprocessen. Låt oss därför se närmare på detta område, där målstyrningen under det senaste decenniet har fått ett kraftfullt genomslag.

Målen för olika politikområden, enligt RF kapitel 9

Under 90-talet började målfilosofin sätta allt tydligare avtryck i budgetpropositionerna. Först skiljde man mellan *övergripande mål* och *verksamhetsmål*. Mot slutet av årtiondet introducerades också begreppet *effekt-mål*. Från 2001 användes uttrycket *politikområdesmål*, och från 2002 etablerades *hierarkin politikområden-verksamhetsområden-verksamhetsgrenar*.

I riksdagsarbetet började man nu skilja mellan *utgiftsområden* och *politikområden*. 2003 gällde följande korrespondens mellan dessa båda begrepp:

<i>Utgiftsområde</i>	<i>Politikområde</i>	<i>Utskott</i>
1 Rikets styrelse	46 Demokrati 27 Mediepolitik 45 Samepolitik	KU
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 Effektiv statsförvaltning 2 Finansiella system och tillsyn	FiU
3 Skatt, tull och exekution	3 Skatt, tull och exekution	SkU
4 Rättsväsendet	4 Rättsväsendet	JuU
5 Internationell samverkan	5 Utrikes- och säkerhetspolitik	UU
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	6 Totalförsvaret 7 Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	FöU
7 Internationellt bistånd	8 Internationellt utvecklingsarbete 9 Samarbete med Central- och Östeuropa	UU
8 Invandrare och flyktingar	10 Integrationspolitik 11 Storstadspolitik 12 Migrationspolitik 47 Minoritetspolitik	SfU
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	13 Hälso- och sjukvårdspolitik 14 Folkhälsopolitik 15 Barnpolitik 16 Handikappolitik 17 Äldrepolitik 18 Socialtjänstpolitik 26 Forskningspolitik	SoU
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	19 Ersättning vid arbetsförmåga	SfU
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	20 Ekonomisk äldrepolitik	
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	21 Ekonomisk familjepolitik	
13 Arbetsmarknad	22 Arbetsmarknadspolitik	AU
14 Arbetsliv	23 Arbetslivspolitik 24 Jämställdhetspolitik	
15 Studiestöd	25 Utbildningspolitik	
16 Utbildning och universitetsforskning	25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik	UbU
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	2 Finansiella system och tillsyn 25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik 27 Mediepolitik 28 Kulturpolitik 29 Ungdomspolitik 30 Folkrorelsepolitik	KrU

Utgiftsområde	Politikområde	Utskott
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	21 Ekonomisk familjepolitik 31 Bostadspolitik 32 Regional samhällsorganisation 34 Miljöpolitik	BoU
19 Regional utveckling	33 Regional utvecklingspolitik	NU
20 Allmän miljö- och naturvård	34 Miljöpolitik 26 Forskningspolitik	MJU
21 Energi	35 Energipolitik	NU
22 Kommunikationer	36 Transportpolitik 37 IT, tele och post	TU
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	25 Utbildningspolitik 26 Forskningspolitik 41 Skogspolitik 42 Djurpolitik 43 Livsmedelspolitik 44 Landsbygds politik 45 Samepolitik	MJU
24 Näringsliv	26 Forskningspolitik 38 Näringspolitik 39 Utrikeshandel, export- och investeringsfrämjande 40 Konsumentpolitik	NU
25 Allmänna bidrag till kommuner	48 Allmänna bidrag till kommuner	FiU
26 Statsskuldräntor m.m.	92 Statsskuldräntor m.m.	
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	93 Avgiften till Europeiska gemenskapen	

För varje politikområde föreslår Regeringen och fastställer Riksdagen årligen de mål som de statliga insatserna ska syfta till. Man kan dock knappast påstå att denna del i budgetprocessen tilldrar sig någon större politisk uppmärksamhet. Det strålkastarljus som riktas mot politikområdesmålen är mycket begränsat:

- Till att börja med väcker målen mycket litet uppseende bland parlamentarikerna. Av de drygt tre tusen motioner som väcks varje år är det mycket få som rör målfrågor i vid mening. Vid en genomgång av material från de olika utskotten hösten 2002 fann finansutskottet att enbart något tiotal motioner under föregående riksmöte hade kommenterat eller föreslagit ändringar i Regeringens förslag till mål för de olika politikområdena. Tendensen från de senaste åren förefaller något stigande, men mycket få av dessa texter landar i något annat än förslag om tillkännagivanden av de synpunkter som framförs i motionerna. Det finns endast ett exempel på yrkanden om konkreta ändringar eller tillägg till de föreslagna politiska målen.
- För det andra väcker politikområdesmålen mycket lite intresse i massmedierna, säkert som en reflex av att de partipolitiska kontroverserna i ämnet är mycket begränsade.

- För det tredje gör regering och myndigheter mycket lite väsen av de politiska målen som de antar. Dessa återges visserligen regelmässigt i regleringsbrev till myndigheterna, men de figurerar mera sällan i det utåtriktade informationsmaterialet. Varken riksdag eller regering presenterar någon sammanställning av de politiska målen. Vill man få fram en förteckning får man söka sig fram till opublicerade promemorior som åtminstone under vissa år har tagits fram i finansutskottets kansli, eller till ett ytterst svårpenetrerat dataregister hos Ekonomistyrningsverket (ESV). Regeringens signaler till myndigheterna kan egendomligt nog inte sökas på Regeringskansliets hemsidor, utan enbart hos ESV eller myndigheterna själva.

Några grundligare analyser av *innehållet* i politikområdesmålen har vetligen aldrig utförts. Detta är att beklaga, eftersom formuleringarna i målkatalogen har ett stort intresse från flera olika utgångspunkter. De belyser såväl aktuella samhällsdiagnoser som värderingar och normativa föreställningar hos de styrande och visar också på många områden vilka skilda hänsynstaganden som man önskar beakta vid politikutformningen. En jämförelse av politikmålen med budgetbesluten ger därtill en bild av aktuella prioriteringar.

Redan vid ett ytligt betraktande står det emellertid klart att de politiska målen sönderfaller i flera olika kategorier. Här några iakttagelser och distinktioner.

Utopiska mål kontra ribbmål

Ett fåtal mål kan beskrivas som visionära eller "utopiska" i den meningen att ingen förväntar sig att de ska uppfyllas. Som exempel kan anges "nollvisionen" inom trafikpolitiken (inga dödsfall i trafiken) eller idén om nolltolerans mot brott. När sådana mål proklamerats är undertexten att beslutsfattarna har bestämt sig för att högprioritera en viss typ av insatser, men ingen förväntas tro att de själva föreställer sig att målen ska gå att nå.

En annan variant är de kvantitativt fixerade målen som anger maximivär eller minimivär för t.ex. inflation, statsskuld, budgetunderskott, arbetslöshet, sjuktal eller ohälsotal. Sådana ribbmål förekommer flitigt i den ekonomiska politiken, både på europeisk nivå (t.ex. inom stabilitetspakten) och inom nationell finans- och penningpolitik. De fungerar ofta som restriktioner och förutsätts ha en disciplinerande verkan. Ribbmål är ofta tidsatta och kan ibland användas som instrument för internationella påtryckningar till förmån för expansion inom något visst verksamhetsområde, som när riktlinjer uppställs för utvecklingsbistånd, forskningsinsatser eller försvarsinvesteringar som andel av BNP. Sådan "targetry", för att använda det engelska fackuttrycket, används huvudsakligen som ett led i en relativt svag politisk självbindning, men inom eurozonens regelverk finns också exempel på ribbmål som stöds av potentiellt kännbara sanktioner. En sista populär specialtyp utgörs av halverings- eller fördubblingsmålen, regelmässigt utlovade att uppnås till något lämpligt datum.

Främjandemål och motverkandemål

Medan kvantitativt preciserade mål är vardagsmat inom styrningen på lägre nivåer i systemet, från Regeringskansliet och neråt, är den mycket mindre vanlig i Riksdagens politikområdesbeslut. Här handlar det oftare om en stötriktning utan precisering av resultaten.

Grundparadigmet på många områden är att det föreligger vissa samhällsförhållanden som staten delvis kan påverka men inte helt kontrollera. Man kan *främja* det goda eller *motverka* det onda, man kan *eftersträva* en positiv eller *bromsa* en negativ utveckling – men ytterst är det även andra krafter som bestämmer hur det går. Myndigheternas insatser är ”kontributiva” snarare än ”konklusiva”. Målen handlar i dessa fall om *bidrag* att nå vissa samhälleliga effekter, men inte om någon total offentlig makt över slutresultatet. Några exempel:

- man vill *stödja* yttrandefrihet, mångfald och massmediernas oberoende och tillgänglighet³
- man vill *verka* för en levande samisk kultur
- man vill *fördjupa* folkstyret
- man vill *motarbeta* brottslighet i fiskala sammanhang
- man vill *bidra* till att bevara landets fred och självständighet eller fred i omvärlden
- man vill *stärka* det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred
- man vill *höja* de fattiga ländernas levnadsnivå
- man vill *främja* en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivning

³ Exempelen i denna lista kommer från 2004 års budgetproposition.

- man vill *stärka* de nationella minoriteternas möjligheter till inflytande
- man vill *förbättra* hälso- och sjukvårdens kvalitet och tillgänglighet
- man vill *stärka* förmågan och möjligheten till social delaktighet för människor i socialt och ekonomiskt utsatta situationer
- boende- och bebyggelsemiljön ska *bidra* till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt *främja* en god uppväxt för barn och ungdomar
- energipolitiken ska *främja* en god ekonomisk och social utveckling i Sverige
- näringspolitiken ska *främja* en hållbar ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning genom fler och växande företag
- konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska *stärkas*.

Ibland rymmer programmet flera led: staten ska bidra till A som i sin tur ger förutsättningar för B:

- konsumtions- och produktionsmönster ska *utvecklas* som *bidrar* till att minska påfrestningarna på miljön och *bidrar* till en långsiktigt hållbar utveckling.

I vissa fall kan det handla om offentlig aktivitet på flera nivåer. Så är det t.ex. på områden där kompetens har delegerats till kommuner och lands- ting och statens inflytande i huvudsak inskränker sig till ramreglering, stimulanser och tillsyn. Sådana begränsningar vidgår man endast indirekt, tydligast kanske i hanteringen av hälso- och sjukvårdspolitiken. Målet för detta politikområde är "att vårdens kvalitet och tillgänglighet skall förbättras". Hade man definierat uppgiften för sjukvårdssystemet från scratch hade man här kanske väntat sig en de-

klaring om att hälso- och sjukvården syftar till att förebygga, lindra och bota sjukdomar, men i stället väljer man att ta komplexets existens för given och inrikta sig enbart på dess fortsatta utveckling. Även i fråga om folkhälsopolitiken avstår man från att formulera själva basuppgiften och går rakt på en selektiv prioritering, nämligen att "folkhälsan skall förbättras för de grupper i samhället som är mest efter-satta ur hälsosynpunkt".

I en vanlig variant av främjandemålet handlar det om att *skapa förutsättningar* för individernas eller företagens handlande. Det handlar inte om samhälleliga slutresultat, utan om möjligheter eller handlingsramar:

- man vill ge storstadsregionerna *goda förutsättningar* för långsiktigt hållbar tillväxt och bidra till att arbetstillfällena skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet
- äldre ska *kunna* leva ett aktivt liv, ha inflytande i samhället och kunna åldras i trygghet
- ungdomar ska ha *goda förutsättningar* att leva ett självständigt liv och ha *verklig möjlighet* till inflytande och delaktighet
- alla ska *ges förutsättningar* att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar
- energipolitiken ska *skapa villkoren* för en effektiv och hållbar energianvändning och kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat samt *underlätta* omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle
- IT-, tele- och postpolitiken syftar till att alla ska *ha tillgång* till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur

- hushållen ska ha *goda möjligheter* att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser och konsumenterna ska ha *tillgång* till god vägledning, information och utbildning.

Skyddsmål

På ett antal politikområden är utgångspunkten utpräglat defensiv och skyddsinriktad: det handlar om att uppmärksamma och motverka hot och faror. Det klassiska fältet för detta är självfallet försvarspolitiken. Här är syftet både att möta militära hot som direkt berör Sverige och att i ett bredare internationellt sammanhang bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom gemensamma fredsfrämjande och humanitära insatser. Inom det näraliggande området skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar är ambitionen både att reducera risker och att minska det lidande och de skadeverkningar som kan följa av olyckor och katastrofer.

Ett värn- eller försvarsperspektiv anläggs emellertid också inom flera andra områden. Inom kulturpolitiken handlar det om att *värna* yttrandefriheten. Målet för djurpolitiken är ett gott *djurskydd*. Inom landsbygdspolitiken ska jordbrukets natur- och kulturvärden *skyddas*. Minoritetspolitiken har till mål att *ge skydd* för de nationella minoriteterna. Ett mål för politikområdet demokrati är att *värna* folkstyrelsen.

Inom flera sektorer figurerar skyddsmålen mer indirekt under rubriken *trygghet*. Den enskildes *rättstrygghet* är ett syfte för rättsväsendet och möjligheten att åldras i *trygghet* ett mål för äldrepolitiken. Inom migrationspolitiken ska Sverige verka för att asylrätten *värnas* både i ett nationellt och i ett internationellt perspektiv. Inom ett annat område handlar det om *trygga* konsumenter.

Den gemensamma nämnaren för alla dessa målangivelser är uppenbarligen föreställningar om en hotfull omgivning. Den antydda riskbilden kan ofta vara splittrad och präglad av ovisshet – varifrån utmaningarna kommer är inte givet en gång för alla – och det är heller inte riktigt klart vad politiken tänks åstadkomma. Ska farorna helt avväjas eller endast begränsas? Hur ska olika risker taxeras? Hur dras linjen mellan t.ex. ett gott djurskydd och livsmedelspolitikens mål att ernå ”en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion”? Alla sådana frågor förbigås med tystnad i katalogen över politikområdesmål.

Tautologier och hala mål

En mängd mål är också mycket svåra att få grepp om. De förefaller vid första påseende kloka och oemotsägliga, men lyfter man upp dem för närmare skärskådan glider de iväg. Ibland beror detta på att det skenbart oantastliga utäncket döljer ett sammelsurium av inbyggda målkonflikter. I andra fall visar sig stommen i målangivelserna bestå av tautologier.

Som exempel på sådana hala mål kan anföras vad som gäller för utrikes- och säkerhetspolitiken (PO 5):

Målet för politikområdet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder.

Ett första problem med denna målformulering är valet av verb. Begreppet *säkerställa* är till sin natur binärt: antingen når man sitt mål, eller också inte. Mellanlägen saknas. Ordet figurerar också i några andra målformuleringar, som t.ex. i PO 3 där det handlar om skatte-, tull- och avgiftsintäkter som ska *säkerställas*. I detta senare

sammanhang kan termen te sig mer naturlig: antingen betalas skatten, eller också inte. I utrikespolitiken finns emellertid många områden där framgångarna till sin natur är mer relativa. Beslut i internationella organisationer kan bli mer eller mindre lyckade från svensk synpunkt; Sverige-bilden kan bli bättre eller sämre; handelspolitiska åtgärder kan leda till fler eller färre handelstransaktioner. Åtskilligt i den främjande och förhandlande verksamheten som utrikesförvaltningen ägnar sig åt leder knappast till entydigt positiva eller negativa resultat.

Nästa fråga är vad som menas med *svenska intressen*. Rimligen måste detta vara ståndpunkter eller strävanden som är politiskt förankrade i en svensk politisk process. Om riksdag och regering har bestämt att vissa mål är väsentliga för Sverige – t.ex. inom utvecklingssamarbetet eller handelspolitiken eller sysselsättningspolitiken – kan insatser som stödjer just sådana ambitioner anses ligga i linje med svenska intressen. Men det är lätt att föreställa sig situationer där det svenska intresset är långt ifrån entydigt.

Även förbindelserna med andra stater präglas ofta av målkonflikter. Likaväl som de goda ambitionerna ständigt lägger krokben för varandra i inrikespolitiken måste det också i utrikespolitiken ständigt ske avvägningar. Hur agerar Sverige t.ex. när ett land begår kränkningar av mänskliga rättigheter men också reagerar stingsligt gentemot alla handelspartner som påtalar detta? Vad innebär det i ett sådant läge att säkerställa svenska intressen? Varierar agerandet efter landets storlek, militära makt och handelsförbindelsernas betydelse?

I en dimension kan man iakttä målkonflikter *mellan* olika politiska sektorer: man prioriterar t.ex. handelspolitiken eller kampen för mänskliga rättigheter. Men även *inom* vart och ett

av dessa områden kan det råda spänningar mellan olika delmål och tidsperspektiv. En ”expressivt” orienterad människorättspolitik kan t.ex. ta sig uttryck i kraftfulla uttalanden mot kränkningar runtom i världen. Men en mera långsiktig strategi för att främja mänskliga rättigheter kan orienteras mot andra instrument, t.ex. utveckling av förtroendefulla kontakter med olika länder i syfte att främja en successiv förbättring av villkoren för olika förtryckta grupper. Även inom handelspolitiken kan det krävas avvägningar mellan kortsiktiga vinster och mera uthålliga resultat.

Det citerade målet för utrikes- och säkerhetspolitiken ger således inte mycket annan ledning än att svenska ståndpunkter måste definieras efter en sammanvägning av olika ambitioner och därefter torgföras på skilda sätt och med varierande grader av eftertryck.

Mål definierade med svårfångade värdeord

I många fall uttrycks målet med ett positivt men också obestämt värdeord. Någon nivå ska uppnås, men det framgår inte riktigt vilken. I målet för den ekonomiska äldrepolitiken heter det således att ”efterlevande make skall ges ett *rimligt* ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter dödsfall”. Slutet av satsen innehåller en viktig markering av att efterlevandeskyddet numera är tidsbegränsat. Att stödet ska vara ”rimligt” framstår dock som en föga förpliktande utfästelse. Ordet ingår i den grupp av uttryck som enligt Gunnar Fredrikssons klassiker *Det politiska språket* (1962, s. 89) förvandlar en sats till en platthet. Andra exempel på sådana ord är *tillräcklig*, *nödvändig*, *så ... som möjligt*, *acceptabel* och *lämplig*.

En liknande effekt uppnås när det resultat som målformuleringen utpekar kvalificeras enbart som *bra*. Ett mål inom näringspolitiken är således ”ett *bra* arbetsliv med *väl* fungerande arbetsvillkor”. Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till ”en *god* tillväxt”. Den regionala utvecklingspolitiken ska leda till ”*väl* fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en *god* servicenivå i alla delar av landet”.

En målrationellt orienterad synonym till *bra* är *effektiv*, som är något av ett favoritord i Riksdagens målkatalog. Krav på effektivitet uppställs för statsförvaltningen i stort (PO 1), för skatte- och tullväsendet (PO 3), för energipolitiken (PO 35), för transportpolitiken (PO 36), för IT-, post- och telepolitiken (PO 37) och för utrikeshandelspolitiken (PO 39). Särskilt eftertryck får begreppet när Riksdagen formulerar målen för tillsynen av finansiella system (PO 2):

Målet för politikområdet är att det finansiella systemet skall vara att tillsynen skall bedrivas effektivt, att kostnaderna för statskulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken beaktas samt att statens finansförvaltning bedrivs effektivt.

Ett epitet som tillkommit sedan Fredrikssons analys är *hållbart* och *uthålligt*. Det var genom Brundtland-rapporten *Our Common Future* (1987) som uttrycket ”sustainable development” eller *hållbar utveckling* inledde sitt segertåg genom den politiska diskursen, och numera markeras det på en rad olika områden att långsiktiga perspektiv måste ges företräde framför snabba klipp. Till de politiska målen hör således en *hållbar* ekonomisk tillväxt, en *hållbar* utveckling i Östersjöområdet, en *långsiktigt hållbar* tillväxt i storstadsregionerna och övriga

delar av landet, bostäder i trygg miljö inom *långsiktigt hållbara* ramar liksom en energipolitik som tryggar tillgången på el och annan energi både på kort och på lång sikt. I bakgrunden ans ofta en referens till naturresurser som inte ska förbrukas utan snarare bevaras. En formel som återkommer såväl i bostadspolitiken som i livsmedels- och landsbygdspolitiken är kravet på en *ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar* utveckling.

På vart och ett av dessa områden kan man naturligtvis ställa frågan hur hållbara lösningar skiljer sig från mindre hållbara. En hel del arbete har lagts ner på att formulera kriterier för sådana bedömningar, t.ex. inom konsumentpolitiken och miljöpolitiken. Inte desto mindre måste man konstatera att kategoriska krav på hållbarhet och hushållning med ändliga resurser ibland kommer i konflikt med andra viktiga mål. När man inom sjukvården använder en hel del engångsmaterial för att undvika smittorisker prioriteras uppenbarligen andra värden än sparsamhet med materiella resurser. En bebyggelse som enbart tar sikte på att minimera energiförbrukningen skulle kanske inte nödvändigtvis bidra till att bevara en levande landsbygd. I spänningsfältet mellan de tre honnörsorden ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet ryms också en svärm andra frågor som förblir obesvarade när de tre målen presenteras sida vid sida, som lika angelägna.

Fler målkonflikter att ringa in

Vid ett fördjupat studium av politikområdesmålen finns det med all säkerhet ytterligare målkonflikter att ringa in, både inom och mellan de olika politikområdena. Men det finns också föreställningar om kausalitetsmönster att kartlägga. Många målan-

givelser rymmer som ovan visats föreställningar om offentliga interventioners förmåga att bidra till uppnåelsen av önskvärda tillstånd, eller förhindra uppkomsten av icke önskad tillstånd. Ordval i de olika målformuleringarna ger ofta intressanta inblickar i beslutsfattarnas samhällsanalys och världsbild. Men den preciserar sällan "lyftkraften" hos enskilda åtgärdsprogram och den offentliga sektorns potential att bidra till uppnåelsen av olika önskvärda sluttillstånd.

Mål enligt riktlinjepropositioner, enligt RF 9:7

Budgetens politikområdesmål är ofta lakoniska och flertydiga på gränsen till gåtfulla. Hur de kortfattade målformuleringarna ska uttolkas blir därmed en fråga för läsaren att ta ställning till på egen hand. I vissa fall finns emellertid utförliga förarbeten i form av tidigare riksdagsbeslut med anledning av sektorspolitiska propositioner som formulerar program för de offentliga insatserna, ofta för en angiven tidsperiod. Den konstitutionella grundvalen för sådana beslut fastläggs i RF 9:7, som anger att Riksdagen kan besluta om "riktlinjer för viss statsverksamhet" för längre tid än ett budgetår. Mot denna paragraf korresponderar en bestämmelse i riksdagsordningen (3:7 st. 5) om att förslag om sådana riktlinjer bör innehålla "en uppskattning av de framtida kostnaderna för det ändamål som förslaget avser". Tillämpningen av denna regel, som tillkom genom bifall till min motion 1980/81:1123 (KU 1982/83:10), lämnar en hel del övrigt att önska.

Detta gäller t.ex. miljöpolitiken, för vilken det på basis av prop. 1997/98:145 har uppställts en välutvecklad målhierarki byggd på tre

huvudsakliga åtgärdsstrategier (effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och resurssnåla kretslopp samt hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö), 15 nationella miljö kvalitetsmål samt ursprungligen 171 delmål. Någon inbördes gradering mellan de femton målen har inte angivits, och inte heller finns det någon uppskattning av kostnaderna för de olika insatsområdena. Kostnads-nyttokalkyler förekommer sparsamt på miljöområdet och då huvudsakligen i anslutning till nya föreslagna projekt.

På *biståndsområdet* har målutvecklingen skett i flera steg. I ett tidigt skede etablerades fyra biståndspolitiska delmål: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och socialt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling. Senare tillkom ett femte miljöpolitiskt delmål. Enligt det senaste beslutet om "Sveriges politik för global utveckling" (prop. 2002/03:122) är målet för utvecklingssamarbetet att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor". Samtidigt betonas att biståndet endast är en del i en bredare politik för global utveckling som ska präglas av en genomgående tvärpolitisk "koherens"; biståndsområdets motsvarighet till vad som inom andra fält kallas "mainstreaming".⁴

Kulturpolitiken har på motsvarande sätt väglets av två principiellt hållna propositioner, en från 1974 och den senaste från 1996 (prop. 1996/97:3). Den målstruktur som gäller med ledning av det sistnämnda beslutet är komplex: det handlar om att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att an-

vända den, att verka för att alla får möjligheter till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande, att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar, att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället, att bevara och bruka kulturarvet, att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet. Hur dessa mål förhåller sig till varandra har aldrig vare sig utretts eller fixerats.

Vad exemplen illustrerar är bl.a. att de fundamentala målöversynerna sker periodiskt och med relativt långa mellanrum. De referenser till dessa beslut som återfinns i de årliga budgetpropositionernas målkataloger utgör snarast ett slags resuméer av huvudlinjerna för den etablerade sektorspolitiken.

Internationellt formulerade mål, enligt RF kapitel 10

Till mångfalden av nationellt fastställda mål fogar sig numera också mål förankrade i växande internationella normsystem. Här finns såväl instrument av juridiskt bindande karaktär som enbart politiskt vägledande deklamationer. Till den förra gruppen hör dels (i) direktiv och förordningar inom Europeiska Unionen, dels ett stort antal (ii) avtal och konventioner som Sverige har biträtt.

(i) Terminologin beträffande regleringen inom EU befinner sig i stöpsleven. *Än så länge* gäller att förordningar utgör för medlemsstaterna omedelbart tvingande regler, medan däremot direktiv förutsätter "transposition" till nationell lagstiftning. Här-

⁴ Fylligare om målpanoramats inom biståndet i Statskontoret 2005:31, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Styrning, ansvar och inriktning*.

om används ibland även uttrycket ”implementering”, men det senare ordet finns det skäl att reservera för det därnäst följande ledet i genomförandeprocessen, nämligen själva verkställigheten och efterlevnaden. Att nationell lag utfärdas innebär ju inte ovillkorligen att den också respekteras, även om så förutsätts ske enligt fördragen. Regler som stannar på pappret kan beskrivas som transponerade men inte implementerade.

I det ännu inte ratificerade *förslaget till konstitutionellt fördrag för EU* ingår en ny uppsättning termer för normgivning inom unionen. Här introduceras begreppet ”europeisk lag”, som ska vara en rättsakt med allmän giltighet. En ”europeisk ramlag” är däremot en rättsakt som är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås men som däremot ger medlemsstaterna frihet att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet. En ”europeisk förordning” ska enligt det nya språkbruket inte vara en rättsakt men ge bindande vägledning för genomförandet av rättsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen. Tvingande är också ”europeiska beslut”, som kan vara riktade till viss mottagare. De ”rekommendationer” och ”yttranden” som antas av intitutionerna ska däremot inte ha bindande verkan.

(ii) Om mellanstatliga avtal och konventioner gäller att deras rättsliga verkan i Sverige är helt avhängiga av beslut som träffats av inhemska organ, normalt av Riksdagen. När Regeringen å landets vägnar deltar i en beslutsprocess varigenom ett sådant instrument *antas* uppstår ingen automatisk bindning för landets del. Följs ett sådant antagande av att Regeringen sedan *undertecknar*

avtalet följer däremot en skyldighet för Regeringen att verka i konventionens anda, men däremot inte någon ovillkorlig förpliktelse för Sverige som stat att respektera konventionen. En sådan uppkommer först när Regeringen, normalt efter riksdagens godkännande, *ratificerar* instrumentet i fråga och en däri definierad karenstid har löpt till ända. Genom att Sverige tillämpar den s.k. dualistiska principen för internationella avtal är förpliktelsen på detta stadium dock endast folkrättslig. Först när åtagandet stadfästs i nationell lag uppkommer skyldigheter som ska beaktas av svenska domstolar, myndigheter och andra aktörer.

Det har länge varit svårt att skapa sig en överblick av de internationella mål som Sverige uttalat sig för eller bundit sig för, inte minst genom att avtalssamlingen *Sveriges internationella överenskommelser* inte getts någon större spridning. Från 1999 kan sökning dock ske över UD:s hemsida och numera även via www.lagrummet.se. De rekommendationer som Sverige har ställt sig bakom i olika internationella organisationer är dock fortfarande svåröverskådliga.

De mål som figurerar i internationella sammanhang överlappar med ofta motsvarande nationella mål. På vissa policyområden håller det på att växa fram en vertikal koppling mellan principbesluten på de olika nivåerna. Ett exempel är Lissabon-processen, som rymmer ett huvudmål för den ekonomiska utvecklingen inom EU, ett antal delmål och över hundra indikatorer som används för att avläsa framstegen mot dessa mål inom medlemsstaterna. Ett annat exempel är FN:s s.k. millenniemål, som anger en gemensamt överenskommen inriktning för utvecklingsarbete och annan global samverkan. Politiskt fixerade riktmärken för offentliga

satsningar (på t.ex. utvecklingsbistånd, FoU eller försvarsinsatser) används ofta för att kombinera internt och externt stöd åt olika sektorer på den nationella budgetpolitiska arenan.

Ett förlopp som kan iakttas både inom Europarådet och EU är att ursprungligen abstrakt formulerade mål med tiden blir alltmer preciserade och bindande genom att de domstolar som har till uppgift att uttolka dem specificerar och konkretiserar de olika principernas innebörd. Både Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg och EG-domstolen i Luxemborg kan på detta sätt sägas ha skaffat sig ”tänder” som inte fanns i utgångsläget, annat än som en framtida möjlighet. Enbart under det senaste decenniet har internationellt satta mål därmed fått en tydligt ökad tyngd. Härtill bidrar också den ökade volymen av mellanstatliga avtal, rekommendationer och deklARATIONER.

Ett expansivt målområde utgör normbildningen om de mänskliga rättigheterna, som på global nivå täcks av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheter från 1948, FN-konventionerna från 1960-talet om medborgerliga och politiska rättigheter resp. ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt 1989 års konvention om barnets rättigheter. Därtill kommer 1950 års Europarådskonvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och från senare tid EU:s rättsstadga, antagen år 2000 och därefter infogad som en andra del i förslaget till konstitutionellt fördrag. Mellan alla dessa instrument råder långtgående samstämmighet, men det sker också en utveckling över tiden, inte minst genom att sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter tilldrar sig allt större intresse. Ju fler mål som tillfogas, dess större blir

också riskerna för kollisioner mellan olika principer och strävanden.

En tydlig tendens är att internationella mål allt oftare åberopas i den inhemska politiska och juridiska debatten. Ett exempel är barnkonventionens artikel 3 med dess krav på att ”barnets bästa” ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Även om formuleringen lämnar spelrum för många olika tolkningar är en så absolut formulerad princip svår att tillämpa i beslutssituationer som kräver avvägningar mellan motstridande hänsyn.

Många friktioner uppstår också mellan de principer som fastslås i de internationella instrumenten. Som ordföranden i Lärarnas riksförbund nyligen påpekat är det inte alldeles lätt att förlika barnkonventionens artikel 14 som fordrar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet för barnet med Europarådskonventionens krav på respekt för föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning som står i överensstämmelse med deras religiösa och filosofiska övertygelse (tilläggsprotokoll I, artikel 2).⁵ Den konflikten blir knappast lättare att lösa inom ramen för förslaget till konstitutionellt fördrag, där båda principerna finns infogade (II:14, II:24).

Målstyrningens undertext: gör så gott ni kan!

Realister vid räknemaskinerna, maximalister och idealister vid skrivmaskinerna? Hur fungerar samspelet mellan

⁵ Metta Fjelkner. ”Förbjud friskolor som står på religiös grund”, *Dagens Nyheter* 16 april 2006.

sifferstyrning och ordstyrning i praktiken?

Vad som företagits i denna typologiskt orienterade översikt är knappast mer än några snabba kängurskutt genom en vidsträckt terräng. Nedslagen har begränsats till den ordstyrning som utgår från den politiska nivån och inom detta fält till sex olika sanktionerade huvudkategorier av diffusa, generellt hållna mål som uppställts för de offentliga insatserna på olika policyområden.

Det finns många vittnesbörd om att sådana allmänt formulerade politiska mål skapar betydande huvudbry på de lägre offentliga nivåer som har att (i) bryta ner dem till mer operativa påbud, (ii) verkställa sådana påbud och (iii) mäta graden av måluppfyllelse. På alla dessa tre plan samspelar de verbala styrimpulserna med den ransonering av tillgängliga medel som uttrycks i siffror. Om de i ord draperade ambitionerna förefaller långtgående eller rentav obegränsade sätter de resurser som ställs till tjänstemännens förfogande mycket påtagliga gränser för vad som i realiteten går att uträtta.

Hur ska man få dessa divergerande signaler från de politiska uppdragsgivarna att gå ihop? På den verkställande nivån tolkar man ofta det underförstådda och underliggande budskapet på ungefär följande vis:

- *Gå i den utpekade riktningen och gör så gott ni kan, inom ramen för befintliga resurser! Så länge ni inte besväras Regeringen genom att bryta mot ett antal formella och informella regler om gott administrativt beteende har vi full förståelse för att resultatet blir vad de blir.*

Medan starkt regelstyrda myndigheter har begränsat rörelseutrymme innebär denna huvudsignal för många andra

en relativt stor frihet att själva påverka den egna dagordningen. Till detta bidrar vad som skulle kunna kallas *detaljregleringsparadoxen*:

- *Ju fler mål och konkreta uppdrag en myndighet har att hantera, dess större möjlighet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin egen verksamhet.*

Statskontoret har vittnat om att regleringsbrevens på sina håll inom myndighetsvärlden uppfattas som ett "klotterplank" där olika enheter inom departementen krafsar ner sina önskemål, utan inbördes rangordningar och avvägningar.⁶ I en senare rapport liknas regleringsbrevet vid en "önskebrunn".⁷ Det vore förmätet att beskriva riksdagens målformuleringar i liknande termer, men det går heller inte att påstå att målkonflikter ägnas något större utrymme i den verbala politiska styrningen.

Vid överväganden om uppgifterna inom varje policy-sektor för sig kan man ofta notera att hänsyn som drar åt olika håll har ägnats en viss uppmärksamhet av beslutsfattarna, men läser man målkatalogen horisontalt och över hela brädet finns det mycket få spår av tvärspektoriella avvägningar och avstämningar. Snarare får man ett intryck av att statsmakternas klyvning i nio departement och sexton utskott liksom samhällets klyvning i otaliga professioner, avnämargrupper och andra intressentkonstellationer obönhörligen leder till starkt skiktad nytto-maximering: var och en formulerar sina egna verbala mål i absoluta eller maximalistiska termer och lämnar frågan om graden av måluppfyllelse därhän. *Utfallet blir ett samhälle där allt*

⁶ Statskontoret 2005:31, s. 82.

⁷ Statskontoret 2006:3, ss. 14, 64

förefaller vara prioriterat, men där politikernas intresse för vad som faktiskt uppnås ofta är ganska förstrött.

Om Regeringskansliet och myndigheterna – med sina funktioner att (i) transformera riksdagens signaler till myndighetsdirektiv och (ii) verkställa sådana påbud – trots detta förefaller kunna hantera skärningsfältet mellan verbala och siffermässiga styrimpulser ganska hyggligt och utan större vända så finns det en tredje grupp som har svårare att finna sig till rätta med normflödets otidlighet. Det är (iii) skiktet av revisorer, utvärderare, analytiker och utredare som inte kan lämna graden av måluppfyllelse därhän med samma lättsinne som de andra, eftersom det just är deras professionella uppdrag att på bästa möjliga sätt mäta och rapportera sådana resultat.

Denna grupp kämpar tappert med två separata problem. Det ena är att flertalet politiska mål är så vagt formulerade att måluppfyllelsen inte går att fastställa; det andra är att beställarnas intresse att i efterhand få reda på hur det gick med de olika insatserna hur som helst är rätt begränsat.⁸ I rapport efter rapport når man därför fram till samma entoniga slutsats:

- *Beslutsfattarna måste tydligare precisera vad de vill uppnå!*

Men det vill inte beslutsfattarna. Av flera olika skäl är de inte alls särskilt hågade att precisera sig. Ett kan vara att man inte vill ge slag på sig genom att ställa upp tydliga mål som sedan inte uppnås; ett annat kan vara att vaghet och flertydighet underlättar kompromissande och samstämmigt beslutsfattande; ett tredje kan vara att

politikerkollektivet som sådant inte behöver utöva ett tydligt ledarskap i förhållande till förvaltningen. *Vilka som än är motiven är det ett empiriskt faktum att politiska beslutsfattare i grupp ofta undviker en tydlig och realistisk ordergivning.*

Detta präglar den politiska styrningens vardag. Ordflödet till och från statsmakterna kan lätt ge intrycket att det pågår en serie intressanta dialoger om mål och resultat mellan Riksdag och Regering, mellan Regering och myndigheter liksom mellan utvärderare och deras uppdragsgivare. Eller är detta endast en hörvillia? Är det i själva verket snarare en samling monologer i dessa ämnen som brusar i det offentliga rummet?

⁸ Mer om denna problematik i min uppsats "För döva öron? Politikern och utvärderaren" i Ingar Palmlund red., Utvärdering av offentlig verksamhet, Stockholm: Liber 1986.