

Finansdepartementet

REMISSYTTRANDE
2009-04-21

Ert dnr: Fi2008/7973

Slutbetänkande ”Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning” (SOU 2008:118)

Stiftelsen Den Nya Velfärden har följande synpunkter på rubr. betänkande.

Sammanfattning

Stiftelsen erinrar om alla de försök som har gjorts genom åren att effektivisera regeringens styrning av statsförvaltningen utan att några större resultat har nåtts. I anslutning härtill kritiserar Stiftelsen riksdagens beslut år 1987 att i strid med grundlagen tillåta dold underhandsstyrning från kanslihuset, ett beslut som Stiftelsen anser att riksdagen nu bör upphäva. Stiftelsen anser också, att kommittén inte seriöst har behandlat det demokratiproblem som följer med bolagisering av viktiga samhällsfunktioner.

I fråga om utformning av statliga åtaganden, liksom när det gäller styrningen och uppföljningen av förvaltningens verksamhet hänvisar Stiftelsen till en analysmodell för statliga åtaganden som Riksrevisionsverket utvecklade och offentliggjorde år 1985. Modellen ger stöd för att åtgärda många av de brister som Kommittén pekar på. Den presenteras under avsnittet ”Det statliga åtagandet”.

Stiftelsen välkomnar förslaget att statliga myndigheter som huvudregel inte skall få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Men Stiftelsen framhåller att de kommunala bolagen utgör ett ännu större hot mot demokrati och fri konkurrens.

Både för styrningen och för uppföljningen av myndigheternas verksamhet liksom för analysen av misslyckade satsningar är, betonar Stiftelsen, den redovisade analysmodellen för statliga åtaganden ett verksamt hjälpmedel.

I det väsentliga kan Stiftelsen ansluta sig till vad kommittén föreslår i fråga om EU-medlemskapet och statsförvaltningen. Vidare tillstyrker Stiftelsen strikta principer för så kallad intern upphandling mellan myndigheter och skyldighet för Konkurrensverket att redovisa klagomål mot myndigheter som säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Stiftelsen påpekar, att den systematiska kartläggning som Kommittén förordar med fördel kan genomföras med stöd av den analysmodell som Stiftelsen har presenterat. Stiftelsen tar avstånd från förslaget att den statliga tillsynen skall koncentreras till länsstyrelserna, vilkas styrelser numera huvudsakligen representerar landstingen.

Stiftelsen Den Nya Velfärden

Box 5625, 114 86 Stockholm (Danderydsgatan 10) Tel 08-545 038 10 Fax 08-611 35 62

Org nr 802409-5963 info@dnv.se www.dnv.se

Beträffande värdegrundsarbetet hänvisar Stiftelsen till den kritik i detta avseende som Förvaltningspolitiska kommissionen år 1997 riktade mot det beslut regering och riksdag hade fattat och som försvagat statstjänstemännens ställning och därmed även deras etik. Stiftelsen delar denna kritik.

Stiftelsen ställer sig tveksam till möjligheterna att utforma en lag om statlig förvaltning som blir så konkret att den kan vara till ledning för att skapa ett för statsförvaltningen gemensamt etos. I varje fall är det svårt att ta ställning i frågan, innan ett förslag till sådan lag föreligger.

Allmänna synpunkter

De uppgifter som kommittén har fått enligt sina direktiv har utretts vid åtskilliga tillfällen de senaste decennierna. Regeringens styrning av förvaltningen har sålunda sedan början av 1960-talet behandlats bland annat i anslutning till idéerna om resursstyrning, programbudgetering, solnedgångsbudgetering och resultatstyrning i olika former. Effekterna har varit blygsamma. En orsak har varit, att regeringskansliet aldrig har haft tillräckliga resurser för att tillgodogöra sig och analysera de rapporter som myndigheterna har haft i uppdrag att lämna. Följden har varit, att myndigheterna i brist på respons från regeringskansliet har lämnat allt tunnare och allt mer intetsägande rapporter. Man kan nog ganska generellt säga, att detta är en viktig orsak till att de skilda styrningsmodellerna har visat sig bli misslyckade.

Vilka åtaganden som staten skall göra är naturligtvis en politisk fråga. Men någon analys av hur ett samhällsåtagande ser ut, vilka komponenter som ingår i och omger åtagandet, vilka strukturer som tillhandahålls för att realisera åtagandet i form av resurser, reglering och förvaltningsorganisation har inte förekommit. En modell för en sådan analys tillhandahöll dåvarande Riksrevisionsverket år 1985 i skriften ”Systemorienterad förvaltningsrevision – idé och genomförande”. Det förefaller emellertid som om den kvalificerade analys som skriften presenterade över huvud taget inte har utnyttjats vare sig i regeringskansliet, i riksdagsutskotten eller i utredningsväsendet.

Ett nedslående uttryck härför är Verksledningskommittén, som lade fram sitt betänkande 1985 och vars förslag riksdagen godtog 1987. Riksdagsbeslutet raserade grundlagens gräns mellan regeringen och förvaltningen genom att ge rätt åt enskilda ministrar och till och med åt enskilda tjänstemän i kanslihuset att underhand ge instruktioner åt myndigheterna och deras tjänstemän. Därmed åsidosattes både formen för regeringsbeslut och kravet på att varje regeringsbeslut skall dokumenteras i ett protokoll. Resultatet har visat sig i ett antal uppmärksammade fall (senast i avvisningen av två egyptier), där det inte har kunnat utredas vem som i verkligheten fattade beslutet om formerna för utvisningen. Man kan alltså inte i efterhand fastslå, vem som i verkligheten har ansvaret för hur utvisningen verkställdes. Denna för regeringens styrning grundläggande fråga behandlar kommittén över huvud taget inte.

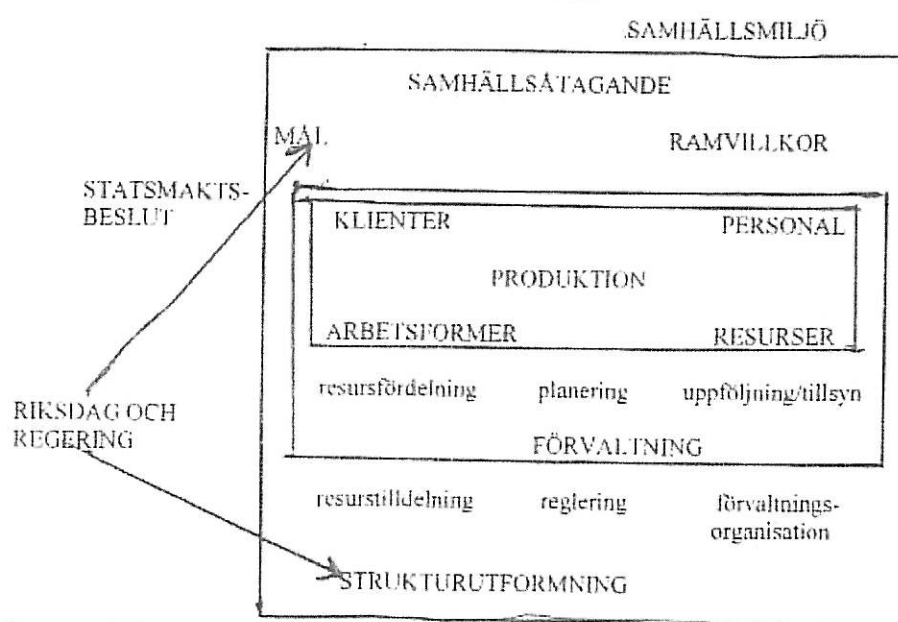
I övrigt finns det helt allmänt inte skäl att rikta anmärkningar mot kommitténs förslag, dock med den reservationen, att man dessvärre måste knyta mycket blygsamma förhoppningar till att kommitténs tankar kommer att realiseras så som kommittén har tänkt.

Vad man nog ändå måste allmänt kritisera kommittén för är att den inte tillräckligt seriöst har behandlat det demokratiproblem som följer med bolagiseringen av viktiga samhällsfunktioner. Här hade kommittén kunnat replikera på skriften ”Kommunala företag –

hot mot demokrati och fri konkurrens". Kritiken i den skriften har motsvarande relevans när det gäller de statliga företagen, kanske i än högre grad, eftersom staten genom sin lagstiftning sätter spelreglerna för hela företagssektorn.

Det statliga åtagandet

Stiftelsen har inte i och för sig någon erinran mot kommitténs förslag i fråga om det statliga åtagandet. Men kommittén har inte givit statsmakterna något stöd när det gäller hur ett statligt åtagande bör utformas och vilka komponenter som bör innefattas i ett sådant åtagande. Också i detta hänseende hänvisar Stiftelsen till den analysmodell som finns redovisad i skriften "Systemorienterad förvaltningsrevision". Den skriften tar visserligen sikte på underlaget för en systemorienterad revision av ett samhällsåtagande. Men modellen har givetvis samma relevans för statsmakterna, när de skall utforma och fatta beslut om ett statligt åtagande. I detta avseende har statsmakterna mycket att lära av modellen, som visas nedan.



Systemmodellen visar att de statliga myndigheternas agerande är en av många komponenter i ett större händelseförlopp. Bedömningen av ett statligt organ måste därför göras mot bakgrund av övriga styrkomponenter i form av regler, resurser och organisation som lagts fast för ett visst åtagande och av den samhällsmiljö där myndigheten verkar.

Systemmodellen ger också möjlighet att systematiskt belysa statsmaktens beslutsproblem. Vad är en lagom blandning av styrkomponenter i form av regler, myndighetsansvar och anslagsmekanismer? Diskussion av den betydelse en viss strukturutformning har för effektiviteten kan ge uppslag till förändrad reglering, ansvarsfördelning eller resurstilldelning som skulle bidra till ökad effektivitet.

Det är Stiftelsens uppfattning att många av de tillkortakommanden med statliga reformer som har klarlagts genom åren har sin grund i otillräcklig systemkunskap som underlag för statmakternas åtagandebeslut. Detta förhållande har vid upprepade tillfällen dokumenterats i rapporter från det tidigare Riksrevisionsverket och sedermera från Riksrevisionen. Tyvärr har regeringskansliet inte varit mottagligt för denna systemkritik utan avvisat den med det uppenbart felaktiga argumentet att kritiken har riktat sig mot politiska beslut. Vare sig denna argumentation berott på okunnighet eller avsaknad av resurser att analysera kritiken, har den lett till att nya åtagandebeslut har fattats utan att regeringen eller riksdagen har haft ett

fullständigt underlag för de fattade besluten. Stiftelsen återkommer till frågan under avsnittet Styrningen av förvaltningen.

Myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet

Stiftelsen välkomnar kommitténs förslag, att statliga myndigheter som huvudregel inte skall få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller på en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Undantag från denna huvudregel bör beviljas mycket restriktivt. För Stiftelsen framstår det som självklart, att staten som beslutar om regelverket för den privata handelsmarknaden inte samtidigt kan vara en aktör på samma marknad.

Förslagen om särredovisning av intäkter och kostnader för den konkurrensverksamhet som medges och om tillämpning av de principer som gäller offentlig upphandling i allmänhet vid köp mellan statliga myndigheter tillstyrker Stiftelsen. Regeringen bör i detta sammanhang klargöra vilka statliga organ som är skyldiga att följa dessa principer. I dag hävdar en del statliga organ, inte minst sådana som har givits privaträttslig form, att de inte har sådan skyldighet. Denna oklarhet bör nu undanröjas.

Styrningen av förvaltningen – lag om statlig förvaltning

Olika sätt att styra förvaltningen har diskuterats genom decennierna, och skilda ministrar och debattörer har fört fram egna mer eller mindre realiserbara förslag till styrformer. Det mest utmärkande för dessa varierande förslag har varit, att de varit koncentrerade till input-sidan. Däremot har man oftast förtvivlat inför output-sidan med hänvisning till svårigheterna att se mätbara resultat av styrningen. Kommittén synes ha resignerat inför dessa tidigare styrningsideologier och pekar på att alla styrformer aktivt bör utnyttjas. Därmed bidrar kommittén knappast till att utveckla diskussionen.

Även på den här punkten kan det systemorienterade analyschema som Stiftelsen har redovisat i det föregående utgöra en grund för att höja kvaliteten på regeringens styrning, både när det gäller nya statliga åtaganden och i fråga om förändring av gamla åtaganden. Genom en sådan analys blir det klarlagt i vilka delar av åtagandet som styrning är möjlig och vilken form av styrning som kan antas ge avsedd effekt. Dessutom blir det möjligt att styra resultatredovisningen, vilken ju skall ge underlag för en fortsatt medveten styrning. På det sättet kan regeringen undvika att rikta styrimpulser till delar av åtagandet, där styrningen inte ger eller ens kan ge avsedda effekter. I Riksrevisionsverkets rapporter från senare delen av 1900-talet finns inte så få exempel på missriktad styrning.

Den kunskap om statliga åtagandens olika komponenter och den medvetna styrning som Stiftelsen förespråkar har långsiktig karaktär och bör därför inte påverkas av tillfälliga nycker av nytillträdande ministrar. Det är Stiftelsens förhoppning att den opolitiska chefstjänsteman i varje departement som kommittén föreslår skall fylla denna uppgift. Stiftelsen tillstyrker alltså att en sådan befattning inrättas. Därmed åstadkoms den kontinuitet i styrningen av myndigheterna som kommittén eftersträvar

Stiftelsen tillstyrker också kommitténs förslag, att regeringen måste förses med resurser för att kunna ta emot och behandla rapporter som innefattar oberoende analys och utvärdering av myndigheternas verksamhet samt för att analysera vilka tillägg eller andra förändringar av det statliga åtagandet som rapporterna bör leda till.

EU-medlemskapet och statsförvaltningen

Stiftelsens egna erfarenheter, framför allt inom området offentlig upphandling, visar att kunskaperna om EU:s regelverk och dess försteg framför inhemsk lagstiftning är bristfällig. Stiftelsen har därför ingen erinran mot de huvudsakliga förslag och synpunkter som kommittén presenterar.

På en punkt finner Stiftelsen dock skäl att något utveckla kommitténs tankegångar. Kommittén påpekar, att EU-ärenden ofta föredras för ansvarigt statsråd och att det är oklart när och av vem som beslut i EU-ärenden fattas, vilket i praktiken innebär att en underförstådd ordning som ligger nära ministerstyre accepteras. I själva verket godtog riksdagen redan 1987 en sådan ordning, alltså långt före Sveriges anslutning till EU. Utan att iaktta gällande bestämmelser om ändring av grundlag accepterade riksdagen, att inte bara regeringen utan även enskilda ledamöter av regeringen och till och med tjänstemän i regeringskansliet i "informella kontakter" med myndigheterna kan ge sin uppfattning i enskilda fall till känna och också närmare klargöra, precisera och motivera regeringens formella beslut. Denna form av styrning, påverkan eller påtryckning behöver inte dokumenteras i skriftlig form och undandras därför offentlig granskning. Genom beslutet åsidosattes regeringsformens krav att regeringsbeslut i regel skall fattas kollektivt och dokumenteras i offentligt protokoll. Detta har förbigått kommittén. Stiftelsen föreslår, att 1987 års riksdagsbeslut nu upphävs och att all styrning av myndigheterna i enlighet med regeringsformen behandlas som regeringsärenden och handläggs i de former regeringsformen föreskriver.

Stiftelsen vill därför understryka vad Statskontoret yttrat i sin bedömning år 2000 och som redovisas på sidorna 107-108 i betänkandet. Det är enligt Stiftelsens uppfattning oförklarligt att riksdagen inte har uppmärksammat detta förhållande, trots att kritik vid upprepade tillfällen har riktats mot de avvikelser från traditionell offentlig förvaltning som förhållandet så uppenbart innebär.

Omprövning av omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

Stiftelsen tillstyrker i allt väsentligt vad kommittén anför och föreslår under denna huvudrubrik. Erfarenheterna som under cirka femton år har vunnits i Stiftelsens Konkurrenskommission ger klart vid handen, att de av kommittén föreslagna riktlinjerna för "intern upphandling", byggda på upphandlingslagstiftningens principer verkligen behövs. Detsamma gäller förslaget, att Konkurrensverket skall till regeringen redovisa klagomål som har riktats mot statliga förvaltningsmyndigheter för att de säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

I detta sammanhang kan Stiftelsen inte avstå från att framhålla, att de kommunala bolagen inte bara utgör ett hot mot den kommunala demokratin utan att de också utgör en grogrund för åsidosättande av upphandlingslagstiftningen och i otaliga fall snedvrider konkurrensen, särskilt på lokala och regionala marknader, inte sällan genom överträdelser av den kommunala kompetensen. På grund härav har Stiftelsen i annat sammanhang i en särskild skrift, "Kommunala företag – hot mot demokrati och fri konkurrens", föreslagit en stegvis avveckling av de kommunala företagen

Myndighetsbegrepp, nämndmyndigheter och beslutsorgan

Stiftelsen har ingen erinran mot förslagen i detta avsnitt.

Den statliga förvaltningens struktur

I likhet med Kommittén finner Stiftelsen det angeläget att regeringen systematiskt kartlägger myndighetsstrukturen på olika områden. Det kan med fördel ske med hjälp av den modell för analys av samhällsåtaganden som har presenterats i det föregående. Analysen bör göras med utgångspunkt i ett åtagande i taget. Vid fortsatt analys av andra områden kan den ursprungliga analysen behöva justeras med hänsyn till hur olika åtaganden griper in i varandra. Allt efter som nya åtaganden görs, måste nya analyser göras.

Förvaltningsstrukturen är alltså inte ett statiskt förhållande utan resultatet av en fortgående analysprocess.

Länsstyrelsernas styrelser har landstingskommunal majoritet. Stiftelsen finner det därför mindre lämpligt att tillsynen över statlig verksamhet, som Kommittén föreslår, koncentreras till länsstyrelserna.

Värdegrundsarbete i statsförvaltningen

Frågan om en etisk grund för allt arbete i statsförvaltningen behandlades utförligt i Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande "I medborgarnas tjänst" (SOU 1997:57), på grundval av bland annat en rapport av professorn i statsvetenskap Lennart Lundquist. Han påpekade, att minskad anställningstrygghet och individuell lönesättning hade lett till att tjänstemännen inte vågade säga sin mening. Kommissionen framhöll vidare, att den enhetliga arbetsrättsliga regleringen av arbetsmarknaden alltför litet hade beaktat skillnaden mellan privat och offentlig tjänst; orden tjänst och tjänsteman hade ersatts av anställning och arbetstagare. Ytterligare betonade Kommissionen, att en vild strejk vid en statlig myndighet är ett brott mot tjänstemannarollen, men att deltagarna i strejken enligt gällande lag inte kan ställas till ansvar för sina försummelser utan bara bli skadeståndsskyldiga. Dessutom framhöll Kommissionen, som Stiftelsen har anmärkt i det föregående, att riksdagens rekommendationer till regeringen att utnyttja informella kontakter för styrning av myndigheterna skapade ett hot mot förvaltningsmyndigheternas integritet.

Trots denna förödande kritik avstod Kommissionen från att försöka formulera en enhetlig etisk kod för de svenska statstjänstemännen. I stället förordade Kommissionen en starkt utbildning, främst genom inrättande av en förvaltningsakademi med uppgift att ha ett kontinuerligt samråd med utbildnings- och forskningsväsendet.

Förvaltningspolitiska kommissionens redovisning ger klart uttryck för de svårigheter, främst av intressepolitisk art, som möter om man vill kodifiera en gemensam värdegrund för alla anställda i statsförvaltningen. Stiftelsen för sin del anser, att man bör börja med att undanröja de hinder för ett statsförvaltningens etos som, vilket Lundquist påpekade i sin nyss nämnda rapport, i stor utsträckning är av ett slag som värnas av starka särintressen i dagens svenska samhälle. Därför är de inte förvånande, att Förvaltningskommittén har avstått från att lämna förslag till hur en sådan värdegrund skulle kunna utformas. Det är inte heller sannolikt, att regeringen skulle kunna utforma en sådan värdegrund av konkret och bestående värde.

Generella effektiviseringar och besparingar

Inledningsvis vill Stiftelsen ta avstånd från begreppet "besparingar". Det är knappast adekvat att tala om besparingar i statens åtaganden mot medborgarna utan om att bedriva verksamheten i effektivare former.

Stiftelsen tillstyrker Kommissionens förslag om gemensamma administrativa lösningar, förslag som har förts fram i flera tidigare sammanhang och delvis realiserats. Däremot anser

Stiftelsen, att Kommittén tankar om hur produktivitetsrycket kan ökas lätt leder till att verksamhetens omfattning och kvalitet äventyras, något som har påpekats i flera revisionsrapporter. Hittillsvarande erfarenheter är alltså inte goda. I själva verket lär man inte i långa loppet kunna undgå att ompröva hela statliga åtaganden, om man vill åstadkomma mera avsevärde reduktioner av de statliga utgifterna.

Kommitténs förslag i fråga om små myndigheter har Stiftelsen yttrat sig över i tidigare sammanhang.

Lag om statlig förvaltning

Liksom när det gäller gemensam etik för statsförvaltningen avstår Kommittén från att lägga fram konkret förslag till en sådan lag. De allmänna uttalanden som Kommittén gör om vad lagen bör innehålla finns det ingen anledning att erinra mot. Men frågan om vad en sådan lag bör innehålla och hur reglerna i lagen kan utformas är det inte möjligt att ta ställning till, förrän förslag till lagtext läggs fram.

I ett avseende finns dock skäl till en kommentar. När Kommittén talar om regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna förefaller Kommittén hamna i samma fälla som tidigare Förvaltningsutredningen, Verksledningskommittén och föredragande statsrådet i regeringens proposition 1986/87:99. Ingen av dessa instanser har uppmärksammat, att regeringen visserligen har vida befogenheter att styra myndigheterna men att styrningen enligt grundlagen skall ske i där anvisade former, det vill säga kollektivt i regeringssammanträde och skriftligt dokumenterat i protokoll. Dessa missbedömningar lurade riksdagen att anta den nämnda propositionen och vad där sägs om grundlagsstridig informell styrning genom underhandskontakter. En lag om statlig förvaltning blir inte trovärdig, om inte riksdagen tar avstånd från sitt beslut om styrning genom icke dokumenterade underhandskontakter. Debatten om ansvaret för avvisningen av två egyptier borde ha öppnat både regeringens och riksdagens ögon för den fatala oklarhet som denna sammanblandning av regeringens och myndigheternas ansvarsområden har skapat.

Övrigt

I övrigt föranleder Kommitténs uttalanden och förslag inga kommentarer från Stiftelsens sida.

STIFTELSEN DEN NYA VÄLFÄRDEN

Patrik Engellau
Stiftelsens ordförande

G. Rune Berggren
Föredragande