



TCO

Datum
2009-04-20
Ert datum
2009-02-19

Vår referens
Dnr 2009-02-0057
Er referens
Dnr 09-0019

ATT STYRA OCH STÄLLA – FÖRSLAG TILL EN EFFEKTIVARE STATSFÖRVALTNING (SOU 2008:118)

Övergripande

Förvaltningskommittén har haft i uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att:

- klargöra vad som bör vara det statliga åtagandet
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer

Utifrån detta har kommittén formulerat en rad förslag.

ST vill **inledningsvis** säga att i princip alla förslag som utredningen lägger var för sig förutsätter fortsatt utredningsarbete. Förslagen befinner sig i olika grad av konkretisering och precisering. Vissa förslag syftar till generella åtgärder inom hela staten, andra till specifika åtgärder inom avgränsade verksamheter. Samlat betyder detta att olika arbetsplatser kommer att beröras i olika utsträckning och med olika effekt för olika förslag. Förändringar måste analyseras utifrån effekter på arbetsplatsnivå: så nära verksamheten som möjligt. Det fackliga inflytandet ska, precis som vanligt, vara stort vid alla förändringar som berör de anställda. Arbetsmiljön ska beaktas särskilt och konsekvensbeskrivningar behöver tas fram där det behövs.

En brist i slutbetänkandet idag är att det i stora delar saknar en genomtänkt jämställdhetsanalys. Det framkommer starkast i t.ex. stycken om rekrytering (där åldersobalanser men inte i samma utsträckning könsobalanser analyseras) och löneskillnader (där strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män borde få en mer framskjuten plats). Detsamma kan i stor utsträckning sägas om etnisk mångfald: genomgående saknas analys och resonemang om hur dagens problem, t.ex. snedrekrytering och diskriminering, kan mötas.

Perspektivet i STs remissvar är hela den statliga verksamheten, även om utredningen, fr.a. p.g.a. övrigt pågående utredningsarbete, har fått begränsa sitt perspektiv snävare än så.

ST har följande **kommentar** till kommitténs analys av **statens kärnuppgifter** och det statliga åtagandet: Det är vanskligt att överhuvudtaget företa en oberoende analys av statens kärnuppgifter av flera skäl, i alla fall inom ramen för en statlig utredning. Inom t.ex. statsvetenskapen har ju länge funnits en levande diskussion om vad staten som socialt

fenomen innebär, och vilken som är den ”minsta gemensamma nämnare” som krävs för att man ska kunna tala om en stat. På samma sätt har det länge funnits en nödvändig politisk debatt om vad (eller hur mycket) staten bör göra. Det är en sak att föra dessa resonemang på en akademisk nivå eller i en politisk debatt, och en helt annan att föra in dem i en statlig utredning, som ju ytterst är tänkt att bilda utgångspunkt och normer för kommande agerande från just statsmakten själv. Detta eftersom det i det senare fallet ju ytterst är uppdragsgivaren själv, genom regeringens direktiv till utredaren, som står för utvärderingen. Det finns då en uppenbar risk för att verksamheter börjar graderas som mer eller mindre legitima i förhållande till sitt ”avstånd” från en tänkt ”kärna”. Det vore en olycklig utveckling. STs inställning är att endast demokratiskt fattade beslut av demokratiskt valda organ kan avgöra vilket statligt åtagande som är legitimt eller inte.

Nedan följer en sammanfattning av de viktigaste förslagen i utredningen, samt STs ståndpunkt.

En ny lag om den statliga förvaltningen som syftar till en förbättrad styrning, ökad kontinuitet och medborgerlig insyn.

Lagen ska innehålla bestämmelser om:

- principer för god förvaltning i ett medborgarperspektiv
- regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna,
- beredningskrav vid utnämningar,
- under vilka förutsättningar regeringen får bilda en ny myndighet
- myndigheternas ledningsformer.

STs ståndpunkt: Det är i princip bra att så viktiga frågor har ett starkt stöd i lagar och regler. Tanken är därför god, även om utredningen inte ger konkreta förslag på hur lagen ska utformas. Vi menar dock att det är viktigt att en sådan lag inte begränsar dagens handlingsutrymme gällande verksamhetens utformning och organisering alltför mycket. Lagen bör inte slå fast myndighetsformen som enda, eller huvudsaklig, organisationsform. Det finns goda skäl till att en sådan princip tillämpas, men lagstiftning är inte nödvändig för detta. Med detta tillägg tillstyrker ST förslaget.

Myndigheter får inte sälja tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Kommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Enligt kommitténs förslag ska regeringen kunna besluta om undantag från huvudregeln i enskilda fall och utifrån vissa kriterier. Kommittén föreslår vidare att myndigheter som bemyndigas att sälja en vara och/eller tjänst på en konkurrensutsatt marknad ska särredovisa intäkter och kostnader för denna verksamhet. Köp av varor och tjänster mellan statliga myndigheter bör enligt kommittén omfattas av de principer som gäller för upphandling i allmänhet. Förvaltningskommittén konstaterar att omfattningen av myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter är stor. Köpare av dessa varor och tjänster är både privata aktörer och statliga myndigheter.

Motiveringen för förslaget är att marknadens funktionssätt hämmas av statliga tjänster säljs på marknaden.

STs ståndpunkt: ST välkomnar en diskussion om relationen stat – marknad, eller stat – samhälle, eller stat – kund. Det är viktigt att det finns långsiktiga och rimliga principer som styr relationerna. Men utredningens förslag kan inte genomföras utan ytterligare underlag i minst tre aspekter:

- *Rättvisaspekten:* det finns vissa tjänster, viss samhällsservice, som alla människor i vårt land har rätt till. Ibland produceras dessa tjänster, eller en del av dem, på en privat marknad men med staten som aktör. Bland många exempel kan nämnas posthantering, infrastruktur, kommunikationer, utbildning, offentlig statistik och samhällsliga grunddata som är nödvändig för att upprätthålla samhällets behov av infrastrukturell information¹. En del av dessa tjänster produceras av staten i myndighetsform idag, andra i bolags- eller annan form. Sådana rättigheter, som tar sin utgångspunkt i människors behov, är oftast långt viktigare att beakta än krav med utgångspunkt i marknadens behov. På det sättet menar ST att utredningen har arbetat med fel perspektiv.

(Visserligen vill utredningen ha en undantagsregel t.ex. när det rör varor/tjänster av allmänt intresse och varor/tjänster som en marknad inte bedöms kunna leverera. Dock riskerar “undantaget”, åtminstone inom vissa områden, att bli så stort att det snarast blir huvudregel att staten måste leverera tjänster, varför behovet av en “huvudregel” kan ifrågasättas: snarare måste olika områden analyseras för sig. Utredningen menar vidare att staten *kan* producera marknadstjänster, bara inte i myndighetsform. Men för stora områden skulle detta närmast likna en lek med organisationsformer till tveksam nytta – skulle t.ex. dagens kritik om konkurrensfördelar för statliga tjänster minska bara för att verksamheten från statlig sida bedrivs i bolagsform)

- *Effektivitetsaspekten:* för en del tjänster talar mycket för att det är samhällsekonomiskt effektivare att en (offentlig) aktör står för allt, eller det mesta, av utbudet. Särskilt när det rör sig om stora volymer där samordningsvinster finns. Utöver detta har just statlig verksamhet en avgörande betydelse för övrig offentlig verksamhet och för samhället i övrigt funktionssätt, genom att tillhandahålla infrastruktur, tillsyn, reglering, finansiering, eller på annat sätt. Ofta sammanhänger dessa vitala funktioner med möjligheten att koncentrera verksamhet till en utförare.
- *Öppenhets- /demokratiaspekten:* tjänster som bedrivs i annan form än myndighetsform har oftast lägre krav på öppenhet och insyn, samt sämre skydd för den som vill kritisera eller lämna information om verksamheten (meddelarskydd). För tjänster som finansieras med skattemedel och/eller är samhällstjänster av allmänt intresse finns starka skäl för stor öppenhet och insyn och starkt meddelarskydd, annars riskerar viktig information att tystas ned, vilket hämmar det demokratiska funktionssättet i vårt samhälle.

¹ Resonemanget hålls abstrakt och övergripande, men konkreta exempel på det sistnämnda kan vara Statistiska Centralbyrån och Lantmäteriet, för att bara nämna några.

STs ståndpunkt: ST avstyrker förslaget i sin nuvarande form, och menar att mer noggrann analys behövs.

EU-arbetet i förvaltningen regleras i ökad utsträckning.

Enligt Förvaltningskommitténs bedömning innebär EU-arbetet avsteg ifrån den svenska förvaltningsmodellen. EU-ärenden betraktas inte som regeringsärenden, varför besluten inte fattas av regeringen som kollektiv, utan t.ex. av en enskild minister i ministerrådet. I EU-arbetet griper även departementen in i myndigheternas organisationer och drar direkt på myndigheternas resurser. Regleringen av EU-arbetet uppfyller enligt kommitténs bedömning inte heller krav på öppenhet och insyn. Därför föreslår Förvaltningskommittén att det bör regleras i lag: hur regeringen kan delegera uppgiften att företräda Sverige, samt andra bestämmelser om EU-arbetet.

STs ståndpunkt: Det är bra att så viktiga frågor klaras ut tydligt i lagar och regler. ST tillstyrker förslaget.

Inga nya myndigheter inrättas permanent.

Utredningen föreslår att det blir obligatoriskt med en inledande ”prövotid” för alla nyinrättade myndigheter. Efter denna provotid ska verksamheten följas upp och utvärderas, först därefter beslutas om ev. permanent inrättande.

STs ståndpunkt: Denna omvända ordning är feltänkt. Granskningen av behoven borde komma *före* inrättandet av en ny myndighet (är den inte nödvändigt ska den inte inrättas), inte som en uppföljning. En löpande effektivitetsgranskning, däremot, är en självklarhet för all statlig (liksom annan) verksamhet, men ineffektiv produktion bör inte vara skäl för nedläggning av verksamhet, utan effektivisering. ST avstyrker förslaget.

Utvärderingen av myndigheternas verksamhet förstärks.

Granskningen av myndigheternas verksamhet – och därmed politikens utfall – behöver fördjupas.

STs ståndpunkt: Det är angeläget att viktig verksamhet följs upp, särskilt ur ett medborgarperspektiv och med det gemensamma samhällsintresset för ögonen. Vi kan dock inte nog betona vikten av att det uppnås en bättre balans än idag mellan effektivitets- och kvalitetsinriktade värden. Det senare kan t.ex. ske genom förtroende- eller nöjdhetsundersökningar hos kunder, klienter, medarbetare och allmänhet. ST tillstyrker förslaget.

Att myndighetsstrukturen inom bl.a. försvaret och polisen, liksom organisationen av

myndigheterna med uppgifter inom fastighetsförvaltning, länsstyrelserna och museerna ses över.

Enligt kommittén finns det skäl, främst effektivitets-, rättstrygghets- och samordningsvinster, som talar för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet. Samma sak gäller Riksarkivet och landsarkiven.

STs ståndpunkt: ST anser att förslaget kräver fortsatt utredning och konsekvensanalys.

Utredningen anser också att organisationen av myndigheter med uppgift att främja marknadsfunktioner, samt myndigheterna på försvarsområdet fortsatt bör ses över, liksom organisationen av myndigheterna med uppgifter inom fastighetsförvaltning, länsstyrelserna och museerna.

STs ståndpunkt: Det finns ofta behov av att se över statlig verksamhet, men av skiftande skäl. De ovanstående exemplen kräver först varsin egen analys, om en översyn därefter bedöms nödvändig så ska den i vanlig ordning ges utgångspunkter, inriktning och andra förutsättningar för en noggrann utredning.

ST vill lämna följande **kommentar** kring länsstyrelserna: Det har, under senare år, kommit ett flertal utredningar som rör länsstyrelserna under de senaste åren; t.ex. ansvarskommittén, jordbruksadministrationsutredningen, miljöprocessutredningen, utredningen om körkort och yrkesmässig trafik, sociala tillsynsutredningen, för att nämna några. Det finns skäl att upprepa STs tidigare ståndpunkt att det krävs en helhetssyn på länsstyrelsernas uppgifter och roll i samhället. Det är märkligt att olika utredningar kommer med förslag som rör vissa delar av verksamheten, till synes oberoende av varandra. Det är dags att efterlysa ”den röda tråden” och ställa frågan: Vad vill regering och riksdag med länsstyrelserna?

Statlig tillsyn koncentreras i normalfallet till länsstyrelserna.

Tillsyn är en av statens grundfunktioner. En oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till rollkonflikter.

Förvaltningskommittén bedömer att länsstyrelsen utgör en lämplig bas för detta.

Myndighetsstrukturen på regional nivå skulle därigenom förenklas. Genom åtgärden skulle kommunernas och många företags kontaktpunkt gentemot staten i viktiga avseenden bli en och densamma. Bara sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör utföras av separata tillsynsmyndigheter.

STs ståndpunkt: ST har tidigare framför liknande synpunkter och delar utredningens analys, bedömning och motivering. Det återstår naturligtvis en diskussion om vad som kan anses vara tillsyn som kräver specialiserad kompetens, men i princip tillstyrker ST förslaget. Begreppet tillsyn bör dock förtydligas, liksom vilken roll tillsyn bör ha i förhållande till andra uppgifter inom länsstyrelserna och andra verksamheter. Tillsyn, uppföljning/utvärdering och annat utvecklingsarbete ger ofta synergieffekter, och bör därför analyseras i ett sammanhang.

En gemensam värdegrund för alla statstjänstemän sammanställs och dokumenteras av regeringen.

Förvaltningskommittén understryker att en statstjänsteman ytterst arbetar på medborgarnas uppdrag. De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt i rollen som statstjänsteman. En gemensam värdegrund underlättar arbetet med att bevara och stärka en medborgarorienterad grundsyn. Av stor vikt är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande.

STs ståndpunkt: ST har tidigare framfört liknande idéer och delar utredningens analys, bedömning och motivering. ST tillstyrker förslaget.

Strategisk kompetensförsörjning för statsförvaltningen

Förvaltningskommittén bedömer att två av de viktigaste frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare. Kommittén anser vidare att det finns anledning att se över och analysera kompetensbehovet i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen befinner sig i och står inför.

STs ståndpunkt: ST har tidigare framfört liknande idéer och delar i stor utsträckning utredningens analys, bedömning och motivering. Dock med tillägget att alla anställda, inte bara chefer, måste komma ifråga för kompetensutveckling. ST tillstyrker förslaget med detta tillägg.

Generella effektiviseringar och besparingar genomförs.

För att uppnå ytterligare effektiviseringar och besparingar i statliga myndigheter krävs ett yttre tryck. Förvaltningskommittén lämnar i detta syfte två förslag: Det första innebär att regeringen utvidgar det befintliga produktivitetstrycket vid finansieringen av myndigheternas samtliga förvaltningskostnader, dvs. även till avgiftsfinansierad verksamhet...

STs ståndpunkt: ST har tidigare framfört kritik mot det s.k. produktivitetsavdragets uppbyggnad; bl.a. jämförs statlig verksamhet med andra sektorer med helt andra förutsättningar (industriell produktion inom tekniksektorn, m.m.), dessutom är systemet oförutsägbart och variationerna från år till år mycket kraftiga. Sammantaget ger detta statliga verksamheter varken rättvisa eller stabila förutsättningar. Dessa problem måste lösas innan man kan diskutera en *utvidgning* av produktivitetsavdraget. ST avstyrker förslaget.

... Det andra förslaget innebär att regeringen bjuder in det privata näringslivet att lämna förslag på att driva statliga verksamheter genom s.k. utmaningsrätt.

STs ståndpunkt: Det kan finnas skäl att lägga ut befintlig statlig verksamhet på entreprenad hos andra utförare. Men det bör i så fall ske genom medvetna beslut som medger medbestämmande, insyn, ansvarutkrävande och ytterst en tillräcklig demokratisk förankring. Därför bör varje verksamhet analyseras för sig, och med samhällsintresset, inte

marknadsintresset, som utgångspunkt. En generell utmaningsrätt uppfyller inte dessa villkor. ST avstyrker förslaget.

Förvaltningskommittén anser att det inte är effektivt att alla myndigheter är självförsörjande på alla områden. Myndigheter behöver inte alltid ha en egen intern organisation med kompetens för att lösa alla typer av administrativa uppgifter. Det finns enligt kommittén utrymme för effektiviseringar och besparingar i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster. Besparingsmöjligheter finns enligt Förvaltningskommittén bl.a. inom det ekonomi- och personaladministrativa området, samt lokaler och IT. Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ till gemensamma koncentrerade administrativa lösningar för myndigheterna.

STs ståndpunkt: Idag finns exempel på verksamheter som har lyckats väl med att effektivisera gemensamma tjänster, t.ex. inom administration, lokaler och stödverksamhet. Tyvärr finns också exempel på motsatsen, där såväl personal som medborgare upplevt en försämring, samtidigt som omorganisationen medfört stora kostnader. Ibland har ett snävt kostnadstänkande fått dominera, vilket leder fel i verksamheter som präglas av samhällliga behov och komplexa kostnadssamband. Trots dessa skiftande erfarenheter finns förstås alltid ett behov av att utvärdera och söka förbättra. Ett gemensamt initiativ för hela statsförvaltningen kan *i sig* understödja en diskussion om rätt förhållningssätt och utgångspunkter vid effektiviseringar. Men ett sådant initiativ bör utformas så att det är frivilligt att delta för de verksamheter som bedömer att det är lönsamt och kvalitetshöjande.

På två punkter är ST mer principiellt skeptisk:

Att koncentrera personalpolitiska delar av administrationen. Det finns såvitt vi vet endast misslyckanden där detta prövats. Om sådan administration ska koncentreras så bör det vara rent teknisk-administrativa hanteringar. Det mesta inom personaladministrationen kräver närhet för att vara effektivt. Det är för övrigt förvånande att utredningen betonar den strategiska betydelsen av rekrytering och samtidigt föreslår flytt av personaladministration bort från just de arbetsplatser där rekryteringsarbetet sker.

Att privata aktörer handhar personaladministrativa frågor för vissa våra medlemmar, bland annat av sekretesskäl. Anställda inom många myndigheter löper ytterst en risk att bli utsatta för olika påtryckningsmetoder, och t.o.m. hot och våld. Vi kan inte nog understryka vikten av att våra personalakter handhas med största möjliga säkerhet.

Riksdagen och regeringen bör kunna besluta om anslag till myndigheterna för längre tid än ett år + begränsningarna av myndigheternas anslagssparande tas bort

STs ståndpunkt: Förslagen skulle ge statlig verksamhet längre planeringshorisont och större självständighet i disponeringen av de egna medlen. Det är bra att finansieringen på så sätt bättre kan anpassas till verksamhetens behov. ST tillstyrker förslaget.

I Regeringskansliet inrättas opolitiska chefstjänstemän med ansvar för myndighetsstyrningen

STs ståndpunkt: Förslaget är ett sätt att stärka professionalitet och långsiktighet i styrningen av Regeringskansliet. ST anser att detta i princip är av godo, men förslaget väcker flera ytterligare frågor, t.ex.:

- Av vem och hur ska en opolitisk topp tjänsteman utses, om inte av regering eller riksdag (vilket man får anta)?
- Hur sker utvärdering/ansvarsutkrävande (eftersom det inte sker i den demokratiska process där regeringen, och därmed den till regeringen knutna administrationen, utvärderas)?
- Vem kommer att ha personalansvaret? ST menar att det naturliga är att detta ansvar vilar på en opolitisk tjänsteman.
- Det är viktigt att samma rutiner för fackligt inflytande och samråd etableras som i övriga statsförvaltningen kring tillsättningen av dessa tjänster och utformningen av uppdraget.

Myndigheterna ska enligt lag förse regeringen med det underlag som behövs för att besluta om omfattning och inriktning av verksamheten

Utredningen menar att det inte går att se formulering av mål som en process begränsad till den politiska nivån. Resonemang och överväganden om mål, medel och avvägningar behöver föras i hela det offentliga systemet, kontinuerligt, konstruktivt och kritiskt. Vad som är eftersträvansvärt och hur stora resurser som ska satsas på olika tänkbara delmål är inget man kan bestämma en gång för alla. Inte minst de anställda inom myndigheterna har mycket att tillföra denna diskussion, bl.a. genom sina kontakter med olika berörda medborgargrupper. Därför måste även anställda på olika nivåer engageras i detta arbete.

STs ståndpunkt: Förslagen är ett sätt att stärka professionalitet och lyhördhet för behoven i styrningen av staten. ST tillstyrker förslaget.

Fackförbundet ST



Annette Carnhede
Ordförande



Roger Syrén
Utredande ombudsman