



TCO

Datum  
2008-02-04  
Ert datum  
2007-12-04

Vår referens  
Dnr 2007-12-0032  
Er referens  
Dnr 07-0122

## ATT STYRA STATEN – REGERINGENS STYRNING AV SIN FÖRVALTNING (SOU 2007:75)

### *Utgångspunkter för ST*

Inledningsvis vill vi ange **STs övergripande uppfattning** om hur styrningen inom staten bör utvecklas. Ståndpunkterna kan sammanfattas så här:

Ständig utveckling av statlig verksamhet är nödvändig, men förändringar måste karaktäriseras av långsiktighet, genomföras varligt och med stor hänsyn tagen till vilka konsekvenser eventuella förändringar får. Den politiska nivån (riksdag och regering) bör bättre än idag stödja en helhetssyn ur ett verksamhetsperspektiv. Idag har visserligen statsrådsberedningen ett övergripande ansvar för samordningen av politiken, men det räcker inte. Det är egentligen enbart den ekonomiska aspekten som idag får ett helhetsperspektiv via budgetarbetet på finansdepartementet. Problemet förstärks av att riksdagen har ett liknande arbetssätt där riksdagsledamöter i stor utsträckning baserar sitt arbete i ett utskott, vilket kan begränsa helhetsperspektivet. Ett sådant arbetssätt riskerar att leda till osammanhängande eller till och med motstridiga signaler från den högsta beslutsnivån, vilket i sin tur skapar styrproblem och oklara prioriteringar i statliga verksamheters vardag. Ytterst riskerar det att inverka negativt på den service som erbjuds medborgarna. Någon form av institutionaliserat samordningsförfarande mellan (berörda) departement innan uppdrag till myndigheter formuleras bör införas. På så sätt kan en tydligare helhetssyn på statens uppdrag uppnås.

Bättre och mer regelbunden uppföljning och utvärdering än idag behövs inom alla verksamheter, särskilt ur kvalitets- och nöjdhetsperspektiv. Såväl de anställdas som medborgarnas erfarenheter av statlig verksamhet bör uppvärderas i utvärderingsarbetet. Åtgärder ska alltid vidtas om inte verksamheter klarar målen och/eller inte lever upp till medborgarnas förväntningar. En utgångspunkt i detta måste vara att verksamheter inte alltid förmår ifrågasätta och ompröva sig själva och därför bör i ökad utsträckning oberoende utvärderingar av myndigheterna användas.

### *Utredningen*

Tyngdpunkten i utredningen ligger vid behovet att förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning samt förbättra informationsflödet dem emellan. Det är mycket angelägna frågor idag. STs övergripande inställning är att utredningen väl analyserat några av de största problemen inom dagens politiska styrsystem.

Ett nytt synsätt på regeringens styrning av förvaltningen presenteras. Utgångspunkter är att:

- förvaltningsmyndigheterna är av vitt skilda slag och styrningen skall bejaka och utformas efter dessa skillnader
- regeringen och regeringskansliet bör i större utsträckning koncentrera sig på strategiska överväganden kring politiska mål och medel
- kraven höjs på att de politiska uppdragen formuleras så att de faktiskt kan förverkligas av myndigheterna.
- myndigheterna får större självständighet att genomföra uppdragen

**ST anser** att denna inriktning är nödvändig och önskvärd. Flera av de konkreta förslag som utredningen lämnar behöver dock utredas och eventuellt kompletteras ytterligare om de ska bli genomförbara i praktiken. Alternativ till de av dagens styrmedel som föreslås tas bort behöver diskuteras.

En genomgång av vad vi uppfattar som utredningens viktigaste förslag följer nedan.

*Instruktionen skall vara det centrala styrdokumentet. Verksamhetsdelen i regleringsbrevet avskaffas, endast finansiella villkor anges.*

Tanken att tillskapa ett mer kontinuerligt styrdokument för att motverka ryckighet i prioriteringar är god. På så sätt lösgörs de politiska ramarna för verksamheten och det övergripande uppdraget från den årliga budgetprocessen. De årliga styrmedlen begränsas i princip till att sätta ekonomiska ramar i regleringsbrevet. Behov av mer långsiktighet finns idag och **ST stödjer** därför denna *inriktning*. Samtidigt finns dock idag ett mycket påtagligt behov av att snabbt svara upp med åtgärder i aktuella samhällsfrågor, vilket kräver ett mått av flexibilitet. Detta behov är kanske särskilt påtagligt i den politiska debatten, inte minst genom samspelet massmedia – opinionsbildning. Förtroendet för den statliga förvaltningen påverkas av förmågan att hantera sådana situationer. Därmed finns ett behov av flexibilitet och förmåga att hantera snabba åtgärder även inom förvaltningen. Det är rimligt att antalet kortsiktiga uppdrag från regeringen begränsas och prioriteras hårdare än idag, men det är osäkert om årliga beslut om verksamhetsinriktning kan avskaffas helt. **ST anser** att en modell med tydligt avgränsade regleringsbrev och utvecklade instruktioner först bör prövas.

*Formerna för informella kontakter mellan departement och myndigheter diskuteras/osäkerheter undanröjs genom bl a utbildningsinsatser.*

**ST stödjer** förslaget i sin helhet. Idag finns en betydande osäkerhet från alla håll som ibland skapar otydlighet i relationer och styrproblem. Kontakter av olika slag, också informella, behövs, men det måste vara tydligt vad som gäller i olika situationer. Behovet av institutionalisering/formalisering, utbildning, etc. varierar mellan olika myndigheter. En bred ansats med stor lyhörighet för lokala behov behövs. Det är samtidigt ett viktigt led i det arbete med att stärka statstjänstemannarollen som regeringen tidigare utlyst i budgetpropositionen för 2008.

*Verksamhetsstrukturen avskaffas*

Utredningens argumentation för att dagens modell innehåller oacceptabla brister är övertygande. Verksamhetsstrukturen så som den är utformad idag förefaller inte stödja varken en effektiv målstyrning (målen, åtminstone så som de formuleras idag, kan inte steg för steg brytas ned från politiska ambitioner till aktiviteter på verkställande nivå) eller ett effektivt infor-

mationsflöde (information, statistik, etc. kan inte aggregeras från nivå till nivå på det sätt som förutsätts). Dock behövs någon form av sammanhållande struktur för den statliga verksamheten och statsbudgeten, ett behov som också utredningen erkänner. Någon ny struktur föreslår utredningen däremot inte. Kritiken mot dagens verksamhetsstruktur förefaller befogad, men det är omöjligt att uttala sig om huruvida den bör avskaffas utan att samtidigt diskutera möjliga alternativ. **ST anser** att ett eller flera alternativ till nuvarande verksamhetsstruktur bör tas fram och diskuteras.

*Myndigheterna ska i årsredovisningen (endast) redovisa inriktning, omfattning och kostnader med anledning av uppdrag i instruktion, lag, eller annat regeringsbeslut.*

Utgångspunkten för förslaget är att myndigheterna ska bli mer självständiga i sin redovisning av verksamheten. "Myndigheterna har (...) möjligheter att själva avgöra vilken information som bäst beskriver den egna verksamheten", som utredningen skriver (sid 22). **ST stödjer** denna *inriktning* men vill samtidigt erinra om vikten av en utvecklad, helst formaliserad, dialog mellan å ena sidan regeringen och departementen som "beställare" av information och å andra sidan myndigheterna som "producent" av information. Annars ökar risken för brister i kommunikationen.

*Nuvarande budgetunderlag ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår*

"Förslaget avser att motverka en utveckling av budgetunderlaget i riktning mot gamla tiders mycket detaljerade anslagsframställningar", enligt utredningen (sid 22). Möjlighet finns dock för såväl myndigheter som regering att lämna/begära särskilda analyser i särskild ordning. Även om formerna för det senare behöver klargöras och formaliseras så är inriktningen rimlig. **ST stödjer** förslaget.

*Vid omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag: underlag bör i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten.*

Principerna för detta är rimliga; att den verksamhet som omprövas inte ska utvärdera sig själv. **ST stödjer** denna *inriktning* men vill samtidigt erinra om vikten av en utvecklad, helst formaliserad, dialog mellan å ena sidan utvärderare/granskare och å andra sidan verksamheten som informationen ska beskriva. Om det inte finns en gemensam bild av vad som ska beskrivas och vilken information som bäst uppfyller det syftet ökar risken för brister i kommunikationen och för infekterade revirstrider. Det kommer i sin tur att utgöra hinder för framtida förbättringsarbete.

*Budgetpropositionen renodlas till ett framåtriktat dokument. Årsredovisningen för staten blir det centrala redovisningsdokumentet.*

Det är bra att dela upp den framåtinriktade och den tillbakablickande styrprocessen i två dokument. Det främjar inte minst diskussionen om den långsiktiga utvecklingen av statens verksamheter och vilka resultat som uppnås med olika åtgärder. Idag riskerar den diskussionen oftast att överskuggas av debatter om aktuella förslag från regeringen inför kommande år. **ST stödjer** förslaget.

*Regeringen ska i särskilda skrivelser till riksdagen beskriva och analysera utvecklingen på olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet.*

Även detta förslag främjar en nödvändig diskussion om den långsiktiga utvecklingen av statens verksamheter och vilka resultat som uppnås. Det stöder ett mer strategiskt synsätt på utvecklingen och val av åtgärder. Det är dock nödvändigt att riksdagen får ett reellt inflytande över vilken information som ska lämnas. Precis som vid andra informationsflöden behövs också en utvecklad, helst formaliserad, dialog mellan beställare och producent av information. Med de sistnämnda förbehållen **stödjer ST** förslaget.

### **Fackförbundet ST**



Annette Carnhede  
Ordförande



Roger Syrén  
Utredande ombudsman