

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75)

Sammanfattning

Riksgälden är positiv till utredarens förslag att renodla, förenkla och förtydliga formerna för regeringens styrning av myndigheternas verksamhet. Riksgälden delar utredarens uppfattning att övergripande politiska mål inte låter sig brytas ner till operativa, uppföljningsbara delmål per verksamhetsgren. En övertro på teoretiskt oantastliga men komplexa styrmodeller riskerar att leda till höga kostnader för myndigheterna och små vinster för regeringens möjligheter att ompröva uppdrag och bedöma resultat.

Det statliga styrsystemet innefattar åtminstone tre olika strukturer; verksamhet, organisation och finansiering. Utredaren föreslår bland annat att verksamhetsstrukturen ska avskaffas, att instruktionen bör vara det centrala styrdokumentet och att regleringsbrevet endast ska ange myndighetens finansiella villkor. Förslagen innebär att statsförvaltningens organisatoriska indelning blir den centrala styrstrukturen. Myndighetens uppdrag (instruktion), finansiering och budget (regleringsbrevet) samt ansvar och ledarskap (myndighetschefen) kommer då att utgöra ramarna för verksamheten.

Utredningen lämnar inga förslag avseende den finansiella styrningens struktur och rapportering. Vi anser att det arbetet måste göras innan förslagen kan genomföras. Vi menar också att myndighetsindelningen bör ses över om verksamhetsstrukturen ska tas bort och instruktionen bli det centrala styrdokumentet.

De föreslagna förändringarna leder i sig själva till förenklingar för myndigheterna. Däremot krävs såväl ny kompetens som mer resurser inom regeringkansliet om också regeringens möjligheter till styrning ska stärkas och ge verklig effekt. Riksgälden menar att också revisionens inriktning och arbetssätt behöver förändras.

Utredningen är avgränsad så att den svenska förvaltningsmodellen inte diskuteras. Flera av förslagen påverkar emellertid maktfördelning, kompetens och resurser inom staten och därmed den svenska förvaltningsmodellen.

Synpunkter på de enskilda förslagen

Riksgälden instämmer till stora delar i såväl utredningens analys som förslag. Förslagen anger en inriktning som möjliggör kortsiktiga förenklingar och banar samtidigt väg för ytterligare rationalisering av det statliga styrsystemet. Vi menar dock att en gemensam indelning som rör alla myndigheter behövs för att till exempel riksdagen ska kunna överblicka helheten och fatta beslut om budgeten.

Budgetpropositionen som det framåtblickande styrdokumentet och årsredovisningen som det centrala uppföljningsdokumentet innebär en positiv renodling. Däremot bör årsredovisningen litet mer precist beskriva verksamhetens resultat än utredarens förslag om ”inriktning, omfattning och kostnader”. Revisionen, som idag tar sin utgångspunkt i regleringsbrevet när myndigheternas årsredovisningar granskas kommer också att behöva förändra sitt arbetssätt.

Utredningen lämnar inga förslag avseende den finansiella styrningens struktur och rapportering. Det är ett arbete som återstår om budget- och uppföljningsdokumenten ska hänga samman och göra styrsystemet mer komplett. Riksgälden lämnar förslag om tänkbar inriktning under rubrik Verksamhetsstrukturen avskaffas.

Enligt Riksgälden kan utredarens föreslagna inriktning också komma att resultera i ett större regeringskansli. Utredaren skriver att ”Styrning bygger på att det finns minst två parter och att den ena försöker påverka den andras agerande.” Det handlar om påverkansmöjligheter eller, med andra ord, om maktfördelning mellan dessa parter. I det här fallet rör det sig om maktfördelningen inom den svenska förvaltningsmodellen. Enligt Riksgälden innebär den styrning som utredaren skissar på förutom behov av ny kompetens också mer makt och ett större resursbehov inom regeringskansliet. Det gäller inte minst de politiskt tillsatta tjänstemännens möjligheter att överblicka myndigheternas verksamhet. Utredaren slår också mycket riktigt fast att det krävs ett förändringsarbete inom regeringskansliet och att tjänstemännen får en ny professionell roll men tar inte upp makt- eller resursfrågorna.

Instruktionen skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna

Riksgälden ställer sig i huvudsak positiv till förslaget och menar att det är ett förtydligande och en förenkling för myndigheterna. Det finns visserligen risk för att instruktionen tar över regleringsbrevets innehåll och lastas ner med detaljer men det går att undvika genom utbildning och tydliga direktiv från departementens ledningar.

Instruktionen bör fortsatt vara ett dokument som inte ändras allt för ofta för att främja den långsiktiga styrningen.

Behov av mera kortsiktiga uppdrag som t.ex. årliga utredningsuppdrag kan förmodligen tas upp och diskuteras i de informella eller formella kontakterna. För att undvika att det uppstår oklarheter är det viktigt att, som utredaren föreslår, uppdragen lämnas i särskilda regeringsbeslut.

Vissa myndigheters instruktioner kan också behöva behandlas gemensamt så länge det inte finns risk för att det leder till oklarheter om uppdrag och ansvar myndigheterna emellan. Är myndigheternas verksamheter mycket näraliggande bör en översyn som syftar till att utreda en sammanslagning eller annan omorganisation som stödjer det nya styrsystemet genomföras.

Verksamhetsdelen avskaffas generellt sett i regleringsbrevet och budgetunderlaget görs om till ett beräkningsunderlag

Riksgälden ställer sig positiv till förslaget att avskaffa verksamhetsdelen i regleringsbrevet. Det förtydligar instruktionens funktion och är naturligt då myndigheten (statsförvaltningens organisation) blir den centrala styρνivån. Verksamhetsindelning och kraven på verksamheterna har en långsiktig karaktär. Att årligen ”fila på formuleringar” gör att eventuella ändringar blir så subtila att meningen i ändringen går förlorat och att man inte kan avläsa om ändrade texter är ett uttryck för ändrad styrning eller ”bara” en förbättrad formulering av skrivningen.

För många myndigheter är verksamheten av sådan art att myndigheten får ett antal årliga uppdrag i sina regleringsbrev. Det skulle i framtiden kunna lösas genom separata regeringsbeslut. Att skilja särskilda uppdrag från regleringsbrevet skulle dessutom kunna leda till mer fokuserade och genomarbetade uppdrag.

Varför budgetunderlaget ska göras om till ett beräkningsunderlag är mera oklart. Avsikten att undvika ”gamla tiders mycket detaljerade anslagsframställningar” är lovvärt. Det är bra om budgetunderlaget kan hållas kort.

Utredaren pekar på svårigheten och behovet av att kunna skaffa sig en överblick över alla uppdrag och beslut som rör en myndighet. Riksgälden instämmer och menar att nuvarande koncernsystem, Hermes borde kunna användas till detta. Samtliga myndigheters regleringsbrev och statbudgeten finns redan idag i systemet. Det borde vara framgångsrikt och kostnadseffektivt att bygga vidare på denna informationsmängd och funktionalitet.

Verksamhetsstrukturen avskaffas

Riksgälden ställer sig positiv till förslaget och anser att det kan leda till tydligare uppdrag, mandat och ansvar för myndigheter och myndighetschefer. En mer flexibel styrning ställer dock, som utredaren påpekar, höga krav på regeringskansliets kompetens. Risken för ryckighet och stor och ineffektiv resursåtgång på myndigheten är uppenbar om det blir för mycket rapportering

och utredning ad hoc. Utredaren slår också mycket riktigt fast att det krävs ett förändringsarbete inom regeringskansliet och att tjänstemännen får en ny professionell roll.

Statsförvaltningens organisatoriska indelning får en större betydelse om förslagen genomförs. Därför bör också myndighetsstrukturen ses över. Små myndigheter bör samlas under några få tak med gemensamma funktioner. Myndigheter med nära verksamhetssamband bör slås ihop för att öka effektivitet och tydliggöra ansvar.

Förvaltningskommittén har fått uppdraget att göra en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Kommitténs arbete bör samordnas med styrtutredningens vidare beredningen. Riksgälden har i tidigare remissvar (Intern styrning och kontroll i staten, Ds 2006:16) pekat på behovet av samordning när det gäller utredningar och regelverk avseende myndigheternas styrning.

Förutom att myndighetsindelningen bör ses över behöver kopplingen till den finansiella strukturen renodlas. Ett anslag bör till exempel vara kopplat till en myndighet och inte delas mellan flera. En sådan förenkling skulle innebära att det inte behövs någon ny indelning eller struktur för att ersätta verksamhetsstrukturen. Statsförvaltningens organisation skulle bli den dominerande indelningen av statlig verksamhet och vara samordnad med budgetens anslagsindelning. Ett annat angreppssätt vore att helt ompröva statsbudgetens indelning men det skulle kräva ett helt annat utredningsarbete och ett genomförande skulle ligga betydligt längre fram i tiden.

Informella kontakter

Med en mer flexibel styrmodell följer behovet av närmare kontakter mellan myndigheter och departement. Utredningen föreslår att framför allt de informella kontakterna bör utvecklas. Vi delar utredarens uppfattning att det är en naturlig följd av den förslagna styrningens inriktning. De informella kontakterna bör emellertid kompletteras med mer formella sådana. Nuvarande mål- och resultatdialoger skulle kunna utvecklas till att bli detta komplement. Utredaren för även fram att det för myndigheter med produktionsmässiga samband kan hållas gemensamma dialoger. Det är rimligt för bättre samverkan och helhetssyn men får inte leda till oklarheter om ansvar och uppdrag för den enskilda myndighetschefen. Risken finns att den tydlighet och renodling som förslagen i övrigt kan leda till annars går förlorade.

Ett av de starkaste motiven bakom flera av utredarens förslag är svårigheten att formulera konkreta mål som för myndigheten går att styra mot och för regeringen att följa upp. Eftersom regleringsbrevens mer eller mindre lyckade mål icke desto mindre är centrala i nuvarande modell behöver den förändras. Utredaren förordar en mer flexibel och anpassningsbar styrmodell. Riksgälden

stödjer denna tanke. Men att ersätta dagens rigorösa modell med en med större variation och mer informella inslag ställer höga krav på såväl den styrande som den styrdas kompetens. Det får inte heller råda några oklarheter om uppdrag och ansvar eller styrningens former för den enskilda myndigheten.

Riksgälden saknar en analys över vilka effekter förslaget får för de myndigheter som leds av en styrelse. I samband med att de informella kontakterna utvecklas aktualiseras återigen frågan om styrelsens roll och funktion framför allt i relation till regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektör Bo Lundgren. Föredragande har varit avdelningschef Gunilla Nordlöf. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Charlotte Rydin, avdelningschef Kristina Johansson och Anita Nyqvist deltagit.

Bo Lundgren, beslutande

Gunilla Nordlöf, föredragande