



## Regeringens förvaltningspolitik

---

### Sammanfattning

Finansutskottet behandlar skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik. I skrivelsen ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

I betänkandet finns två särskilda yttranden.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Regeringens förvaltningspolitik .....	5
Skrivelsen .....	5
Utskottets tidigare behandling .....	15
Kompletterande information .....	16
Finansutskottets ställningstagande .....	18
Särskilda yttranden .....	19
1. Förvaltningspolitik (S) .....	19
2. Förvaltningspolitik (V) .....	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	23
Skrivelsen .....	23

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Regeringens förvaltningspolitik**

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:155 till handlingarna.

Stockholm den 6 maj 2014

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Carl B Hamilton (FP), Marie Nordén (S), Sven-Erik Bucht (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Ardalan Shekarabi (S) och Emil Källström (C).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar finansutskottet skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik. I skrivelsen ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. De förvaltningspolitiska insatser som behandlas i regeringens skrivelse berör bl.a. statsförvaltningens service, effektivitet och integritet, digitalisering av statsförvaltningen, kompetensförsörjningen i staten samt regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

Ingen motion har väckts med anledning av skrivelsen.

# Utskottets överväganden

## Regeringens förvaltningspolitik

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

## Skrivelsen

### Utgångspunkter

En förutsättning för att den offentliga förvaltningen ska fungera är att den har medborgarnas och företagens förtroende. Viljan att gemensamt finansiera den offentliga verksamheten förutsätter att medborgarna och företagen litar på att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt. För att staten ska kunna bidra till tillväxt och välstånd, bl.a. genom att säkerställa att lagar och regler efterlevs, måste tillsyn och tillståndsgivning fungera utan otillbörlig påverkan. Statsförvaltningens integritet och gemensamma grund måste därför upprätthållas.

I den förvaltningspolitiska propositionen 2009/10:75 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt lade regeringen fast inriktningen för regeringens förvaltningspolitik. Målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Regeringen konstaterar att myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen och medför många fördelar. Den svenska förvaltningsmodellen är en förutsättning för en effektiv och utvecklingsinriktad statsförvaltning. Inom statsförvaltningen finns enligt regeringen i dag en större medvetenhet än tidigare om betydelsen av innovation och samverkan. Regeringen påpekar att många av de förslag och idéer som Rådet för innovation och kvalitet i offentlig sektor lyft fram (SOU 2013:40) griper in i myndigheternas och Regeringskansliets utvecklingsarbete. Två konkreta exempel som nämns är utvecklingsarbete kring asylprocessen och miljötillståndsprocessen.

I skrivelsen nämner regeringen vad som gjorts sedan den förvaltningspolitiska propositionen. Regeringen har lämnat skrivelser till riksdagen om utnämningsspolitiken (skr. 2009/10:43), om tillsyn (skr. 2009/10:79) och om skydd mot korruption (skr. 2012/13:167). I mars 2012 beslutade regeringen om ett program för statsförvaltningens utveckling och i december 2012 beslutades om en strategi för en digitalt samverkande förvaltning.

För att stärka den statliga värdegrunden och främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen beslutade regeringen i december 2012 att inrätta Värdegrundsdelegationen, som är en arbetsgrupp inom Socialdepartementet.

### **Svensk statsförvaltning i ett internationellt perspektiv**

De internationella jämförelser som beskriver och värderar länders offentliga sektor indikerar att Sveriges offentliga institutioner håller en mycket hög nivå i fråga om effektivitet, förtroende och transparens. Internationella studier visar att den ekonomiska och finansiella kris som startade 2008 ledde till att förtroendet för den offentliga verksamheten minskade i många länder. Enligt OECD:s jämförelse *Government at a Glance 2013* är Sverige ett av de länder där förtroendet för regeringen ökade under krisåren. Regeringen konstaterar slutligen att i internationella jämförelser bedöms förekomsten av korruption i den offentliga sektorn i Sverige vara låg.

### **Service och förenkling för medborgarna och företagen**

#### *Myndigheternas arbete med lokal service*

I den förvaltningspolitiska propositionen 2010 angav regeringen att utgångspunkten för de statliga myndigheternas service ska vara en så långt som möjligt likvärdig tillgång till service för alla. Detta kan uppnås bl.a. genom ökad samverkan och bättre uppföljning samt genom en ökad användning av ny teknik.

Eftersom varje myndighet bäst känner medborgarnas och företagens behov på det egna området är det myndigheterna som kan avgöra om det behövs en lokal närvaro eller inte. Därför är det enligt regeringen rimligt att regeringens insatser i första hand inriktas mot att ge myndigheterna goda förutsättningar för att göra sina egna överväganden om verksamheten.

Utvecklingen av myndigheternas service är enligt regeringen i huvudsak positiv och utgår från en rimlig avvägning mellan effektivitet och tillgänglighet. Regeringen anger att utvecklingen av myndigheternas service bör följas upp på ett samlat sätt så att regeringen kan göra en helhetsbedömning och vid behov ställa tydligare service- och tillgänglighetskrav på de berörda myndigheterna.

#### *Samtjänstlagen*

Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor utgör ett viktigt stöd för myndigheterna när det gäller att upprätthålla och etablera lokal närvaro och service. Genom samtjänstlagen och samtjänstförordningen har myndigheter och kommuner möjlighet att samverka på ett sätt som annars inte vore möjligt. Lagen anger ett antal områden där statliga myndigheter, kommuner och landsting kan samverka inom medborgarkontor. Regeringen

noterar att det gemensamma nät av servicekontor som har utvecklats av Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten bygger på sam-tjänstlagen.

### *Öppna data för innovation*

I den förvaltningspolitiska propositionen 2010 anger regeringen att en stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen vill förbättra förutsättningarna för utvecklingen av nya och innovativa digitala tjänster i samhället genom att göra det lättare att hitta och använda öppna data och genom att se till att fler kan tillhandahålla statens digitala tjänster och att möjligheterna till insyn och delaktighet i verksamheten ökar.

De åtgärder inom området som regeringen pekar på är bl.a. att regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (dir. 2013:2) och att Verket för innovationssystem (Vinnova) har lanserat innovationsportalen [opnadata.se](http://opnadata.se).

Regeringens bedömning är att det finns ett stort och växande intresse för att vidareutnyttja offentliga myndigheters data och att intresset för att publicera data har ökat hos både statliga och kommunala myndigheter. Regeringen har gjort insatser för att följa upp och främja både tillgängliggörandet och vidareutnyttjandet av data.

Regeringen bedömer att utvecklingen är god, men att det kan behövas ytterligare åtgärder för att främja både användning och tillgängliggörande av mer data. Ett problem som regeringen tidigare har pekat på är att små och nyetablerade företag har svårt att komma in på marknaden, och regeringen konstaterar att de avgifter som statliga och kommunala myndigheter tar ut kan vara ett hinder. Därför välkomnar regeringen de initiativ som tagits från vissa statliga myndigheter att underlätta avgiftsfri tillgång till data för vidareutnyttjande. Ett konkret exempel är Lantmäteriet som tillhandahåller data som underlag för tester och tjänsteutveckling utan avgift.

### *Förenkling för företag*

Arbetet med att förenkla för företag så att regeringens mål om en märkbar positiv förändring i företagens vardag nås är långsiktigt och bör enligt regeringen bedrivas brett. Viktiga komponenter i det arbetet är också förändringar i regelverk samt förändringar av attityderna till företag och företagande.

Sedan 2006 har regeringen förstärkt strukturen i förenklingsarbetet bl.a. genom att den har inrättat Regelrådet 2008 samt beslutat om en ny förordning om arbetet med konsekvensutredningar vid regelgivning och om ett uppdrag till ett antal myndigheter att arbeta för att stärka service, minska handläggningstider samt öka förståelsen för företagens villkor.

Regeringen bedömer att det finns en stor potential att minska företagens kostnader och arbetsbördor om uppgifter som regel endast behöver lämnas en gång och på ett ställe. Regeringen gav i november 2013 en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra de åtgärder som krävs för att ett system för företagens uppgiftslämnande ska vara på plats senast under första halvåret 2015.

## **Digitala lösningar sätter medborgaren i centrum**

### *Förbättrad service och effektivare verksamhet med gemensamma digitala lösningar*

Privatpersoner och företag har under de senaste åren fått tillgång till en rad nya e-tjänster som underlättar kontakten med offentlig förvaltning. Myndigheterna tillhandahåller i dag drygt 3 800 e-tjänster till privatpersoner, företag och den offentliga sektorn. Det finns i dag många goda exempel på hur myndigheterna enskilt eller i samverkan har utvecklat lösningar som förenklar och effektiviserar kontakterna och även bidrar till ökad effektivitet inom myndigheterna. Många myndigheter har även tagit till sig mer innovativa teknologier.

Regeringen exemplifierar utvecklingen inom området med att medborgarna sedan början av 2000-talet har kunnat legitimera sig (e-legitimation) och signera handlingar (e-signatur) digitalt och att företagen sedan 2008 kan skicka in fakturor digitalt (e-faktura). Sedan 2006 har ett antal sektorsvisa tjänster och portaler dessutom etablerats, t.ex. geodatasamverkan och körkortsportalen.

Myndigheternas digitala omställning utgör i dag en av de starkaste drivkrafterna i statsförvaltningens förnyelsearbete. Regeringen beräknar t.ex. en nettobesparing över nio år på 3,2 miljarder kronor genom att myndigheter med fler än 50 anställda fr.o.m. den 1 januari 2014 ska hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt.

### *Förbättrad styrning och uppföljning av gemensamma digitala lösningar*

Andelen myndigheter som samverkar kring utveckling av e-tjänster har ökat markant sedan 2011. Från att 37 procent av myndigheterna samverkade 2011 till 69 procent 2013. Nästan 60 procent av myndigheterna bedriver i dag förvaltningsgemensamma utvecklingsinsatser. Mina meddelanden är tillsammans med e-arkiv och e-diarium de vanligaste utvecklingsinsatserna.

Enligt regeringen är det viktigt att styrningen av de enskilda myndigheterna på den strategiska nivån främjar samordning och har verksamhetens behov av samverkan mellan myndigheter eller sektorer som utgångspunkt. Regeringen nämner ett antal åtgärder som vidtagits i detta syfte. I januari



2008 fastställde regeringen en handlingsplan för e-förvaltning, och en digital agenda togs fram 2011. Strategin för en digitalt samverkande statsförvaltning beslutades i december 2012.

Regeringen konstaterar också att E-delegationen tillsattes 2009 för att bättre styra och koordinera det taktiska arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn. E-delegationen har bl.a. publicerat mer än femton vägledning, riktlinjer och ramverk samt stödjande tjänster som alla syftar till att underlätta digital samverkan på både strategisk nivå och sektorsnivå. År 2011 gav regeringen fyra statliga myndigheter i uppdrag att samordna aktörer inom utvecklingsområdena privatpersoner (Skatteverket), företag och företagande (Bolagsverket), fordon (Transportstyrelsen) samt geodata och fastighetsinformation (Lantmäteriet).

När det gäller utvecklingen av svensk e-förvaltning har den operativa nivån med enskilda projekt alltid varit den dominerande drivkraften, där tjänster utvecklats och behov tillfredsställts. En utmaning för svensk e-förvaltning är att det krävs koordinering för att undvika att insatserna blir fragmenterade. I budgetpropositionen för 2014 har regeringen aviserat att den avser att förstärka styrningen av statsförvaltningens digitalisering genom att utarbeta ett flerårigt utvecklingsprogram – Det digitala steget.

Regeringen refererar till att OECD i sin studie Value for Money in Government: Sweden 2013 rekommenderat Sverige att införa en striktare process för att säkerställa att digitaliseringsprojekt faktiskt genererar besparingar och nyttor för hela samhället.

E-delegationen ska ta fram förslag på metoder för hur planerade besparingar i myndigheternas e-förvaltningsarbete i högre grad kan realiseras och tas till vara. Ekonomistyrningsverket (ESV) rapporterade i januari 2014 till regeringen att många myndigheter har problem med att identifiera de samlade kostnaderna för e-förvaltningsprojekt som de genomfört. De e-förvaltningsprojekt som ESV undersökt är e-fakturor, e-beställningar, e-legitimationer och Mina meddelanden.

### *Samordnad finansiering av gemensamma digitala lösningar*

Enligt regeringen finns det ett behov av utvecklade finansieringslösningar för gemensamma digitala utvecklingsinsatser av strategisk betydelse. För att underlätta för myndigheter att genomföra utvecklingsinsatser över myndighetsgränserna infördes 2011 ett nytt anslag på statens budget (anslag 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse inom utgiftsområde 22 Kommunikationer).

Vidare anför regeringen att digitalisering är ett viktigt verktyg för myndigheterna för att klara av det s.k. produktivitetsavdraget i det system för pris- och löneomräkning som är en viktig byggsten i ramanslagsmodellen. Avslutningsvis hänvisar regeringen till sina tidigare uttalanden om att den som är etablerad inom staten lånefinansieringsmodell kan tillämpas även vid myndighetsgemensam utveckling av e-tjänster (skr. 2010/11:138).

## Effektivisering av statsförvaltningen

### *Reformering av statens administration genom Statens servicecenter*

Genom att koncentrera och standardisera statens administrativa stödverksamhet i Statens servicecenter kan stordriftsfördelar uppnås. Stödtjänsterna kan utföras med en högre produktivitet än om de utförs vid varje enskild myndighet. Vidare kan det vara mer kostnadseffektivt att låta en enda statlig aktör sköta byte och införande av nya systemstöd. Att koncentrera administrativt stöd har också fördelar av mer kvalitativ karaktär. Eftersom Statens servicecenters kärnverksamhet är att tillhandahålla administrativt stöd åt andra myndigheter kan kvalitet och rekrytering av kvalificerade medarbetare inom det administrativa området främjas. En annan fördel är att enskilda myndigheter ges ökade möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet. Sammantaget bedöms detta gynna såväl de offentliga finanserna som kompetensförsörjningen inom det administrativa området.

Servicecenterutredningen (Fi2010:08) uppskattade den årliga besparingspotentialen i statsförvaltningen för 133 myndigheter, vilket motsvarar 85 procent av de anställda i statsförvaltningen, till 295 miljoner kronor årligen inom de ekonomi- och löneadministrativa tjänster som initialt ska tillhandahållas av servicecentret. Det motsvarar en ökning av kostnadseffektiviteten med 33 procent.

Enligt regeringen visar reformen goda resultat, men den behöver fortsatt styrning. I likhet med andra stora organisatoriska förändringar kommer det att ta tid innan de avsedda resultaten uppnås fullt ut. Sänkta kostnader och ökad kvalitet för staten som helhet nås enligt regeringen framför allt på lång sikt i takt med att Statens servicecenter får in större volymer, anskaffar egna systemstöd, standardiserar verksamheten och fortsätter stärka sin kärnkompetens samtidigt som anslutande myndigheter har ställt om sin verksamhet från att vara utförare av administrativa tjänster till att bli strategiska beställare. Med Statens servicecenter har en organisatorisk plattform skapats för framtida koncentration av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster.

I OECD-rapporten Value for money in Government: Sweden 2013 konstateras att Sverige genom att inrätta Statens servicecenter ansluter sig till en internationell trend mot mer av gemensamma lösningar inom statsförvaltningen. OECD rekommenderar i rapporten regeringen att överväga ett starkare centralt tryck på myndigheterna att använda tjänsterna i syfte att uppnå de avsedda effekterna.

### *Anslutningen av myndigheter till Statens servicecenter*

Målet är att 25 procent av statsförvaltningens anställda är anslutna till Statens servicecenters tjänster vid utgången av år 2015. På längre sikt bör merparten av myndigheterna ha anslutit sig. Vid utgången av 2013 var

totalt 121 myndigheter anslutna till något av Statens servicecenters tjänsteområden, vilket motsvarade 18 procent av statsförvaltningen mätt i antalet anställda.

Regeringen har uttalat att det i första hand ska vara frivilligt för myndigheterna att ansluta sig till Statens servicecenter. Om det skulle dröja med en bred anslutning på frivillig basis samtidigt som servicecentrets verksamhet och lönsamhetskalkylerna för de anslutande myndigheterna visar på tydliga effektivitetsvinster, avser regeringen dock att skärpa det generella förändringstrycket. ESV har bl.a. haft i uppdrag att särskilt utreda och överväga behovet av förordningsreglering.

Regeringens bedömning är att alla myndigheter inom ramen för sin reguljära verksamhetsplanering bör pröva vilka delar av den administrativa stödverksamheten som kan föras över till Statens servicecenter och utveckla en plan för när i tiden en anslutning skulle kunna ske.

### *Offentlig upphandling*

Den offentliga upphandlingen utgör en betydande andel av BNP och har en direkt inverkan på den svenska ekonomin. Hur upphandlingarna genomförs och hur de upphandlande avtalen förvaltas har en avgörande betydelse för kvaliteten i den offentliga servicen.

En prioriterad fråga för regeringen har varit att effektivisera upphandlingsstödet så att upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer får den kompetens och kunskap de behöver för att möta de krav som måste ställas för att upphandlingar ska kunna genomföras på bästa sätt. Regeringen har därför, enligt skrivelsen, under flera år arbetat med att omstrukturera och förstärka upphandlingsstödet. Att lägga upphandlingsstödet på Konkurrensverket innebär att myndigheten får en bred och samlad kompetens på upphandlingsområdet. Därmed kan stödet bli effektivare och tillämpningen och kunskapen om regelverket förbättras, vilket i sin tur kan bidra till att fler upphandlingar annonseras och att fler företag väljer att delta i offentliga upphandlingar. Ambitionen är att det samlade upphandlingsstödet ska vara tillgängligt vid Konkurrensverket senast den 1 juli 2014.

I skrivelsen anges vidare att regeringen aktivt följer det arbete som pågår för att underlätta en övergång till elektronisk upphandling. Målsättningen är att göra hela inköpsprocessen elektronisk. Frågan är även viktig mot bakgrund av de krav som följer av kommande EU-direktiv om offentlig upphandling som innefattar krav på en obligatorisk övergång till elektronisk upphandling i vissa delar av upphandlingsförfarandet.

### **Den gemensamma värdegrunden och statsförvaltningens integritet**

Regeringens mål är att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) bedrev under tre år

fram till 2012 projektet Offentligt etos i detta syfte. Statskontoret ska nu utvärdera projektet och redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 1 oktober 2014.

För att även i fortsättningen stärka den statliga värdegrunden och främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen har regeringen inrättat Värdegrundsdelegationen som en intern arbetsgrupp i Regeringskansliet. Värdegrundsdelegationen ska redovisa sitt arbete senast den 31 december 2016.

### **Kompetensförsörjning i staten**

Den långtgående delegeringen av den statliga arbetsgivarpolitiken innebär att det är myndigheterna som anställer, lönesätter, utvecklar, motiverar och avvecklar sin personal. Regeringen redovisar varje år i budgetpropositionen kompetensförsörjningsläget i staten.

Kompetensförsörjningen i staten fungerar huvudsakligen väl. Det är angeläget att de statliga arbetsgivarna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning. De bör fortsätta att utveckla formerna för att marknadsföra staten som en attraktiv arbetsgivare. Det kan ske enskilt eller i samverkan. Det stöd som Arbetsgivarverket ger och de rapporter som Statskontoret har publicerat bör kunna inspirera och stödja myndigheterna i detta arbete.

I Konjunkturbarometern om kompetensförsörjningen i staten som genomfördes hösten 2013 framkommer att det har varit svårast att rekrytera inom it-området. Detta har också varit fallet vid tidigare mätningar. Andelen medlemmar i Arbetsgivarverket som haft omfattande pensionsavgångar uppgår till 34 procent (30 procent i undersökningen våren 2013) och andelen som påverkats negativt av detta uppgår till 27 procent (34 procent i undersökningen våren 2013).

### **Utvecklad utnämningsspolitik i staten**

I enlighet med 12 kap. 5 § regeringsformen är det regeringen som anställer chefer för myndigheter som lyder under regeringen. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. I regeringsförklaringen 2006 angavs att utnämningsspolitiken skulle reformeras med utgångspunkt i bestämmelsen i regeringsformen.

Allmänhetens förtroende för staten och statsförvaltningen bygger enligt regeringen bl.a. på att utnämningssmakten utövas omsorgsfullt. Regeringens ambition är att andelen utannonserade befattningar ska vara mycket hög. Före regeringsskiftet 2006 förekom endast undantagsvis att regeringen annonserade efter myndighetschefer. Sedan regeringens beslut att göra annonsering till huvudregel i slutet av 2007 och fram till årsskiftet 2013/14 är andelen utannonserade chefsbefattningar ca 71 procent. En följd av att rekryteringsprocessen ändrats är att chefer från andra delar av

arbetsmarknaden har fått anställning som myndighetschef. Detta ligger i linje med den statliga arbetsgivarpolitiken. En annan synbar effekt är att fler kvinnor anställts som myndighetschefer.

När det gäller anställningsvillkor för myndighetschefer har betänkandet Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81) remissbehandlats. I skrivelsen redovisar regeringen sin syn på förslagen i utredningen. Bland annat konstaterar regeringen att det i Regeringskansliet bereds förslag i enlighet med utredningens förslag om att samtliga myndighetschefer bör få rätt till en avgångsförmån, att åldersgränsen för en inkomstgaranti bör höjas från 55 år till 61 år samt att en jämningsregel bör införas för att minska riskerna för missbruk.

### **En mer ändamålsenlig och tydlig statsförvaltning**

Regeringen har sedan hösten 2006 genomfört ett omfattande arbete med att se över och utveckla den statliga förvaltningens uppgifter och organisation för att skapa en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsorganisation. Under perioden 2007–2013 lät regeringen genomföra systematiska kartläggningar av myndighetsstrukturen inom ett stort antal verksamhetsområden. Som ett resultat av bl.a dessa kartläggningar har fler än 100 organisations- och strukturförändringar genomförts under perioden. Under samma period har 35 myndigheter avvecklats, 34 nya myndigheter bildats och ett stort antal sammanslagningar av myndigheter gjorts. Sammantaget har antalet myndigheter minskat från 438 till 372. Regeringen konstaterar dock i skrivelsen att det i de flesta fall är för tidigt att uttala sig om effekterna av de genomförda förändringarna.

#### *Utvärderingsmyndigheter*

Med anledning av att det inom flertalet samhällssektorer numera finns myndigheter som har till uppgift att följa upp och utvärdera effekter av offentlig verksamhet är det angeläget för regeringen att få en samlad bild av för- och nackdelar med fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter jämfört med alternativa sätt att organisera statlig utvärdering.

Sedan 2007 har regeringen inrättat fem myndigheter med uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera effekter av offentliga åtgärder och insatser inom skilda samhällssektorer. Det är Inspektionen för socialförsäkringen (inrättad 2009), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (inrättad 2009), Trafikanalys (inrättad 2010), Myndigheten för kulturanalys (inrättad 2011) och Myndigheten för vårdanalys (inrättad 2011). Regeringen har därtill också inrättat Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

Genom att skapa myndigheter som har analys och utvärdering som huvuduppgift och som agerar fristående och självständigt i förhållande till myndigheter med genomförandansvar för politiken har regeringen velat förstärka tillgången till oberoende beslutsunderlag med hög kvalitet avse-

ende politikens och de statliga insatsernas effekter. För regeringen fyller underlag från dessa myndigheter en viktig funktion även vid redovisning till riksdagen av effekterna och hur dessa svarar mot politiska mål.

I juni 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma under vilka förutsättningar fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter innebär en ändamålsenlig organisering av de statliga utvärderingsresurserna. Uppdraget redovisades till regeringen den 14 mars 2014.

### *Ombildning från myndighetskoncerner till enmyndigheter*

Tre s.k. myndighetskoncerner har ombildats till s.k. enmyndigheter sedan 2007. Syftet har varit att uppnå tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, effektivare resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och enhetlighet. Uppföljningar av dessa reformer visar att intentionerna med ombildningen delvis är uppfyllda, men att det finns variationer mellan myndigheterna.

Erfarenheten är att det tar tid att uppnå avsedda resultat vid stora organisatoriska förändringar. Det är samtidigt viktigt att myndigheterna arbetar aktivt och systematiskt för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning. Regeringen kommer även i fortsättningen att följa upp myndigheternas arbete med att uppnå en rättssäker och enhetlig rättstillämpning.

Med den redovisning som görs i denna förvaltningspolitiska skrivelse anser regeringen att den har slutbehandlat tillkännagivandet (2011/11: KU8, rskr. 2010/11:154–156) om vikten av att riksdagen får en samlad redovisning av det som framkommit med avseende på enhetlighet i rättstillämpningen sedan Riksrevisionens granskning Från många till en – sammanslagningar av myndigheter (RiR 2010:3).

Regeringen redovisar i skrivelsen hur ombildningen av Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten till enmyndigheter har påverkat enhetligheten i rättstillämpningen. Regeringen avslutar med att konstatera att kvaliteten och enhetligheten i rättstillämpningen är av grundläggande betydelse för regeringen och att osakliga skillnader i utfall inte ska förekomma. Eftersom det är viktigt att myndigheterna arbetar aktivt och systematiskt för att säkerställa en enhetlig tillämpning, kommer regeringen även fortsättningsvis att följa hur myndigheterna arbetar med frågor som rör enhetlighet i rättstillämpningen.

### **Utvecklad styrning av statsförvaltningen**

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175 s. 96–100) konstaterade regeringen att statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet

samt vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. I propositionen angavs också att styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.

Regeringen sammanfattar i skrivelsen att åtgärder har vidtagits i arbetet med att utveckla styrningen av myndigheter och verksamheter till att bli mer verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. I det sammanhanget hänvisar regeringen bl.a. till konstitutionsutskottets granskning av regeringens styrning av förvaltningsmyndigheter som gjordes mot bakgrund av de senaste årens förändringar av formerna för styrningen (bet. 2012/13:KU10).

För att kunna följa upp och utveckla den statliga förvaltningen behöver regeringen få fortlöpande information om förvaltningens utveckling. ESV och Statskontoret har i det sammanhanget en betydande roll. Dessa myndigheter utvecklade under perioden 2006–2013 sina metoder för att bistå regeringen med adekvata underlag för att utveckla den statliga förvaltningen.

## Utskottets tidigare behandling

### **Den förvaltningspolitiska propositionen 2010**

Finansutskottet behandlade den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) i sitt betänkande 2009/10:FiU38.

Utskottet välkomnade propositionen och konstaterade att den tar upp centrala frågor och visar att det har stor betydelse hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs. Utskottet delade regeringens uppfattning att det är en central grund för hela statsförvaltningen att arbetet måste utgå från de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Myndigheterna ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen, och de ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar.

I den förvaltningspolitiska propositionen föreslog regeringen ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Med anledning av detta påminde utskottet om sina tidigare uttalanden om att det fanns utrymme att precisera och utveckla målformuleringarna för utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning och att göra målen mer uppföljningsbara. Utskottet konstaterade att det föreslagna målet var mer konkret än det tidigare och välkomnade att det föreslagna målet var ett tillståndsmål. Utskottet välkomnade också att regeringen i propositionen tydligt redogjort för vilka åtgärder som förväntades bidra till måluppfyllelsen. Utskottet påminde om att målet för förvaltningspolitiken inte enbart eller ens huvudsakligen kan uppnås genom åtgärder inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Förvaltningspolitiken rör många delar av den statliga verksamheten, vilket innebär att måluppfyllelsen måste bedömas genom att resultat från en mängd olika områden följs upp.

Propositionen föranledde en gemensam följdmotion från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Dessa tre partier reserverade sig mot utskottets förslag om att godkänna mål för förvaltningspolitiken med hänvisning till att de inte kunde ställa sig bakom propositionens förslag till förvaltningspolitik.

### **Grönbok om e-upphandling 2010**

Finansutskottet behandlade i ett utlåtande (bet. 2010/11:FiU19) EU-kommissionens grönbok om e-upphandling.

Utskottet framhöll att e-upphandling bör ses som en del i det bredare e-förvaltningsarbetet, varför kommissionen borde säkerställa att eventuella åtgärder samordnas med åtgärder som genomförs inom ramen för e-förvaltningsarbetet i stort. E-förvaltningsarbetet borde, enligt utskottet, syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företagen och medborgarna, förvaltningen och samhället som helhet. Utskottet framhöll att den svenska förvaltningen har en lång tradition av öppenhet och samverkan med det omgivande samhället.

Utskottet lyfte också fram att Sverige under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 drev ståndpunkten att e-förvaltning bör användas som ett verktyg för att på olika sätt stärka medborgares, företags och organisationers utvecklingskraft. Hållningen manifesterades i den ministerdeklaration om e-förvaltning som antogs under det svenska ordförandeskapet. Ett centralt område i deklarationen var att öppna den offentliga förvaltningen så att offentlig information och offentliga tjänster kan återanvändas av olika aktörer, att förbättra insynen i ärendeprocesser samt att hitta nya och effektiva sätt att involvera medborgare och företag i policyprocesser. Utskottet avslutar med att konstatera att förvaltningen kan bidra till samhällets utvecklingsförmåga och innovationskraft genom att till stor del betrakta offentlig information och e-tjänster som gemensamma resurser som kan användas av andra aktörer.

## **Kompletterande information**

### **Information och överläggningar i EU-frågor samt interna utfrågningar**

Under den senaste mandatperioden har frågor om offentlig upphandling varit aktuella i utskottet. Detta beror bl.a. på att offentlig upphandling har aktualiserats inom EU-samarbetet. Vid fem tillfällen har statsrådet Stefan Attefall varit i utskottet för information och överläggningar när det gäller EU-förslag på upphandlingsområdet.



Sedan regeringen den 1 januari 2011 blev skyldig att lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som talmannen lämnar till regeringen (4 kap. 18 a § riksdagsordningen) har utskottet haft interna utfrågningar med riksrevisorerna om följande granskningar inom det område som den förvaltningspolitiska skrivelsen behandlar:

- It inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet? (RiR 2011:4)
- Statliga it-projekt som överskrider budget (RiR 2011:5)
- Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv? (RiR 2011:29)

När Styretredningen hade presenterat sitt betänkande Att styra staten (SOU 2007:75) hade utskottet i februari 2008 en intern utfrågning om den statliga styrningen med utredaren Sten Heckscher.

### **Statskontorets rapport om utvärderingsmyndigheter (2014:7)**

I den förvaltningspolitiska skrivelsen framgår att regeringen givit Statskontoret i uppdrag att bl.a. analysera och bedöma under vilka förutsättningar fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter innebär en ändamålsenlig organisering av de statliga utvärderingsresurserna. Rapporten skulle redovisas den 14 mars 2014.

Statskontorets slutsats är att frågan om vad som är en ändamålsenlig organisering av de statliga utvärderingsresurserna inte har något entydigt generellt svar. Den kartläggning och analys som gjorts visar enligt Statskontoret att det inte finns någon given organisationsform för hur statlig utvärdering ska organiseras. Hur utvärderingsresurserna organiseras och används beror med andra ord på vad regeringen vill uppnå för staten som helhet, vad som behöver utvärderas för att utveckla de statliga verksamheterna samt vilka behov som finns vid olika tidpunkter inom respektive sektor. Enligt uppgifter från Regeringskansliet bereds nu rapporten i Regeringskansliet.

### **Statskontorets rapport Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv**

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag att följa och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling publicerat en rapport om den svenska förvaltningen i ett internationellt perspektiv.

Enligt rapporten är de offentliga utgifterna i relation till BNP förhållandevis höga i Sverige. Detta gäller även i de övriga nordiska länderna där det offentliga åtagandet är relativt stort. Sverige har också en hög andel offentligt anställda jämfört med många andra OECD-länder. Sverige utmärker sig också genom att mer än hälften av de anställda i den offentliga sektorn kommer att gå i pension inom de närmaste 20 åren.

Även om svenskar i ett internationellt perspektiv har hög tilltro till myndigheter, varierar förtroendet mellan myndigheter, konstaterar Statskontoret i sin rapport. Till exempel är förtroendet för polisen samt universitet och högskolor högt, medan förtroendet för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är lågt. Sverige utmärker sig vidare genom att det finns en stor möjlighet till insyn i den offentliga verksamheten. Samtidigt finns det områden där Sverige inte motsvarar den bilden. Det gäller bl.a. redovisningen av centrala beslutsfattares privata intressen och redovisningen av bidrag till politiska partier.

Statskontoret konstaterar att utvecklingen mot att alltmer av den offentligt finansierade verksamheten bedrivs i annan form än offentlig ställer andra krav på hur öppenhet och insyn i verksamheten ska kunna garanteras. I detta sammanhang kan det vara värt att notera att Statskontoret menar att kontrollen och uppföljningen av de offentliga finanserna är god i Sverige, medan det ofta saknas en samlad uppföljning av effekterna av genomförda insatser.

Slutligen konstateras att den svenska förvaltningsmodellen ger myndigheter mandat att inom sina respektive områden utveckla innovativa lösningar. Även om detta ses som positivt innebär det också att det gör det svårare att utveckla övergripande och myndighetsgemensamma lösningar.

## Finansutskottets ställningstagande

Den förvaltningspolitiska skrivelsen tar upp centrala frågor och visar att det har stor betydelse hur den offentliga förvaltningen utvecklas, organiseras och styrs. Förvaltningspolitiken rör många delar av den statliga verksamheten, och måluppfyllelsen måste bedömas genom att resultat från en mängd olika områden följs upp.

Utskottet anser liksom regeringen att en väl fungerande offentlig förvaltning är av avgörande betydelse för samhällsekonomin och den ekonomiska tillväxten. Vikten av en väl fungerande offentlig förvaltning har inte minst visat sig i den ekonomiska krisens spår. Länder som har en väl fungerande förvaltning och sunda offentliga finanser har haft bättre förutsättningar att klara sig genom krisen. Därför är det glädjande att den svenska statsförvaltningen står sig väl i ett internationellt perspektiv. Utskottet noterar med tillfredsställelse att statsförvaltningen blir allt bättre på innovation och samverkan.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse om regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155) till handlingarna.

# Särskilda yttranden

## 1. Förvaltningspolitik (S)

Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Marie Nordén (S), Sven-Erik Bucht (S) och Ardalan Shekarabi (S) anför:

Regeringen har för riksdagen presenterat en skrivelse med en samlad redogörelse för sina insatser sedan hösten 2006 på det förvaltningspolitiska området. Skrivelsen består av en rad allmänna bedömningar och visar tydligt att regeringen inte har initiativkraft att utveckla den statliga förvaltningspolitiken trots att vårt land är i stort behov av en aktiv förvaltningspolitik med tydliga mål.

Den svenska offentliga sektorn är framgångsrik och på många sätt en förebild för andra länder. Våra offentliga institutioner förmår att leverera god myndighetsutövning och bra välfärdstjänster till en rimlig kostnad, också i jämförelse med många andra länder. Tilliten till våra myndigheter är hög. Det saknas dock inte möjligheter att förbättra våra gemensamma verksamheter ytterligare.

Vi anser att arbetet med att modernisera och effektivisera den offentliga sektorn för att ge bättre service åt medborgarna till en lägre kostnad alltid måste vara högt prioriterat. Att genom en god förvaltningspolitik säkerställa att den offentliga sektorn ständigt utvecklas borde därför vara en viktig uppgift för regeringen. Vi har en annan syn än regeringen på hur lösningen på utmaningarna ser ut. Till skillnad från att privatisera verksamheter, sänka skatter och lämna över en större del av kostnaderna till medborgarna tror vi att den offentliga sektorns utmaningar måste mötas med medvetna insatser för att modernisera och effektivisera våra gemensamma verksamheter.

Samtidigt får en sådan strävan aldrig överskugga andra centrala värden i en socialdemokratisk välfärdsstat. Att försöka utveckla offentlig verksamhet med näringslivets produktivetslogik som grund på det sätt som den borgerliga regeringen gjort har lett till en rad problem i den offentliga sektorn, bl.a. att människor som arbetar i välfärden har gått från att vara självständiga proffs till att vara detaljstyrda utförare. Varje skandal inom demensvården eller förskolan har följts av krav på ökade kontroller och ytterligare reglering. Vi anser att den förvaltningspolitiska trend som regeringen har anammat och som kallas new public management både direkt och indirekt har drivit på den här utvecklingen. En konsekvens av detta är bl.a. att man har inrättat flera analys- och granskningsmyndigheter. Trots att regeringen själv i skrivelsen anger att det är angeläget att få en samlad bild av för- och nackdelar med fristående sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter jämfört med alternativa sätt att organisera statlig utvärdering, så

lutar man sig tillbaka och inväntar ännu en rapport från Statskontoret. Vi har redan kommit till slutsatsen att antalet analysmyndigheter måste minskas för att organisera denna verksamhet på ett mer effektivt sätt.

I skrivelsen anger regeringen både att arbetet med att utveckla en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur håller hög takt och att åtgärder har vidtagits i arbetet med att utveckla styrningen av myndigheter och verksamheter till att bli mer verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. Vi anser dock att regeringens styrning utgår från ett mer avgränsat synsätt. Dagens sätt att styra är en av förklaringarna till att vi ofta läser om enskilda individer som hamnar mellan stolarna eller bollas fram och tillbaka mellan myndigheter. Denna bristande samverkan mellan myndigheter skapar inte bara problem för enskilda medborgare och företagare som kommer i kontakt med det offentliga. Det medför också onödiga kostnader för staten. Den fragmenterade förvaltningen har påtalats av forskare såväl som statliga utredningar sedan många år. Men ändå händer väldigt lite från regeringens sida. Vi anser att en ökad samordning är en av de stora utvecklingspotentialerna i den offentliga förvaltningen. Vi vill se en ökad samordning och utveckling av arbetsprocesser direkt mellan myndigheter. Vi vill utveckla Regeringskansliets förmåga att koordinera olika myndigheters arbete. Några sådana ambitioner ger regeringen inte uttryck för i sin skrivelse. För att arbeta på ett mer systematiskt sätt med att genomföra effektiviseringar i myndigheterna utifrån en helhetsanalys tycker vi också att en expertenhet för verksamhetsgenomlysningar borde inrättas i Regeringskansliet. Detta skiljer sig från regeringens passiva sätt att genomföra effektiviseringar i myndigheter genom den s.k. osthyvelsprincipen.

Det allmännas kostnader för köp av verksamhet från privata utförare har ökat markant under de senaste tio åren. I skrivelsen gör regeringen bedömningen att den har tagit en rad initiativ för att förbättra den offentliga upphandlingen. Samtidigt konstaterar vi att Sverige saknar en nationell upphandlingsstrategi och en genomtänkt politik för hur offentliga upphandlingar ska användas strategiskt. Utvecklingen under de senaste decennierna visar t.ex. en betydande minskning av innovationsupphandling som fenomen i Sverige. Vi anser att strategisk styrning av offentliga upphandlingar bör vara en viktig del i en statlig förvaltningspolitik. Fokus i en sådan strategi ska ligga på sänkta kostnader, bättre miljökrav, krav på sociala hänsyn, ökad användning av innovationsupphandling och bättre möjligheter för små och medelstora företag att delta i upphandlingar.

Statens servicecenter har en potential att sänka overheadkostnader för statliga myndigheter för såväl serverhallar som ekonomiredovisning eller löneadministration. Skalfördelarna i verksamheten är tydliga. Ju större volym desto större är effektiviseringspotentialen för många av de tjänster som i dag erbjuds och som skulle kunna erbjudas i framtiden. Övergången från tidigare etablerade system kan dock medföra initiala omställningskostnader för den enskilda myndigheten. Samtidigt som regeringen i skrivelsen konstaterar att myndigheternas anslutning till Statens servicecenter inte når

upp till den ambition som regeringen en gång satte upp, har de inga andra idéer för att nå sin ambition än att följa utvecklingen. Vi anser att regeringen aktivt bör se över hur Statens servicecenter kan säkerställa att det för större myndigheter finns produktivitetsvinster av att ansluta sig.

## 2. Förvaltningspolitik (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Regeringen redogör i skrivelsen för sina insatser på det förvaltningspolitiska området under de senaste två mandatperioderna. I skrivelsen framhåller regeringen bl.a. att man har gjort insatser för att förbättra för att nya och innovativa digitala tjänster ska kunna utvecklas i samhället. Samtidigt kan jag konstatera att stora delar av den offentliga sektorn sätter hinder för fri programvara, framför allt därför att Sverige inte satt upp effektiva rekommendationer för öppna standarder. Det innebär att det offentliga både låser sig själv till specifika leverantörer som ofta dominerar marknaden och sätter tryck på alla andra som vill ta del av offentlig information att låsa sig till samma leverantör. I stället skulle myndigheterna kunna övergå till fri programvara och öppna standarder efter principer som redan finns i Nederländerna.

Förvaltningens service till medborgarna ska organiseras utifrån medborgarnas behov och förutsättningar. För att kunna vända utvecklingen med en allt sämre tillgång till nödvändig service på landsbygden och i storstädernas förorter är det därför nödvändigt att etablera lokala servicekontor i alla kommuner. Där ska statlig, kommunal och privat service samordnas i en enda organisation på lokal nivå. Beroende på ortens storlek ska de lokala servicekontoren också kunna kompletteras med servicepunkter i vissa orter utanför centralorten. Politiken behöver se landsbygden som en möjlighet och inte som ett problem. Utvecklingen av landsbygden kan bidra till ett hållbart Sverige. Därför ska nya statliga myndigheter spridas över hela Sverige och inte bara koncentreras till storstäderna. För att hela Sverige ska leva behövs det en politik som skapar likvärdiga villkor för landets alla medborgare. Eftersom majoriteten av landets kommuner minskar i befolkning kommer personalförsörjningen i välfärdssektorn att bli ett växande problem, inte minst på landsbygden. Därför menar jag att det borde tillsättas en personalförsörjningskommission med uppdrag att föreslå åtgärder och insatser för att trygga den framtida personalförsörjningen inom välfärdssektorn inom hela landet.

Regeringen vill samla den statliga stöd- och informationsverksamheten som gäller offentlig upphandling till Konkurrensverket. Det betyder också att man tänker avveckla Miljöstyrningsrådet. Mot bakgrund av att Konkurrensverket vid flera tillfällen tydligt understrukt vikten av att i första hand främja den fria konkurrensen kommer möjligheterna att ställa hårda krav när det gäller sociala frågor, miljöfrågor och djurskyddsfrågor i upphandlingen att försämrats. Miljöstyrningsrådet har dessutom en friare roll att ge tydliga råd i upphandlingar än Konkurrensverket som är en myndighet.

För att underlätta upphandlingsprocessen för båda parter i en upphandling skulle det dessutom vara bra med en gemensam databas för information över alla upphandlingar. Databasen ska vara gratis att använda, och Danmark som har en sådan databas kan tjäna som exempel på hur ett sådant system kan utformas.

Systemet med pris- och löneomräkning av verksamhetsanslagen på statens budget måste utformas på ett mer rättvist sätt än i dag. Den automatiska beräkningen av kompensationen för pris- och löneförändringar görs med ett s.k. produktivitetsavdrag som i sin tur beräknas utifrån produktivtetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Det krav på rationalisering i den statliga sektorn som detta leder till är orimligt och riskerar i praktiken att bidra till en successiv urholkning av de offentliga verksamheterna. Myndighetsutövning och rättssäkerhet är tjänster som produceras i den offentliga sektorn och som inte går att rationalisera på samma sätt som tjänster som produceras i den privata sektorn.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik.