

Motion

1980/81: 649

av Egon Jacobsson och Kurt Ove Jøhansson
om översyn av den centrala samhällsförvaltningen

Under 1950- och 1960-talen genomfördes en av de största förändringarna i svensk samhällsorganisation i modern tid – kommunreformen. Under de senare åren av 1960-talet följde därefter de första samlade försöken till reformer i samma riktning för länsnivån – landsting, länsstyrelser och annan statlig decentraliserad förvaltning.

Det finns i de reformer som genomförts, eller som håller på att genomföras, viktiga grunduppdrag som hänger samman med vår syn på samhällsorganisationen som helhet. Kommunreformen gav oss starka kommuner med brett ansvarsområde och relativt stora befolkningstal. Syftet var att kommunen inom sin gräns skulle förfoga över så stora delar av samhällsservicen att en samhällsplanering bedriven på kommunal nivå framstod som meningsfull.

För att garantera de nationella intressena – jämlika levnadsförhållanden i alla delar av landet och ett gott resursutnyttjande i nationen som helhet – behölls länsstyrelsen som ett regeringens regionala organ. När den regionala samhällsplaneringen kraftigt förstärktes vid 1970 års partiella länsstyrelserreform. Men för att samhällsplaneringen på regional nivå skulle innefatta en sammanvägning av nationella och regionala politiska intressen och för att förankra samhällsplaneringsarbetet hos representanter för de politiska partierna tillsattes lekmannasstyrelsen med landstinget som valkorporation för hälften av ledamöterna.

Länsberedningens förslag gav landstingen en förstärkt ställning som markerar landstinget som en länets kommun med politiskt ansvar för länsfrågor som inte bör vara statliga.

Ett undantag gäller samhällsplaneringen på regional nivå. Eftersom den bör omfatta hela skalan av statlig, landstingskommunal och primärkommunal planering och då den innehåller väsentliga inslag av statlig utjämningspolitik, sysselsättning och ekonomisk politik gjordes regeringens regionala organ – länsstyrelsen – till ett samverkansorgan för de tre parterna stat, landsting och primärkommun.

Med utgångspunkt i genomförda och planerade reformer för den lokala och regionala nivån kan man beskriva vår syn på samhällsorganisationen i några enkla punkter.

Samhällsarbetet skall hållas samman med ett klart markerat yttersta ansvar hos regering och riksdag. Via regeringens regionala organ – länsstyrelsen – samverkar statsmakten med de båda andra direktvalda nivåerna, landsting och primärkommuner.

Det politiska ansvaret ställs i centrum och därmed de politiska partierna. De politiska partierna skall verka inom direktvalda politiska organ och där inte bara i planeringen ange färdriktningen utan också i politikens verkställande del övervaka och anpassa till människors behov. De politiska partiernas verksamhet inom samhällsorganen blir ett av de verksamma medlen mot tilltagande byråkratisering i en hittills expanderande offentlig sektor.

Organisationen för samhällsförvaltningen på central nivå har ingen klar anknytning till den förvaltningsideologi som gällt för kommunreformen och som genomsyrar förslagen till organisationen på länsnivå. Medan politiker arbetar inom varje nämnd och styrelse hos kommuner och landsting, och all samhällsverksamhets politiska karaktär således understryks, står politikerna på central nivå i viktiga avseenden utanför den statliga förvaltningen. Vår lagstiftning innehåller i sitt skydd av ämbetsverkens självständighet mera av skydd gentemot politikernas inflytande och deltagande i arbetet än föreskrifter som kan garantera den politiska styrningen, därmed också det politiska ansvaret för samhällsverksamheten inför väljarna.

Det kan självfallet diskuteras hur långt in i samhällsarbetets detaljer som politikernas medverkan skall sträcka sig. Självklart finns ett antal verksamheter av närmast teknisk karaktär, där politiska avgöranden saknar intresse. Men tanken att viktigare planeringsuppgifter skulle genomföras utan politisk insyn och direktmedverkan under arbetets gång skulle på kommunal eller landstingskommunal nivå förefalla verklighetsfrämmande. En politisk diskussion i efterhand är inte tillräcklig. På samma sätt skulle det vara helt främmande inom kommunalpolitiskt arbete att utnämnda tjänstemän drog upp riktlinjerna för politiken inom deras avgränsade områden.

Inslag av sådan planeringsverksamhet och sådan grundläggande utformning av politiska huvudlinjer förekommer vid enskilda ämbetsverk i dag.

För den politiskt engagerade på lokal och regional nivå lyser detta starkt i ögonen i de fall som politiska beslut inom kommuner och landsting prövas av statliga verk. Den förfarne kommunalpolitikern eller landstingspolitikern vet hur "verkets linje" ser ut och försöker inom verkets uppfattningsram hävda kommunens eller landstingets intresse.

Samma förhållande gäller såväl när en genomfartsled skall byggas med statsbidrag som när ett landsting diskuterar önskvärdheter av samlokalisering av långvårdsenheter med primärkommunala åldersdomshem. Men "verkets linje" är föränderlig. Ett byte av en ansvarig tjänsteman kan räcka för kursförändringar.

Ämbetsverkens självständighet och starka ställning speglar emellertid ytterligare problem i möjligheterna att låta den centrala samhällsförvaltningen framtona som en politisk helhet. Risken måste vara stor att de ansvariga inom verken så identifierar sig med sina uppgifter att tillräckliga hänsyn i arbetet till verksamheter också utanför verket blir svåra att ta.

Man märker ibland hos verken en motsatsställning till andra verk i diskussionen om resursfördelningen. Det kan också konstateras att samarbetet mellan verken i frågor, där mer än ett verk berörs, stundtals varit tveksamt och svagt. Naturligen bedrivs vägplanering, planeringen för hamnar och flygplatser och planeringen för järnvägarna i ett sammanhang. Men var och en av dessa sektorer har sin planering fast förankrad i det egna verket. Planeringen bedrivs också utifrån skilda principer. Vägarnas planering görs med utgångspunkt i till ekonomiska mått översatta nyttobegrepp, som inte finns på flygplaneringssidan på samma sätt och som heller inte tillämpas för planeringen av järnvägarna. Till yttermera visso planeras dessa också utifrån företagsekonomiska marknadsprinciper. Sammanvägningen med annan transportplanering blir därigenom svår genomförbar. En successivt genomförd trafikplanering av det slag som nu inlett innebär avsevärda fördelar i jämförelse till nu existerande system, men frågan måste resas – rör den regionala trafikplaneringen på de statliga verkens egen, sektoriellt bedrivna, planering? I en situation där regeringen hade en starkare ställning i förhållande till de planerande organen skulle också helt självklart regeringens regionala organ – länsstyrelsen – få större genomslagskraft för sin planering.

Särskilt i förändringssituationer kan den utpräglade självständigheten hos statliga verk, och den långtgående kompetensen hos dessa, liksom den högt utvecklade tekniska och administrativa kompetensen hos verken, leda till problem. Själva styrkan och stabiliteten i organisationen kan, tillsammans med tendensen att skapa en verkets politik på det egna området, leda till svårigheter vid anpassningen till en ny situation.

Karaktäristiskt för dagens situation är att reglerna för diskussion i riksdagen inte medger att verkens tunga och viktiga frågor kan bli föremål för debatt, med mindre än att debatten förs principiellt kring instruktioner eller författningar som beslutats av regeringen. Talmannens klubba skall falla och bryta den politiska diskussionen när sådana frågor ventileras, där verken förvaltar ett självständigt politiskt ansvar.

Vi har värnat om den traditionen i svensk förvaltning att den politiska makten skall skiljas från den verkställande. När traditionen innebär ett hinder för utkrävande av ansvar för viktiga delar av samhällsorganisationen är det svårt att känna någon entusiasm för traditionen. Makt utövad av valda representanter är enda formen för legitimt utövad politisk makt i en demokratisk stat. Möjligheten att utkräva politiskt ansvar måste därför finnas för all politisk maktutövning.

Denna motion vill peka på och understryka behovet av en fortsatt stegvis reformering av samhällssituationen. Vi bör inte sätta stopp vid en reformering av landstings, länsstyrelser och primärkommuners arbetsförhållanden och ansvar. Även om de centrala problem som ovan diskuterats för den centrala förvaltningen inte gäller alla ämbetsverk och alla frågor som handhas av ämbetsverk finns det enligt vår mening skäl till en generell översyn av samhällsförvaltningen på central nivå.

De olika initiativ som skett beträffande en översyn av socialstyrelsens och skolöverstyrelsens organisationer och uppgifter hälsar vi med tillfredsställelse, även om vi anser att man kunnat gå längre för att uppnå en ökad demokratisering, decentralisering och därmed ökad effektivitet.

Undertecknade kräver därför att den översyn som inletts av samhällsförvaltningen på central nivå nu intensifieras och utökas till att omfatta hela den statliga samhällsförvaltningen.

Mot bakgrund av vad som anförts i motionen hemställer vi

att riksdagen hos regeringen begär att den statliga samhällsförvaltningen på central nivå blir föremål för en bred översyn.

Stockholm den 22 januari 1981

EGON JACOBSSON (s)

KURT OVE JOHANSSON (s)