

Motion till riksdagen 2020/21:3476

av **Karin Enström m.fl. (M)**

En effektiv offentlig förvaltning som fokuserar på kärnuppdraget och minskar byråkratin

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör genomföra en stor myndighetsreform med genomgång och prioritering av Sveriges myndigheter och deras storlek, struktur, uppdrag och regleringsbrev i syfte att väsentligt minska antalet myndigheter, öka deras effektivitet och fokusera på kärnuppdraget, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det behövs en oberoende översyn av konsekvensutredningsförordningen och hela processen med konsekvensutredningsarbetet i Sverige samt tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utvärdera och stärka Regelrådet och det regelförenklande arbete som bedrivs av regeringen och myndigheterna och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skapa en sammanhållen process som drivs av regeringen för att hålla ihop och driva regelförenklingsarbetet och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen årligen genom en särskild skrivelse bör återrapportera till riksdagen om hur arbetet med regelförenklingar fortskrider, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inrätta ett implementeringsråd, som har till uppgift att granska och bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna av implementering av EU-lagstiftning, och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om och hur ett förbud för myndigheter att bedriva skattefinansierat påverkansarbete gentemot riksdag, regering och andra offentliga beslutsfattare kan utformas och tillkännager detta för regeringen.

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om och hur ett förbud för statliga bolag att bedriva skattefinansierat påverkansarbete gentemot riksdag, regering och andra offentliga beslutsfattare kan utformas och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att myndigheter inte bör bedriva opinionsbildande verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Den svenska välfärdsmodellen bygger på ett samhällskontrakt mellan medborgare och stat, där medborgare betalar hög skatt för att få högkvalitativa välfärdstjänster inom framför allt inom skola, sjukvård, polis och allmän myndighetservice. Mycket inom det offentliga fungerar också väl, men samtidigt är det alltmer uppenbart att statens kärnuppgifter inte längre utförs på det sätt och med den kvalitet som svenska skattebetalare förväntar sig och har rätt att förvänta sig. Vi har världens femte högsta skattetryck men det syns varken i våra skolresultat, i tillgängligheten till vården eller i polistäthet och trygghet. Det blir då förståeligt att allt fler invånare ställer sig frågan om och vilken valuta vi får för våra skattemedel.

Skillnaden mellan berättigade förväntningar och levererade resultat har vuxit under senare år. Under förra mandatperioden höjde exempelvis regeringen skatterna med 60 miljarder kronor och utgifterna med 100 miljarder kronor. Addera därtill den ekonomiska kris vi nu går in i till följd av covid-19. Behovet av att prioritera kärnan i statens och välfärdens uppdrag har sannolikt inte varit större i modern tid.

Detta behöver ske genom politiska prioriteringar i budget, likväl som i organisering och styrning samt regleringsbrev av de statliga myndigheterna. En framgångsrik styrning är avgörande för varje regerings möjlighet att genomföra sin och den av riksdagen beslutade politiken. Regeringen har under den nuvarande och den föregående mandatperioden gjort vissa reformer inom det förvaltningspolitiska området men också brutit i styrningen av ett antal myndigheter i flera avseenden. Transportstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är några tydliga exempel. Den statliga förvaltningspolitiken och regeringens styrning av de statliga myndigheterna möter framförallt inte dagens utmaningar. Myndigheterna tillåts i allt mindre utsträckning fokusera på sina respektive kärnuppdrag, såsom att utreda brott eller att förmedla arbeten.

För att byråkratin ska minska behöver staten prioritera i den breda och detaljerade flora av myndigheter, regleringsbrev samt mål och styrdokument av allehanda slag. Fokus behöver främst vara på myndigheternas kärnuppdrag och huvudsyfte. Alla myndigheter eller myndighetsuppdrag kan inte vara självskrivna och så heller inte deras budgetanslag. Det behövs därför en bredare genomgång av samtliga myndigheter och dess uppdrag och anslag. I en sådan översyn bör bland annat effektiviteten i utformningen, dess tvärsektoriella krav samt storleken av myndigheten utvärderas och dess resultat mynna ut i en stor myndighetsreform.

Erfarenheten säger oss exempelvis att tillfälliga projekt generellt sett är mer ineffektiva än permanenta förändringar och välgrundade reformer. Tyvärr är det idag många myndigheter som ändå får finansiering för just olika typer av tillfälliga projekt. Tillfälligheten i projekten kommer ofta av att de varken är prioriterade eller förväntas skapa ett långsiktigt värde. Av dessa anledningar bör tillfälliga projekt undvikas.

Detsamma kan sägas om små myndigheter, då deras förvaltningskostnader ofta blir oproportionerligt stora samt dess förmåga att agera kraftfullt ofta är liten. Försök att avhjälpa detta med en så kallad servicemyndighet vid namnet Statens servicecenter skedde 2012, men utvärdering och granskning av denna har visat att även denna lösning hitintills varit dyr och inte särskilt effektiv. Gällande små myndigheter behöver det därför särskilt övervägas om dessa bäst läggs ner alternativt slås samman med annan eller andra myndigheter. Även Statens servicecenter behöver utvärderas och kostnaderna för dess tjänster jämföras med om myndigheter själva hade skött sina ekonomi- och lönesystem. Syftet med myndigheten är att öka effektiviteten och tillgängligheten i svensk statsförvaltning. Både Statskontoret och Riksrevisionen har dock ifrågasatt om så verkligen blivit fallet. Regeringen har även gjort förändringar i syfte att öka anslutningsgraden bland myndigheter, samt vidgat myndighetens ansvarsområde till att även inkludera fysiska servicekontor. En helhetsöversyn om myndigheten i dagens form möter de krav och förväntningar som fanns vid skapandet behöver därför ske i syfte att säkerställa att myndigheten är alternativt kan bli den effektiva service den är tänkt att vara.

Frågan om utvärderingsmyndigheternas organisering och opartiskhet är också högst relevant i detta sammanhang. Liksom att snabbt få på plats en utbetalningsmyndighet i syfte att minska bidrags- samt välfärdsbrott. I oktober 2018 lämnades SOU 2018:79 – Analys- och utvärderingsutredningen över till Finansdepartementet. Utredningen innehåller förslag på en förändrad styrning och organisering av delar av regeringens analys- och utvärderingsmyndigheter. Remissvaren kom in våren 2019, men ännu har regeringen inte presenterat sin ståndpunkt och lämnat någon proposition på området. Principiellt bör utvärderingskompetenser av den här oberoende sorten, vare sig ligga under den minister eller den myndighet som de har till uppgift att utvärdera men de bör helt eller delvis kunna samlas under ett och samma paraply i syfte att stärka utvärderingskompetensen samt för att få till ett ökat fokus på utvärderingsbarhet i beredningar.

Vidare är det viktigt att enskilda tjänstemäns ansvar tydliggörs liksom att en god förvaltningskultur främjas. Vi ser med oro på att många enskilda människor och företagare uttrycker att man upplever byråkratin både omfattande och politiserad. En återkommande kommentar är en upplevelse av att en inblandad tjänsteman driver en egen agenda, snarare än agerar opolitiskt och sakligt. Självklart gör lejonparten av landets tjänstemän ett gott arbete och följer alla lagar och regler. Men, det blotta faktum att diskussionen huruvida man kan lita på staten och statliga beslut tagit fart är skäl nog för att agera för tydligare ansvarsfördelning, ansvarsutkrävning och en god förvaltningskultur. Att samla utvärderingsmyndigheterna i syfte att höja kvalitén på utvärderingsarbetet skulle också bidra till det. Att skärpa och vidga straffansvaret för tjänstefel ett annat och att få på plats en statstjänstemannautbildning är en tredje. De två sistnämnda förslagen tillkännagav riksdagen för regeringen i april 2018, och trots att det gått två mer än två år sedan dess finns ingetdera ännu på plats. Vad gäller tjänstemannaansvar finns inte ens ett utredningsförslag klart.

Givet utvecklingen av tesdrivna myndigheter med främjandeuppdrag utmanas och försvåras myndigheters opartiska roll. Jämställdhetsmyndigheten samt flertalet myndigheters opinionsbildande verksamhet är exempel på när offentlig förvaltning får politiska uppdrag och därför får svårare att vara och uppfattas opartiska. Med en stor myndighetsreform och en politik som prioriterar samhällskontraktets kärna borde dock detta kunna motverkas.

Granskning och konsekvensutvärdering

Skattebetalarnas pengar har många alternativa användningsområden och granskning av hur de används är centralt för demokratin, men också för att öka effektiviteten och förbättra verksamheterna. Denna granskning sker idag av exempelvis av massmedia och oberoende myndigheter så som Riksrevisionen. I takt med ett förändrat medielandskap och en ökad digitalisering finns det idag utrymme att ytterligare öka möjligheten till granskning och i slutändan också effektivitet, genom ökad transparens. Moderaternas förslag till reformer på digitaliseringen område finns i motionen En svensk digitaliserad offentlig förvaltning i framkant av Karin Enström m.fl.

Merparten av de granskningar som sker av offentlig förvaltning och skattemedel äger rum i efterhand, när ett beslut redan är fattat eller en investering redan är genomförd. Potentialen i att utveckla och förbättra de analyser som sker i förväg är stor. En utredning av regeringens Expertgrupp för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) presenterade 2018 rapporten ”Tänk efter före!”, och den visar just detta samt föreslår en rad viktiga åtgärder för att utveckla och förbättra konsekvensanalyser av lagförslag redan innan de verkställs.

Flera granskningar visar exempelvis att dagens konsekvensanalyser ofta är av bristande kvalitet, särskilt med avseende på deras samhällsekonomiska konsekvenser. I regel är det oftast bara effekter för statsbudget och näringslivets administrativa ökade kostnader som redovisas. Både för samhället i stort samt för företag specifikt saknas det alltså idag konsekvensutredning på flera områden. Av de konsekvensanalyser som Regelrådet granskade 2019 ansåg man att hälften av dessa var bristfälliga och de ansågs därför inte godtagbara. Samma siffra har återkommit flertalet år tillbaka och inte ändrats nämnvärt över tid. Därtill saknas det ofta analys av olika handlingsalternativ, inklusive alternativet att inte göra någonting. Resultatet blir en konsekvensanalys som alltför ofta bara stödjer och motiverar det liggande förslaget. Genomarbetade och politiskt motiverade förslag bör tålas att jämföras. Även tidpunkten för då konsekvensanalysen görs och granskas av Regelrådet är relevant i sammanhanget. När detta sker sent i processen tycks det påverka de då redan framarbetade slutsatserna och förslaget i lägre grad.

På både EU-nivå samt inom OECD har man arbetat länge med att förstärka och utveckla konsekvensanalyser av politiska förslag. Det är därför också viktigt att vi i Sverige utvecklar våra metoder i syfte att inte hamna efter i policyprocesser och förhandlingar inom samma organisationer och samarbetsorgan. Även OECD och Världsbanken har i rapporter konstaterat att Sverige brister både gällande kvalitén och omfattningen i de konsekvensanalyser som sker inför beslut samt i uppföljning av fattade beslut.

Ett exempel på vad som ofta brister i konsekvensanalyserna är när hinder och regelverk uppkommer på lokal nivå, på grund av nationella regleringar. Näringslivets Regelnämnd (NNR) har sedan 2010 kartlagt den kommunala byråkratin och poängterar att en stor del av de hinder företag stöter på dessutom är just sådana. Det kan exempelvis röra sig om långa handläggningstider eller kommunala avgifter som uppenbart inte motsvarar kostnaderna för det genomförda arbetet, men vars beräkningar inte är offentliga och därför inte går att kontrollera.

Att vilja förbättra konsekvensanalyserna i statens offentliga utredningar är ingenting nytt, men det har visat sig inte vara särskilt enkelt. Studien Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar från Ramböll Management Consulting år 2014, visar att konsekvensanalyserna i statens offentliga utredningar, inte förbättrades under åren

2002–2012, trots krav på detta. Därför behövs en oberoende översyn av konsekvensutredningsförordningen samt hela processen med konsekvensutredningsarbete i Sverige.

Regelrådet är sedan 2014 en del av Tillväxtverket. Denna organisatoriska lösning behöver utvärderas. Fram till dess måste Regelrådet få tillräckliga, oberoende och egna resurser inom Tillväxtverket för att kunna utveckla och kvalitetssäkra sin granskningsfunktion. Dessutom bör Regelrådets mandat breddas så att rådet i sina yttranden beaktar samtliga samhällsekonomiska konsekvenser av regelgivning, inte enbart juridiska personers administrativa kostnader.

Enligt Regelrådets årsrapport 2018 bör också Tillväxtverket utveckla sina insatser inom stöd och utbildning i konsekvensutredningsarbetet. Vi vill därför uppdraga åt Tillväxtverket att intensivt utbildningar för regelgivare i syfte att förbättra de kunskapsmässiga förutsättningarna för att upprätta konsekvensutredningar som håller god kvalitet. Vi vill dessutom att regeringen stärker styrningen av kommittéer och annat utredningsarbete för bättre konsekvensutredningar. Fler myndigheter bör vidare få uttalade förenklingsuppdrag.

Byråkratin behöver som sagt både minska inom myndigheter och offentlig förvaltning, likväl som den byråkratin offentlig förvaltning skapar och ålägger andra. Att byråkrati och regelbördan för företag är stor samt växande och medför administration och kostnader i 100-miljardersklassen är väl känt. Om och i detta fördjupar vi moderater oss i ytterligare i motionen Regelförenklingar för Sveriges företagare av Lars Hjälmered m.fl. Byråkrati åläggs dock även samhället i övrigt och onödig administration, tid och kostnader uppstår såväl för juridiska personer som för personer, organisationer, organ samt för andra delar i den offentliga förvaltningen. Även detta problem skulle delvis kunna minska med mer genomarbetade konsekvensanalyser, men mer måste också till för att förbättra nuvarande regelverk och arbetsmetoder.

Ett annat led i att vända den nu negativa utvecklingen och sätta fokus på regelförenklingsarbetet är att regeringen årligen genom en särskild skrivelse återrapporterar till riksdagen om hur arbetet med regelförenklingar och minskad byråkrati fortskrider. Vidare behöver man även genom regeringen skapa en mer sammanhållen process i syfte att hålla ihop och driva regelförbättringsarbetet, både i regeringen och på våra myndigheter. Detta har i andra länder visat sig vara helt avgörande för att nå framgång.

Storbritannien har exempelvis lyckats minska byråkratin väsentligt efter att ha infört just systematiska processer, grönarbete samt tidiga konsekvensanalyser för varje ny lagstiftning. Danmark är ett annat positivt exempel. Det finns även metodmässiga lärdomar att dra från exempelvis USA, trots att våra beslutsystem i övrigt ser väldigt olika ut. En relevant regel i USA är att ”benefits must justify the cost of action”, det vill säga att vinsten med ett nytt regelverk måste motivera kostnaderna av att införa dem. Detta har tränat och tvingat administrationen att se nytta och kostnader i USA. EU-kommissionens ordförande har slagit fast att principen om ”en regel in, en regel ut” ska vara en ledstång för kommissionen. Det är klokt, inte minst då mycket lagstiftning i Sverige utgår från beslut som sker inom EU. Det är på samma sätt rimligt att strukturerat och återkommande se över hur den samlade bördan av regler och byråkrati kan minska.

Överimplementering av EU-regler

En stor del av svensk lagstiftning utgår ifrån vårt EU-medlemskap. Ofta handlar det om gemensamma regler för en viss bransch eller näringsgren. Ibland finns utrymme för nationell anpassning medan det andra gånger tvärtom är tvingande regler. Sverige är ett av de länder som återkommande överimplementerar nya EU-regler, så kallade ”goldplating”. Ofta sker det i välvilja, där man i den svenska lagstiftningsprocessen passat på att införa nya regler när ett regelförändringsarbete ändå är igång, men tydligt är också att Sverige inte genomgående ställt sig frågor om vilka krav EU-rätten egentligen ställer eller hur andra länder väljer att tolka och agera utifrån den. Ett av problemen med överimplementering är att det gör att svenska företag får andra, mer långtgående regler än sina konkurrenter och att dessa nationella pålagor i sin tur ofta också medför omfattande byråkrati och kostnader för företag. Konkurrensen för dessa blir då snedvriden. Ökade kostnader uppstår dock även direkt och indirekt för offentliga verksamheter, ideellt föreningsliv och för privatpersoner. Regelverken påverkar allt från idrottsutövare, skolmat, lekparkar, naturvård samt vägar och snöröjning. Det offentliga, våra myndigheter, kommuner och regioner påverkas i minst lika stor utsträckning som företag och i slutändan är det i medborgaren och konsumentens plånbok som de stora kostnaderna ofta landar.

Riksdagen har redan beslutat om ett tillkännagivande till regeringen om goldplating och vi har respekt för att det gångna året inneburit att andra frågor krävt uppmärksamhet, men vill samtidigt påpeka att vår förväntan är att regeringen släpper sin omvittnat långsamma hantering av regelförenklingsarbetet och så snart det går återkommer till riksdagen med konkreta förslag på detta område.

Ett rimligt nästa steg är att regeringen lägger fram förslag om införande av ett implementeringsråd med inspiration från bland annat Danmark och förslag från Tillväxtverket. Ett sådant forum bör i första hand ha till uppgift att granska och brett bedöma konsekvenserna av implementering av EU-lagstiftning och att den inte ålägger oss nya större regelbördor.

Opinionsbildande myndigheter

Regeringen och dess myndigheter lyder under lagen och kärnan i myndighetsuppdraget ligger i att se till att de lagar och förordningar som riksdag och regering har beslutat om blir verklighet och följs. Med stöd i lag och regleringsbrev är det ytterst myndigheter som verkställer nationella politiska beslut. I sin verkställighet är myndigheterna suveräna och en minister får enligt regeringsformen 11 kap. 3 § inte ensamt styra hur myndigheten tolkar lagen. Inom dessa ramar är dock möjligt för statliga myndigheter och företag att idag bedriva informations- och lobbykampanjer. Det första inte lika kontroversiellt som det sista.

Självklart kan myndigheter behöva informera om sin verksamhet både till allmänheten men också specifikt till beslutsfattare. De statliga myndigheterna har dock en unik tillgång till både riksdag och regering och kan genom regelbundna möten, myndighetsdialog, besök och dragningar vid sammanträden sprida både generell information och mer specifika synpunkter på vad som inte fungerar eller skulle behöva ses över och ändras. Det går därför även ur ekonomisk synpunkt att ifrågasätta varför stora summor pengar på dyrt informationsmaterial och andra kampanjande aktiviteter med beslutsfattare som målgrupp skulle behövas.

Kombinationen av möjlighet till direktkontakt med beslutsfattare och själva uppdraget att verkställa och verka i enlighet med politiska beslut gör att kostsamma kampanjer och direkt lobbying mot beslutsfattare och politiker blir ännu svårare att försvara. Det är inte bara olämpligt utan också ekonomiskt oförsvarbart att skattemedel avsatta till att verkställa och följa befintliga lagar och regelverk används på detta sätt till att motverka och ändra de samma.

Liknande problematik återkommer hos statliga bolag, och då särskilt de som verkar inom monopol. Monopolet skapar frånvaro av konkurrens och ger dem en särställning och ett ansvar som överstiger många andra företags. Ett konkret exempel på detta är hösten 2017 när helstatliga Systembolaget i direkt lobbying med postalt utskick till samtliga riksdagsledamöter och en allmän reklamkampanj la stora summor pengar på att påverka riksdagsledamöter i hur riksdagen ska definiera uppdraget för samma bolag och deras eventuella konkurrens.

Detta beteende och där statliga bolag och myndigheter spenderar tid, kompetens och pengar på att påverka medborgare och beslutsfattare riskerar också att undergräva förtroendet för staten som sådan. Givetvis gäller yttrande- och tryckfriheten även för anställda inom statens myndigheter, för generaldirektörer, statliga bolag och deras vd:ar. Men den makt som dessa får om de med skattebetalarnas resurser i ryggen driver påverkanskampanjer står inte i överensstämmelse med grunderna för den svenska förvaltningstraditionen (myndighet) eller ägandeförhållandena (statligt bolag). Det är skillnad på att använda sin yttrandefrihet och att använda skattebetalarnas pengar för att sprida dem i form av påverkanskampanjer.

Ett annat liknande men ändå skiljt exempel är när myndigheter får till uppdrag att opinionsbilda med medborgaren som målgrupp. Ofta i syfte att övertyga befolkningen om sin egen förträfflighet eller för att uppmuntra ett viss beteende. Sida spenderar exempelvis 155 miljoner kronor om året för att öka svenskarnas engagemang för biståndet. Den typen av opinionsbildande uppdrag och kostnader riskerar på liknande sätt motverka myndigheters objektiva och opartiska roll. Därför bör myndigheters externa kommunikationsarbete begränsas till samhällsinformation snarare än opinionsbildning och påverkansarbete. 2007 konstaterade SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamheter och småmyndigheter att gränsdragningen trots sin tills synes enkelhet i praktiken är svår att definiera i lagtext. Någonstans möter yttrandefriheten den opartiska och verkställande myndigheten, men är problemet verkligen så stort att det behöver definieras? Den frågan ställde sig SOU 2007:107 och svaret idag 13 år senare är tyvärr att myndigheter och kommuner lägger allt större och betydande belopp på kommunikation och opinionsbildning.

Mot ovanstående bakgrund bör regeringen se över myndigheternas samt de av staten ägda bolags kommunikationsarbete och opinionsbildande verksamhet.

Karin Enström (M)

Marta Obminska (M)

Erik Ottoson (M)

Ida Drougge (M)

Lars Jilmstad (M)