

Styrning och ansvar inom statsförvaltningen

Styrning och ansvar inom statsförvaltningen har blivit ordentligt uppmärksammat i svenska media under våren 2012 genom den s.k. Saudiaffären. Det som skett i uppföljningen av Mar-mot kommissionens arbete och som jag kommenterade i en ledare betitlad ”Politiskt styrd kunskapsutveckling eller kunskapsstyrd politik – Vad vill vi ha? (1)” har renderat kommentarer. I kommentaren från Statens Folkhälsoinstitut poängteras fhi’s lydnadsplikt (se kommentar under debatt, no 1, 2012). I sak har vi inte skilda åsikter. De statliga verken har under 2000-talet blivit allt hårdare politiskt styrda med s.k. lydnadsplikt om det föreligger regeringsbeslut. Men, är det en utveckling som vi skall acceptera? Hur har det blivit så här? Vad vill vi ha framöver?

Bo Rothstein analyserar förändringar i samhällsstyrningen i ”Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater” publicerad i Rothstein B, Vahlne L (red.) *Bortom den starka statens politik*, SNS förlag, 2005 (2). I uppbyggnaden av den svenska välfärdspolitiken fanns kombination av två parallella system för samhällsstyrningen. Det ena utgjordes av ett antal centrala ämbetsverk som fick ansvar för att administrera och genomföra stora sociala struktur-reformer. Exempel på dessa reform-byråkratier som Rothstein nämner är Skolöverstyrelsen, Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen m fl. Konsekvenserna var att en förvaltningsrättslig åtskill-

nad mellan regeringsdepartement och centrala ämbetsverk och som innebar att tämligen självständiga ämbetsmän och förvaltningsorganisationer under lång tid kom att spela en central roll i välfärdspolitiken uppbyggnad och praktiska utformning. Det andra administrativa systemet som den svenska välfärdspolitiken byggdes upp på var de starka kommunerna och landstingen. Dessa har varit ansvariga för stora delar av det praktiska genomförandet av de sociala reformerna. Genom kommunsammanslagningen på 1960-talet tillskapades stora kommunala enheter som under självstyrelseprinciper skulle ansvara för reformpolitikens genomförande.

Men den rationella planeringen som präglade 1960-talets reformpolitik har förändrats mycket kraftigt under de senaste tre decennierna. Flera av ovan centrala verk lades ner under 1990 talet. ”Andra förändringar har skett långsammare, såsom Socialstyrelsens sedan 1960-talet klart försvagade ställning i förhållande till både kommuner och landsting. Från att ha haft stora möjligheter att genom råd, inspektioner och föreskrifter styra välfärdspolitiken praktiska genomförande liknar idag vissa av dessa ämbetsverk mera en slags centrala informations- och utredningsenheter” (2). För att belägga detta påstående har Rothstein gjort en empirisk studie av syfte och uppgifter för nynnärade myndigheter under

1970-talet jämfört med under 1990-talet.

I Maktutredningen som publicerades i början av 1990-talet fanns två analyser som i grunden ifrågasatte den starka statens politiska kultur och som enligt Rothstein var en intellektuell drivkraft för den förändring som vi kan se. Den ena var att den svenska politiska kulturen i ett internationellt perspektiv varit osedvanligt kollektivistiskt orienterad. I maktutredningen användes begreppet samhällscentrerad demokratimodell för att beskriva den politiska kultur som dominerades av centrala samhällseliga målsättningar, majoritetsstyre och administrativ planering. Mot detta ställde man en mer individorienterad demokratimodell där istället individuella rättigheter, maktindelning och skydd mot majoritetsbeslut stod i centrum.

Den andra analysen kom från Yvonne Hirdmans bok *Att lägga livet tillrätta* som var en av maktutredningens rapporter. Hirdmans rapport var en kritisk genomgång av de ideologiska ambitioner som låg bakom socialdemokratisk socialpolitik från 1930- till 1960-talet. Fokus för analysen var relationen mellan staten som kollektiv och de enskilda människornas rättigheter. Den bild som framträder i Hirdmans analys är en tes om succesiv och ovanifrån planerad statlig expertstyrning av familje- och privatsfären. Medborgarnas förhållande till staten symboliserades i begreppet *social ingenjörskonst*.

Den ändring som sker från 1970- till 1990-tal när det gäller statlig myndigheter var att färre nya myndigheter

bildades under 1990-talet. Terminologin var annorlunda vilket avspeglar en ändrad syn på den statliga styrningen t ex råd blir styrelser. Nya lagar som skäl för nytt statligt verk minskade. Under 1990-talet var det istället sammanslagningar och omorganisationer som dominerade.

I den avslutande analysen hos Rothstein diskuterar han den tilltagande ideologiseringen av de nya statliga verken. Exempel på detta är Folkhälsoinstitutet, Högskoleverket, Glesbygdverket, Ungdomsstyrelsen, Nationella sekretariatet för genusforskning, olika former av ombudsmannainstitutioner med uppgift att som intresseorganisationer bevaka sitt område och propagera för sina ståndpunkter. Idag har vi fått ett antal myndigheter som ägnar stor del av sin verksamhet åt att bedriva ideologiska kampanjer. Flera exempel anförts där generaldirektörerna skriver debattartiklar i dagspressen. Men dessa artiklar är oftast riktade till att påverka riksdag och regeringskansliet. ”Det innebär att dessa myndigheter inte används för att i den parlamentariska- demokratiska styrningskedjan genomföra ” i demokratisk ordning fattade beslut”. I stället går styrningen åt det motsatta hållet, dvs. vi får en byråkratiskt (eller med en annan term) polikratiske politik” (2). ”Grundlagen (dvs. Regeringsformen) är nämligen mycket tydlig: myndigheterna är till för att genomföra av riksdag och regering beslutade lagar och förordningar. De skall dessutom göra detta under mycket bestämda restriktioner, nämligen under iakttagande av principerna om ”saklighet” och ”opartiskhet” (RF 1:9). Regeringsformen ger

därmed knappast något utrymme för den typ av ideologiska kampanjer och politisk opinionsbildning som nu förekommer av myndigheter som nämns här. Kraven på opartiskhet och saklighet gäller allt utförande av offentliga uppgifter och går därför knappast att förena med ideologiproduktion".(2).

Folkviljan ska således inte kanaliseras genom utan konstrueras av de politiska partierna. Enligt denna princip innebär demokrati att staten ska göra som folket vill, såsom denna folkvilja artikuleras av de politiska partierna. Genom utvecklingen av systemet med ideologiska statsapparater ställer man detta på huvudet och etablerar den rakt motsatta principen – att demokrati är när folket gör som staten vill.

Att utvecklingen innebär problem när det gäller styrning och ansvar avspeglas i initiativ från Riksdagen. Den 29 mars 2012 inbjöd Sveriges Riksdags konstitutionsutskott och finansutskott i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond till ett seminarium i förstakammarsalen med rubriken "Statlig styrning och ansvarsutkrävande. Ansvarsfrågor i teori och praktik i den statliga styrningen". RJ syfte var att se vilka forskningsbehov som kan finnas. Därför var nästan samtliga professorer i statsvetenskap närvarande. Inför seminariet hade förre riksrevisorn Eva Lindström skrivit en kunskapsöversikt i ämnet som publicerats på Riksbankens Jubileumsfonds webbsidor (3).

Myndigheterna är nödvändiga instrument för att genomföra av riksdagen och regeringen fattade beslut. Styr-

ningen av myndigheterna är därför av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat som väljarna givit dem. Regeringens styrning bör anpassas till respektive myndighets verksamhet och organisation (4).

Den här styrningen kan genomföras antingen formellt via ett regeringsbeslut eller informellt genom att ett statsråd, statssekreterare eller andra departementstjänsteman talar med myndighetens ledning. Om det inte finns ett regeringsbeslut så har chefen för en myndighet ansvaret för verksamheten vid utkrävande av ansvar. Tjänstvilligheten hos generaldirektörer att tillmötesgå regeringens, ett enskilt statsråds eller enskilda departementstjänstemäns önsknings har ökat (5).

I Lindströms översikt reses en rad frågor när det gäller ansvarsutkrävande (3). Tre förutsättningar krävs: att makten kan lokaliseras med följdfrågor som Uppfyller riksdagen sin uppgift att vara "folkets främsta företrädare"? Kan riksdagen kontrollera regeringen? Finns det rimlig balans mellan risken för politisering av ämbetsmannakåren å ena sidan och faran för byråkratisering och tjänstemannavälde? Den andra förutsättningen att det finns ett fullgott beslutsunderlag i form av en kontinuerlig, saklig och oberoende granskning. Får regeringen en rättvisande återrapportering från myndigheterna? Kan riksdagen lite på regeringens information? Och hur kan väljarna följa de offentliga institutionernas verksamhet? Men det krävs också metoder och processer för att utkräva ansvar av de

styrande, med mekanismer för att korrigerera utfallet. Idag finns stora problem i alla tre förutsättningarna för ett bra ansvarsutkrävande.

I seminariet framkom att i dagens samhälle gäller en helt ny situation med nya kopplingar mellan stat och civilsamhälle. Vidare har vi en förändring från statlig styrning till marknadsorientering med en rad privata aktörer i form av konsulter i den statliga förvaltningen. Den nyliberala ideologin är förhärskande.

Mot den här bakgrunden är det kanske inte så konstigt att svenska aktörer för att följa upp Marmot kommissionens arbete, som handlar om ojämlikhet i hälsa, i praktiska handlingar på nationella nivå saknas eller motarbetas av regeringens statliga verk. Det finns dock dock positiva beskrivningar på uppföljningar av Marmot kommissionens arbete både internationellt (Danmark och England) och från svenska kommuner som Malmö vilket presenterats i debattartiklar (6).

Till sist ett litet citat från tidningen Advokaten (7) och några frågor:

"Hon (GD Fhi) specificerade några frågor som hon som myndighetschef måste ställa om sitt "lag":

* Agerar medarbetarna i myndighetens tjänst, eller är de ideologiska krigare?

* Var ligger medarbetarnas lojalitet? I den egna övertygelsen eller hos myndigheten?"

Definieras självständigt tänkande bort

hos medarbetarna till förmån för lojalitet med myndigheten? Lojalitet med myndigheten är nog ett rimligt krav, men om myndigheten är totalt osjälvständig och följer ideologiska direktiv från tjänstemän på departementet, utan formella regeringsbeslut, så har man väl mindre rätt att kräva lojalitet?

Bo J A Haglund

Professor emeritus, redaktör för smt

Referenser

1. Bo Haglund: Politiskt styrd kunskapsutveckling eller kunskapsstyrd politik? Vad vill vi ha? <http://socialmedicinstidskrift.se/index.php/smt/article/view/844/664>
2. Bo Rothstein: "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater" publicerad i Rothstein B, Vahlne L (red.) *Bortom den starka statens politik*, SNS förlag, 2005.
3. Eva Lindström. Statlig styrning och ansvarsutkrävande. Riksbankens Jubileumsfons områdesgrupp för mål- och resultatstyrning. En kunskapsöversikt. 2012 03 04 (www.rj.se).
4. **SOU 2008:118**. Styra och ställa – *förslag till en effektivare statsförvaltning*
5. Richard Murray: Därför kan Tolgfors skylla ifrån sig på FOI. DN debatt 2012-03-15
6. Sven-Olof Isacson o.a. Så ska den ojämlika sociala utvecklingen i Malmö brytas. DN debatt 2012-02-20
7. Magnus Andersson: Generaldirektör Sarah Wamala gav råd om ledarskapet. <http://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2012/Nr-3-2012-Argang-78/Generaldirektor-Sarah-Wamala-gav-rad-om-ledarskapet/>