



DATUM
2023-06-27
ERT DATUM
2023-10-13

DIARIENR
2023/109-4
ER BETECKNING
U2023/01467

Utbildningsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Statskontorets synpunkter på regeringens forsknings- och innovationspolitik

Statskontorets synpunkter och förslag

Statskontoret förslår att regeringen i den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen inkluderar följande:

- Att tydligare lyfta fram samhällsutmaningar som rör den offentliga förvaltningens struktur och funktionssätt, närmare bestämt
 - den svenska förvaltningsmodellens förmåga att hantera kriser och komplexa samhällsproblem,
 - den statliga styrningen och dess konsekvenser för kommunsektorn, och
 - hur förändringar såsom digitalisering och AI påverkar den statliga värdegrunden och rollen som tjänsteperson.
- Att tydligare prioritera en mer tvärvetenskaplig, policyrelevant och tillämpbar forskning när det gäller
 - hur den offentliga förvaltningen hanterar kriser och komplexa samhällsproblem,
 - vilka förutsättningar den samlade statliga styrningen ger kommuner och regioner, och
 - hur digitaliseringen och automatiseringen av den offentliga förvaltningen påverkar den statliga värdegrunden och rollen som tjänsteperson.

Aktuella samhällsutmaningar och kunskapsbehov

Statskontoret bedömer att den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen i större utsträckning behöver lyfta fram utmaningar som rör den offentliga förvaltningens struktur och funktionssätt. Hur den offentliga förvaltningen styrs och organiseras påverkar i allra högsta grad hur samhälleliga

utmaningar såsom klimat och miljö, hälsa och välfärd och digitalisering hanteras.¹ En välfungerande offentlig förvaltning som medborgarna har förtroende för är också en grundläggande förutsättning för ett demokratiskt och starkt samhälle.

Det pågår relevant forskning kring den offentliga förvaltningens styrning och organisering, bland annat inom den statsvetenskapliga och företagsekonomiska forskningen. Men vi ser generellt ett behov av mer praktknära, policyrelevant och tillämpbar forskning, där framgångsfaktorer och konkreta lösningar tydligare lyfts fram. Statskontoret har bidragit till att utveckla den typen av kunskap inom ramen för våra uppgifter, till exempel när det gäller utvecklingen av förvaltningspolitiken.² Men det ingår inte i vårt uppdrag att göra den typen av omfattande och långsiktiga studier över tid, som vissa fenomen kräver, till exempel i form av följeforskning.

Statskontoret ser även ett behov av tvärvetenskaplig forskning som rör den offentliga förvaltningens styrning och organisering. För att utveckla kunskapen om styrningen av vissa reformer och områden, och kunna lämna så konkreta och tillämpbara slutsatser som möjligt, behövs ofta samarbete mellan flera discipliner. Det gäller till exempel samarbete mellan såväl förvaltningsforskare som forskare som är experter inom ett visst sakområde, som hållbarhet eller digitalisering.

Nedan beskriver vi närmare de huvudsakliga samhällsutmaningar och kunskapsbehov som vi har identifierat.

Det behövs kunskap om hur den offentliga förvaltningen hanterar kriser och komplexa samhällsproblem

Den svenska förvaltningsmodellens funktionssätt och förmåga att hantera kriser är en samhällsutmaning som har aktualiserats alltmer, särskilt i samband med coronapandemin.³ Förvaltningsmodellen beskrivs ofta som unik i internationella jämförelser, eftersom den kombinerar organisatoriskt fristående myndigheter och ett kommunalt självstyre med ett förhållandevis litet regeringskansli. Det innebär vissa utmaningar för regeringens möjlighet att styra under en kris eftersom det bland annat är svårt att i praktiken och på kort tid flytta ansvar mellan olika förvaltningsnivåer.⁴

¹ I forskningspropositionen för åren 2021–2024 identifierande regeringen dessa som huvudsakliga samhällsutmaningar, prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

² Förordning (2007:82) med instruktion för Statskontoret.

³ Se t.ex. SOU 2022:10. *Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering*.

⁴ Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin*.

Vi anser att kunskapen om hur den offentliga förvaltningen hanterar kriser och komplexa samhällsproblem, inklusive tvärsektoriella utmaningar, behöver utvecklas.⁵ Det finns särskilt behov av att sammanställa erfarenheter kring vilka utmaningar och framgångsfaktorer som finns i regeringens och offentliga organisationers hantering av kriser. Det gäller till exempel valet av olika typer av styrmedel och samverkansformer, samt fördelningen av ansvar och roller mellan olika aktörer. Exempelvis kan insatser från coronapandemin analyseras och utvärderas, liksom från andra kriser i närtid. Det kan bidra med värdefull kunskap till hur förvaltningsmodellen behöver utvecklas för att kunna hantera framtida kriser

Men även i ett normalläge finns flera utmaningar med förvaltningsmodellen, särskilt när regeringen ska hantera olika typer av komplexa samhällsproblem (*wicked problems*) och tvärsektoriella frågor. Det gäller till exempel de globala målen för en hållbar utveckling (Agenda 2030) och digitaliseringen av förvaltningen och samhället.⁶ Vi ser generellt att det behövs mer kunskap om vilka styrmedel som fungerar bättre respektive sämre för att hantera komplexa problem och tvärsektoriella frågor. Vi ser särskilt att det behövs utvecklad kunskap kring användningen av nyare, mindre traditionella styrmedel, som kan krävas för hanteringen av den typen av problem. Det kan göras genom att samhällsvetenskaplig forskning använder försöksverksamhet eller experiment, dvs. att det inom ramen för forskningen testas ett nytt styrmedel inom ett område, som forskningen i sin tur följer och utvärderar.

Olika typer av kriser och samhällsutmaningar ställer också krav på en mer effektiv styrning och organisering av den offentliga förvaltningen. Till exempel innebär en åldrande befolkning och utmaningar i kompetensförsörjningen att förvaltningen behöver utföra mer verksamhet för mindre resurser. Vi har sett att förvaltningsmodellens långtgående delegering och sektorisering kan göra det svårt att få till förvaltningsgemensamma kostnadsbesparingar och annan effektivisering, till exempel med hjälp av digitalisering.⁷

Vi anser därför att det behövs mer kunskap om vilka styrmedel, insatser och strukturella förändringar som leder till att den offentliga förvaltningen blir mer effektiv. Vi vet idag lite om effekterna av olika reformer och insatser som syftar till effektivisering och kostnadsbesparingar. Det gäller inte minst effekterna av digitala

⁵ Statskontoret (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*.

⁷ Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar – delrapport*.

investeringar, där myndigheterna idag satsar stora resurser.⁸ Men det gäller även andra större reformer såsom omstruktureringen av myndigheter inom en sektor.

Det behövs fördjupad kunskap om vilka förutsättningar den samlade statliga styrningen ger kommuner och regioner

Statskontoret har i flera utredningar konstaterat att den statliga styrningen av kommuner och regioner innebär flera utmaningar.⁹ Det handlar bland annat om att den statliga styrningen är omfattande, inte tillräckligt samordnad och att den är ryckig och oförutsägbar. Särskilt mindre kommuner har svårt att hantera den stora mängden styr signaler, bland annat på grund av begränsade resurser. Det är därför viktigt att den statliga styrningen möjliggör en så effektiv användning av de kommunala resurserna som möjligt.

Vi anser att det behövs mer djupgående studier av hur den samlade statliga styrningen påverkar förutsättningarna för olika typer av kommuner och regioner att utföra sin verksamhet, inte minst den obligatoriska välfärdsverksamheten. Statskontoret följer årligen utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner, men den är främst kvantitativ och kartläggande.¹⁰ Vi ser särskilt att det behövs kunskap om den samlade statliga styrningens konsekvenser, inte enbart för kommunala och regionala verksamheter, men även konsekvenser för kommuninvånare och andra aktörer. Det kan exempelvis göras genom strategiska fallstudier där kommuner eller regioner studeras utifrån storlek, demografi och andra förutsättningar. Vi bedömer att dessa studier kan ge viktig input till hur den statliga styrningen kan ge de kommunala och regionala verksamheterna mer fungerande förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

Vi ser även ett behov av att närmare studera Sveriges kommuner och regioners (SKR) roll i den statliga styrningen av kommunsektorn. Vi ser att det finns flera demokratiska utmaningar när det gäller hur regeringen använder SKR i den statliga styrningen av kommunsektorn. Eftersom SKR inte är en myndighet rubbas ansvarsförhållanden mellan staten och kommunsektorn, samtidigt som regeringen

⁸ Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar – delrapport.*

⁹ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.* Statskontoret (2022). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

¹⁰ Statskontoret (2022). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.*

inte kan styra SKR som en myndighet. Det skapar också brister i transparens och ansvarsutkrävande.¹¹

Det behövs kunskap om hur digitalisering och AI påverkar den statliga värdegrunden och rollen som tjänsteperson

Den offentliga förvaltningen har en central betydelse för en välfungerande demokrati, genom att bland annat värna och upprätthålla de lagstadgade principer som brukar beskrivas som den statliga värdegrunden eller en god förvaltningskultur.¹² Digitaliseringen och införandet av AI i den offentliga förvaltningen innebär stora möjligheter, till exempel vad gäller att stärka principer som effektivitet och service. Men den nya tekniken kan också innebära utmaningar när det gäller att upprätthålla andra principer i den statliga värdegrunden, till exempel legalitet, proportionalitet och likabehandling i myndigheternas beslutsfattande.¹³ Rollen som tjänsteperson förändras också, när myndighetsbeslut och -bedömningar helt eller delvis görs av en algoritm.

Vi anser att det behövs utvecklad kunskap om hur förändringar i den offentliga förvaltningens processer och arbetssätt, genom ökad digitalisering och AI, påverkar den statliga värdegrunden och rollen som tjänsteperson. En risk är att utvecklingen går alltför snabbt, och att vissa principer i värdegrunden prioriteras ned i processen. I förlängningen kan det påverka samhällets förtroende för den offentliga förvaltningen och undergräva den demokratiska legitimiteten. Vi ser till exempel att det behövs följeforskning kring vilka principer och värden som byggs in i tekniska lösningar och system, och vilka konsekvenserna blir för förvaltningen och samhället. En central fråga är vad som händer med medborgarnas förtroende för offentliga organisationer när maskiner tar allt fler myndighetsbeslut, till skillnad från tjänstepersoner.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredarna Gabriella Jansson, föredragande, och Natalie Verständig Axelius var närvarande vid den slutliga handläggningen.

¹¹ Riksrevisionen (2017:3). *Staten och SKL – en slutrapport om statens styrning på vårdområdet*; Statskontoret (2023:15). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*.

¹² Dessa principer är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt och effektivitet och service.

¹³ Statskontoret (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi*.