

Datum
2020-04-16

ESV dnr
2020-00072

Handläggare
Jolanta Feliga

Ert datum
2020-01-24

Er beteckning
Fi2019/03441/SFÖ

Finansdepartementet
avdelningen för offentligförvaltning
enheten för statlig förvaltning

Ekonomistyrningsverkets remissvar över betänkandet Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43)

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar på remissen utifrån uppgiften att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten. ESV lämnar främst synpunkter på de förslag som berör organisatoriska lösningar till både regeringen och myndigheterna för att utveckla mer tillitsbaserad styrning och ledning.

ESV stödjer delar av Tillitsdelegationens förslag men lämnar även avvikande synpunkter. Utredningen lägger väldigt mycket i begreppet tillitsbaserad styrning. Enligt utredningen omfattar den tillitsbaserade styrningen frågor om arbetsgivarpolitik, finansiell styrning, resultatstyrning, utvärdering, tillsyn, organisering och om att åstadkomma resultat för medborgarna (s.220). Utredningen ser också tillitsbaserad styrning och ledning som ett förhållningssätt och betonar betydelsen av det informella, så som kultur, värderingar och attityder. ESV:s bild är dock att de områden som delegationen nämner är sådant som myndigheter kontinuerligt arbetar med att utveckla, med eller utan upphandlat stöd.

ESV stödjer förslaget att det ska finnas tillgång till ett stöd för tillitsbaserad styrning och ledning, i form av ett särskilt uppdrag till en viss myndighet, men endast under förutsättning att tillräckligt många myndigheter uttrycker ett sådant behov. Om så är fallet bedömer ESV att det vore rimligare att utveckla ett sådant stöd inom ramen för resultatstyrningen som är en central del i den statliga styrningen, snarare än inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken.

ESV anser också att en befintlig myndighet kan vara ett alternativ till en kommitté inom utredningsväsendet för uppgiften att skapa en arena för att hantera komplexa samhällsutmaningar.

4.1 Offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning

ESV är positiv till den föreslagna utvecklingen av tillitsbaserad styrning och ledning i offentlig sektor och välkomnar de perspektiv som den tillför styrningen. ESV har tidigare lyft fram att det är nödvändigt att skapa förutsättningar för en

tillitsbaserad styrning som beaktar medborgarnas perspektiv, med en helhetssyn på offentlig sektor, i den fortsatta utvecklingen av styrningen i statsförvaltningen.

ESV instämmer i huvudsak i Tillitsdelegationens bedömningar och har inget att invända emot de åtta principer som ska känneteckna en tillitsbaserad styrning och ledning i statsförvaltningen. ESV:s erfarenheter visar också att de vägledande principerna tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet har en positiv inverkan på en effektiv resultatstyrning, såväl inom myndigheter som av myndigheter.

Däremot anser inte ESV att den statliga värdegrunden ska utökas med de åtta principerna, i enlighet med tidigare remissvar¹. ESV menar att principerna inte kan likställas med de sex komponenterna i den statliga värdegrunden.

4.2 Fortsatt stöd till utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

ESV stödjer förslaget att det ska finnas tillgång till ett stöd för tillitsbaserad styrning och ledning (4.2.1), men endast under förutsättning att tillräckligt många myndigheter uttrycker ett sådant behov. ESV tillstyrker även förslaget om stödets innehåll (4.2.2) men delar inte delegationens slutsats att frivilligt samarbete inte är tillräckligt.

ESV avstyrker förslaget att den myndighet som ska erbjuda stödet också ska ha ett tillsynsansvar för att stödet används.

4.2.3 Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet

ESV stödjer Tillitsdelegationens förslag om att en myndighet bör få i uppdrag ”att tillhandahålla ett stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna”. Detta under förutsättning att det verkligen finns ett uttryckt behov.

Kriterier för aktören

ESV delar delegationens syn på vilka kriterier aktören som i sådana fall skulle få regeringens uppdrag bör uppfylla. Vi kan även konstatera att ESV väl uppfyller dessa kriterier.

Långsiktighet

Uppdraget ligger väl i linje med ESV:s befintliga kärnverksamhet och det instruktionsenliga uppdraget att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten, samt att ge stöd till andra myndigheter inom området.² ESV har lång erfarenhet av att stötta andra myndigheter, bland annat

¹ Ekonomistyrningsverkets remissvar över betänkandena Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47) och En lärande tillsyn (SOU2018:48). ESV dnr 2018/00702.

² SFS 2016:1023, [Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket](#), Finansdepartementet.

genom att utföra uppdrag, utredningar och utbildningar, utforma ändamålsenliga regelverk och principer i nära dialog med myndigheterna samt genom myndighetens rådgivning.

ESV har även arbetat länge med att stötta myndigheternas arbete med verksamhetsutveckling, bland annat i regeringsuppdraget att stödja myndigheternas effektiviseringsarbete i kärnverksamhet och ta fram ett metodstöd för effektivisering i statsförvaltningen.³ Dessa uppdrag har genomförts i samverkan med ett stort antal myndigheter.

Frågor som rör den offentliga förvaltningskulturen ingår delvis i ESV:s uppdrag, genom att ESV får meddela föreskrifter till förordningen om intern styrning och kontroll. Av förordningen framgår att myndighetsledningen ska säkerställa att det inom myndigheten finns en god intern miljö som skapar förutsättningar för en väl fungerande process för intern styrning och kontroll. Intern miljö handlar bland annat om en organisations värdegrund.

Legitimitet och kompetens

ESV instämmer i utredningens uppfattning att ett eventuellt stöd bör tillhandahållas av en myndighet med hög legitimitet och kompetens i styrningsfrågor.

ESV anser inte att utredningen är tydlig i sin beskrivning av på vilket sätt tillitsbaserad styrning i myndigheterna är en del av arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverket är en arbetsgivarorganisation med uppdrag att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister. Regeringens arbetsgivarpolitiska mål innefattar bland annat att den statliga sektorn inte ska vara löneledande, att andelen kvinnor på ledande befattningar i staten ska öka och att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten ska minska.

ESV har regeringens uppdrag att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen och har under lång tid byggt upp hög kompetens i styrningsfrågor. ESV arrangerar olika typer av utbildningar och seminarier, inklusive webbutbildningar om styrning och verksamhetsutveckling.⁴ Statens controllerutbildning, ESV:s programutbildning i verksamhetsstyrning för den som arbetar med controlleruppgifter i statsförvaltningen, har bedrivits i över tjugo år, blir fullbokad varje år och får högt betyg av deltagarna i utvärderingarna.⁵

³ ESV 2019:29, Ekonomistyrningsverket, [Stöd för effektivisering](#), 2019.

⁴ Ekonomistyrningsverket, [Webbutbildningar](https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/), <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>, uppdaterad 2019-04-11, hämtad 2020-03-06.

⁵ ESV 2020:14, Ekonomistyrningsverket, [Årsredovisning 2019, 2020](#), s. 19.

ESV samordnar även nätverk, till exempel för statliga internrevisorer och för intern styrning och kontroll samt resultatredovisning i staten.⁶

Helhetsperspektiv

ESV instämmer i utredningens uppfattning att ett eventuellt stöd bör tillhandahållas av en myndighet som har ett helhetsperspektiv på styrningen inom den offentliga sektorn. ESV har ett helhetsperspektiv på staten, bl.a. utifrån ansvaret för statsredovisningen, vår prognosverksamhet och uppgiften att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen.

Styrbarhet

Utredningen anser att regeringen bör kunna styra den myndighet som eventuellt skulle tillhandahålla ett stöd. Detta, enligt utredningen, för att kunna behålla mandatet för den strategiska styrningen och utvecklingen av stödet. ESV anser att regeringen kan styra samtliga myndigheter under regeringen men konstaterar att den myndighet som skiljer sig mest i detta avseende är Arbetsgivarverket, för vilken organisationsformen ideell förening var en förlaga vid bildandet.⁷

Utredningens förslag förefaller därför lite egendomligt i denna del. ESV konstaterar vidare att statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen och som har ett arbetsgivaransvar är obligatoriska medlemmar. ESV anser dock inte att obligatoriskt medlemskap i sig gör en organisation mer lämpad att ge stöd till andra myndigheter.

Samverkan

ESV instämmer i att den myndighet som skulle få uppdraget kommer att behöva samarbeta med andra aktörer, och håller med om att Arbetsgivarverket, ESV och Statskontoret är centrala aktörer. ESV föreslår att även Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) bör ingå i denna grupp.

Finansiering

Delegationens förslag är att finansiera det nya uppdraget genom att höja medlemsavgiften till Arbetsgivarverket. Avgiften för 2019 uppgick till 0,085 procent av årslönesumman. ESV konstaterar att en motsvarande finansieringsmodell kan användas oavsett vilken myndighet som eventuellt skulle få uppdraget genom att samtliga myndigheters anslag minskas.

4.3 Behov av ytterligare verktyg för att lösa samhällsutmaningar

Utredningen gör bedömningen att det bör finnas en regeringsnära utvecklingsmiljö, för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Den menar vidare att det behövs en neutral, sektorsövergripande och sammanhållande arena som kan bidra till helhetssyn och

⁶ Ekonomistyrningsverket, *Nätverk*, <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/natverk/>, uppdaterad 2020-03-06, hämtad 2020-03-06.

⁷ Prop. 1993/94:77, s.20 ff.

att föra samman relevanta aktörer för konstruktiv dialog för att identifiera problem och möjliga åtgärder.

ESV instämmer i huvudsak i bedömningen men inte i synsättet att komplexa samhällsutmaningar går att lösa, i bemärkelsen att de försvinner för gott. ESV delar därför inte beskrivningen att det är ett problem för regeringen att myndigheterna inte lyckas lösa den här typen av komplexa samhällsutmaningar. Myndigheter är delar av olika samhällssystem, i vilka det ofta ingår många andra aktörer – offentliga, ideella och privata. Dessa system kan vara mer eller mindre effektiva för att uppnå olika mål.

Komplexa samhällsfrågor behöver snarare ständigt hanteras exempelvis med dess olika målkonflikter. Genom en utvecklad systemsyn är det lättare att bland annat förstå hur samverkan och återkopplingsmekanismer i olika system bör utvecklas. Det blir också enklare att tydliggöra hur styrning inom en del av samhället (t.ex. skolan) också kan få långtgående konsekvenser inom helt andra samhällsområden (t.ex. ungdomars psykiska ohälsa).

4.4 Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet

Utredningen föreslår att regeringen ska tillsätta en kommitté som får i uppdrag att skapa en arena för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar.

ESV anser att idén med en kommitté kan vara värd att pröva men bedömer att ett uppdrag till Regeringskansliet eller en annan myndighet skulle vara en tydligare och mer långsiktigt lösning om den här typen av arena ska upprättas. ESV vill samtidigt peka på att 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ger myndigheterna, utom Regeringskansliet, goda möjligheter att på eget initiativ arbeta tillsammans på ett sådant sätt som utredningen beskriver.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Jolanta Feliga har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Peter Kvist och enhetschef Martin Sparr och utredaren Eva Lindblom medverkat.

Datum: 2020-04-16

Underskrift

Clas Olsson

Namnförtydligande

Föredragande

Jolanta Feliga

Namnförtydligande

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.