

Yttrande avseende SOU 2007:75, Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning

Dnr 801 3392-08/112

2008-02-11

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Skatteverket har tillsänts remissen för besvarande. Från och med 1 januari 2008 är Kronofogdemyndigheten, nedan benämnd Kronofogden eller myndigheten, en fristående myndighet. Myndigheten lämnar därför härmed ett eget remissvar. De förslag som inte berörs nedan, har myndigheten inga synpunkter på.

Förslagen svarar inte upp mot faktiska behov

Inledningsvis vill Kronofogden instämma i huvuddelen av utredningens analys av resultatstyrningen. De styrkor och svagheter som finns i främst tillämpningen av mål- och resultatstyrningen finns väl beskrivna. Däremot anser myndigheten inte att utredningens förslag svarar upp mot denna analys. Kronofogden saknar i stora stycken förslag om hur kvaliteten på och innehållet i styrningen kan utvecklas, i form av t.ex. tydligare och mer ändamålsenliga mål och återrapporteringskrav samt hållbara finansiella förutsättningar för en strategisk och långsiktigt planering. Kronofogden hade t.ex. gärna sett förslag om möjligheterna till fleråriga budgetar för att stärka myndigheternas förutsättningar att på längre sikt planera och genomföra sin verksamhet. Ytterligare ett frågeområde som myndigheten gärna hade sett förslag om är hur regeringen i sin styrning av myndigheterna på ett mer strategiskt sätt bör förhålla sig till det lagstiftningsarbete som Sverige deltar i genom sitt medlemskap i EU.

Utredningen lämnar heller inte förslag på vilka principer som ska gälla för styrningen, trots att utredningen haft som uppdrag att, utifrån utvärdering, lämna förslag på hur resultatstyrningen kan förändras. Utredningen koncentrerar sig i förslagen nästan uteslutande på formerna för styrning. Att formerna för styrning utvecklas påverkar inte självklart kvaliteten på styrningen. För flertalet myndigheter spelar det sannolikt i realiteten inte särskilt stor roll om årsredovisningen ser ut på det ena eller andra sättet, eller om uppdrag och mål tydliggörs i instruktionen eller regleringsbrevet. Visserligen kan sådana dokument behöva förbättras, men det löser inte per automatik de svårigheter som finns vad avser t.ex. målformulering och uppföljning per myndighet och sammantaget för staten.

Myndigheten hade därutöver gärna sett att utredningen i högre utsträckning hade resonerat om och tagit hänsyn till politikens drivkrafter. En central utmaning är att finna lösningar som både svarar mot politikens behov av ad hoc-styrning, och myndigheters behov av kontinuitet och framförhållning. Denna utmaning anser myndigheten inte att utredningen har hanterat.

Sammantaget har Kronofogden därför svårt att se hur lagda förslag ska möta de faktiska behoven av utveckling.

Parallella utredningar om styrningen är inte samordnade

En brist är att utredningen till synes inte verkar ha beaktat den utvärdering av mål- och resultatstyrningen som Ekonomistyrningsverket initierade sommaren 2006 och som presenterades hösten 2007 (ESV 2007:23). Två statliga utvärderingar som löper parallellt med snarlika studieobjekt borde kunna samordnas. I ESV:s rapport lämnas omfattande och principiella förslag som inte kommenteras i styrutredningen, t.ex. att tillämpningen av mål- och resultatstyrningen inom ramen för verksamhetsstrukturen ska avvecklas och att mål- och resultatstyrningen inte längre ska vara huvudregel för styrning av myndigheternas verksamheter. ESV anser att styrningen i stället ska vara situations- och verksamhetsanpassad. ESV lägger till skillnad mot styrutredningen också stor tonvikt vid att utveckla både målens och resultatredovisningens kvalitet. Hur styrutredningens tämligen formalistiska föreslag förhåller sig till ESV:s mer innehållsliga och principiella, framstår som oklart.

Utöver de två nämnda utredningarna, pågår även andra utredningar inom området, t.ex. översynen av myndighetsstrukturen. Kronofogden anser att det är av stor vikt att regeringen tar del av den samlade utredningsfloran som finns inom området för att kunna lägga förslag som är hållbara och heltäckande. Sådana förslag förutsätter, enligt myndighetens mening, att såväl principer och verktyg för styrning inom statsförvaltningen som förslag om den myndighetsstruktur som styrningen ska avse, hanteras i ett sammanhang.

Kronofogdens ställningstagande till specifika förslag

Utredningen föreslår att verksamhetsstrukturen avskaffas. Instruktionen ska vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Utredningen föreslår att regleringsbrevet renodlas till ett finansiellt dokument, och myndigheter bör själva i detalj avgöra vilken information som redovisas i årsredovisningen. Därutöver föreslår utredningen att nuvarande budgetunderlag ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår.

Kronofogden delar utredningens uppfattning att en del av bristerna i bl.a. regleringsbreven har sin grund i verksamhetsstrukturen som "framtvingar" mål och återrapporteringskrav på flera nivåer, utöver vad som är reglerat i instruktion, lag eller förordning. Kronofogden välkomnar därför förslaget att verksamhetsstrukturen avskaffas.

Kronofogden ser också i princip positivt på förslaget att instruktionen som styrdokument stärks i syfte att bland annat öka kontinuiteten i styrningen. Myndigheten ser dock flera risker med att regleringsbrevet renodlas till ett finansiellt dokument; 1) verksamhet och ekonomi riskerar att än mer frikopplas från varandra, 2) mål, uppdrag och återrapporteringskrav som i dag ges i regleringsbrevet återkommer i enskilda regleringsuppdrag, vilket kan öka ryckigheten i styrningen av en myndighet under pågående budgetår samt kan försvåra samordningen mellan myndigheter, och 3) instruktionen tyngs med information från regleringsbrevet, utan att kvaliteten på målformuleringar och andra riktlinjer förbättras.

Vad avser årsredovisningen anser Kronofogden att det är önskvärt att regeringen som uppdragsgivare inte bara tydligt anger vad verksamheten ska uppnå, utan också vilken återrapportering som man är intresserad av och kan uttrycka detta i termer av ändamålsenliga återrapporteringskrav. Kronofogden inser de brister som funnits i detta förfaringssätt, men istället för att frångå denna princip som utredningen förespråkar, anser myndigheten att insatser borde vidtas för att öka regeringskansliets beställarkapacitet. Vidare delar Kronofogden inte utredningens uppfattning att effektfokus i årsredovisningen bör minskas. Kronofogdens uppfattning är snarare den motsatta, nämligen att redovisningen i högre utsträckning bör fokusera på effekterna av genomförda insatser. Ur skattebetalarnas perspektiv torde det vara just effekterna som är de mest intressanta, och kraftfulla insatser behöver vidtas för att öka myndigheternas förmåga att följa upp och redovisa vad deras verksamhet har lett till. Kronofogden delar i detta avseende ESV:s bedömning, att måluppfyllelseanalys är väsentlig i redovisningen och att ekonomi och verksamhet bör integreras i högre utsträckning.

Kronofogden hävdar vidare att det finns ett stort behov för både myndigheter och regering att systematisera framåtriktande framställningar och analyser, både vad avser verksamhet och ekonomi. Enligt utredningens förslag ska möjligheten att lämna sådana framställningar som en del av budgetunderlaget tas bort. Budgetunderlaget ska renodlas till beräkningsunderlag. Mer utförliga analyser och framställningar ska lämnas ad hoc. Kronofogden är kritisk till att öka inslaget av ad hoc-rapportering till regeringen. Ett skäl är att det blir svårt för en enskild myndighet att veta när sådana framställningar och bedömningar kommer regeringen bäst till nytta. Framställningar som lämnas ad hoc försvårar också för regeringen att systematisera sitt strategiska arbete och verka för en horisontell styrning av sina myndigheter. Oavsett om framåtriktande bedömningar ska lämnas i budgetunderlaget eller inte, anser Kronofogden sammantaget att sådana bör inlämnas vid gemensamma tidpunkter för alla myndigheter och med ett klart uttalat syfte.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde. I den slutliga handläggningen har även biträdande rikskronofogde Erica Wass deltagit och kontrollern Fredrik Modigh, föredragande.

Eva Liedström Adler

Fredrik Modigh