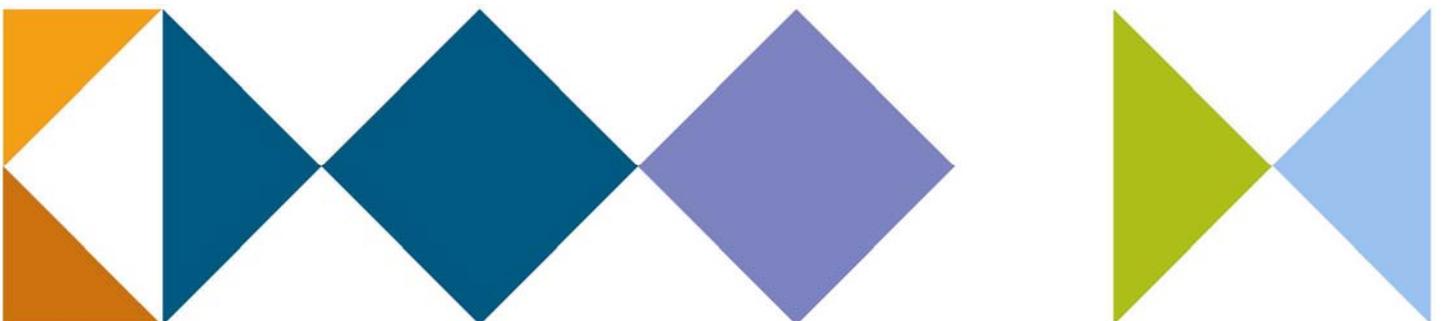




2007:16

# Svensk-ryskt samarbetsprojekt för förvaltningsutveckling





MISSIV

DATUM  
2007-10-30  
ERT DATUM

DIARIENR  
2004/452-5  
ER BETECKNING  
2004-001292

SIDA  
Att: Max Inverin  
Country programme coordinator for  
Belarus Russia  
SE-105 25 Stockholm

**“Promoting performance management and citizen orientation in the Russian public administration within the framework of the public administration reform”**

I den bifogade rapporten *Svensk-ryskt samarbetsprojekt för förvaltningsutveckling* (2007:16) redovisar Statskontoret på Sidas uppdrag bakgrund till det ovannämnda samarbetsprojektet. Rapporten beskriver också målet med och förväntat resultat av det aktuella projektet. Vidare skildras aktiviteter, som genomförts, samt teman, som behandlats. Slutligen återger rapporten de faktiska resultaten samt tankar kring eventuellt framtida samarbete.

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Maria Wikhall samt avdelningsdirektör Kameran Khudur, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Kameran Khudur

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Uppdrag att stödja ryska reformprocesser	13
1.2	Uppdragets uppläggning	13
1.3	Rapportens disposition	14
<b>2</b>	<b>Public Administration Reform – bakgrund till av MEDT initierat samarbete med Statskontoret</b>	<b>17</b>
2.1	Utvecklingen i Ryssland efter Sovjetunionens kollaps	17
2.2	Ökat välbefinnande och bättre levnadsförhållanden för ryska medborgare den nya administrationens verksamhetsmål	19
2.2.1	Budgetreformen	21
2.2.2	Inflationsbekämpning	21
2.2.3	Fördubbling av BNP fram till år 2013	22
2.3	Förvaltningsreformen i huvuddrag	22
2.3.1	Reformen av statsförvaltningen i Ryska federationen	23
2.3.2	Civil Service Reform	24
2.3.3	E-Russia	24
2.4	Internationell erfarenhet viktig del av det ryska reformarbetet	25
2.4.1	Statskontoret får ansvaret för ett nytt Sida-finansierat projekt	25
2.4.2	Andra internationella aktörer bidrar till reformarbetet	26
<b>3</b>	<b>Samarbetets utformning</b>	<b>29</b>
3.1	Projekt mål – att bidra till implementering av PAR	29
3.2	Projektkostnader täcktes huvudsakligen av Sida	29
3.3	Partners	30
3.4	Statskontorets projektorganisation	31
<b>4</b>	<b>Genomförda projektaktiviteter</b>	<b>33</b>
4.1	Principer för och tillämpning av mål och resultatstyrning inom offentlig verksamhet	33
4.1.1	Statskontoret om införande av mål- och resultatstyrning	33
4.1.2	ESV om den finansiella styrningen inom statlig förvaltning	35
4.1.3	Lantmäteriets erfarenhet av mål- och resultatstyrning	36
4.1.4	Uppföljning, utvärdering och revision av statlig verksamhet	37
4.2	Stat/kommunrelation och det lokala självstyret	39
4.2.1	Starkt lokalt självstyre i den enhetliga staten Sverige	40
	Allmänt – Sveriges offentliga sektor i stort	40
	Kommunernas och landstingens uppgifter och ansvar	41
	Ekonomi	42
	Statens reglering av kommuner och landsting	42

4.3	Stockholms stads erfarenhet av lokalt självstyre och intern mål- och resultatstyrning	45
4.3.1	Den politiska organisationen i Stockholms stad	45
4.3.2	Stockholms stads ekonomi	46
4.3.3	Gatu- och fastighetsnämndens verksamhetsstyrning	46
4.3.4	Integrerat lednings- och styrsystem	46
4.4	Stockholms läns landstings erfarenhet av ”regionalt” självstyre och intern mål- och resultatstyrning	48
4.4.1	Allmänt om Stockholms läns landsting	48
4.4.2	Mål- och resultatstyrning av SLL:s verksamheter i praktiken	49
4.5	Regeringskansliets interna verksamhetsstyrning	50
4.5.1	Regeringskansliets organisation	51
4.5.2	Beslutsgång och gemensam beredning inom Regeringskansliet	52
4.5.3	Styrning och uppföljning av Regeringskansliets verksamhet	52
4.6	Nyttillkomna, ursprungligen icke-planerade delprojekt	54
4.6.1	Human resource management inom statlig förvaltning	54
4.6.2	Integritetsskydd, informationsutbyte mellan myndigheterna och offentliga upphandlingar	55
4.6.3	Regional tillväxtpolitik	57
<b>5</b>	<b>Samarbetets resultat och måluppfyllelse</b>	<b>59</b>
5.1	Svårigheter präglade samarbetet med “Department of State Regulation in Economy” (MEDT)	59
5.1.1	Statskontoret föreslår samarbete i projektform	59
5.1.2	Bristande ryskt engagemang försvårade samarbetet i projektform	61
5.1.3	Projektavtalet förlängs trots samarbetssvårigheter	62
5.2	Positivt samarbetsklimat mellan Statskontoret och Murmansk Oblast Government	63
5.2.1	Välfungerande ledning och administration av projektet	63
5.2.2	Inga gemensamma problemidentifierings- och metodutvecklingsinsatser	64
5.2.3	Svensk erfarenhet tillämpas i Murmansk	65
	Samordningsansvaret för offentlig upphandling centraliseras	65
	Åtgärder för bättre verksamhetsplanering och arbetsmiljö	66
5.3	Kortvarigt men välfungerande samarbete med MEDT:s ”Department of Corporate Governance”	67
5.4	Smidigt samarbete med delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien	68
5.4.1	UNDP:s engagemang bidrog till smidigare projektadministration	69
5.4.2	Delprojektet ”Mål- och resultatstyrning inom offentlig verksamhet och lokalt självstyre”	69
5.4.3	Delprojektet ”Offentlighetsprincipen och skydd av personuppgifter”	70
5.4.4	Delprojektet ”Human Resource Management (HRM)”	70
5.5	Inget samarbete med Kaliningrad regionens regering	71
5.6	Murmansk branch of north-west academy of state service söker samarbete med Statskontoret	71

<b>6</b>	<b>Innehåll, former och finansiering av eventuella framtida samarbete</b>	<b>73</b>
6.1	Förslag om former för eventuellt framtida samarbete	73
6.2	Vad bör framtida samarbete med befintliga och potentiella ryska parter innehålla?	74
6.3	Skiftat finansieringsansvar för framtida projekt	75
	<b>Källförteckning</b>	<b>77</b>

## **Bilagor**

1	MEDT:s formella hemställan om projektförlängning	81
2	Genomförda aktiviteter september 2004– december 2007	83
3	Kaliningrad Oblast Government officiella brev till Statskontoret	87
4	The Murmansk branch of North-West academy of state service officiella brev till Statskontoret	89



## Sammanfattning

Den nuvarande ryske presidentadministrationen har definierat *ökat välstånd och bättre levnadsförhållande för ryska medborgare*, som det övergripande målet för sin verksamhet. Detta kräver dels ekonomiska reformer, dels reformer av den ryska offentliga förvaltningen, som bland annat ska främja en hållbar positiv social och ekonomisk utveckling i landet.

I juni 2002 kontaktade dåvarande ryske vice ministern för ekonomisk utveckling och handel Mikhail Dmitriev svenska Utrikesdepartementet angående finansiering av eventuella svenska insatser inom reformering av offentlig förvaltning. Förfrågan, som låg inom ramen för svenska regeringens strategi för utvecklingssamarbete med den ryska federationen 2002–2004, skickades vidare till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) för hantering. Sida diskuterade vidare frågan med det svenska finansdepartementet, som tillsammans med Mikhail Dmitriev utarbetade Terms of Reference för kommande samarbete.

Sida framställde senare en förfråga till Statskontoret att svara för genomförande av utvecklingssamarbetet. Statskontoret svarade positivt och våren 2004 initierades förstudieinsatser. Genomförandet av aktiviteterna ägde rum under perioden september 2004–november 2007.

I sitt uppdrag till Statskontoret formulerade Sida stöd till utveckling av effektiv och medborgarorienterad offentlig förvaltning som övergripande mål. Till de mera ”specifika” målen hörde följande:

*”To draw up a plan for public administration reforms within Ministry of Economic Development and Trade (MEDT) and Murmansk Oblast administration. It includes goals, problem identification, strategy, actions to be undertaken in order to develop the basic means necessary for transition from the current type of management to performance management”*

Initialt samarbetade Statskontoret med MEDT:s ”Department of State Regulation in Economy” samt Murmansk Oblast Government (MOG). Statskontoret föreslog att parterna gemensamt skulle identifiera problem, som hindrade genomförande av PAR och införande av mål- och resultatstyrning. För detta ändamål skulle parterna ägna fas 1 av samarbetet, dvs. perioden september 2004–september 2005.

Analysarbetet, som syftade till probleminentifiering, skulle sedan följas av utveckling och test av metoder för att införa mål- och resultatstyrning. För detta ändamål föreslog Statskontoret att MEDT skulle inkludera ryska mot-svarigheten till Lantmäteriet, som var underställd MEDT.

Under projektets gång utvidgades samarbetet något med nya ryska parter som MEDT:s ”Department of Corporate Governance”, Chechen Republic of Ichkeria (Tjetjenien), The Ingushetia Republic (Ingusjien), The Republic of North Ossetia – Alania (Norra Ossetien).

Samarbetet med de tre sistnämnda parterna skedde via och i samråd med the United Nations Development Programme (UNDP/Russia).

Statskontoret ordnade 27 aktiviteter, med ett brett spektrum av frågor. Regeringens mål- och resultatstyrning och finansiella styrning av sina myndigheter behandlades. Statskontoret och Ekonomistyrningsverket bidrog med expertis inom sina respektive områden. Den allmänna beskrivningen konkretiserades med exempel på hur regeringen styr Lantmäteriets verksamhet.

Vidare kompletterades bilden av regeringens styrning av sina myndigheter med sättet den följer upp olika aspekter av myndigheternas verksamhet. Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen bidrog med kunskaper inom områden utredningar/utvärderingar av regeringens styrning av sina myndigheter, ekonomiadministrativ värdering samt finansiell revision och effektivitetsrevision.

Den ryska förvaltningsreformen kom också att beröra frågan om stärkt regionalt och lokalt självstyre, vilket gjorde att Statskontoret tog med dessa teman i projektplanen. Statskontoret, Stockholms stad och Stockholms läns landsting medverkade i insatser, som behandlade dessa frågor. Den interna finansiella revisionen och verksamhetsrevisionen, som bedrivs av kommuner och landsting behandlades också.

Statskontoret engagerade också Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och Statistiska centralbyrån (SCB) i samarbetet. Verva presenterade sina erfarenheter av skydd av personuppgifter i IT-samhället samt hur offentlig upphandling är organiserad. SCB och Statskontoret beskrev sina respektive erfarenheter av olika aspekter av Human Resource Management.

Rapporten beskriver mer utförligt såväl de ovan-nämnda som andra insatser, genomförda inom ramen för detta samarbete. Frågan är om det omfattande arbetet bidragit till att projekt målet respektive det förväntade resultatet uppnåtts till följd av de insatser, som planerats och genomförts.

Det övergripande projekt målet var, som tidigare nämnts, att bidra till implementeringen av förvaltningsreformen i Ryssland. Samarbetet förväntades resultera i ökad förståelse för och kunskap om införande av mål- och resultatstyrning inom offentlig verksamhet i allmänhet och för reformer samt vidareutveckling av de specifika delarna projektet behandlade i synnerhet.

Samarbetet med MEDT:s "Department of State Regulation in Economy" präglades av svårigheter och bristande engagemang från rysk sida, vilket gör det svårt att avgöra om projektmålen har uppfyllts.

Samarbetet med MOG resulterade i ökad förståelse för och kunskap om mål- och resultatstyrning. Rapporten beskriver också andra direkta resultat till följd av samarbetet.

Samarbetet med övriga parter inspirerade och väckte tankar kring de specifika delprojekten, som samarbetet berörde.

Övriga slutsatser redovisas separat för varje rysk partner Statskontoret samarbetat med.

När det gäller eventuell framtida samarbete med befintliga och potentiella parter så måste ansvaret för finansieringen övergå från det svenska biståndsorganet Sida till den ryska sidan. Anledningen är den svenska regeringens förslag (proposition 2006/07:100) om snabbare utfasning av biståndet till Ryssland "mot bakgrund av Rysslands starka tillväxt och minskade fattigdom".



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdrag att stödja ryska reformprocesser

Sveriges regering beslutar om landstrategier för utvecklingssamarbete med länder, som omfattas av svenskt bistånd ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Landstrategin anger den svenska regeringens syn på samarbetet och slår fast omfattning, inriktning, utformning och förväntade resultat av samarbetet. Den omfattar allt svenskt bistånd till landet ifråga och styr Sveriges handlande för en period om upp till fem år.

Strategin baseras på förslag från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), kompletterat med Utrikesdepartementets egna överväganden samt synpunkter från andra departement, som omfattas av utvecklingssamarbetet. Vid upprättande av landstrategin tas också hänsyn till prioriteringar presenterade i det kontinuerliga samarbetet med svenska motparter och vid överläggningar med samarbetsparter i länder ifråga. Landstrategin kompletteras oftast med ett samarbetsavtal mellan Sverige och landet ifråga.

Utvecklingssamarbetet med Ryssland har sedan början av 1990-talet inriktats på att främja demokratisering, hållbar utveckling samt på sikt minskning av fattigdomen. I regeringens beslut om en särskild landstrategi för utvecklingssamarbetet med Ryssland under perioden 2002–2004 fastslogs bland annat främjande och stöd till fortsatt reformprocess och modernisering av Rysslands offentliga förvaltning. Samarbete mellan Sverige och Ryssland har sedan 1990-talet bedrivits i olika former och det skulle förstärkas ytterligare med ett nytt uppdrag, som var tänkt att bidra till implementering av den nya administrativa reformen (Public Administration Reform, PAR) i Ryssland. Mot denna bakgrund framställde Sida en förfrågan till Statskontoret om att ansvara för uppdraget. Statskontoret svarade positivt.

## 1.2 Uppdragets uppläggning

Statskontorets uppdrag delades in i två faser. Den första fasen, som Sida den 23 april 2004 fattade ett formellt beslut om, ägnades åt förstudieinsatser under perioden maj–september 2004. Syftet med förstudieinsatserna var att kartlägga förutsättningarna för kommande samarbete mellan Statskontoret och de ryska parterna genom identifiering av målet med samarbetet, dess innehåll och omfattning samt former samarbetet skulle tillämpas på.

Den andra fasen av samarbetet ägnades åt implementering av de planerade projektaktiviteterna under perioden september 2004–september 2006. Sidas formella beslut om finansiellt stöd till implementeringsfasen daterat den 10

september 2004 gav parterna klartecken för tillämpningen av de planerade projektaktiviteterna.

Statskontorets samarbete med de ryska parterna riktade sig mot följande federala och regionala organisationer:

- Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation (MEDT)
  - Department of State Regulation in Economy
  - Department of Corporate Governance
- Murmansk Oblast Government (MOG)
- Chechen Republic of Ichkeria (Tjetjenien)
- The Ingushetia Republic (Ingusjien)
- The Republic of North Ossetia – Alania (Norra Ossetien)

Samarbetet med de tre sistnämnda parterna skedde via och i samråd med the United Nations Development Programme (UNDP/Russia). Det aktuella samarbetets innehåll, omfattning och former reglerades i ett ”Memorandum of understanding”, undertecknat av Statskontoret och UNDP.

### **1.3 Rapportens disposition**

I de inledande kapitlen presenterar rapporten sådana aspekter av samarbetet, som är av generell karaktär och som utgör bakgrund till samarbetet mellan parterna.

Kapitel två beskriver utvecklingen i Ryssland och den förvaltningsreform, som utgör bakgrund till Statskontorets projekt.

I kapitel 3 presenteras formerna för samarbetet vad gäller syfte, finansiering, samarbetspartners och Statskontorets projektorganisation.

De olika aktiviteter som bedrivits inom ramen för Statskontorets samarbete med de enskilda ryska parterna, beskrivs i kapitel 4.

Kapitel 5 skildrar samarbetets möjliga effekter och resultat inklusive innehåll, resultat och måluppfyllelse för respektive samarbetspartners.

Slutligen innehåller rapporten också information om extra insatta projektaktiviteter, som inte var med i den ursprungliga arbetsplanen. Detta presenteras i avsnitt 4.6.

Rapporten återger inte någon detaljerad beskrivning av vad de genomförda projektaktiviteterna innehållit och resulterat i. Anledningen är att Statskontoret löpande framställt minnesanteckningar, PM och övriga rapporter relaterade till de enskilda projektaktiviteterna och levererat dem till Sida. Men för att läsaren ska få en någorlunda uppfattning om aktiviteternas innehåll kommer en viss beskrivning att återges.

Den optimala detaljeringsgraden för innehållsbeskrivningen är en fråga, som varje potentiell läsare får besvara själv utifrån sina preferenser, subjektiva förutsättningar etc. Rapportens författare hade (förutom uppdragsgivaren Sida) dock en bred krets av potentiella läsare i åtanke under framställningen av denna rapport. Till de potentiella läsarna hör inte bara personer med god kunskap och kännedom om samarbetets innehåll, experter inom de aktuella områdena samarbetet behandlat, utan också personer med obefintlig kunskap och kännedom om samarbetets syfte, former, aktiviteter samt befintliga och potentiella ryska läsare/kollegor. Rapportens författare har tänkt särskilt på de sistnämnda läsarna, som även kan använda den mer eller mindre detaljerade beskrivningen av aktiviteternas innehåll i det dagliga och mer långsiktiga arbetet med implementeringen av PAR.

För övrigt ombeds läsaren att ha överseende med fakta och detaljer, som presenteras, eftersom de kan ha blivit inaktuella eller reviderats mellan tidpunkten för aktiviteternas genomförande och framställning av denna rapport. För övrigt hänvisas läsaren, som är intresserad av att ta del av de utförligare beskrivningarna, till projektets uppdragsgivare, det vill säga Sida.

En slutrapport förväntas innehålla förslag om eventuellt fortsatt samarbete. De under olika tillfällen explicit uttryckta önskemålen om fortsatt samarbete finner läsaren i kapitel 6. Statskontoret är dock införstått med att Sida inte kommer att bidra med några nya medel för att finansiera fortsatt samarbete med befintliga och potentiella ryska parter i fortsättningen. Anledningen är den svenska regeringens förslag (proposition 2006/07:100) om snabbare utfasning av biståndet till Ryssland ”mot bakgrund av Rysslands starka tillväxt och minskade fattigdom”. Den aktuella propositionen innebär reduktion och omallokering av ”medel från den del av utgiftsområdet 7 Internationellt bistånd som inte klassificeras som bistånd i enlighet med OECD/DAC:s definition till utgiftsområde 5 Internationell samverkan respektive utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård...”.



## **2 Public Administration Reform – bakgrund till av MEDT initierat samarbete med Statskontoret**

Statskontorets samarbete med delar av Rysslands federala och regionala verkställande och lagstiftande organ inleddes på ryskt initiativ. Bakgrunden till detta samarbete utgjordes av den pågående reformeringen av Rysslands statliga, regionala och lokala förvaltningen (Public Administration Reform, PAR). Detta kapitel beskriver intentionerna med PAR i huvuddrag, men läsaren får också en inblick i orsaken till att PAR överhuvudtaget initierats.

### **2.1 Utvecklingen i Ryssland efter Sovjetunionens kollaps**

Sovjetunionen upphörde formellt att existera som nation den 1 januari 1992. Femton nya självständiga före detta sovjetstater bildades och världskartan ändrades därmed. Till de nytillkomna staterna hörde den Ryska Federationen och 1990-talet skulle visa sig vara en av de svåraste perioderna, som Ryssland upplevt.

Den ekonomiska situationen präglades under den aktuella perioden av krympande utveckling av bruttonationalprodukten (BNP) till följd av försämrat investeringsklimat, minskad hushålls- och offentlig konsumtion, ökad import och avtagande export. Företagens konkurrenskraft försämrades stadigt.

Prisutvecklingen mätt i konsumentprisindex (KPI) verkade vara utom kontroll och det rådde närmast hyperinflation under vissa år, vilket också medförde misstro mot den egna valutan rubeln, minskad inlåning i befintligt banksystem, konstant hög efterfråga på utländsk hård valuta, framförallt US Dollars, enormt flöde av kapital till utlandet, stigande priser på importerade varor och tjänster, ännu sämre köpkraft hos den ryska medborgaren...

Statsskulden ökade stadigt inte bara som andel av BNP utan också i absoluta tal. Kulmen i den finansiella krisen nåddes i augusti 1998 när Rysslands regering meddelade att staten saknade kapacitet att amortera och betala ut ränta på sina skulder till såväl inhemska som utländska långgivare. I sitt årliga tal till Rysslands federala råd den 8 juli 2000 poängterade president Vladimir Putin att den statliga skuldbördan utgjorde "... ett hot mot landets utveckling..." och att det inte räckte med att rekonstruera skulden för att minska denna börda.

*"... the burden of state debt represents a threat to the country's development. Accumulated debts force us to spend not less than a third of budget revenues on servicing them and*

*paying them off. The problem is that the debt is not getting any smaller. Reconstruction is such that the debt does not get smaller, it only grows”*

På det politiska planet befann sig Ryssland i gungning. I många av de 89 regioner, som den ryska federationen bestod av, stiftades lagar, som gick stick i stäv med de federala lagarna. Nationalistiska och separatistiska tendenser spreds i många delar av Ryssland.

*”It must be admitted – federal relations in Russia are incomplete and undeveloped. Regional independence is often interpreted as a sanction for disintegration of the state”*

Att maktbalansen mellan de federala verkställande och lagstiftande organ sattes på prov vid flera tillfällen bidrog inte till stabilisering utan snarare till att Rysslands fortsatta existens som en nation sattes på prov. Kraftmätning mellan folkvalda guvernörer, som styrde regionerna, och borgmästare, som ledde städerna, förvärrade situationen ytterligare. Det regionala respektive lokala självstyret i Ryssland präglades av ineffektivitet och fanns inte till för att lösa de ryska medborgarnas vardagliga problem och frågor.

*”I would also like to mention another problem – the war of mayors and heads of municipal formations with regional leaders, which we can see everywhere. Only in rare cases can this war be seen as an assertion of the interests of local self-administration as an institution of power. Local self-administration still begin too often with mayors and ends with them. And thus, personal ambitions and attempts to gain more power should not be confused with protecting people’s real interests”*

President Putin tog också upp frågan om den sociala utvecklingen i landet i både det aktuella och senare tal till Rysslands federala råd. Gapet mellan få mycket rika ryska medborgare och den överväldigande majoriteten av ryssar, som levde i fattigdom och extrem fattigdom, ökade. Medelklassen saknades nästan helt.

Utbildningsväsendet liksom sjukvårdssystemet befann sig i ett läge, där den enskilda ryska medborgarens storlek på plånboken var avgörande för vilken kvalitet tjänsten skulle tillhandahållas.

*”Formally, free education and health is actually paid for, and often inaccessible for the poor...”*

Dessa och andra minst lika viktiga faktorer ledde till försämring av den demografiska utvecklingen i landet. I samma tal varnade president Putin för konsekvenserna av den negativa demografiska utvecklingen.

*”We, the citizens of Russia, are becoming fewer and fewer with each passing year. For several years now, the population has dropped by an average of 750,000 people every year. And if we are to believe the predictions, and these predictions are based on real work, the real work of people who understand this and have devoted their entire lives to this, in 15 years, the number of Russian citizens may drop by 22 million.*

*I would ask you to think this figure over: it is one seventh of the country's population. If the current tendency continues, the survival of the nation will be threatened. We really do face the threat of becoming an enfeebled nation. Today the demographic situation is one of the most alarming that the country faces."*

Lagstiftningen fungerade inte och i många fall saknades den helt eller så var den föråldrad och inte anpassad till de nya förhållandena i landet. Tjänstemännen på alla nivåer tolkade lagen som det behagade dem och agerade därmed godtyckligt, vilket försvårade entreprenörskap och skapade en gynnsam miljö för korruption.

*"The ability of officials to act as they see fit, and arbitrarily interpret legislative norms in both the centre and the regions oppresses entrepreneurs and creates an environment for corruption"*

Korruptionen och kriminaliteten fick oanade proportioner i landet. Detta i kombination med en gigantisk och ineffektiv offentlig förvaltning, som krävde enorma resurser i drift, utgjorde ett allvarligt hinder för den ekonomiska utvecklingen i Ryssland.

*"The main obstacles to economic growth are high taxes, corruption among officials and extensive crime. Solving these problems depends on the state. However, an expensive and wasteful state cannot lower taxes. A state prone to corruption, with unclear limits of jurisdiction, will not save entrepreneurs from corrupt officials and the influence of crime. An ineffective state is the main reason for the long and deep economic crisis – I am absolutely sure of this – and we know well the manifestations of this crisis"*

I sitt årliga tal till Rysslands Federala Råd den 8 juli 2000 pekade president Putin på ytterligare problem, som det ryska samhället präglades av under 1990-talet. Men detta liksom senare årliga tal till Rysslands Federal Råd innehöll också övergripande mål samt riktlinjer för hur dessa problem skulle tacklas. Mer om det nedan.

## **2.2 Ökat välstånd och bättre levnadsförhållanden för ryska medborgare den nya administrationens verksamhetsmål**

Skildringen av den sociala och ekonomiska utvecklingen i den ryska federationen under 1990-talet gjordes av president Putin i initialskedet av hans första mandatperiod. Den nya administrationen fick ta över många svåra problem, som president Jeltsins administration lämnat efter sig. En del av dessa krävde vidtagande av omedelbara åtgärder, medan andra krävde ett mer strategiskt och systematiskt tillvägagångssätt. Mot denna bakgrund fastslog den nya administrationen följande övergripande mål, som bärande idé bakom kommande reform- och utvecklingsarbeten, nämligen *ökat välstånd och bättre levnadsförhållanden för ryska medborgare*.

*"We have become accustomed to regard Russia as a system of bodies of power, or as an economic organism. But Russia is above all the people who consider this country to be their home. Their prosperity and good standard of living is the government's main task."*

Den nya administrationens ambition var att alla samhällsstrukturer och alla politikområden skulle bidra till uppfyllelse av det övergripande målet.

För den ekonomiska politiken fastställdes exempelvis en skattereform, som innebar enhetlig skattesats på privata personers förvärvsinkomster och förenklad företagsskatt, som innebar minskad börda och minskat byråkratiskt krångel för företagen.

*"... the tax system is conducive to mass tax avoidance, moving the economy into the shadows, reducing investment activity, and ultimately causing a drop in the competitiveness of Russian business"*

Förbättrat företagsklimat stipulerades som en viktig del av den strategiska planen. Detta skulle uppnås genom åtgärder som:

- Stärkt skydd för äganderätt
  - *"... protection of property rights needs to be ensured..."*
- Främjande av konkurrens på lika villkor för företagen
  - *"Equality of conditions of competition. Today the state puts some enterprises in a profitable position – tariffs on energy resources are lower for them, they are allowed not to pay debts, and they enjoy numerous privileges. But other enterprises, working in formally equal conditions, are discriminated against, and essentially pay for the privileges of the former. Therefore, all unjustified privileges and preferences should be cancelled..."*
- Minskad administrativ börda för entreprenörer
  - *"...freeing entrepreneurs from administrative pressure. The State should gradually stop the practice of excessive interference in business"*

Den sociala politiken behövde en översyn med ändrad inriktning, som målsättning. Fokus skulle, enligt de nya riktlinjerna, ligga på minskad statlig "paternalism". Staten skulle istället fokusera på att skapa förutsättningar för medborgarna att i större utsträckning åstadkomma och ta ansvar för den egna välfärden.

*"...a realistic social policy. A policy of general state paternalism is economically impossible and politically inadvisable today. Rejecting this is dictated by the need for the most effective use of financial resources, and to create stimuli for development, to liberate human potential, and make people responsible for themselves and for the welfare of their families. Social policy is not just aid for the needy, but also investment in the future of people, in their health, and in their professional, cultural, and personal development."*

Till övriga viktiga fiskala och makroekonomiska mål, som den nya administrationen fastställt, hör:

- budgetreform,
- inflationsbekämpning,
- fördubbling av BNP fram till år 2013.

Bakgrunden till och syftet med de nämnda reformerna redovisas översiktligt nedan.

### **2.2.1 Budgetreformen**

Vägledande för *budgetreformen* skulle, enligt den nya administrationen, vara statens kapacitet att fullfölja sina åtagande gentemot medborgarna. Det osäkra makro- och mikroekonomiska läget i Ryssland under 1990-talet utgjorde ett hinder för det.

Den nya administrationen fastställde därför flera delmål för budgetreformen, bland andra följande:

- Att förtydliga kopplingen mellan resursanvändning och verksamhetsmål för statliga myndigheter.
- Utveckling av hela budgetprocessen, dvs. förbättring av kvaliteten i beredningen av statbudgeten, inklusive förenkling och reducering av antal utgiftsposter vid framställning av budget för den egna verksamheten.
- Övergång till framställning av årlig budget, innehållande förslag för de tre näst kommande åren.
- Att åstadkomma en balanserad och på sikt överskottsgenererande statlig budget.
- Att skapa en så kallad reservfond, vars huvudsakliga källa skulle utgöras av accisavgifter på export av framförallt råolja och naturgas. De ackumulerade medlen skulle dämpa effekterna av kommande ekonomiska recessioner samt finansiera omfattande strategiska projekt i landet.
- Att få till stånd en tydligare fördelning av resurserna och skatteintäkterna mellan de federala, regionala och lokala nivåerna.

### **2.2.2 Inflationsbekämpning**

Den allmänna prisutvecklingen i Ryssland under 1990 talet var, som redan beskrivits, närmast utom kontroll, vilket ytterligare försämrade hushållens redan krympta köpkraft. De offentliga och privata sektorernas investeringar

i materiella (t.ex. anläggningar, maskiner m.m.) och immateriella (exempelvis datorprogramvara, mineralprospektering) tillgångar, som är viktiga faktorer bakom utvecklingen av bruttonationalprodukten BNP, drabbades också negativt av den galopperande inflationen. Den nya administrationen fastställde därför som målsättning att vidta åtgärder för att på sikt radikalt dämpa den årliga inflationstakten till högst 10 procent mätt i konsumentprisutveckling.

### **2.2.3 Fördubbling av BNP fram till år 2013**

Ökat välbefinnande och förbättrade levnadsförhållanden för de ryska medborgarna förutsätter bland annat en brytning av trenden med negativ ekonomisk tillväxt. Den nya administrationen fastställde därför en fördubbling av BNP fram till år 2013, som ett av de viktigaste makroekonomiska målen.

Uppfyllelse av det övergripande målet fordrar en ny ekonomisk politik, som främjar kraftig och hållbar ekonomisk tillväxt till följd av ökad hushållskonsumtion, avsevärt förbättrat företagsklimat med ökade investeringar och förbättrad produktivitet som följd, stärkt export av varor och tjänster samt effektivare offentlig konsumtion.

Genomförande av den nya ekonomiska politiken ställer som följd stora krav på Rysslands offentliga förvaltning, som präglades av ineffektivitet och avsaknad av perspektivet att finnas till för medborgarna och företagen. Den nya administrationen initierade därför en så kallad ny förvaltningsreform (Public Administration Reform, PAR) vars syfte i huvuddrag beskrivs nedan.

## **2.3 Förvaltningsreformen i huvuddrag**

President Putin och Rysslands federala (centrala) regering har, som redan nämnts, initierat ett antal reformer i syfte att effektivisera den offentliga förvaltningens verksamhet. Den så kallade Public Administration Reform (PAR) är en central reform, som består av en rad sammanhängande delar inklusive Civil Service Reform och E-Russia. Nedan återges en översiktlig skildring av innehållet, men den läsare som är intresserad av mer detaljerad beskrivning av reformerna inklusive utvecklingen av reformgenomförande hänvisas till <http://ar.gov.ru> som är PAR:s officiella hemsida. En annan informationskälla finner läsaren i avsnitt 2.4.

### 2.3.1 Reformen av statsförvaltningen i Ryska federationen

Rysslands Ministerium för ekonomisk utveckling och handel (MEDT) har på uppdrag av regeringens kommission för genomförandet av förvaltningsreformen utarbetat ett koncept samt en handlingsplan för reformering av statsförvaltningen. Dokumenten, som kräver ett godkännande av regeringen innan dess innehåll sjösätts, anger också målen med reformarbetet och uppgifterna som PAR avser lösa.

Till de övergripande målen hör strävan att höja kvalitet och tillgänglighet på av staten tillhandahållna tjänster. Begränsning av statens inblandning i näringsidkares verksamhet, bland annat genom avskaffande av överflödigt statlig reglering, samt effektivisering av de statliga myndigheternas verksamhet är andra viktiga mål för PAR.

I syfte att nå dessa mål avser den offentliga förvaltningen lösa följande uppgifter:

- Principer och rutiner för mål- och resultatstyrning av offentliga myndigheters verksamheter ska införas.
- Standarder/kvalitetsindikatorer införs för
  - tjänster tillhandahållna av offentliga förvaltningen,
  - administrativa regler/instruktioner vid myndigheterna.
- Mekanismer, som motverkar korruption inom myndigheternas verksamhetsområden, utvecklas och införs.
- Samverkan mellan statliga myndigheter och det civila samhället stärks.
- Transparensen i de statliga myndigheternas verksamhet höjs.
- IT-system vid de offentliga myndigheterna utvecklas och moderniseras.
- Tillräckliga administrativa, informationsmässiga, finansiella och personella resurser för att säkerställa reformen av förvaltningen samt förbättra systemen för spridning av positiva erfarenheter inom statlig förvaltning byggs upp.

De förväntade resultaten av reformarbetet under 2006–2008 är:

- Ökad andel medborgare som är nöjda med kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av offentliga förvaltningen.
- Minskade kostnader för företagen genom att ta bort olika byråkratiska hinder.
- Förbättring av Rysslands ställning i viktigare internationella bedömningssystem, som avser effektiviteten inom offentlig förvaltning.

### 2.3.2 Civil Service Reform

Ett koncept, som bland annat anger bakgrund till och mål för den så kallade Civil Service Reform, har godkänts av President Putin. Konceptet anger prioriteringarna för personalpolitiken i Rysslands offentliga förvaltning.

Civil Service Reform ska, enligt konceptet, verka för effektiva processer vid exempelvis rekrytering av personal till den offentliga förvaltningen. Reformen förväntas också bidra till en radikalt förbättrad status för statlig anställning och därmed ge den en mer attraktiv ställning på arbetsmarknaden.

Utveckling av en ny lönesättningsmodell (där prestation ska utgöra huvudkriteriet för de anställdas löner), framtagning och vidareutveckling av kompetensutvecklingsprogram och insatser m.m. utgör andra viktiga uppgifter, som den aktuella reformen förväntas verka för.

### 2.3.3 E-Russia

Programmet "Elektroniska Ryssland" (E-Russia) godkändes av den ryska regeringen i januari 2002 och är beräknat att löpa i nio år. Bakgrunden till framtagning av E-Russia utgjorde det faktum att graden av IT-användningen i Ryssland var mycket låg, vilket, enligt den ryska regeringen, utgjorde "... ett hot mot statens ekonomiska säkerhet" (<http://ar.gov.ru>).

E-Russia består av tre delar:

- den elektroniska staten,
- den elektroniska ekonomin,
- det elektroniska samhället.

Det övergripande målet med E-Russia är att minska det gap, som höll på att uppstå mellan Ryssland och de utvecklade länderna inom just IT-området i syfte att integrera landet i världsekonomin. En viktig uppgift med programmet är att skapa förutsättningar för utvecklingen av det civila samhället.

E-Russia förutsätter en översyn och sedan en förändring av det regelverk, som styr IT-området. Ett effektivt skydd för upphovsmannarättigheter, antagande av nya lagar om elektronisk handel, elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen och skydd av personuppgifter är prioriterade områden.

Stor vikt i programmet fästs vid introduktionen av IT-lösningar inom den offentliga förvaltningen. Avsikten är att betydligt öka omfattningen av den information, som alla nivåer av Rysslands offentliga förvaltning är skyldiga

att tillhandahålla medborgarna. Även fri tillgång till informationsbanker och officiella statistiska databaser planeras.

Anslutning av Rysslands samtliga högskolor, yrkesskolor och minst 60 procent av alla grundskolor till Internet är också en uppgift, som ingår i programmet "E-Russia". Målet är att fram till år 2010 uppnå en teknisk utrustning på utbildningsanstalterna motsvarande en dator per fyra elever.

Inom ramen för "E-Russia" planeras utveckling av en portal i vilken pågående och kommande offentliga upphandlingar, som de ryska regionerna avser att genomföra, ska publiceras.

Digitalisering av befintliga administrativa register är ett annat viktigt syfte med det aktuella programmet.

## **2.4 Internationell erfarenhet viktig del av det ryska reformarbetet**

### **2.4.1 Statskontoret får ansvaret för ett nytt Sida-finansierat projekt**

Att studera den existerande internationella erfarenheten gällande planering och implementering av liknande reformer har för den ryska sidan varit ett viktigt komplement till de pågående reformarbetena. Som ett led i detta arbete kontaktade i juni 2002 dåvarande vice ministern för MEDT Mikhail Dmitriev Utrikesdepartementet via Sveriges Ambassad i Moskva angående finansiering av eventuella svenska insatser inom framförallt PAR. Den officiella förfrågan vidarebefordrades till Sida för hantering.

Det svenska Finansdepartementet, som vid den tidpunkten redan var aktivt i sina kontakter med den ryska sidan, initierade diskussionen om vad exakt Dmitriev hade varit intresserad av. Detta resulterade i organisering av studiebesök till Sverige i november 2003 och studiebesöksprogrammet omfattade följande aspekter:

- regeringens finansiella styrning av myndigheterna (Ekonomistyrningsverket),
- regeringens resultatstyrning av myndigheterna (Regeringens styrning av Riksförsäkringsverket användes som exempel),
- avreglering av statliga monopolistiska verk,
- staten i arbetsgivarrollen (Arbetsgivarverket),
- regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna (Statskontoret),

- E-government och kundorientering av statlig verksamhet (Statskontoret).

Studiebesöket resulterade i att Finansdepartementet i samråd med den ryska partnern utarbetade Terms of Reference.

Sidas interna diskussion berörde bl.a. tilldelning av projektledaransvaret till lämplig svensk part. En potentiell projektledare var svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP), som svenska Finansdepartementet hade ansvaret för. SRSP:s verksamhet, som också involverade Ministry of Finance of the Russian Federation, berörde till viss del styrningsfrågor. Betoningen låg dock på förbättring av kvaliteten i beredningen av den ryska statsbudgeten, det vill säga budgetprocessen.

Det nya projektet skulle dock beröra även andra delar av regeringens resultatstyrning av myndigheterna. Dessutom hade en ny rysk motpart (MEDT) initierat projektet. Mot denna bakgrund framställde Sida till Statskontoret en förfrågan om att ansvara för uppdraget. Statskontoret svarade positivt och mot denna bakgrund initierades förberedelser av förstudiefasen av det kommande samarbetet.

En svensk delegation bestående av experter från Statskontoret och Finansdepartementet besökte MEDT i juni 2004 för att specificera samarbetet mellan Statskontoret och MEDT. Besöket förväntades resultera i framtagning av projektförslag inklusive en aktivitetsplan för det kommande samarbetet.

Vid förhandlingsbordet närvarade även en delegation, som representerade Murmansk Oblast Government (MOG). Delegationen leddes av förste vice Guvernören Alexander Selin, som vid det tillfället officiellt begärde inkludering av MOG i det kommande samarbetet mellan Statskontoret och MEDT. Den svenska delegationen svarade positivt, eftersom alla parter insåg vikten av ett aktivt regionalt deltagande i reformarbetet om målen med förvaltningsreformen (PAR) skulle uppnås.

#### **2.4.2 Andra internationella aktörer bidrar till reformarbetet**

Ett flertal länder och internationella organisationer (World Bank/WB, Europeiska Unionen, United Nations Development Program/UNDP, kanadensiska biståndsorganet CIDA, brittiska Department For International Development/DFID, svenska biståndsorganet Sida m.fl.) bidrar med expertis av olika slag till de pågående reformerna. De program och/eller projekt, som finansieras av de nämnda givarna bedrivs på såväl bilateral som multilateral basis och frågan om samordning av de internationella insatserna blev därför aktuell. Detta för att uppnå optimal användning av tillgänglig admi-

nistrationskapacitet på den ryska sidan. För detta ändamål skapades Donor Secretariat for Civil Service and Administrative Reform in Russia, vars aktiviteter finansieras av DFID Trust Fund i samarbete med WB.

Sekretariatet, som är lokaliserat i WB:s Moskvakontor, har ansvaret för övergripande samordning av de internationella insatserna. Syftet är att säkerställa effektivt samarbete mellan biståndsgivarnas program/projekt och den ryska regeringens ansträngningar gällande implementering av reformerna. En utförligare beskrivning av sekretariatets funktioner och processer inklusive viktiga informationskällor finner läsaren på <http://ns.worldbank.org.ru/site/>

Den fortsatta beskrivningen i denna rapport kommer att fokusera på det Sida-finansierade projekt, som Statskontoret bedrev under perioden april 2004–december 2007.



## **3 Samarbetets utformning**

### **3.1 Projekt mål – att bidra till implementering av PAR**

Det övergripande målet för samarbetet har varit att bidra till implementeringen av den ryska förvaltningsreformen. Detta genom förmedling av svensk erfarenhet gällande reformer av liknande art. Tillämpning av mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet samt val av modeller för organisering av specifika delar av offentlig verksamhet ingår som en del i denna erfarenhet.

Det förväntade resultatet av samarbetsprojektet var ökad förståelse för och kunskap om hos de ryska medverkande för

- reformer och införande av mål- och resultatstyrning inom offentlig verksamhet i allmänhet,
- reformering och/eller vidareutveckling av de delar projektet speciellt behandlade.

### **3.2 Projektkostnader täcktes huvudsakligen av Sida**

Samarbetsprojektets officiella benämning enligt förslaget, som ligger till grund för Sidas beslut om finansiering, var:

*”Promoting performance management and citizen orientation in the Russian public administration within the framework of the public administration reform (PAR)”.*

Svenska biståndsorganet Sida bidrog initialt med ett maximalt belopp motsvarande 6,3 miljoner kronor för hela projektperioden. Till följd av den svenska regeringens beslut om snabbare utfasning av biståndet till Ryssland (se avsnitt 1.3) fattade Sida den 24 april 2007 ett beslut om reducering av de allokerade medlen med 500 000 kronor. Detta drabbade inte planeringen och genomförandet av projektaktiviteterna på ett märkbart sätt, utom när det gäller tidpunkterna för genomförandet. Projektparterna fick, i den mån det gick, tidigarelägga implementeringen av vissa projektaktiviteter. Sidas beslut medförde också en tidigare nedläggning av projektet inom Statskontoret. Detta för att hålla projektkostnaderna inom ramen för den tillgängliga projektbudgeten.

Den ryska partens finansiella åtaganden inkluderade täckning av egna kostnader i samband med studiebesök till Sverige. Det omfattade bland annat kostnader för flygbiljetter och traktamenten till de egna experterna samt viseringsavgifter och reseförsäkringar.

Ett samarbetsavtal mellan Statskontoret, MEDT och MOG, som initialt gällde till och med den 30 september 2006, förlängdes hösten 2006 till och med december 2007. MEDT:s formella hemställan daterad 24 mars 2006 (bilaga 1) och MOG:s formella begäran, som anges i MOG:s rapport om studiebesöket 23–24 februari 2006 samt övriga argument för fördelen med tillgång till gällande avtal (mer om detta i avsnitt 5.1.3) låg till grunden för Sidas samtycke till att förlänga avtalet mellan parterna. Förlängningen medförde också Sidas fortsatta finansiella stöd till samarbetet. Avtalet reglerade också parternas finansiella och övriga åtaganden.

Samarbetet med delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien samt parternas finansiella och övriga förpliktelser reglerades i ett separat ”Memorandum of understanding” undertecknat av Statskontoret och UNDP. Den ovan nämnda lösningen för samfinansiering tillämpades även här.

### **3.3 Partners**

Den svenska parten utgjordes av Statskontoret, som var huvudansvarigt för:

- planering och genomförande av projektaktiviteter i samråd med den ryska motparten,
- användning av projektmedel i enlighet med överenskommelse mellan Sida och Statskontoret,
- löpande avrapportering till Sida och Statskontorets referensgrupp om projektutvecklingen,
- framställning av kvartalsvis ekonomisk redovisning inklusive ”Progress report”, som i korthet beskriver aktiviteter, som föranlett projektkostnader under perioden ifråga.

De ryska parterna representerade:

- Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation (MEDT)
  - Department of State Regulation in Economy
  - Department of Corporate Governance
- Murmansk Oblast Government (MOG)
- Chechen Republic of Ichkeria (Tjetjenien)

- The Ingushetia Republic (Ingusjien)
- The Republic of North Ossetia – Alania (Norra Ossetien)

Samarbetet med de tre sistnämnda parterna skedde via och i samråd med the United Nations Development Programme (UNDP/Russia).

### **3.4 Statskontorets projektorganisation**

Projektledare för Statskontorets del var Kameran Khudur. Till sitt förfogande hade projektledaren en referensgrupp med rådgivande roll. Referensgruppen, som kallades till möte av projektledaren mer eller mindre regelbundet, bestod av:

- Leif Lundberg (Statskontoret)
- Lennart Gustafsson (Finansdepartementet)
- Magnus Svantesson (Statskontoret)
- Margareta Hart (Statskontoret, avgick hösten 2006)
- Maria Wikhall (Statskontoret, ny medlem från våren 2006)
- Richard Murray (Statskontoret)
- Rolf Eidem (Finansdepartementet)
- Thomas Pålsson (ordförande, Statskontoret, avgick våren 2006)

Under projektets gång modifierades referensgruppens sammansättning något till följd av pensionsavgångar, referensgruppens ordförandens övergång till Finansdepartementet, samt intern omorganisation inom Statskontoret.



## **4 Genomförda projektaktiviteter**

Den ryska sidans behov av att studera svensk erfarenhet gällande utveckling och genomförande av administrativa reformer var styrande för planering och implementering av projektets olika insatser. Behovet var (är och kommer att vara de närmaste åren) omfattande och varierande. Detta medförde involvering av bred svensk expertis, som täckte såväl generella och principiella som specifika aspekter av verksamhetsstyrning inom offentlig sektor. De myndigheter, som deltagit vid projektinsatserna, framgår av redogörelsen i avsnitt 4.1.

Totalt ordnade och genomförde Statskontoret 27 aktiviteter, varav 17 i Ryssland och 10 i Sverige. Bilaga 2 (Tabell 1. Genomförda aktiviteter september 2004–december 2007) anger vilka aktiviteter, som genomförts samt vilka svenska myndigheter, som deltagit i dem.

### **4.1 Principer för och tillämpning av mål och resultatstyrning inom offentlig verksamhet**

Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Lantmäteriet bidrog med expertis kring den här frågan under ett flertal seminarier. Frågorna som behandlats under de aktuella seminarierna återges nedan på en övergripande nivå.

#### **4.1.1 Statskontoret om införande av mål- och resultatstyrning**

Statskontorets insatser omfattade en allmän överblick över den svenska offentliga administrationens organisation och ansvarsfördelningen mellan statlig, regional och lokal förvaltning. Insatserna rymde också en översiktlig historisk genomgång om den svenska statsförvaltningens struktur, vars bestående grund lades år 1643.

Statskontoret bidrog vidare med en detaljerad redogörelse kring skillnaden mellan detalj- respektive mål- och resultatstyrning av en verksamhet i allmänhet och en myndighetsaktivitet i synnerhet. Detta exemplifierades med hjälp av de mål, som angavs för svenska statliga myndigheter, som före införandet av den nya styrningsmodellen, var allmänt hållna och var närmast utformade som breda uppdrag eller samhällsuppgifter.

Införande av mål- och resultatstyrning av myndighetsverksamhet medförde både omformulering och gradvis specificering av verksamhetsmålen. Varje myndighet skulle agera inom ramen för ett visst politikområde för vilket formulerades övergripande inriktningsmål. Preciseringar i form av kvanti-

teter och tidpunkter görs inte på den nivån. På nivån under, dvs. verksamhetsområdes- och i ännu högre grad på nästa nivå, nämligen verksamhetsgrensnivå, formulerar den svenska regeringen mer specificerade mål, som ibland anger kvantiteter och tidpunkt för när dessa ska uppnås. I samband med dessa förändringar utvecklades också andra regleringar – till exempel detaljregler om hur ekonomiska medel får användas, centralt reglerade löner, regler för lokalisering och lokalanvändning m.m.

Statskontoret redogjorde också för skillnaden i styrningen av den totala kostnaden för statliga myndigheter vid de två olika styrningsformerna. Detaljstyrningen förutsätter en uppdelning av anslagen i en mängd anslagsposter för olika kostnadsslag, som bland annat medför ett begränsat handlingsutrymme för myndigheterna. Mål- och resultatstyrningen av myndighetsverksamhet fokuserar däremot på styrningen av den totala verksamhetskostnaden utan att för den delen dela upp det totala anslaget i anslagsposter. Detta ger myndigheterna ett större handlingsutrymme speciellt vid behov av omfördelning av resurser till följd av exempelvis organisationsförändringar, nyrekryteringar, val av lokal etc.

När det gäller styrningen av svenska myndigheters verksamhet, handläggningsrutiner och processer upplyste Statskontoret om att det inte rådde någon principiell skillnad vid en detaljstyrning respektive mål- och resultatstyrning. Möjligen är reglering av arbetsprocesser något mindre, vilket innebär att mål- och resultatstyrning inte utesluter reglering av arbetsprocesser. Myndigheternas interna organisation regleras inte heller vid tillämpning av styrform, som fokuserar på prestation, resultat och effekter av verksamhet.

Statskontoret redogjorde för olika former av verksamhetskontroll, uppföljning och utvärdering vid tillämpning av mål- och resultatstyrning. Detta förutsätter att regeringen till sitt förfogande har en väl fungerande uppföljningsprocess, som ständigt behöver ses över och utvecklas och anpassas till nya förhållanden.

Slutligen skildrade Statskontoret den normativa aspekten av mål- och resultatstyrningen, som den svenska regeringen tillämpar i relation till sina myndigheter. Redskap för styrning av myndigheternas verksamheter och handläggning, som diskuterades, var bland annat:

- Lagstiftning på olika sakområden
- Myndighetsförordningen, som är regeringens generella styrredskap gentemot sina myndigheter och som bland annat
  - anger vem vid myndigheten som ansvarar för myndighetens verksamhet inför regeringen,
  - fastslår ansvarets innebörd,

- fastställer sättet på vilket beslutanderätten inom myndigheten får delegeras,
- ålägger myndighetsledning att ta fram en arbetsordning, som reglerar myndighetens interna ansvarsfördelning.
- Särskild förordning med instruktion för varje enskild myndighet, som anger
  - myndighetsuppgifter i stort,
  - rätten till eller förbud mot avgiftsfinansiering av verksamhet,
  - tillämpningen av nämnda verksförordningens olika delar,
  - myndighetsledning och organisation samt
  - tillämpning av personalföreträdaresförordningen.
- Årligt regleringsbrev, som är ett av de viktigaste instrumenten för regeringen att styra myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om.

#### **4.1.2 ESV om den finansiella styrningen inom statlig förvaltning**

Den statliga myndigheten Ekonomistyrningsverket (ESV), som arbetar på regeringens uppdrag med bland annat utvecklingen av den ekonomiska styrningen av statliga myndigheter, bidrog med kompetens i den aktuella frågan. Anledningen till att Statskontoret engagerade ESV i projektet var att belysa att mål- och resultatstyrningen av myndigheters verksamhet utgjorde ett system vars efterlevnad förutsatte existensen av en väl fungerande ekonomisk styrning från regeringens sida.

Föredragen behandlade syftet med den ekonomiska styrningen och de former som den sker på. Att skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användningen av statens resurser är ändamålet för den ekonomiska styrningen.

När det gäller sättet på vilket den ekonomiska styrningen appliceras, beskrev ESV följande två former:

- Mål- och resultatstyrning, som bygger på att mål anges och att resultatet följs upp och/eller utvärderas.
- Finansiell styrning, som sker med hjälp av
  - ekonomiska ramar för verksamheten,
  - olika restriktioner och villkor knutna till dessa.

De bestämmelser, som reglerar den ekonomiska styrningen, berördes under föredragen om den aktuella frågan. Regeringsformen, som bland annat fast-

ställer de grundläggande principerna för hur finansmakten ska utövas i Sverige och budgetlagen, som preciserar regeringens befogenheter och skyldigheter inom finansmaktens område, behandlades.

Det finns två andra nivåer i den normhierarki, som reglerar den ekonomiska styrningen och det är ekonomiadministrativa förordningar samt ESV:s egna föreskrifter och allmänna råd till nämnda förordningarna.

Förordningarna, som utfärdas av regeringen och som är styrande för myndigheterna, kompletterar och preciserar budgetlagens bestämmelser om finansiering, bokföring, finansiell redovisning och rapportering. ESV:s föreskrifter och allmänna råd, som är bindande för myndigheterna, är en vidareutveckling och förvaltning av det ekonomiadministrativa regelverket.

Under de projektaktiviteter, som ESV medverkat i, behandlades även budgetprocessen, i vilken den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten sker. De viktigaste formerna för finansiering av myndigheternas verksamhet samt två modeller för myndigheternas kapitalförsörjning berördes och diskuterades också.

De under avsnitten 4.1.1 och 4.1.2 nämnda principiella delarna av mål- och resultatstyrningen av myndigheternas verksamhet illustrerades med konkreta erfarenheter från den statliga myndigheten Lantmäteriet, som i korthet återges nedan.

### **4.1.3 Lantmäteriets erfarenhet av mål- och resultatstyrning**

Lantmäteriet engagerades i projektet eftersom myndigheten sedan början av 1990-talet haft samarbete med sin motsvarighet inom den ryska offentliga förvaltningen. Till skillnad från Statskontorets projekt fokuserade Lantmäteriets samarbete på främjande av den tekniska utvecklingen kring fastighetsindelning i Ryssland, uppbyggnad samt upprätthållande av fastighetsregister, främjande av samordning av grundläggande landskaps- och fastighetsinformation mm.

I Statskontorets uppdrag till Lantmäteriet ingick planering och genomförande av föredrag som behandlade följande frågor:

- Introduktion av Lantmäteriets organisation inklusive antal anställda samt den totala omsättningen fördelad på anslags- respektive avgiftsfinansiering av verksamheten.
- Lantmäteriets uppgift i enlighet med regeringens förordning med instruktion för myndigheten ifråga.

- Beskrivning av målen fastställda för olika politik- och verksamhetsområden samt verksamhetsgrenar, som Lantmäteriet verkar i enligt regeringens årliga regleringsbrev.
- Regeringens krav på åiterrapportering av måluppfyllelse och sätten på vilka det sker m.m.
- Upprätthållande och utveckling av interna informationssystem, som bland annat möjliggör framtagning av underlag för uppföljning och åiterrapportering, både internt inom myndigheten och externt till regeringen.
- Framtagning, tillämpning och uppföljning av personal-, jämställdhets- och lönepolicy inom Lantmäteriet i samverkan mellan ledningen för myndigheten och företrädarna för personalen.

Tillämpningen av mål- och resultatstyrningen utgjorde dock tyngdpunkten i Lantmäteriets föredrag, som fokuserade på dels regeringens styrning av Lantmäteriets verksamhet, dels sättet på vilket Lantmäteriet omsatte de politiskt uppsatta målen i interna verksamhetsmål och åtgärder. Hur myndigheten följer upp genomförande av nämnda åtgärder för att nå verksamhetsmålen och därmed bidra till uppfyllelse av de politiskt fastställda målen presenterades också i detalj.

#### **4.1.4 Uppföljning, utvärdering och revision av statlig verksamhet**

En central del i mål- och resultatstyrning av statliga myndigheters verksamhet är att myndigheterna själva disponerar de tilldelade resurserna och kan fatta beslut om hur dessa ska fördelas mellan olika kostnadslag. Detta ställer dock höga krav på att myndigheterna har kapacitet att budgetera, planera, administrera, kontrollera och redovisa de resurser, som ställs till deras förfogande. Mot denna bakgrund ordnade Statskontoret några seminarier, som behandlade Riksdagens och regeringens uppföljning, utvärdering och revision av statliga myndigheters verksamhet. För detta ändamål involverades experter från Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Frågorna som presenterats och diskuterats beskrivs nedan i huvuddrag.

Statens kontroll- och uppföljningssystem samt de ansvariga aktörerna presenterades. Statskontoret och ESV arbetar exempelvis på regeringens uppdrag med bland annat uppföljning och utvärdering av statlig och statligt finansierad verksamhet. Uppföljningar och utvärderingar utförs också av andra expertmyndigheter, av konsulter och forskare på regeringens och ibland riksdagens beställning. Oavsett utförare redovisas och kommenteras

resultaten av dess uppföljningar och utvärderingar i stor utsträckning i budgetpropositionen inför budgetbeslut.

Att identifiera och beskriva prestationer samt peka på effekter av myndighets verksamhet, uppgift eller funktion ingår i begreppet uppföljning. Vid utvärdering kompletteras uppföljningen ofta med identifiering och beskrivning av bakomliggande orsaker till effekterna ifråga. Resultaten av uppföljning och utvärdering kan ligga till grund för omprövning och/eller omorganisation av statlig verksamhet, funktion eller åtagande.

De statliga myndigheterna redovisar resultat och effekter av sina verksamheter till regeringen och Riksdagen på flera sätt. På årsbasis sker detta i form av årsrapporter inklusive resultatredovisning. En tätare uppföljning sker i form av månatlig rapportering av anslagsförbrukning och inlämnande av delårsrapport.

Riksdag och regering har några viktiga instrument, som används för att följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet och myndigheternas kapacitet att administrera, kontrollera och redovisa de resurser, som ställs till deras förfogande.

Den årliga externa revisionen av statliga myndigheters finanser och resultat är ett sådant instrument. Denna revision, som bedrivs för regeringens räkning av landets högsta granskningsorgan Riksrevisionen (som är en myndighet under Riksdagen), är inriktad på att bedöma om redovisningen och underliggande bokföring är tillförlitlig och räkenskaperna är rättvisande. Revisionen fokuserar också på om ledningens förvaltning följer gällande föreskrifter och särskilda beslut. Granskningen avslutas med en revisionsberättelse med hjälp av vilken Riksdagen och regeringen skapar sig en uppfattning om hur väl myndigheten är lämpad att hantera sitt uppdrag.

Ett annat instrument är den ekonomiadministrativa värdering (EA-värdering), som Ekonomistyrningsverket varje år gör av varje statlig myndighet. ESV gör en genomgång av myndigheternas kapacitet att på ett säkert, ändamålsenligt och effektivt sätt förvalta sina finansiella resurser. Varje myndighet får genom denna utvärdering ett ekonomiadministrativt värde, en rating, det så kallade EA-värdet, som ger en indikation om efterlevnad av ekonomiadministrativa regler.

Ett tredje instrument är effektivitetsrevision, som bedrivs av Riksrevisionen, myndigheten, som lyder under Riksdagen.

De normativa förutsättningarna för Riksrevisionens roll, uppdrag och funktion samt internationella standarder och riktlinjer för initiering och genomförande av effektivitetsrevision behandlades och diskuterades. Föredraget fokuserade också på definition av effektivitetsrevision och skillnaden med

andra utvärderings- och uppföljningsuppdrag, som bland annat bedrivs av Statskontoret.

Effektivitetsrevision fokuserar på hur väl verksamhet bedrivs och bedömer hur väl regeringen och dess myndigheter gör sitt jobb. De grundläggande frågorna, som effektivitetsrevision förväntas ge svar på är om regeringen och/eller myndigheterna gör *rätt saker* och om regeringen och/eller myndigheterna utför dem på *rätt sätt*.

Det finns tre viktiga aspekter, som en granskning kan handla om. En av dessa är ”ekonomi” (*”economy”*), dvs. om att minimera kostnaden för den input, som sätts in i verksamheten.

Den aktuella granskningen kan också handla om relationen mellan insatta resurser (input) och det som levereras i termer av varor och tjänster (output), dvs. *”efficiency”*.

Slutligen kan effektivitetsrevision fokusera på graden av uppfyllelse av övergripande mål, som regeringens och/eller myndigheternas verksamheter, funktioner och åtaganden förväntas bidra till. Nyckelbegreppet är i det här fallet *”effectivness”*.

Den ”teoretiska” delen av föredraget kompletterades med exempel på effektivitetsrevision genomförd av Riksrevisionen.

## **4.2 Stat/kommunrelation och det lokala självstyret**

Förvaltningsreformen i Ryssland (PAR) har under senare år också berört frågor gällande organisationen av Rysslands offentliga förvaltning samt hur uppgifterna mellan central, regional och lokal nivå är fördelade. Syftet med utvidgningen av reformen är att stärka det regionala och lokala självstyret i landet genom tydliggörande av statens, regionernas och ”kommunernas” uppgifter. Reformen innebär en omfattande delegering av befogenheter, uppgifter och funktioner från federal nivå till regioner och ”kommuner”. Utveckling av den administrativa kapaciteten på regional och lokal nivå har ansetts vara en viktig förutsättning för ett lyckat genomförande av PAR.

Statskontoret, som i olika sammanhang och från olika perspektiv på svenska regeringens och kommittéväsandets uppdrag studerat relationen mellan den svenska staten och kommunerna (stat/kommunrelationer), stod för den expertis, som beskrev både generella och specifika aspekter av denna relation. Bilden kompletterades med exempel från praktisk implementering av lokalt och ”regionalt” självstyre. För detta ändamål involverades också Stockholms stads och Stockholms läns landsting i det aktuella samarbetet.

## 4.2.1 Starkt lokalt självstyre i den enhetliga staten Sverige

Statskontorets föredrag fokuserade på den roll, som de svenska kommuner och landstingen har i den offentliga förvaltningen. Föredraget innehöll också en introduktion av de normativa bestämmelserna, som styr och reglerar kommunernas och landstingens verksamheter.

### Allmänt – Sveriges offentliga sektor i stort

Förutom den statliga nivån finns det två ytterligare direkt folkvalda nivåer: kommuner och landsting, som representerar två olika kommunsystem. Landstingen är de större geografiska enheterna och kommunerna de mindre. Staten, landsting och kommuner utgör tillsammans den svenska offentliga förvaltningen.

Landstingen är inte överordnade kommunerna och de två typerna av kommuner representerar organisationer med olika ansvar och uppgifter.

Några viktiga indikatorer presenterades för att ge en uppfattning om hur omfattande den kommunala sektorn är i relation till den totala offentliga sektorn. Den offentliga och kommunala sektorns konsumtion, som andel av BNP, uppgick år 2003 exempelvis till 28 respektive 20 procent. Andel systersektorer inom den offentliga sektorn under samma period uppgick till 29 procent. Siffran för den kommunala sektorn var 23 procent.

Verksamheter som helt sköts av staten redovisades, bland annat:

- utrikespolitik och försvar,
- polisväsende,
- rättsskipning,
- makroekonomisk politik,
- högre utbildning och forskning,
- riksvägar, långdistanstransporter och kommunikation,
- arbetsmarknadspolitik och arbetslöshetsfrågor,
- bostadspolitik,
- socialförsäkringar och kontantöverföringar (pensioner, föräldrapenning, sjukpenning, arbetslöshetsersättning etc.).

Sveriges indelning i kommuner och landsting samt kommunernas areal- och befolkningsmässiga storlek skildrades också. Detta exemplifierades med:

- Kiruna kommun, som med sina 19 447 kvadratkilometer till ytan, är störst bland Sveriges 289 kommuner,

- Sundbyberg kommun, som är Sveriges minsta kommun till ytan, förfogar över 9 kvadratkilometer,
- Stockholms stad, som har flest invånare (ca 760 000) och
- Bjurholm kommun, som har minst antal invånare (ca 2 600).

Liknande indikatorer för Sveriges 20 stycken landsting berördes också. Det största landstinget Stockholms läns landsting har drygt 1 850 000 invånare medan Jämtland, som är det minsta, har 130 000.

Gotlands län saknar landsting. Istället ansvarar Gotlands kommun inom Gotlands län för de uppgifter landstingen sköter i andra län.

### **Kommunernas och landstingens uppgifter och ansvar**

Fördelningen av ansvaret för verksamheter, som bedrivs av kommuner respektive landsting behandlades i stort av Statskontoret. Detta innefattade en indelning i obligatoriska respektive frivilliga uppgifter.

Till de obligatoriska uppgifterna för kommunerna, som diskuterades, hör:

- sociala tjänster, som inkluderar äldreomsorg, handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg,
- förskola, grund- och gymnasieskola,
- plan och byggverksamhet,
- miljö- samt hälsoskydd,
- renhållning och avfallshantering,
- vatten och avlopp,
- räddningstjänst,
- civilförsvaret,
- bibliotek,
- bostäder.

De frivilliga uppgifterna består däremot av tillhandahållande av fritids- och kulturtjänster, tekniska tjänster, energiförsörjning samt gatuunderhåll.

Landstingens obligatoriska uppgifter är hälso- och sjukvårdstjänster samt tandvård för barn och ungdomar upp till 20 års ålder. De frivilliga uppgifterna utgörs av kultur, utbildning och turism.

Kommunerna och landstingen har ett delat ansvar för regional och lokal kollektivtrafik.

## **Ekonomi**

Huvuddelen av kommunernas kostnader uppstår i samband med tillhandahållande av barnomsorg och utbildning samt omsorg om äldre och handikappade.

När det gäller landstingen används ca 90 procent av deras resurser till olika former av sjukvård. Nästan hälften av de totala resurserna gick till specialiserad kroppssjukvård och nästan en fjärdedel till primärvården.

Kommunerna finansierar sina verksamheter genom:

- beskattning av fysiska personers förvärvsinkomst, den så kallade kommunalskatten, som i genomsnitt ligger på 65 procent av den totala intäkten,
- statsbidrag, som totalt uppgår till 16 procent, varav 9 procentenheter utgörs av generella statsbidrag,
- intäkter genom avgifter, som i genomsnitt uppgår till 7 procent,
- övriga intäkter.

För landstingen utgör intäkter till följd av beskattning av fysiska personers förvärvsinkomster en ännu större andel av de totala intäkterna, nämligen 69 procent. Statsbidragen uppgår till 18 procent, varav 5 procentenheter ges i generell form. Avgifternas andel av intäkterna är cirka 3 procent.

### **Statens reglering av kommuner och landsting**

Statskontoret förde också en diskussion kring den mer övergripande regleringen av kommunerna, som återfinns i *Regeringsformen (RF)*. Punkter, som togs upp var bland annat, den första paragrafen som stipulerar att:

- All offentlig makt i Sverige utgår från folket och att denna makt ska utövas under lagarna.
- Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.
- Den offentliga makten utövas under lagarna.

Statskontoret diskuterade även implikationerna av den sjunde paragrafen i kapitel ett i RF som fastslår att:

- I riket finns primärkommuner och landstingskommuner.
- Beslutanderätten i kommunen utövas av en vald församling.
- Kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

I femte paragrafen åttonde kapitlet framgår att kommunernas befogenheter och åligganden ska bestämmas genom lag.

All offentlig normgivning måste beslutas av riksdagen själv eller ha ett stöd i ett bemyndigande från riksdagen. Att RF utförligare reglerar fördelningen av normgivningsmakten mellan främst riksdagen och regeringen och att RF även medger att normgivningsmakt i vissa fall kan överlåtas åt kommuner behandlades också.

Beslut i ärende, som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag berördes. Här betonades att 11 kapitlets 7 § i RF inskränker riksdagens, myndigheternas eller kommuners rätt att blanda sig i eller på annat sätt påverka innehållet i sådana beslut.

Slutligen redogjordes det för den kommunala självstyrelsens tillämpning, som regleras i RF. Utgångspunkten är de folkvalda representanterna i fullmäktige, som ska fatta de för kommunen och landstinget väsentliga besluten. Det finns således en konstitutionell begränsning av möjligheterna att överlåta (delegera) uppgifter från fullmäktige till nämnder och andra organ. RF fastslår även att de kommunala nämnderna i vissa fall har en egen beslutanderätt som inte fullmäktige kan ta över. Detta gäller bl.a. när nämnden uppträder som förvaltningsmyndighet, dvs. i huvudsak när den kommunala nämnden med stöd av en speciallagstiftning fattar beslut som avser myndighetsutövning mot enskild.

Sedan redogjorde Statskontoret för kommunallagen (KL) och speciallagar som t.ex. socialtjänstlagen, skollagen och plan- och bygglagen som ytterligare reglerar kommunernas och landstingens verksamheter.

**Kommunallagen (KL)** reglerar bland annat Sveriges indelning i kommuner och landsting. KL definierar även medlemskap i kommun och landsting och anger kommunernas och landstingens befogenheter, organisation och verksamhetsformer. Bestämmelsen innebär att "... kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan".

KL:s reglering av kommunernas och landstingens organisation, liksom den över- respektive underordnande rollen varje organisatorisk enhet har, behandlades. Mer konkret inkluderade föredragen:

- definition på förtroendevalda till kommunens och landstingens beslutande församlingar,
- rösträtt vid val av ledamöter till de beslutande församlingarna,

- fullmäktiges respektive nämndens roll och uppgifter,
- revision av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde samt
- laglighetsprövningen i domstol av kommunala beslut.

*Speciallagarna* utgör de lägre, mer konkreta nivåerna i den omfattande normhierarkin, som reglerar kommunernas och landstingens verksamheter och uppgifter. Hit hör socialtjänstlagen 2001:453, som reglerar socialtjänsten. Bestämmelserna över hälso- och sjukvården, miljö- och hälso-skyddet samt för-, grund- och gymnasieskolan, som återfinns i hälso- och sjukvårdslagen 1982:763, miljöbalken 1998:808 samt skollagen 1985:1100.

Flera av speciallagarna är så kallade ramlagar som regeringen eller statliga myndigheter kan komplettera med förordningar eller föreskrifter. Detta exemplifierades med hjälp av föreskrifter för hälso- och sjukvården, som ges ut av Socialstyrelsen. Föreskrifterna innehåller mer detaljerade bestämmelser än hälso- och sjukvårdslagen.

Några exempel gavs på hur regleringen av kommunerna respektive landstingen ser ut inom några områden. Exempelen gällde regleringen av socialtjänsten, skolan samt hälso- och sjukvården.

Statskontoret avslutade med att ge en översiktlig beskrivning av övriga så kallade smålagar, dvs. ett antal lagar, som utvidgar kommunernas kompetens att bedriva vissa verksamheter eller aktiviteter. Exempel på s.k. smålagar är:

- Lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet
- Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och
- Lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

Statskontoret föredrag kompletterades med konkreta exempel på det lokala självstyrets tillämpning från Stockholms stad samt Stockholms läns landsting.

## 4.3 Stockholms stads erfarenhet av lokalt självstyre och intern mål- och resultatstyrning

Statskontorets uppdrag till Stockholms stad var att redogöra för innebörd och praktisk tillämpning av det lokala självstyret. Uppdraget gick också ut på att illustrera hur den så kallade mål- och resultatstyrningen av verksamheten såg ut i allmänhet och hur den tillämpas specifikt vid någon av Stockholms stads nämnders funktion. Gatu- och fastighetsnämnden valdes som exempel.

### 4.3.1 Den politiska organisationen i Stockholms stad

Stockholms stads politiska organisation leds av *kommunfullmäktige (KF)*, som är högsta beslutande organ, vars ledamöter utses i allmänna val vart fjärde år.

Delar av den interna politiska och tjänstemannaorganisationen regleras, som nämnts under 4.2, av kommunallagen. Detta exemplifierades av Stockholms stads KF, som i enlighet med kommunallagens krav, tillsätter *Kommunstyrelse (KS)*, vars ledamöter representerar de politiska partierna som bereder och yttrar sig i alla ärenden, som handläggs av KF. KS ansvar berördes också inklusive det övergripande ansvaret för att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Stockholms stads styrande *borgarråd* är heltidsengagerade politiker och väljs av KF vart fjärde. Varje borgarråd är chef för en avdelning som kallas *rotel*. Varje rotel har sina speciella ansvarsområden och varje borgarråd är föredragande i kommunstyrelsen för de frågor som beretts inom hans eller hennes rotel. Förutom de styrande borgarråden finns det också fyra oppositionsborgarråd, som tillsammans bildar *borgarrådsberedningen (BB)*. Det gemensamma arbetet leds av finansborgarrådet, som är chef för finansroteln och dessutom ordförande i både BB och KS.

Stockholms stads *stadsdelsnämnder, facknämnder och bolagsstyrelser* är underordnade KF och KS. Varje nämnd och styrelse har motsvarande sammansättning av förtroendevalda som KF och varje stadsdels- och facknämnd har en förvaltning med tjänstemän, som sköter det dagliga arbetet.

*Stadsdelsnämnderna (SDN)* ansvarar för merparten av den kommunala servicen i staden.

Övriga verksamheter av intresse för hela Stockholms stad och som inte har ansetts lämpliga att dela upp på stadsdelsnämnderna bedrivs av *särskilda*

*nämnder*. Exempel på sådana är Gatu- och fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden.

En del av verksamheterna inom Stockholms stad drivs också av kommunala bolag där staden är huvudägare och har det största aktieinnehavet.

### **4.3.2 Stockholms stads ekonomi**

Under denna punkt gavs en översikt över Stockholms stads ekonomi där huvuddelen av kommunens intäkter (ca 68 %) utgörs av skatt på inkomster, som kommunens invånare tjänar av förvärvsarbete.

Drygt 60 procent av stadens budget går till stadsdelsnämndernas verksamhet som till största delen består av vård, skola och omsorg. Till Gatu- och fastighetsnämndens verksamhet allokeras ca 5 procent av stadens budget.

### **4.3.3 Gatu- och fastighetsnämndens verksamhetsstyrning**

*Gatu- och fastighetsnämndens (GFN)* har det samlade ansvaret för markförvaltning och markexploatering samt för merparten av stadens upplåtelsefrågor. GFN har ansvar för strategisk trafikplanering, för utveckling av trafiksäkerhet och för trafikövervakning. Likaså har GFN ansvar för samordning och utveckling av stadsdelsnämndernas tekniska verksamhet på detta område. Nämnden, som också ansvarar för myndighetsutövning för hamnfrågor, har en förvaltning med tjänstemän, *gatu- och fastighetskontoret (GFK)*, som i huvudsak är en beställarorganisation som köper tjänster och entreprenader av kommunala förvaltningar och bolag samt av privata konsulter och entreprenörer.

Några i detta sammanhang intressanta verksamhetsmått och faktauppgifter gällande GFK presenterades också under föredragen, som kompletterats med hur mål- och resultatstyrningen tillämpas.

### **4.3.4 Integrerat lednings- och styrsystem**

Stockholms Stads Kommunfullmäktige beslöt i januari 2001 att övergå till ett integrerat lednings- och styrsystem (ILS). Kommunen hade tidigare ett system för budget, ett för kvalitet, ett för miljö, ett för upphandling osv. Samordning och utveckling av stadens olika system för styrning och uppföljning var vägledande. KF beslutade därför att introducera ett integrerat system för styrning och uppföljning av verksamheten i syfte att sammanfatta och förena strategier för styrning och uppföljning av stadens verksamheter.

Grundkomponenterna i detta system utgörs av budgetordningen och kvalitetsstrategin, som kompletteras med komponenter utifrån aktuella politiska prioriteringar.

De generella utgångspunkterna för ILS beskrevs under föredragen med betoning på huvudsyftet med system för verksamhetsstyrning, dvs. strävan att skapa en process som

- tydliggör de politiska målen, som i huvudsak anger vad som ska uppnås med en viss verksamhet,
- definierar hur det ska ske,
- tydliggör samband mellan ekonomi, kvalitet, miljö, upphandling osv. för personalen, som arbetar i verksamheten och dagligen möter medborgare/brukare,
- följer upp de beslut och den verksamhet som stadens politiker i KF och i nämnder har fattat beslut om.

Styrprocessen, i vilken budgeten är överordnad, skildrades liksom förutsättningarna för att nå en välfungerande sådan.

Det är viktigt att engagera kommunens enheter, där värdena skapas och resurserna förbrukas, i arbetet med planering, genomförande, uppföljning och utveckling av den egna verksamheten.

Det sätt på vilket Stockholms stads olika organisatoriska delar arbetar med formulering och uppföljning av mål sammanfattas i matrisen nedan.

	Utarbetar och fastställer...	Följer upp...
KF och KS	Övergripande inriktningsmål & prioriterade inriktningar inom ramen för tilldelad budget	I dokument om "Budget med uppföljning i tertial- och delårsrapporter och verksamhetsberättelse
Nämnd	Verksamhetsspecifika inriktningsmål samt generella åtaganden	Budget/verksamhetsplan i tertial- & delårsrapporter, verksamhetsberättelser
Förvaltning	Enhetsspecifika åtaganden, kvalitetsgarantier med tillhörande arbetssätt, uppföljning, utveckling samt resursutnyttjande	Verksamhetsplanering & verksamhetsberättelse med klagomålshantering

Till sist illustrerades exempel på hur övergripande mål konkretiseras till verksamhetsspecifika mål, som i sin tur omsätts i åtgärder, som följas upp och vidareutvecklas av respektive nivå inom Stockholms stads politiska och tjänstemannaorganisation.

## **4.4 Stockholms läns landstings erfarenhet av ”regionalt” självstyre och intern mål- och resultatstyrning**

Sverige är till skillnad från Ryssland en enhetlig stat med starkt lokalt självstyre, som utförs av två olika kommundsystem – kommunerna och landstingen (se avsnitt 4.2). Någon motsvarighet till ryska regionala förvaltningar (autonoma republiker, ”kraj”/distrikt, ”oblast”/län samt autonoma ”oblast”) finns inte i Sverige, men det närmaste exemplet på tillämpning av ”regionalt” självstyre torde utgöras av erfarenheter från landstingens verksamheter. Statskontoret gav därför Stockholms läns landsting (SLL) i uppdrag att beskriva olika aspekter av den aktuella frågeställningen.

### **4.4.1 Allmänt om Stockholms läns landsting**

Föredragen inleddes med en skildring av Sveriges indelning i 18 landsting, två regioner och ett ”landstingsfritt” län samt fördelningen av ansvaret för olika verksamheter mellan den svenska staten, landstingen och kommunerna. Hälsovård, tandvård och lokal trafik (i samarbete med kommunerna, som ligger inom samma geografiska område som landstinget ifråga) är landstingens huvuduppgifter.

Stockholms län består av 26 kommuner och har ca 1,9 miljoner invånare, varav hälften är förvärvsarbete.

Landstingets fullmäktige med sina 149 folkvalda ledamöter utgör det högsta beslutsfattande organet. Stockholms läns landsting har en styrelse bestående av 23 ledamöter representerande de politiska partierna, som ingår i landstingets fullmäktige. Styrelsen ansvarar enligt kommunallagen för ledning och samordning av landstingets aktiviteter och den har det övergripande ansvaret för landstingets ekonomi.

SLL:s kostnader och intäkter är fördelade på verksamhetsområde respektive intäktslag. Tre fjärdedelar av SLL:s totala kostnader genereras exempelvis av de hälso- och sjukvårdstjänster, som landstinget levererar till invånarna i Stockholms län. En femtedel av kostnaderna uppstår i samband med tillhandahållande av lokaltrafiktjänster. De resterande kostnaderna hänförs till administrationen samt leverans av övriga tjänster till allmänheten.

Kostnaderna ifråga täcks av intäkter, som till ca 70 procent består av landstingsinkomstskatt, som länets förvärvsarbete invånare månatligen betalar in. Resten av intäkterna fördelas ungefär lika mellan generella och öronmärkta statliga subventioner, avgifter för erhållna hälso-, tandvårds och lokal transporttjänster samt övriga intäkter.

SLL har knappt 42 000 medarbetare, varav den klart dominerande majoriteten (ca 95 %) är anställda inom hälso- och tandvården. Kvinnors andel av den totala arbetskraften inom Stockholms läns landsting är fyra gånger så hög som männens.

#### **4.4.2 Mål- och resultatstyrning av SLL:s verksamheter i praktiken**

Föredragen om det lokala självstyret syftade framförallt till illustration av relationen mellan den statliga och kommunala administrationen samt verktyg staten har för att styra och reglera de kommunala och landstingsorganens verksamheter, uppgifter och befogenheter.

Den svenska statens delegering av ansvaret för att organisera och bedriva de nämnda verksamhetsområdena ställer krav på kommunernas och landstingens politiska och tjänstemannaorganisationer att på ett effektivt sätt förvalta det förtroende, som delegeringen innebär. Ett sätt att göra det är att organisera och styra den interna verksamheten mot det resultat verksamheterna och uppgifterna förväntas generera. I Statskontorets uppdrag till Stockholms läns landsting ingick därför en beskrivning av tillämpningen av mål- och resultatstyrning inom SLL.

Föredragen om det aktuella temat fokuserade på styrmedel och styrprocesser, som tillämpas av landstingsfullmäktige gentemot sina nämnder, styrelser och utskott. De olika nivåernas ansvarsområde och uppgift presenterades:

- Landstingsfullmäktige, som är det högsta beslutfattande organ, fastslår exempelvis övergripande politiska inriktningsmål.
- Landstingsstyrelsen
  - förbereder de ärenden som ska behandlas av landstingsfullmäktige,
  - svarar på remisser från bland annat regeringen och
  - fastställer internbudget för landstingsstyrelsens förvaltning.

Under styrelsen finns fyra utskott som ska bereda styrelsens ärenden eller genom delegation kunna besluta i vissa frågor.

- Landstingets nämnder
  - fastställer verksamhetsspecifika mål,
  - ser till att det finns ett utbud av tjänster, som svarar mot invånarnas behov,
  - upphandlar och träffar avtal med tjänsteproducenter.
- Förvaltningsorganisationen består av ett antal förvaltningar med tjänstemän, som tar fram underlag till de politiska besluten samt genomför besluten.

Överordnande för hela processen är de tillgängliga ekonomiska ramarna, som föreslås i budgetdirektiv framtagna av landstingets tjänstemän. Det är dock politikerna, som bestämmer landstingets slutgiltiga budget samt mål, inriktning och organisation, eftersom landstinget är en politiskt styrd organisation.

Mål- och resultatstyrningen av hälso- och tandvårdsverksamhet skildrades. Föredragen omfattade sättet på vilket verksamheten är organiserad inklusive beskrivning av relationen mellan beställaren och utföraren av tjänsterna ifråga.

Hur Hälso- sjuk- och tandvårdsnämnden (HSN) översätter de politiskt formulerade målen till mål för den egna verksamheten beskrevs. Vidare skildrades sättet på vilka dessa mål omsätts i åtgärder av utförare. Presentationen av uppföljning och intern revision omslöt processen kring mål- och resultatstyrningen.

Revisionsdelen av föredragen omfattade en allmän introduktion av intern finansiell- och effektivitetsrevision inom SLL. Här behandlades och diskuterades:

- den interna organisationen,
- EU och nationellt normsystem, som reglerar revision,
- standarder för hur revision ska bedrivas och vad den bör omfatta,
- planering och genomförande av revisionsprocessen,
- framställning av revisionsrapport,
- ansvarsutkrävande m.m.

Den allmänna introduktionen kompletterades med exempel på planering, genomförande och rapportering av finansiell och effektivitetsrevision av SLL:s hälso- sjuk- och tandvårdsverksamhet.

## **4.5 Regeringskansliets interna verksamhetsstyrning**

Reformen av Rysslands offentliga förvaltning (Public Administration Reform, PAR) medför inte bara modifiering och anpassning av förvaltningens verksamhet till nya ekonomiska, politiska och sociala förhållanden i landet. Den fokuserar också på att omfördela och tydliggöra rollerna och uppgifterna för de olika delarna av förvaltningsstrukturen.

För den federala regeringen och dess departement innebär PAR en förändring i deras huvudsakliga uppgift, nämligen framtagning av lagförslag och förordningar för att styra riket. Många myndighetsfunktioner, såsom licen-

siering och tillsyn, som före PAR även utövades av regeringen och departementen, skulle flyttas till de federala myndigheterna, som är underordnade departementen och som förenklat uttryckt har till uppgift att implementera regeringens beslut i olika frågor.

I avsnitt 4.1 beskrivs de föredrag, som Statskontoret ordnat i syfte att skildra rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Regeringens styrning av statliga myndigheters verksamheter mot de politiskt uppsatta målen presenterades, likaså de verktyg och medel regeringen har till förfogande för att bedriva denna styrning. Föredragen berörde dock inte frågan om hur den svenska regeringen tillämpar mål- och resultatstyrning av den egna interna verksamheten. För att komplettera bilden ordnade Statskontoret på begäran av MEDT och i samråd med svenska regeringskansliets förvaltningsavdelning ett par seminarier om den aktuella frågan vars huvudsakliga innehåll återges nedan.

#### **4.5.1 Regeringskansliets organisation**

Regeringskansliet (RK) består av Statsrådsberedningen, nio departement och RK:s förvaltningsavdelning. Till RK hör även Utrikesdepartementets utlandsmyndigheter, dvs. ambassader, konsulat, representationer och delegationer vid FN, EU, OECD med flera. Kommittéväsendet hör också till RK, även om kommittéerna i flera avseende är egna myndigheter.

I varje departement finns en till tre ministrar (statsråd), varav en är departementschef. Varje statsråd har en stab av politiskt tillsatta tjänstemän, t.ex. statssekreterare, politiskt sakkunniga och pressekreterare.

Grunden till nuvarande RK:s struktur lades år 1997, när en integrerad myndighet (Regeringskansliet) skapades i syfte att effektivisera samarbetet och samordningen mellan RK:s olika departement. Strukturförändringen skulle också göra det lättare att sprida politiska signaler och därmed anpassa RK:s aktiviteter till det rådande politiska läget. Optimering av RK:s EU-relaterade arbete samt effektivare användning av gemensamma administrativa resurser var andra viktiga motiv till att RK skapades.

Den här delen av föredraget avslutades med redovisning av fördelningen av RK:s medarbetare mellan politiskt tillsatta statsråd och tjänstemän (runt 160 personer) respektive övriga tjänstemän (ca 4 400 personer inklusive anställda på utlandsmyndigheterna).

## **4.5.2 Beslutsgång och gemensam beredning inom Regeringskansliet**

Under föredragen presenterades principer för och arbetsformer vad gäller Regeringskansliets kollektiva beslutsfattande.

Beslutsgången inklusive den gemensamma beredningen av ärenden presenterades. Processen består av framtagning av utkast till förslag inom ett visst departement. Arbetet involverar departementets politiska ledning och tjänstemän. Förslaget, som är utarbetat av ett departement, genomgår sedan en gemensam beredningsprocess, som involverar berörda tjänstemän och politiskt tillsatta tjänstemän på RK:s övriga departement. När det fått sin slutgiltiga form efter eventuella kommentarer, förslag till revideringar och kompletteringar från övriga departement, läggs förslaget på dagordningen för regeringssammanträdet. Ministern, vars departement initierade framtagning av förslaget ifråga, presenterar ärendet under regeringssammanträdet, där ett formellt beslut fattas i konsensus.

## **4.5.3 Styrning och uppföljning av Regeringskansliets verksamhet**

Under denna punkt diskuterades hur regeringen styr sina statliga myndigheter genom:

- lagar,
- generella och myndighetsspecifika förordningar,
- årliga regleringsbrev inklusive fastställande av verksamhetsmål, resursallokering och återrapporteringskrav,
- makten att utnämna myndighetschef och styrelse,
- beslut om fysisk lokalisering av myndigheten m.m.

Regeringskansliet är regeringens stab och myndigheten leds av statsministern, vilket innebär att statsministern har en dubbel roll – regeringschef och chef över myndigheten Regeringskansliet.

Regeringskansliets uppdrag är att stödja regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga regeringens politik. Ärenden, som bereds av RK:s tjänstemän och som kan förekomma på samtliga departement, kan delas in i följande sju huvudgrupper, som också togs upp vid seminariet:

- Lagstiftning, som omfattar
  - bearbetning av politiska beslut,
  - inledning av utredningar,

- utformning av direktiv och underlag inför beslut om tillsättning av exempelvis kommittéer,
- remissbehandling av betänkande,
- utarbetande av propositioner,
- bearbetning av Riksdagens beslut om regeringen lagförslag m.m.
- Budgetprocessen och styrning av de statliga myndigheterna, som inkluderar
  - beredning och uppföljning av budgetförslag,
  - utfärdande av regleringsbrev,
  - analys och värdering av resultatrapporter,
  - löpande kontakt med myndigheterna m.m.
- Förvaltningsärenden, som innebär beredning av beslut om dispensärenden, överklaganden, anslags- och bidragsärenden m.m.
- Internationell samverkan, som innebär
  - beredning av svenska ståndpunkter inför möten i internationella organisationer,
  - representation av Sverige och återföring av internationella överenskommelser till svensk politik m.m.
- Extern kommunikation inklusive framtagning av underlag till svar på frågor och interpellationer från riksdagen samt post och e-post från allmänheten.
- Särskilda projekt och program, dvs. verksamheter som pågår under en begränsad tid och som inte helt passar in i någon annan myndighets uppdrag.
- Regeringskansliets interna stöd och utvecklingsarbete, som omfattar intern verksamhetsplanering, resultatrapportering, ekonomiadministration, IT, bevakning och säkerhet, arkivering, diarieföring, lokaladministration.

Genomförande av de nämnda ärenden kräver allokering av resurser, som bland annat fastställs under Regeringskansliets interna planeringsprocess. På vilket sätt detta sker och hur uppföljningen inklusive framtagning av indikatorer äger rum presenterades av tjänstemännen från RK:s förvaltningsavdelning. Presentationerna berörde ”registrering” och fördelning av arbetstiden, som RK:s medarbetare ägnar åt hantering av de nämnda ärendena. Detta i anslutning till diskussioner om underlag och mått för uppskattning av produktivitet och effektivitet i RK:s verksamhet.

## **4.6 Nyttillkomna, ursprungligen icke-planerade delprojekt**

Statskontorets samarbetsprojekt angående PAR har präglats av efterfrågestyrd planering och genomförande av olika insatser. Efterfrågan har varit avgörande vid val av teman och sättet på vilket detta skulle ske. Denna princip har tillämpats i samråd mellan involverade projektparterna under förutsättning att vissa grundläggande krav uppfylls. Till kraven hörde att behandling av det efterfrågade temat utgjorde en del av ett större sammanhang, att det exempelvis ligger inom ramen för ett större reformarbete eller program, som Rysslands regering initierat.

Den kommande skildringen kommer att beröra de teman, som parterna ursprungligen inte planerat att genomföra, men som blivit aktuella under projektets gång. Följande teman uppfyllde de ovan nämnda grundläggande kraven. För varje tema skapades ett delprojekt, som omfattade ett eller flera insatser i form av studiebesök till Statskontoret, seminarier och workshops i Ryssland.

### **4.6.1 Human resource management inom statlig förvaltning**

Statskontoret och SCB engagerades i detta delprojekt, som omfattade två insatser, som genomfördes i staden Sochi den 8–9 februari respektive den 24–25 maj 2007. Anledningen till valet av dessa myndigheter var att belysa hur olika aspekter av Human Resource Management (HRM) tillämpas i statliga myndigheter av olika storlek.

Föredragen inleddes med en skildring av de statliga myndigheterna SCB och Statskontoret, deras respektive roll och uppgift inom den svenska offentliga förvaltningen.

Det gällande normsystemet, bestående av EU respektive nationella lagar och förordningar samt centrala och lokala kollektiva avtal mellan arbetsgivarna och personalorganisationerna presenterades och diskuterades.

Omsättningen av normsystemet i interna styrdokument, dvs. policies, som anger övergripande riktlinjer för exempelvis personalfrågor, löner, ledarskap, kompetensförsörjning, arbetsmiljö, jämställdhet och mångfald skildrades. Tillämpning och uppföljning av de nämnda policydokumenten presenterades i varierande detaljeringsgrad beroende på intresset, som de ryska kollegorna uttryckt för olika delar. Särskild vikt lades på presentation av:

- det systematiska jämställdhetsarbetet,
- skillnaden mellan chefskap och ledarskap samt det interna chefsförsörjningsarbetet,
- reglering och tillämpning av arbetstid och ersättning för förvärvsarbete,
- kompetensutveckling inklusive analys av tillgänglig kontra nödvändig kompetens och åtgärder för eliminering av detta gap,
- syfte, förväntat resultat och uppföljning av utvecklingssamtal mellan chef och medarbetare,
- reglering och tillämpning av delegering inom myndigheterna m.m.,
- uppföljning av arbetsmiljön, det psykosociala läget mm genom exempelvis årliga enkätundersökningar bland personalen samt sättet på vilket myndigheterna bidrar till utvecklingen.

Den svenska modellen bygger på förtroende och samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Föredragen behandlade övergripande konsekvenser av samverkan för verksamheten och verksamhetsansvariga, de fackliga organisationerna och personalen.

I anslutning till frågor kring chefsförsörjning och utvecklingssamtal mellan chefen och medarbetaren genomfördes två övningar, som de ryska åhörarna fick ta aktiv del i.

Den första övningens uppgift förutsatte att åhörarna diskuterade och sedan presenterade resultaten av diskussionen kring syfte, innehåll och former för chefsutbildning, som de ryska deltagarnas egna organisationer borde sträva efter att ordna. De viktiga kvalifikationerna som deltagarna ansåg en chef/ledare borde ha skulle utgöra utgångspunkten för diskussionen.

I den andra övningen skulle de ryska deltagarna fundera över innehåll och upplägg av utvecklingssamtal mellan chefen och medarbetaren inom deltagarnas respektive organisation.

De redovisade övningsresultaten inklusive ett mer kompletterande innehåll av aktiviteterna återges i de två rapporter som beskriver de nämnda projektinsatserna.

#### **4.6.2 Integritetsskydd, informationsutbyte mellan myndigheterna och offentliga upphandlingar**

I avsnitt 2.3 beskrevs i huvuddrag de viktigaste reformerna, som den nya administrationen initierat. E-Russia (se avsnittet 2.3.3) utgör ett av dessa långsiktiga utvecklingsarbeten. Det aktualiserar många frågor som skydd av

person- och organisationsuppgifter vid datorisering av vissa processer i offentlig förvaltning. Mot denna bakgrund ordnade Statskontoret ett antal föredrag om den svenska erfarenheten inom det aktuella ämnet. Den ryska sidan representerades av en ny samarbetspartner, nämligen MEDT:s ”Department of Corporate Governance” och dess dåvarande vice direktör herr Tseren Tserenov.

Statskontoret och Verket för Förvaltningsutveckling (Verva) engagerades i detta arbete. Statskontoret hade fram till år 2006 samordningsansvaret för offentliga upphandlingar i allmänhet och var ansvarig myndighet för upphandlingen av den s.k. informations- och kommunikationsteknologin (IKT) för den svenska offentliga förvaltningen. Myndigheten förfogade också över expertis om offentlighetsprincipens tillämpningsområden.

Att Statskontoret involverade Verva i delprojektet beror på det faktum att Verva fick ta över ansvaret för bland annat de nämnda uppgifterna till följd av regeringens beslut om omorganisation av Statskontoret år 2005.

Inom ramen för delprojektet planerades och genomfördes ett antal separata seminarier för MEDT:s medarbetare och dess konsulter, för representanter för Murmansk Oblast Government (MOG) samt för Ingusjiens, Norra Ossetiens och Tjetjenien delegater.

Vid planering och genomförande av föredragen tillämpades i princip samma upplägg, som vid tidigare tillfällen. Initialt introducerades en historisk överblick kring orsaken till och uppkomsten av offentlighetsprincipen samt de effekter den aktuella principen haft på förvaltningen i stort. Detta illustrerades med rätten att få ta del av allmänna handlingar. Rätten finns inskriven i tryckfrihetsförordningen, som för första gången antogs så tidigt som år 1766.

De normsystem som finns är EU:s dataskyddsdirektiv, Europakonventionen, Regeringsformen, Personuppgiftslagen (PuL), registerlagstiftningen m.m. Dessa reglerar principen och tillämpning av skydd av person- och organisationsuppgifter samt sättet på vilket skyddet beaktas vid exempelvis organisering och genomförande av offentliga upphandlingar samt upprätthållande av administrativa och statistiska register.

Seminarierna behandlade också problematiken kring möjligheten att samköra administrativa register i olika syften. Världens första datalag, som antogs i Sverige år 1972, och bildande av statliga myndigheten Datainspektionen, som på regeringens uppdrag arbetar med bland annat övervakning av datalagens tillämpning, ingick i presentationen. Syftet var att understryka vikten av att skapa förutsättningar för uppföljning av normsystemets efterlevnad samt att påvisa hur olika spärrar aktiveras för att motverka missbruk av person- och organisationsuppgifter.

Det aktuella delprojektet behandlade också möjligheten till och begränsningen av informationsutbyte mellan myndigheterna. Ett föredrag om det aktuella ämnet ordnades till följd av en förfrågan framställd av kollegorna från delrepubliken Norra Ossetien.

Verva presenterade de juridiska förutsättningarna för informationsutbytet mellan myndigheterna, som verkar i det svenska socialförsäkringssystemet, inklusive de nya reglerna, som trädde i kraft år 2002. Syftet med informationsutbyte är för övrigt att undvika felaktiga dubbelutbetalningar, effektivisera handläggningen samt ge bättre service till personer, som är behöriga till förmåner.

Statskontoret presenterade resultaten av sin utvärdering (Statskontoret 2006:7) av tillämpningen av de nya reglerna. Utvärderingen, som hade genomförts på uppdrag av regeringen, godkände i stort informationsutbytet, men pekade också på att dess fulla potential av olika anledningar inte utnyttjas.

Andra slutsatser som till exempel vikten av att skapa andra än juridiska förutsättningar för ett välfungerande utbyte av information mellan myndigheterna behandlades och diskuterades. Hit hör såväl administrativa och tekniska förutsättningar som incitament för personalen och myndigheterna att tillämpa reglerna samt skapa förutsättningar för dess tillämpning.

Projektinsatserna handlade även om organisation av den offentliga upphandlingen i Sverige inklusive för- och nackdelar med den modell Sverige valt att tillämpa. Skildring av eventuella problem, som uppstår i detta sammanhang då offentlighetsprincipens tillämpning kolliderar med skyddet av person- och organisationsuppgifter beaktades särskilt. Detta med tanke på att den ryska förvaltningen är igång med att utveckla ny modell för offentliga upphandlingar, som kräver utveckling av såväl befintligt normsystem som nya tekniska lösningar.

### **4.6.3 Regional tillväxtpolitik**

Ryssland är en federation bestående av 88 regioner av olika administrativa karaktär samt flera tusen kommuner. Det övergripande målet för den nya administrationen (se avsnitt 2.2) förutsätter att federationens tre administrativa nivåer på ett eller annat sätt bidrar till dess uppfyllelse. Att främja ett systematiskt arbete med utveckling och tillämpning av regional tillväxtpolitik för att bland annat locka investeringar och främja utvecklingen av näringslivet utgör en viktig del i denna strävan. Statskontoret ordnade därför ett par seminarier om hur regional tillväxtpolitik implementeras i Sverige.

Seminarierna behandlade bakgrund, syfte och innebörd med den aktuella

politiken inklusive de konsekvenser den medförde. Det hade inrättats partnerskap med uppgift att vara en samlad regional aktör med ansvar för samordning av politikens implementering. Partnerskapets arbetssätt och finansiering beskrevs.

Den formella grunden för detta arbete skildrades liksom den frivilliga överenskommelsen mellan myndigheter, företag och andra aktörer, som innehåller problemanalys, åtgärdsplan, uppföljning och utvärdering av insatserna, som de undertecknade parterna förväntas utföra.

Andra insatser, som främjar investeringar och näringslivsutveckling presenterades och diskuterades. Detta inkluderade:

- Infrastruktursatsningar i t.ex. gator, avlopp, vatten, el- och telekommunikationsnät.
- Näringspolitiska satsningar finansierade av EU, den svenska staten, och kommunerna.
- Satsning i fysisk planering såsom utgivning av byggrätter och lokaliseringsbeslut.
- Bostadspolitik inklusive tillhandahållande av bostäder.
- Bättre och ökat utbud av barn- och äldreomsorgstjänster, skolundervisning i olika former samt sjukvård.

De ovan nämnda delarna av föredragen illustrerades med hjälp av Västmanlands läns erfarenheter. Länet ansågs ha gått långt när det gäller framtagning och tillämpning av den regionala tillväxtpolitiken. En annan viktig orsak till valet utgjorde länets närhet till en av landets främsta "ekonomiska motorer", nämligen Stockholms län. Mot denna bakgrund behandlade föredragen också länets erfarenheter av att dra nytta av denna fördel.

Möjligheten att genom alternativ finansiering effektivisera användningen av statliga och kommunala medel berördes under seminarierna. Statskontoret stod för den teoretiska delen av teman med tanke på den studie ("Privat finansiering genom partnerskap" 1998:12) myndigheten genomfört på uppdrag av Regeringskansliet. Västmanlands län, som har erfarenheter av sådana infrastrukturprojekt som blivit verklighet genom alternativ finansiering, bidrog med praktiska erfarenheter kring den för den regionala tillväxten viktiga frågan.

## **5 Samarbetets resultat och måluppfyllelse**

Rapporten har hittills skildrat olika aspekter av det aktuella samarbetet. Bakgrunden till och målet med samarbetet samt de genomförda aktiviteternas innehåll och dess utförare har presenterats. Frågan, som diskuteras i detta kapitel är om det omfattande arbetet bidragit till att projektmålet respektive det förväntade resultatet uppnåtts till följd av de insatser, som planerats och genomförts.

Det övergripande projektmålet var, som tidigare nämnts, att stödja implementeringen av förvaltningsreformen i Ryssland. Detta genom förmedling av svensk erfarenhet av reformer av liknande art inklusive tillämpning av mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet samt val av modeller för organisering av specifika delar av offentlig verksamhet.

Samarbetet förväntades resultera i ökad förståelse för och kunskap om införande av mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet i allmänhet och för reformer samt vidareutveckling av de specifika delarna projektet behandlade i synnerhet.

Beskrivningen framöver utgör ett försök att ge svar på frågan om vilka resultat det aktuella samarbetet lett till och därmed huruvida projektmålet uppnåtts. Redovisningen av slutsatserna görs separat för varje rysk partner Statskontoret samarbetat med. Skildringen framöver omfattar också Statskontorets syn på engagemanget från den ryska partnern.

### **5.1 Svårigheter präglade samarbetet med “Department of State Regulation in Economy” (MEDT)**

#### **5.1.1 Statskontoret föreslår samarbete i projektform**

Grunden för Statskontorets samarbete med MEDT:s ”Department of State Regulation in Economy” lades av dåvarande vice minister för MEDT Mikhail Dmitriev (se avsnitt 2.4.1). Den logiska följderna av detta initiativtagande borde vara ett aktivt deltagande från den ryska sidan när det gäller utformning av projektet samt planering och genomförande av dess aktiviteter. Verkligheten såg tyvärr annorlunda ut.

Statskontoret föreslog inledningsvis en indelning av projektet i två delar. Del I skulle syfta till identifiering av problem, som hindrade den ryska sidan från att implementera PAR. Det föreslagna analysarbetet förväntades med-

föra identifiering av hinder, som hämmade övergången från detaljstyrning av statliga myndigheters verksamhet till mål- och resultatstyrning. Hindren skulle sedan delas in efter område, dvs. juridiska, administrativa, kompetensmässiga, finansiella och övriga.

Del I skulle även omfatta insatser riktade till utveckling av metoder för att angripa identifierade problem och bakomliggande orsaker till problemen. Formerna på vilket detta skulle utföras förväntades också bli fastställda. Projektparterna skulle ägna det första året av samarbetet, dvs. perioden mellan september 2004 och september 2005, åt detta ändamål.

Den resterande projektperioden med start från september 2005 fram till projektperiodens slut (Del II), var tänkt för test och eventuell modifiering av de metoder, som projektparterna avsåg att utveckla under Del I.

Den föreslagna principen och ramen för samarbetet skulle kompletteras med en konkret handlingsplan inklusive dess utförare. För detta ändamål bad Statskontoret MEDT:s "Department of State Regulation in Economy" att inkludera "Federal Real Estate and Property Cadastre Agency" (FARPC) i projektet i egenskap av pilotmyndighet. Valet av FARPC motiverades med att myndigheten sedan början av 1990-talet haft ett omfattande tekniskt samarbete med sin svenska partner Lantmäteriet. En annan viktig anledning till valet var att FARPC var underställd MEDT:s "Department of property and landed relations, economics of nature management", vilket enligt Statskontoret skulle underlätta genomförandet av samarbetet i projektform. Slutligen skulle FARPC engagemang bidra till en komplettering av de roller de olika nivåerna förutsattes spela vid test av mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet. Den förutsätter åtskillnad av roller och uppgifter för policyformulerande respektive policyverkställande nivåerna av den exekutiva makten.

Statskontoret föreslog bildande av en grupp bestående av medarbetare från dels "Department of State Regulation in Economy", som har det övergripande ansvaret för genomförandet av PAR, dels "Department of property and landed relations, economics of nature management", som styr myndigheten FARPC.

Statskontoret involverade Lantmäteriet och Ekonomistyrningsverket (ESV) i egenskap av expertmyndigheter med uppgift att bistå den ryska gruppen för projektimplementering inom respektive område.

Statskontoret skulle stå för olika former av support kring generella principer för mål- och resultatstyrning inom offentlig verksamhet.

ESV förväntades bistå med expertis kring den finansiella styrningen av statliga myndigheters verksamhet.

Lantmäteriets roll gick ut på att illustrera mål- och resultatstyrningen samt den finansiella styrningen av myndighetens verksamhet, som tillämpas av Regeringskansliet. Lantmäteriet skulle också beskriva de verktyg, som RK använder för detta ändamål, myndighetens erfarenhet av att omsätta de av RK uppsatta målen i verksamhetsmål respektive åtgärder m.m. (En utförligare beskrivning om respektive myndigheters roller och insatser finner läsaren i avsnitt 4.1).

### **5.1.2 Bristande ryskt engagemang försvårade samarbetet i projektform**

FARPC, som enligt Statskontorets tanke skulle representera den policy-implementerande delen av försöket, bildade en projektgrupp. Den bestod av vice myndighetschefen, direktören för ekonomiavdelningen, myndighetschefens rådgivare, samt vice chefen för avdelningen för fastighetsregister. FARPC:s beslut om gruppens sammansättning tolkades av Statskontoret som implicit uttryckt stöd för samarbetet från ledningens sida.

Dessvärre så deltog FARPC vid bara ett enda studiebesök i januari 2005 i Stockholm. Senare uteblev gruppmedlemmarna från två i förväg planerade möten, som skulle äga rum i Moskva den 23 februari respektive den 7 juli 2005. Medlemmarna dök aldrig upp vid dessa möten trots många bekräftelser, som hade skickats till Statskontoret per e-mail och fax.

Vidare deltog ingen av FARPC-gruppmedlemmarna i studiebesöket till Lantmäteriet, som ägde rum i Gävle i juni 2005. Den ursprungliga tanken med att bedriva samarbetet i projektform sattes därmed på prov i och med avsaknad av en för pilotgenomförandet viktig partner, nämligen FARPC.

Samarbetet med MEDT:s ”Department of State Regulation in Economy” präglades också av svårigheter. Det kännetecknades av brist på initiativtagande från den aktuella avdelningen och bristande kommunikation i form av uteblivna svar på av Statskontoret framtagna förslag och förfrågningar, som skickats per e-mail och fax.

Chefen för den aktuella avdelningen Andrey Sharov hade efter uppmaning från Statskontoret ”delegerat” projektledningsansvaret till biträdande avdelningschefen Natalia Antipina. Utnämningen medförde försiktig optimism hos Statskontorets projektledare gällande samarbetets fortlevnad. Den positiva andan varade dock en mycket kort tid och samarbetet drabbades på nytt av de nämnda problemen, dvs. avsaknad av initiativtagande från nyutnämnda projektansvariga, uteblivna svar etc.

Det bristande engagemanget kan ha flera orsaker, men att försöka spekulera i dessa ligger utanför rapportens syfte. Det bristande engagemanget ledde

till att den av Statskontoret föreslagna samarbetsformen med de aktuella ryska parterna omöjliggjordes. Den föreslagna indelningen av projektperioden i två faser, med identifiering av problem som inledning samt utveckling och test av metoder för att tackla problemen som fortsättning blev omöjlig att genomföra.

Det fortsatta ”samarbetet” med MEDT:s ”Department of State Regulation in Economy” kom istället att karaktäriseras av samarbete kring svenska erfarenheter inom olika områden utan stöd med avseende på identifiering av problem, som hindrade implementering av PAR respektive utveckling av metoder för lösa dem.

### **5.1.3 Projektavtalet förlängs trots samarbetssvårigheter**

De ovan nämnda negativa aspekterna, som präglade samarbetet mellan Statskontoret och ”Department of State Regulation in Economy”, ledde till slut till en avvikelse från den ursprungliga intentionen. De innebar att inga aktiviteter med FARPC och ”Department of State Regulation in Economy” planerades och genomfördes sedan april respektive december 2005. Det fanns med andra ord tillräckligt med grund för Sida att inte ge sitt samtycke till förlängning av samarbetsavtalet mellan Statskontoret och MEDT och därmed dra in sitt finansiella stöd när den ursprungliga avtalsperioden september 2004–september 2006 löpt ut.

Å andra sidan utgjorde existensen och förlängningen av det aktuella avtalet en nödvändig legal grund för Statskontorets samarbete med andra avdelningar inom MEDT. Det ursprungligen icke-förutsedda men mycket positiva samarbetet med MEDT:s ”Department of Corporate Governance” och dess dåvarande vice direktör Tseren Tserenov om frågor kring E-Russia och den elektroniska förvaltningen är ett exempel på nyttan med tillgång till gällande projektavtal. Ett annat exempel på fördelen med att ha tillgång till gällande avtal är dess möjliggörande av samarbetet med delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien, som Statskontoret bedrev via och i samråd med UNDP. Hade inte det aktuella avtalet förlängts så hade Sida, Statskontoret och UNDP behövt lägga ned mycket resurser på tidskrävande administration för att formalisera det kommande samarbetet.

Sida gav således sitt samtycke till förlängningen av projektavtalet mellan Statskontoret, MEDT och MOG och att parterna hade tillgång till Sidas fortsatta finansiella stöd.

## **5.2 Positivt samarbetsklimat mellan Statskontoret och Murmansk Oblast Government**

I avsnitt 5.1 beskrivs det tillvägagångssätt, som ursprungligen skulle tillämpas i samarbetet mellan Statskontoret och MEDT.

Statskontoret föreslog tillämpning av ett liknande förfarande i samarbetet med MOG. För detta ändamål föreslog Statskontoret att MOG skulle involvera någon eller några av sina underställda myndigheter, som skulle utgöra den policyimplementerade delen av den exekutiva makten i Murmansk Oblast. Vad förslaget lett till samt vad samarbetet resulterat i finner läsaren nedan.

### **5.2.1 Valfungerande ledning och administration av projektet**

Redan vid första mötet mellan Statskontoret och MOG-delegationen med förste vice Guvernör Alexander Selin i spetsen, som ägde rum i Moskva i juni 2004, klargjorde Statskontorets projektledare att vissa förutsättningar måste uppfyllas för att överhuvudtaget inkludera MOG i projektet. En gällde förhållningssättet till själva samarbetsprojektet. MOG ombads bilda en arbetsgrupp, som skulle ta aktiv del i planeringen av det kommande projektet och dess aktiviteter.

Detta villkor uppfylldes genom att en arbetsgrupp bildades med representanter för olika delar av den regionala förvaltningen. Gruppens konstellation anges nedan med reservation för eventuella modifieringar av de nämnda personernas befattningar, som kan ha skett under tiden den här rapporten framställs.

- Nikolay Shukshin, vice chef för avdelningen för lagförslag och reformering av lokalt självstyre i Murmansk-området
- Irina Zuyeva, vice chef för avdelningen för statlig tjänst och personal vid regeringen för Murmansk-området
- Viktor Gorbunov, chef för enheten för statliga beställningar, investeringar och utvecklingsprogram vid avdelningen för ekonomisk utveckling i Murmansk-området
- Ludmila Sigina chefsakkunnig vid avdelningen för internationella kontakter och internationella ekonomiska förbindelser vid regeringen för Murmansk-området

- Vladimir Kozlov, förste vice chef för den statliga/regionala vägförvaltningen ”Murmanskavtodor”

Administrationen av projektet inklusive planeringen av dess aktiviteter fungerade väl. En bidragande orsak, enligt Statskontoret, var det stöd, som förste vice Guvernören Alexander Selin uttryckt för samarbetet samt delegeringen av projektledningsansvaret till en av medlemmarna i arbetsgruppen, Nikolay Shukshin.

MOG både agerade och reagerade under samarbetets gång. Några av de genomförda projektaktiviteterna planerades exempelvis i enlighet med explicit uttryckta önskemål från arbetsgruppens sida. Ett seminarium om svensk erfarenhet gällande organisation och genomförande av offentliga upphandlingar ordnades till exempel på begäran av MOG. Ett annat exempel är studiebesök om personalpolicy och dess tillämpning i statlig förvaltning, som arrangerades utifrån efterfrågan från MOG. Samarbetet med MOG uppfyllde med andra ord förutsättningen för efterfrågestyrd projektplanering och dess genomförande.

## 5.2.2 Inga gemensamma problemidentifierings- och metodutvecklingsinsatser

Arbetsgruppen har i sin helhet deltagit vid totalt åtta projektaktiviteter inklusive ett planeringsmöte som hölls den 17 oktober 2005 i Moskva. Idén om att samarbetsparterna gemensamt skulle identifiera hindren för införande av mål- och resultatstyrning av den offentliga förvaltningens verksamhet i Murmansk Oblast och elaborera problemlösningsmetoder förblev dock en idé som inte gick att genomföra. Det berodde inte på ovilja från medlemmarna i MOG:s arbetsgrupp. Samarbetet med MOG kännetecknades snarare av förståelse och acceptans för principerna för bland annat mål- och resultatstyrning, vilket kommer att framgå av den fortsatta beskrivningen senare i denna rapport. Grunden till avvikelsen från de initiala intentionerna kan snarare förklaras av andra faktorer, som är svåra att påverka för denna arbetsgrupp. Vladimir Kozlov anger i studiebesöksrapporten daterad 13 maj 2005 följande orsak, som utgör ett generellt hinder till införande av mål- och resultatstyrning fullt ut:

*”... För att introducera mål- och resultatstyrning inom vägförvaltningen fullt ut, det vill säga hela förvaltningens verksamhet, behövs ändringar i den ryska skattebalken, budgetlagen och andra ryska lagtexter, för att därpå med stöd av dessa ändringar införa ändringar också i Murmansk-områdets lagstiftning. Det för närvarande befintliga systemet för finansiering av vägväsendet tillåter emellertid inte detta...”*

Med ”ryska skattebalken, budgetlagen och andra ryska lagtexter” menar Kozlov sådana lagar, som stiftas av de federala lagstiftande organen Duman och Federationsrådet och som formellt godkänns av landets president. Dessa lagar anpassas sedan till ryska regioners förhållanden genom lagtexter, som antas av respektive regional församling.

Reformviljan verkar med andra ord finnas, men den rådande lagstiftningen verkar bromsa eller hindra det nödvändiga reformarbetet inom den ryska offentliga förvaltningen.

### **5.2.3 Svensk erfarenhet tillämpas i Murmansk**

Det övergripande målet med ”Public administration reform” (PAR) är att Rysslands offentliga förvaltning ska främja en hållbar ekonomisk utveckling, som utgör en av de viktigaste förutsättningarna för radikalt förbättrad levnadsstandard för ryska medborgare. Detta ska åstadkommas genom modernisering och effektivisering av rysslands offentliga förvaltning, som består av federal, regional och lokal nivå. Förbättrad kvalitet och ökad tillgänglighet av de tjänster den offentliga förvaltningen tillhandahåller är ett sätt att åstadkomma effektivisering av förvaltningen ifråga. Övriga uppgifter, som PAR står inför, finner läsaren i avsnitt 2.3.1.

Inom ramen för samarbetet med Murmanskregionens regering (MOG) ordnade Statskontoret flera projektaktiviteter, som behandlade såväl generella aspekter av styrningsfrågor som hur en viss myndighet internt organiserar och anpassar sitt arbete efter de mål och instruktioner, som uppdragsgivaren definierar.

De eventuella effekterna i form av uppfyllelse av förvaltningsreformens övergripande mål till följd av det aktuella samarbetet är det ytterst svåra att mäta. En sådan utvärdering, om den alls är genomförbar, skulle kräva användning av ytterst komplexa och tidskrävande metoder, som exkluderar alla faktorer som kan ha bidragit till uppfyllelsen av det övergripande målet förutom Statskontorets insatser. Frågan är snarare om parterna trots nämnda avvikelser från ursprunglig plan åstadkommit konkreta resultat, som leder till effektivisering av MOG:s verksamhet. Mot denna bakgrund är det lämpligare och mera korrekt att redovisa några konkreta *resultat* av våra insatser.

#### **Samordningsansvaret för offentlig upphandling centraliseras**

De ryska federala lagstiftande församlingarna Duman och Federationsrådet har antagit en ny lag om offentlig upphandling. Lagen detaljreglerar bland annat processen kring offentliga upphandlingar. Murmansk Oblast Government (MOG) höll under projektets gång på med beredning av ett lagförslag, som skulle anpassa den federala lagen om offentlig upphandling till Murmansk regionens specifika förhållanden. Lagstiftningsarbetet utgör

en viktig aspekt av den aktuella frågan om hur offentliga upphandlingar kan organiseras och hur ansvaret kan fördelas. I samband med det ordnade Statskontoret på begäran från medlemmarna i MOG:s projektgrupp två föredrag om den svenska erfarenheten gällande organisation och genomförande av offentliga upphandlingar. Ett kortare seminarium behandlade det aktuella temat övergripande och ett längre seminarium i Murmansk beskrev i detalj många aspekter av offentlig upphandling.

Statskontoret presenterade den svenska modellen för centraliserad offentlig upphandling där några få statliga myndigheter inom ramen för sitt respektive ansvarsområde ingår ramavtal med potentiella leverantörer av varor och tjänster. Övriga delar av den offentliga förvaltningen har möjlighet att antingen åberopa ingångna ramavtal eller initiera och utföra egna upphandlingar. Det senare alternativet kräver dock välgrundad motivering till avvikelser från gällande ramavtal. Denna modell tycktes mycket intressant för medlemmarna i MOG:s projektgrupp och som följd lade gruppen fram ett förslag att tillämpa den svenska modellen med viss anpassning till de egna förhållanden och bilda en enhet med ansvar för centraliserad offentlig upphandling för myndigheterna i Murmansk Oblast.

Förslaget fick inte tillräckligt stöd från Murmanskregionens regering. Samarbetet inom detta område ledde dock till översyn av offentliga upphandlingars organisation inom MOG. Översynen medförde en övergång från spritt ansvar för beredning och genomförande av offentlig upphandling till koncentration av samordningsansvaret hos ett enda departement.

Den nämnda modifieringen inklusive Statskontorets föredrag om den juridiska aspekten av organisationen av offentliga upphandlingar medförde också vissa ändringar i det lagförslag, som MOG hade under beredning.

### **Åtgärder för bättre verksamhetsplanering och arbetsmiljö**

På ett tidigt stadium insåg arbetsgruppen vikten av att ha en myndighet med ansvar för utredning och utvärdering av MOG:s styrning av sina myndigheter, sättet på vilket myndigheterna bedriver sina verksamheter och effekten av den offentliga förvaltningens verksamhet i Murmansk Oblast. Detta mot bakgrund av den information om Statskontorets roll i den svenska offentliga förvaltningen, som presenterades för arbetsgruppen i början av samarbetet.

Arbetsgruppen föreslog en kartläggning av förutsättningarna för att bilda ett "Statskontor" inom MOG, men förslaget fick inte tillräckligt stöd. Dessbättre formades en kommitté med ansvar för genomförande av förvaltningsreformen (PAR). Enligt projektgruppen gav de erfarenheter, som inhämtats under samarbetets gång, representanterna för Murmansk regionens regering möjlighet att aktivt delta i utarbetandet av det regionala öronmärkta pro-

grammet ”Förvaltningsreform i Murmanskområdet, 2006–2008”. Erfarenheterna ifråga bidrar även till genomförande av programmet.

Samarbetet har också haft inverkan inom arbetsmiljöområdet. Enligt projektgruppsmedlemmen Irina Zuyeva har utannonsering av vakanta tjänster blivit regel inom MOG. Åtgärds paket, som syftar till att skydda och stärka de anställdas hälsa, förebygga sjukdomar samt skapa förutsättningar för vila och idrottsaktiviteter, har förts fram till MOG:s ledning.

De av arbetsgruppen vidtagna åtgärderna, som syftar till ökad status för statlig tjänst samt bättre motivation hos medarbetarna, är direkta resultat av samarbetet mellan MOG och Statskontoret.

För andra resultat till följd av det aktuella samarbetet hänvisas läsaren till MOG:s rapport om studiebesöket 23–24 februari 2006.

### **5.3 Kortvarigt men välfungerande samarbete med MEDT:s ”Department of Corporate Governance”**

Det långsiktiga regeringsprogrammet ”Elektronnaja Rossija” (E-Russia) syftar, som nämns i avsnitt 2.3.3, till effektivisering av den ryska offentliga förvaltningen genom datorisering av vissa verksamhetsprocesser. Inom ramen för ”E-Russia” planeras exempelvis utveckling av en portal i vilken pågående och kommande offentliga upphandlingar ska publiceras. Digitalisering av befintliga administrativa register är ett annat viktigt syfte med det aktuella programmet.

En viktig aspekt att ta hänsyn till gäller hantering av integritetsskyddet. Frågan aktualiseras med tanke på den ökade möjligheten till samkörning av olika administrativa register samt informationsutbyte mellan myndigheterna till följd av datoriseringsprocessen. Mot denna bakgrund tog Statskontorets projektledare på eget initiativ kontakt med dåvarande vice direktören för MEDT:s ”Department of Corporate Governance” Tseren Tserenov i syfte att diskutera förutsättningarna för eventuellt svenskt stöd inom området.

Kontakterna mellan parterna ledde så småningom till genomförande av ett antal seminarier, som belyste sättet på vilket integritetsskyddet hanteras i IT-samhället i Sverige. Seminariet föregicks av planeringsmöten, som syftade till identifiering av balansen mellan innehållet i det efterfrågade ämnet och utbudet av den svenska expertisen. (För flera detaljer kring aktiviteternas innehåll se avsnitt 4.6.2).

Rent administrativt fungerade samarbetet med MEDT:s ”Department of Corporate Governance” på ett mycket bra sätt. E-mail och telefonsamtal besvarades förvånansvärt operativt. Det fanns goda förutsättningar att ha en framförhållning vid planering av projektaktiviteter.

När det gäller effekterna och resultaten av samarbetet så har det i första hand lett till att tankar väckts hos de ryska medverkande. Av de otaliga frågorna som ställts till svenska experter och de positiva och ibland ifrågasättande kommentarerna som gjorts av de ryska åhörarna drar Statskontoret slutsatsen att samarbetet i första hand bidragit till utveckling av idéer om hur man skapar juridiska och tekniska förutsättningarna för en elektronisk förvaltning. Om dessa idéer sedan verkligen fått genomslag i det dagliga arbetet har Statskontoret inte haft möjlighet att följa upp.

Samarbetet med Tserenov och MEDT:s ”Department of Corporate Governance” avbröts efter en intern omorganisation och omflyttning av ansvaret för E-Russia till MEDT:s ”Department of State Regulation in Economy”.

## **5.4 Smidigt samarbete med delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien**

På Sidas begäran tog Statskontorets projektledare kontakt med UNDP:s Rysslandkontor i Moskva för att diskutera förutsättningarna för ett fullskaligt samarbete med ryska delrepublikerna Ingusjien och Norra Ossetien. Diskussionerna ledde så småningom till organisering av studiebesök 15–17 mars 2006 om bland annat regional tillväxtpolitik. Studiebesökets innehåll utarbetades av Statskontoret i samarbete med Länsstyrelsen i Västmanlands Län och det riktades till representanter för delrepublikernas lagstiftande och verkställande organ. Statskontoret använde detta tillfälle för etablering av direkta kontakter med delrepublikerna i syfte att starta en diskussion om ramen för kommande samarbete mellan parterna. Som resultat utarbetade Statskontoret ett projektförslag, som senare godkändes av Sida, UNDP och de nämnda delrepublikerna. Samtidigt gick Statskontoret med på att även inkludera delrepubliken Tjetjenien i kommande projekt, som bestod av tre delprojekt:

- mål- och resultatstyrning av offentlig verksamhet och lokalt självstyre,
- offentlighetsprincipen och skydd av personuppgifter,
- Human Resource Management (HRM).

För varje delprojekt bildades en projektgrupp, som representerade olika delar av den offentliga förvaltningen i respektive delrepublik. Detta innebär

att totalt nio grupper deltog vid implementeringen av delprojektens aktiviteter, som för övrigt uppgick till sex stycken totalt.

I kapitel 4 beskrevs dessa aktiviteter. Beskrivningen framöver omfattar Statskontorets syn på samarbetet med de nämnda delrepublikerna och vad olika projekt resulterat i.

#### **5.4.1 UNDP:s engagemang bidrog till smidigare projektadministration**

Statskontorets samarbete med de ovan nämnda delrepublikerna skedde, som nämnts tidigare, i samråd med UNDP:s ryska representation. UNDP:s deltagande i projektet begränsades till administration av projektets planerade aktiviteter. Detta av Statskontoret uppskattade bidrag medförde avsevärd avlastning av projektadministrationen från Statskontorets sida. Detta bidrog även till smidigare planeringsprocess av projektets aktiviteter med tanke på att kontakten mellan Statskontoret och delrepublikerna sköttes av UNDP:s lokala kontor i norra Kaukasus.

Statskontoret svarade för innehållet i de genomförda aktiviteterna.

#### **5.4.2 Delprojektet ”Mål- och resultatstyrning inom offentlig verksamhet och lokalt självstyre”**

Föredragen hållna i Sochi och Stockholm ordnades för delegater från de nämnda delrepublikerna. Den tjetjenska delegationens sammansättning ändrades radikalt vid den andra aktiviteten, som ägde rum i Stockholm. Endast en person medverkade vid bägge tillfällena, resterande fyra av fem tjetjenska delegater byttes ut av någon för Statskontoret okänd anledning.

När det gäller den norr-ossetiska delegationen så ändrades inte dess sammansättning. Samma delegater medverkade i seminariet i såväl Sochi som Stockholm. Den norr-ossetiska finansministern fick dock sina planer ändrade strax före avresan till Stockholm och deltog därmed inte vid det aktuella seminariet.

Den ingusjiska delegationen var mer eller mindre stabil. Två av fem medverkande var med vid bägge tillfällena.

När det gäller intrycken av samarbetet, är det svårt att peka på enskilda kortsiktiga och/eller långsiktiga effekter och resultat till följd av Statskontorets insatser inom ramen för detta delprojekt. Möjliga ”effekter” av aktiviteterna är att de har lett till att tankar hos de ryska delegaterna väckts om

styrningsmodellens för- och nackdelar samt dess tillämpbarhet i de rådande situationerna i delrepublikerna ifråga.

Samma resonemang kan föras om den svenska mångåriga erfarenheten av lokalt självstyre, som föredragen också handlat om. Huruvida den kunskap som förmedlats räcker för att bidra till det pågående reformarbetet och därmed skapa förutsättningarna för ökat regional och lokalt självstyre är ytterst svårt att uttala sig om.

### **5.4.3 Delprojektet ”Offentlighetsprincipen och skydd av personuppgifter”**

De flesta av delegaterna medverkade vid seminarierna ordnade i Sochi i april respektive oktober 2007. Även här är det svårt att identifiera enskilda effekter och resultat till följd av Statskontorets insatser.

I rapporterna, som delegaterna från de nämnda delrepublikerna framställt i anslutning till seminarierna, anges förutom beskrivning av nuläget och önskemål om det framtida samarbetets innehåll, olika kategorier av hinder, som hämmar både reformarbetet och tillämpningen av delar av den svenska erfarenheten.

Rapporterna innehåller ett explicit uttryckt intresse för att närmare studera vissa aspekter av det aktuella delprojektet. Detta kan tolkas som att seminarierna har förstärkt deltagarnas intentioner att på sikt skapa förutsättningar för genomförande av reformarbete genom att skaffa sig djupare kunskaper om bland annat svenska erfarenheter inom området.

### **5.4.4 Delprojektet ”Human Resource Management (HRM)”**

De tre grupper, som bildats för att delta i det aktuella delprojektets aktiviteter, hade den mest stabila sammansättningen. Nästan alla delegater deltog vid både den första och den andra planerade aktiviteten, som omfattade en skildring av den pratiska hanteringen av olika HRM-frågor inom två svenska statliga myndigheter. Aktiviteterna innehöll även övningar i syfte att främja utveckling av idéer hos deltagarna kring synen på sättet vissa aspekter av HRM skulle kunna hanteras i deras respektive regions förvaltning.

De mest ”påtagliga” positiva resultaten har, enligt Statskontorets projektledare, uppnåtts inom ramen för detta delprojekt. De ryska delegaterna tog inte bara aktiv del i den ”teoretiska” delen av aktiviteterna genom att ställa många relevanta frågor om hanteringen av HRM-frågor inom svensk statlig förvaltning. De uttryckte också skepsis om hur tillämpbara vissa delar av de

svenska erfarenheterna var i den egna förvaltningen. Detta samtidigt som delegaterna påpekade att många aspekter faktiskt vore tillämpbara givet att vissa juridiska, finansiella och kompetensmässiga förutsättningar skapades.

De genomförda projektaktiviteterna kan utifrån det intresse och engagemang som uppvisades vid seminarierna antas ha lett till ny kunskap om HRM, som på sikt skulle kunna användas i det dagliga arbetet. Hur snabb eller långsam denna process kan bli är svårt att uttala sig någon projektion om, eftersom en viktig aspekt i resonemanget utgörs av delegaternas kapacitet att driva fram och få stöd för användning av de förvärvade kunskaperna.

## **5.5 Inget samarbete med Kaliningrad regionens regering**

Kaliningrad Oblast Government (KOG) skickade den 14 mars 2006 ett officiellt brev till Statskontoret (bilaga 3), i vilket KOG uttrycker önskemål om etablering av samarbete kring principer för och tillämpning av förvaltningsreform i allmänhet och lokalt självstyre i synnerhet. Mot denna bakgrund ordnades ett förstudiebesök till KOG i syfte att kartlägga förutsättningarna för ett eventuellt samarbete. Besöket ägde rum under perioden 4–5 maj 2006 i Kaliningrad.

Av samtalen med dåvarande tillförordnade ekonomiministern Mikael Trushko drog Statskontorets projektledare slutsatsen att initiativet inte varit helt förankrat hos övriga regeringsmedlemmar. Statskontorets projektledare levererade därefter ett utkast angående innehåll, former och finansiering av kommande samarbete mellan parterna. Syftet var att ge initiativtagaren till samarbetet möjlighet att dels förankra idéerna kring samarbetet hos KOG, dels lämna synpunkter på projektförslaget.

Den förväntade reaktionen från KOG uteblev dock, vilket medförde att samarbetet inte blev av.

## **5.6 Murmansk branch of north-west academy of state service söker samarbete med Statskontoret**

Vid ryska presidentens administration har en så kallad "Russian academy of state service" bildats. Till Akademiens uppgift hör insatser riktade till personalförsörjning och kompetensutveckling inom den statliga, regionala och kommunala förvaltningen. "The Murmansk branch of North-West academy

of state service” är en del av ”Russian academy of state service” med samma uppgift, som huvudkontoret har.

”The Murmansk branch...” kontaktade i oktober 2006 Statskontorets projektledare angående en planerad utbildning av regionala och lokala politiker och tjänstemän, som skulle hållas i Murmansk i november 2006. ”The Murmansk branch...” såg gärna Statskontorets medverkan i den planerade aktiviteten speciellt i den del, som handlade om förutsättningarna för lokalt självstyre.

Statskontoret tackade ja till inbjudan och två av dess medarbetare åkte till Murmansk för att hålla föredrag om organisation och ansvarsfördelning inom den svenska offentliga förvaltningen. Föredraget handlade också om statens styrning och uppföljning av kommunernas och landstingens verksamhet, sättet på vilket dessa två skilda kommunslag finansierar sina respektive verksamheter etc.

I ett brev daterat 13 november 2006 adresserat till Statskontorets dåvarande generaldirektör Anders L Johansson (bilaga 4) uttrycker Direktören för ”The Murmansk branch of North-West academy of state service” Ms Evgenia Maltseva sin uppskattning av presentationen och föredraget hållna av Statskontorets medarbetare. Ms E. Maltseva uttrycker i samma brev också önskemål om att utveckla djupare samarbete mellan Statskontoret och akademien ifråga.

Förfrågan skickades den 20 november 2006 till Sida för ställningstagande kring eventuellt finansiellt stöd för Statskontorets insatser.

Sida svarade den 27 november 2006 att myndigheten inte hade några möjligheter att stödja ytterligare aktiviteter i Ryssland. Sidas svar har troligen sin grund i signaler från regeringen om restriktioner av biståndet till Ryssland, som senare stipulerats i Regeringens proposition 2006/07:100 (se avsnitt 1.3).

Mot denna bakgrund meddelade Statskontoret i sitt svar till akademien att myndigheten inte kunde diskutera frågan om eventuellt fortsatt samarbete utan lösning av den finansiella aspekten av den komplexa frågan.

Detta satte punkt för vidare diskussion kring ämnet.

## **6 Innehåll, former och finansiering av eventuella framtida samarbete**

Statskontorets ryska samarbetspartners har uttryckt önskemål om att fortsätta samarbetet med den svenska statsförvaltningen, vilket kan tolkas som att det från den ryska sidan finns en långsiktig efterfrågan vad gäller denna typ av utvecklingssamarbete. Det Statskontoret gjort sedan år 2004 kan ses som uppbyggnad av en bas för ett mera konkret och effektivt arbete. Även från den ryska sidan krävs tid för att förstå hur svensk kompetens kan utnyttjas på bästa möjliga sätt och vad den svenska sidan kan erbjuda som är av intresse för Ryssland.

Statskontoret (liksom övriga svenska parter, som haft och som gärna hade sett fortsatta samarbete med sina ryska kollegor) är dock införstått med att finansiering av samarbetsprojekt med Ryssland via biståndsmedel upphör nästan helt. Trots detta avslutas den här rapporten med projektledarens tankar kring innehåll, former och finansiering av eventuella framtida samarbete med både befintliga och potentiella ryska parter. Det ligger ju i Sveriges (och EU:s) intresse att ha fortsatt möjlighet till att bidra till uppbyggnad av en demokratisk och medborgarorienterad förvaltning i Ryssland.

### **6.1 Förslag om former för eventuellt framtida samarbete**

Av rapporten framgår bland annat att ryska samarbetsparter av olika anledningar inte önskade samarbete i projektform (se avsnitt 5.1.1). Intresset låg snarare i möjligheten att studera existerande internationell erfarenhet och fundera över dess tillämpbarhet inom den egna offentliga förvaltningen. Statskontoret såg inte detta som problematiskt, eftersom allt samarbete som inspirerar samt främjar kunskapsuppbyggnad och idéutveckling, tenderar att ge positiva effekter om än långsiktiga och svåra att mäta.

Statskontoret och andra svenska myndigheter, som deltagit i det här projektet, hade gärna agerat som "remissinstanser" gentemot de ryska myndigheterna i vissa frågor av både generell och specifik karaktär. Denna roll användes dock aldrig under det aktuella projektet på grund av avsaknad av explicit uttryckta önskemål från de ryska samarbetsparterna.

När det gäller det framtida samarbetets innehåll och former är det viktigt att tillämpa samma princip, som utvecklingssamarbete inom biståndet strävat efter de senaste tjugo, trettio åren. Principen innebär i korthet att den "mottagande" parten i projektet bör under samarbetets alla faser, inklusive den fas som handlar om problemanalys respektive målformulering, vara aktiv

vid design av kommande projekt. "Konsultens" roll kommer som följd av detta att "begränsas" till att omsätta uttryckta stödbehov till åtgärder med involvering av expertis motsvarande stödbehoven ifråga.

Dessa tankegångar tillämpades i praktiken inte vid utformning av projektet, som denna rapport skildrar. Statskontorets projektledare svarade som regel för förslag kring innehåll och former för samarbetet med alla nämnda ryska parter. Utgångspunkten för förslagen var erfarenheter från liknande samarbete med andra länder samt övergripande kunskaper om dels pågående reformer i Ryssland, dels existerande svenska erfarenheter. Vissa förslag och idéer lades dock under projektets gång fram av Statskontorets ryska samarbetspartners och i några fall låg förslagen ifråga till grunden för planering och genomförande av enskilda aktiviteter.

## **6.2 Vad bör framtida samarbete med befintliga och potentiella ryska parter innehålla?**

När det gäller ämnesområden, vars utveckling också kräver internationell expertis och erfarenhet, så har det uttryckts både skriftliga och muntliga önskemål om fortsatt svenskt stöd. De mest tydliga exemplen är de som anges i den officiella förfrågan om avtalsförlängning daterad 24 mars 2006 signerad av Andrey Sharov och Tseren Tserenov. Förfrågan (se bilaga 1) understryker den ryska sidans intresse av att "*... erhalla information och ha ett erfarenhetsutbyte med Statskontoret kring frågor rörande skapandet och funktionssättet hos den "elektroniska staten" i Sverige...*"

Förvaltningsreformen i Ryssland har under senare år också berört frågor gällande organisationen av Rysslands offentliga förvaltning samt hur uppgifterna ska fördelas mellan central, regional och lokal nivå. Syftet med utvidgningen av reformen är att stärka det regionala och lokala självstyret i landet genom tydliggörande av statens, regionernas och "kommunernas" uppgifter.

Ett annat tydligt exempel på teman, som den ryska sidan behöver utveckla med hjälp av svensk expertis anges i MOG:s rapport om studiebesöket till Statskontoret 23–24 februari 2006. MOG:s projektgrupp skriver bl.a. att "*... en förlängning av det gemensamma projektet mellan Statskontoret, Rysslands Ministerium för ekonomisk utveckling och handel och regeringen för Murmansk-området fram till 2008...*" skulle "*... bidra till genomförandet av förvaltningsreformen vid statliga organ och introduktion av systemet med resultatstyrning...*". Vidare anger MOG:s projektgrupp ramen för det fortsatta samarbetets innehåll, nämligen önskemål om att erhalla stöd "*... i genomförandet av en funktionsanalys (horisontell och vertikal) av de statliga organen för att identifiera onödiga funktioner och dubbelarbete och ta fram förvaltningsreglementen samt standarder för statliga tjänster...*"

Även Statskontorets ryska kollegor, som representerar delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien har vid olika tillfällen och i olika former anhållit om fortsatt svenskt stöd i de ovan nämnda områdena. De initierade långsiktiga reform- och utvecklingsarbetena berör ju hela den ryska förvaltningens horisontella och vertikala struktur, vilket innebär att behoven av stöd i princip är desamma, men behovens omfattning kan variera.

### **6.3 Skiftat finansieringsansvar för framtida projekt**

Efterfrågan på internationell expertis är och kommer att vara stor de närmaste åren i och med intensifiering av reformprocesserna inom Rysslands offentliga förvaltning. Men med tanke på att det svenska biståndet till Ryssland fasas ut bör potentiella samarbetsparter vara medvetna om att söka andra finansieringsalternativ än det som Sida ställt upp med hittills sedan början av 1990-talet. Finansieringsformerna och åtaganden bör med andra ord övergå från svenska Sida till andra finansieringskällor inklusive större ansvar för kostnadstäckning från den ryska sidan.



## Källförteckning

Sveriges Riksdag [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

- Grundlagarna
  - Regeringsformen, svensk författningssamling 1974:152
  - Tryckfrihetsförordningen, svensk författningssamling 1949:105
- Kommunallagen, svensk författningssamling 1991:900

Sveriges regering och regeringskansliets hemsida [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

- Landstrategi Ryssland, 1 januari 2002 – 31 december 2004
- Samarbetsstrategi: Ryssland 2005-2008
- Regeringskansliets Årsbok 2006
- 2007 års ekonomiska vårproposition 2006/07:100

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) [www.sida.se](http://www.sida.se)

- Beslut om insats 228/04, daterad 23 april 2004
- Beslut om insats 412/04, daterad 10 september 2004
- ”*Logical Framework Approach. En sammanfattning av LFA-teorin.*” Januari 2003

Finansdepartementet

- Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP)
  - ”*Införande av mål- och resultatstyrning. Dokumentation från ett projekt genomfört av det svenska Finansdepartementet och den Ryska federationens Finansministerium inom ramen för det Svensk-ryska samarbetsprogrammet. 2002*”
- ”*Support to the implementation of Public Administration Reform in the Russian Federation. Terms of references. Second draft 3 February 2004*”. Lennart Gustafsson

Den ryska Presidentens officiella hemsida [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

- Annual address to the Federal Assembly, 8 July 2000
- Annual address to the Federal Assembly, 4 April 2001
- Annual address to the Federal Assembly, 18 April 2002
- Annual address to the Federal Assembly, 16 May 2003
- Annual address to the Federal Assembly, 26 May 2004
- Annual address to the Federal Assembly, 25 April 2005
- Annual address to the Federal Assembly, 10 May 2006
- Annual address to the Federal Assembly, 26 April 2007

Förvaltningsreformens officiella hemsida <http://ar.gov.ru>

- Reformen av den ryska federationens offentliga förvaltning
- E-Russia

Resource center of the World Bank /Department for International Development Donor Secretariat for Civil Service and Administrative Reform in Russia <http://ns.worldbank.org.ru>

- Administrative Reform in Russia
- Civil Service Reform in Russia
- Local self-governance

Rapporter framställda av de ryska samarbetsparterna

- MEDT, Performance management, Studiebesök 1, 051005 rus
- MEDT, Performance management, Studiebesök 2, 050912 rus
- Murmansk, HRM, Studiebesök 2, 060330 SE
- Murmansk, Local self-governance, Studiebesök 1, 050513 SE 050607
- Murmansk, Private Public Partnership, Studiebesök 3, 070503 SE
- UNDP, Chechen Republic, Public access to official documents, aktiv 1, 070706 rus
- UNDP, Chechen Republic, HRM, aktiv 1, 070417 eng
- UNDP, Ingushetia, HRM, aktiv 1, 070402 eng
- UNDP, Ingushetia, Public access to official documents, aktiv 1, 070718 eng
- UNDP, North Ossetia, HRM, aktiv 1, 070416 eng
- UNDP, North Ossetia, Public access to official documents, aktiv 1, 070625 eng

Rapporter framställda av Statskontoret

- Kaliningrad, Projektplanering, 060509
- MEDT Kislyakov, Projektbeskrivning, 060621
- MEDT Sharov, EAvärdering, aktiv 1, 050617
- MEDT Sharov, EAvärdering, aktiv 1, 050617 ESV bilaga
- MEDT Sharov, Effektivitetsrevision, 050614
- MEDT Sharov, Performance Financial Management, aktiv 1, 041123
- MEDT Sharov, Performance Financial Management, aktiv 2, 050419
- MEDT Sharov, RKs interna resultatstyrning, 050329 reseberättelse
- MEDT Tserenov, Integritetsskydd, aktiv 1, 051129
- Murmansk, Local self-governance, aktiv 1, 050215
- Murmansk, Public Procurement, aktiv 1, 051223
- Murmansk, Service indicators, aktiv 1, 060913
- UNDP Kaukasus, HRM, aktiv 1, 070212
- UNDP Kaukasus, HRM aktiv 2, 070528
- UNDP Kaukasus, Local self-governance, aktiv 1, 061113
- UNDP Kaukasus, Offentlighetsprincipen, aktiv 1, 070423

- UNDP, Regional tillväxtprogram Västmanlands Län, 060320

Ekonomiskdebatt 6 2007

- Rolf Eidem, *Svensk-ryska samarbetsprogrammet vid Finansdepartementet*

Statskontorets publikationer

- Privatfinansiering genom partnerskap, 1998:12
- Informationsutbyte kräver bra förutsättningar, 2006:7

Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar



# MEDT:s formella hemställan om projektförlängning

### Översättning från ryska språket

[Ryska Federationens statsvapen]  
**RYSKA FEDERATIONENS  
MINISTERIUM FÖR EKONOMISK  
UTVECKLING OCH HANDEL**  
[Adressuppgifter]

till Statskontoret,  
projektledaren Kameran Khudur,  
Enheten för styrningsfrågor  
Box 2280  
SE-103 17 STOCKHOLM

2006-03-24. Nr: D05-887.

Ärade herr Kameran Khudur!

I enlighet med avtalet mellan det svenska Statskontoret, Ryska Federationens Ministerium för ekonomisk utveckling och handel (MEDT) och regeringen för Murmanskområdet (Murmansk) löper giltighetstiden för avtalet ut 2006-09-30.

Inom ramen för nämnda avtal har Statskontoret lämnat expertstöd vid genomförandet av åtgärder i samband med reformen av den statliga förvaltningen i Ryska Federationen, bland annat åtgärder inom det federala målinriktade programmet "Elektroniskt Ryssland (2002-2010)".

Syftet med detta program är att höja effektiviteten inom ekonomin och statsförvaltningen genom införande och massiv spridning av informations- och kommunikationsteknologi (IKT). Studiet av internationella erfarenheter på området är en viktig metod för att praktiskt genomföra programmet.

Inom ramen för vårt samarbete har den ryska sidan redan haft möjlighet att studera mycket värdefulla svenska erfarenheter inom området informationsreglering i allmänhet och kring frågor som rör skyddet för personuppgifter och personlig integritet i synnerhet.

Under gemensamma rysk-svenska seminarier har ryska statstjänstemän kunnat studera den svenska förvaltningsmodellen med den svenska statsförvaltningsreformen som exempel (bland annat reformen av den finansiella styrningen).

Erfarenheterna från samverkan mellan den centrala regeringen och myndigheterna med det svenska Lantmäteriverket som exempel har studerats i samband med arbetsresor som medarbetare vid MEDT gjort till Sverige.

Den ryska sidan är för närvarande ytterst intresserad av att erhålla information och ha ett erfarenhetsutbyte med Statskontoret kring frågor rörande skapandet och funktionssättet hos den "elektroniska staten" i Sverige, bland annat:

- 1) förändringar i förvaltningsrätten i samband med skapandet av den elektroniska staten;
- 2) mekanismer inom den elektroniska staten som används i rättssystemet;
- 3) kvalitetsmätning inom statsförvaltningen, bland annat kvalitet som uppnås genom IT-användning;

- 4) reglering av frågor kring personuppgifter och personlig integritet, bland annat åtskillnaden mellan privatliv och samhällsliv, vilka meningsskiljaktigheter som uppstod i sammanhanget och hur de löstes;
- 5) den svenska lagstiftningen kring statlig information med begränsad offentlighet och interna rutiner för att säkerställa sekretess kring sådan information;
- 6) funktionen hos modellen för den elektroniska staten (infrastruktur, organ inom statlig förvaltning, förvaltningsprocesser som stöds av den elektroniska staten), samt strukturen hos det juridiska regelverket för denna modell (teknologiska normer (standarder), regler kring teknisk service och regler för förvaltningsprocesser som använder IKT).

Med hänsyn till det ovan sagda ber vi er undersöka möjligheterna att förlänga avtalet fram till slutet av 2007.

Chefen för Avdelningen för  
statlig reglering inom ekonomin  
[Namnteckning]  
A.V. Sjarov

Ställföreträdande chef för Avdelningen  
för övergripande ledning  
(Corporate Management)  
[Namnteckning]  
Ts.V. Tserenov

Genomförda aktiviteter september 2004–  
december 2007

<b>Aktivitet &amp; tema</b>	<b>Organisatör</b>	<b>Plats &amp; period</b>	<b>Föredragshållare</b>	<b>Ryska deltagare</b>
<i>Conference.</i> The strategy of state governance reform in Russia and its implementation at the regional level	World Bank (WB) Dept. For International Development (DFID)	Moskva 28-29/09, 2004		MEDT Ryska regioner
<i>Seminarium.</i> Principer för och tillämpning av outputorienterad och finansiell styrning av statliga myndigheters verksamhet	Statskontoret	Moskva 26-29/10, 2004	Statskontoret, ESV Lantmäteriet	MEDT, MOG, övriga myndigheter & departement
<i>Studiebesök.</i> Principer för och tillämpning av outputorienterad och finansiell styrning av statliga myndigheters verksamhet	Statskontoret	Stockholm 12-14/01, 2005	Statskontoret, Lantmäteriet, Finansdepartementet, Regeringskansliet	MEDT "Federal agency for real estate property cadastre" (FARPC) MOG
<i>Seminarium.</i> Statkommunrelation, Lokalt självstyre i svensk offentlig förvaltning, Intern tillämpning av outputorienterad styrning av kommunal verksamhet	Statskontoret	Murmansk 9-10/02, 2005	Statskontoret, Stockholms Stads Tekniska nämnd	MOG
<i>Seminarium.</i> Interna styrning och uppföljning av Regeringskansliets verksamhet	Statskontoret	Moskva 23-24/02, 2005	Regeringskansliets Förvaltningsavdelning	MEDT, Higher School of Economics MOG
<i>Studiebesök.</i> Statkommunrelation, Lokalt självstyre, Principer och tillämpning av kommunala utjämningsystemet i Sverige	Statkontoret	Stockholm, 13-15/04, 2005	Statskontoret Finansdepartementet Stockholms Läns Landsting, Stockholms Stad	
<i>Seminarium.</i> Public Administration Reform (PAR) och dess påverkan på myndighetsstyrning i Ryssland	Statskontoret	Moskva 18-19/04, 2005	MEDT, FARPC	MEDT, FARPC
<i>Seminarium.</i> Ekonomistyrning i Ryssland, Effektivitetsrevision av statlig och statligt finansierad verksamhet	Statskontoret	Moskva 2-4/06, 2005	Ekonomistyrningsverket Riksrevisionen	MEDT, Higher School of Economics m.fl.
<i>Studiebesök.</i> Extern och intern outputorienterad styrning av statlig verksamhet	Statskontoret	Gävle 8-10/06, 2005	Lantmäteriet,	MEDT, FARPC

<i>Seminarium.</i> Offentlighetsprincipen. Beaktande av integritetsskydd i IT-samhälle	Statskontoret	Moskva 29-30/09, 2005	Statskontoret	MEDT m.fl.
<i>Seminarium.</i> Offentlighetsprincipen. Beaktande av integritetsskydd i IT-samhälle	Statskontoret	Moskva 24/11, 2005	Verket för Förvaltningsutveckling (VERVA)	MEDT m.fl.
<i>Seminarium.</i> Outputorienterad styrning av Regeringskansliets interna verksamhet	Statskontoret	Moskva 14/12, 2005	Regeringskansliets Förvaltningsavdelning	MEDT m.fl.
<i>Seminarium.</i> Offentliga upphandlingar i Sverige – normer, tillämpning och erfarenheter	Statskontoret	Murmansk 16/12, 2005	Statskontoret, VERVA	MOG
<i>Studiebesök.</i> Personalpolicy och dess tillämpning	Statskontoret	Stockholm 23-25/02, 2006	Statskontoret, SCB	MOG
<i>Studiebesök.</i> Regional tillväxtpolitik. Inneboörd, tillämpning och erfarenheter	Statskontoret i samarbete med UNDP	Västerås 15-18/03, 2006	Länstyrelsen i Västmanlands Län, Västerås Stad	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien via UNDP
<i>Seminarium.</i> Beaktande av integritetsskydd vid upprätthållande av register i allmänhet och fastighetsregister i synnerhet	Statskontoret	Moskva 31/03, 2006	Lantmäteriet	MEDT m.fl.
<i>Conference.</i> PAR implementation in North-West Federal District of the Russian Federation'	WB, Embassy of Finland in Russia	Moskva 12-13/07, 2006		MEDT, ryska regioner m.fl.
<i>Seminarium.</i> Landstingens och kommunernas ansvarsområde. Serviceindikatorer för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten	Statskontoret	Murmansk 7-9/09, 2006	Statskontoret	MOG
<i>Seminarium.</i> Principer och tillämpning av outputorienterad verksamhet av offentlig verksamhet. Lokalt självstyre i Sverige	Statskontoret i samarbete med UNDP	Sochi 9-10/11, 2006	Statskontoret	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjetjenien
<i>Seminarium.</i> Legal, financial and administrative prerequisite for local management in Russia	The Murmansk branch of north-west academy of state service	Murmansk 13- 14/11, 2006	Statskontoret	MOG, Murmansk City Hall, övriga kommuner i Murmansk regionen...

<i>Studiebesök. Intern och extern revision</i>	Statskontoret	Stockholm 16-17/11, 2006	Statskontoret, ESV Sthlms Läns Landsting	MEDT, Account Chamber of RF
<i>Studiebesök. Tillämpning och erfarenheter av regional tillväxtpolitik. Public-Private partnership</i>	Statskontoret	Stockholm 7-8/12, 2006	Statskontoret, Västerås Stad	MOG
<i>Seminarium. Human resource management i statlig förvaltning</i>	Statskontoret i samarbete med UNDP	Sochi 8-9/02, 2007	Statskontoret, SCB	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjejenien
<i>Studiebesök. Principer för och tillämpning av outputorienterad och finansiell styrning av statliga myndigheters verksamhet. Lokalt självstyre i Sverige</i>	Statskontoret i samarbete med UNDP	Stockholm 21-23/02, 2007	Statskontoret, ESV, Finansdepartementet, Stockholms Läns Landsting	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjejenien
<i>Seminarium. Offentlighetsprincipen. Beaktande av integritetsskydd i IT-samhälle. Offentliga upphandlingar i Sverige – normer, tillämpning och erfarenheter</i>	Statskontoret i samarbete med UNDP	Sochi 12-13/04, 2007	Statskontoret, VERVA	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjejenien
<i>Seminarium + workshop. Human resource management i statlig förvaltning</i>	Statskontoret i samarbete med UNDP	Sochi 24-25/05, 2007	Statskontoret, SCB	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjejenien
<i>Seminarium + workshop. Offentlighetsprincipen. Informationsutbyte mellan statliga myndigheter inom socialförsäkringssystemet i syfte att förebygga felaktiga utbetalningar och fusk.</i>	Statskontoret i samarbete med UNDP	Sochi 25-26/11, 2007	Statskontoret, VERVA	Delrepublikerna Ingusjien, Norra Ossetien och Tjejenien



**Kaliningrad Oblast Government officiella brev till  
Statskontoret**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
МИНИСТЕРСТВО ПО РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ И  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

ул. Дм. Донского, 1, г. Калининград, 236007  
тел.: (4012) 599-270 факс: (4012) 599-391, e-mail: minrazvitiya@gov.kaliningrad.ru  
ОГРН 1053900194347, ИНН/КПП 3905070313\390501001

13.03.2006 № МП-387

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Swedish Agency for Public Management  
Mr. Kameran Khudur, Adviser

Dear Mr. Kameran Khudur,

I address you referring to our meeting of 3 March in Stockholm on the conference devoted to cooperation between Sweden and Russia Federation.

Accordingly our discussion and agreement during the conference I'd like to confirm our interest towards cooperation with Swedish Agency for Public Management regarding capacity building of public authorities in the Kaliningrad Region.

We want to propose you the following theme for cooperation: Rationalization, formalization, performance basing and coordination of decision and policy making in public sectors and its financing.

We think such cooperation could be fruitful as we know Swedish good examples and experience of public management especially when it comes to policy making, setting aims and performance management and shared and coordinated visions between different levels and actors in various public sectors. Public management in Kaliningrad Region still lacks certainty in its aims, ways and tools of performance and mainly uses not capacity building and networking approaches but centralization approaches based on orders and subordination. On our opinion Swedish experience could be of great use for the Kaliningrad Region authorities in questions of making changes in existing public management practice.

Best regards,

Acting Minister



Mikhail Trushko



## The Murmansk branch of North-West academy of state service officiella brev till Statskontoret

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ



СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ  
АКАДЕМИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ФИЛИАЛ  
МУРМАНСК

*Дм 2006/232-5*  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В. П. 06 № 01.4/326*

To: STATSKONTORET  
Director General  
Anders L. Johansson

Dear Mr. Johansson,

We would like to thank specialists Ms. Bodil Aksén, Mr. Jan Moller and Ms. Alona Krantz Fors, the Russian-Swedish interpreter, for attending the Murmansk branch of the North-West academy of state service in November 13, 2006. We are especially grateful to you as you are open to new contacts and we got an excellent opportunity to work with your employees within the frameworks of a seminar on 'Organisational and legal bases of local self-governance in the Russian Federation and in the Murmansk region'.

The Murmansk branch of the North-West academy of state service is a structural division of a uniform system of preparation, retraining and improvement of the level of professional skills of the state and municipal employees of the Russian Federation. The Murmansk branch was created in 1997, since that time about 2000 students graduated from the academy. We have our own training and methodological base, library, scientific and methodical maintenance, hardware.

Different seminars and courses are regularly held for civil servants on the basis of the academy. Highly qualified professors and specialists are always invited to deliver lectures and reports on acute topics. Moreover scientists, politics, diplomats and specialists from foreign countries are welcomed to share their experience and knowledge.

We highly estimate this kind of cooperation and we would be very interested in the further exchange of information on the development of municipal self-governance with you agency, 'Statskontoret'. We are sure that it will allow to improve the work on administrative reform in both countries, Russia and Sweden.

We suggest that we should develop our cooperation in the following direction: to develop the students exchange program for municipal employees in order to enrich their experience in the sphere of self-governance. On this ground our academy guarantees a warm reception of your delegates in Murmansk. We are interested whether it's possible, in a way, to acquaint the representatives of the academy with the activity of the Swedish Agency for Public Management in the field of cooperation between the state and local governments.

We would be grateful if you could send us the materials of the lecture (which was delivered by Bodil Aksen and Jan Moller) to publish it in the volume on the results of the seminar.

Yours faithfully,

Evgenia Maltseva  
The director of the Academy

e-mail: [anastasia@academy.murmansk.ru](mailto:anastasia@academy.murmansk.ru)

