

# FOLKSTYRETS GRUND- RENOVERING

Alla resurser till användning

**Författare:**



**LIISA HYSSÄLÄ**  
([liisa.hyssala@sitra.fi](mailto:liisa.hyssala@sitra.fi))  
Senior Advisor, Sitra



**JOUNI BACKMAN**  
([jouni.backman@sitra.fi](mailto:jouni.backman@sitra.fi))  
Senior Advisor, Sitra

Strukturerna och verksamhetssätten i vår över 100 år gamla representativa demokrati motsvarar inte längre samtidens och framtidens behov. Detta är ett av de huvudsakliga budskapen från de över hundra intervjuerna som gjorts under detta utredningsarbete. I intervjuerna fick centrala påverkare inom stats- och kommunalförvaltningen, riksdagen, statsrådet, partierna, intresseorganisationer och näringslivet anonymt framföra sina åsikter.

I detta arbetspapper presenteras en analys som gjorts utifrån intervjuerna och övrigt omfattande källmaterial, dess slutsatser och åtgärdsförslag till förnyande av vårt folkstyre. I åtgärdsförslagen ges lösningar till bland annat hur man kan öka medborgarnas delaktighet i direkt demokrati samt stärka partiernas programarbete. Dessutom sporrar de till att reflektera över förutsättningarna att bilda minoritetsregeringar. Arbetspappret innehåller även konkreta reformförslag till riksdagens och statsrådets strukturer och verksamhetssätt, som i dagens läge klistrar sig allt för mycket till det förflutna och dämpar förändring.

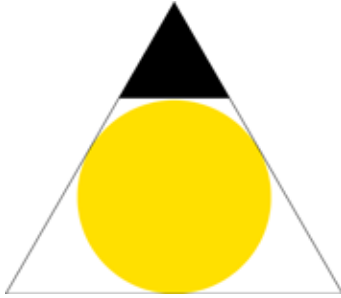


# Innehåll

1. Inledning: Djärv förnyelse	5
2. Sammandrag	6
Folkstyrets tillstånd	6
Ramar för beslutsfattande	7
Partier	8
Riksdagen	9
Stadsrådet	10
Temaorientering	11
Ministeriernas förvaltningsområden	12

## SYSTEMATISK FÖRÄNDRING

**Gammal modell:  
TILL FÖRDEL FÖR  
MÄNNISKOR**



Institutionerna arbetar till fördel för människorna.

**Nuvarande  
spänning**



Inflytandet har övergått till människorna. Rådande institutioner ifrågasätts.

**Ny modell:  
TILLSAMMANS MED  
MÄNNISKOR**



Institutionerna arbetar utan silogränser tillsammans med människor.

Källa: Trust Barometer (2017). Edelman (bearbetning)

# 1. INLEDNING: DJÄRV FÖRNYELSE

Riksdagsreformen 1906 i Finland var världens radikalaste. Antalet röstberättigade tiofaldigades. För första gången i världen fick dessa 1,2 miljoner kvinnor och män även ställa upp i val.

Motsvarande medborgerliga rättigheter på kommunal nivå erhöles först efter inbördeskriget. Demokratin stärktes dock snabbt så att Finland klarade av totalitarismens tryck under senare årtionden. År 1941 fanns det i världen endast 11 fria demokratiska stater – Finland var en av dem.

Finlands väg upp från ett av Europas fattigaste länder till en av världens välbärgade nationer byggde på ett starkt folkstyre och en stark kohesion. Nu håller denna kohesion på att av flera orsaker och på många sätt vittra sönder. Men folkstyret då?

Finlands förvaltning har förnyats särskilt genom att stärka det kommunala självstyret. Reformen av statsförvaltningen har fokuserat på region- och lokalförvaltningen. Däremot har centralförvaltningen förnyats i ganska liten utsträckning. Ju högre upp i det politiska beslutsfattandet och förvaltningsstrukturerna man kommer, desto kraftigare är motståndet mot förändring och viljan att bevara den rådande situationen. Nu verkar det emellertid i Finland finnas ett brett samförstånd om att det behövs en förändring.

Den traditionella enhetliga budgetstaten har uppdelats i såväl statliga kärnuppgifter som serviceuppgifter och marknadsbestämda uppgifter. Dessa förutsätter från varandra avvikande styrmetoder och man har strävat efter att utveckla helhetshanteringen särskilt genom att förenhetliga regeringens strategi.

Uppkomsten av den nu planerade helt nya, genomval tillkomna förvaltningsnivån, landskapsförvaltningen,

kommer obönhörligen att förändra statsförvaltningens och det kommunala självstyrets roll. I synnerhet överföringen av alla social- och hälsovårdstjänster på landskapsförvaltningens ansvar skapar ett behov av nya kundnära verksamhetssätt. Förvaltningens perspektiv får ge vika för medborgarspektivet.

Den representativa demokratin har ansetts fungera för medborgarnas bästa. Förtroendet för detta håller på att eroderas. Att medborgarnas samhällsinflytande har vuxit om de traditionella aktörerna skapar spänningar mellan medborgarsamhället och den beslutsfattande eliten. Det behövs en genomgående förändring som ger upphov till en helt ny funktionsprincip, enligt vilken de traditionella institutionerna verkar tillsammans med medborgarna utan ”silogränser”.

Det 100-åriga Finland har klarat sig bra tack vare riksdagsreformen 1906. Den väl åldrade riksdagsordningen och vallagen kom till på några månader i Hermansons kommitté<sup>1</sup>, som beredde dem, och trädde i kraft knappt ett år efter att kommittén tillsattes. I dag verkar reformerna dra ut på tiden och vara mycket svårare att genomföra.

Finland har varit bra på att planera, besluta och genomföra. Uppföljning och reaktionsförmåga har inte vara liknande styrkor. Nu har även de tidigare nämnda styrkorna försvagats.

Behovet av betydande reformer för såväl vårt beslutsfattandesystem som vår förvaltning är uppenbart. Den globala förändringstakten tilltar. En del av förändringarna, vissa ännu oanade, sker oberoende av Finland. Andra förändringar kan vi påverka. Våra val bestämmer om vi driver med passivt, anpassar oss aktivt eller förnyar oss djärvt.

## 2. SAMMANDRAG

### Folkstyrets tillstånd:

#### NULÄGE:

Den representativa demokratin är utsiktslös. Förtroendet försvagas. Delaktigheten minskar och skillnaderna växer. Motsättningarna ökar. Valen är den centrala metoden. De nya sätt som medborgarsamhället medför utmanar den representativa demokratin.

#### MÅLBILD:

Demokratin erbjuder många alternativa sätt att delta och påverka. Samarbetet, gemenskapen och förtroendet stärks. Framtidens målbild ljusnar.

#### Åtgärder:

- Aktörer inom det demokratiska systemet upprätthåller en process, där diskussioner resulterar i en långsiktig vision av det finländska samhället och demokratin. I denna process ges medborgarna en aktiv roll.
- Metoder och kanaler för direkt påverkan utvecklas och provas fördomsfritt. Demokratiska metoder för deltagande utvecklas genom att ge medborgarna nya sätt och

möjligheter att delta och påverka frågor som gäller dem själva, deras närstående och hela samhället.

- En övergripande utveckling av valen som tar i beaktande olika behov och möjligheter (bl.a. valsätt, röstning, representativitet).
- Valfinansieringen förnyas för att göra det möjligt för personer från olika befolkningsgrupper att ställa upp i val, bland annat genom att ställa en maxgräns för kampanjkostnader som gäller alla kandidater och partier.

## Ramar för beslutsfattande:

### DAGSLÄGE:

Dagsordningen fastställs inte längre av partierna, utan av många aktörer som byter roller. De nationella gemensamma strategiska avsikterna på lång sikt uteblir på grund av oklarheterna i aktörernas roller. Att klänga sig vid tvånget av majoritetsregeringar försvagar regeringarnas handlingsförmåga och ett brett gemensamt deltagande.

### MÅLBILD:

Dagsordningen för beslutsfattandet uppstår genom en omfattande medborgardiskussion som partierna upprätthåller. De olika politiska aktörernas roller är tydliga när det gäller bildandet av strategiska avsikter för flera valperioder, den strategiska verksamheten för en regeringsperiod och det dagliga praktiska genomförandet. Man har förberett sig på minoritetsregeringar.

### Åtgärder:

- Den praktiska arbetsfördelningen mellan de olika beslutsfattande aktörerna förtydligas på nationell nivå för att stärka de långsiktiga riktlinjerna och åtagandet av dem.
- Under varje valperiod i god tid före nästa riksdagsval godkänner partierna en gemensam lägesbild och de

- centrala politiska prioriteterna för framtiden samt eventuella gemensamma mål i samband med dessa.
- De politiska spelreglerna och praxis som minoritetsregeringar förutsätter samt funktionella förändringar i statsrådets och riksdagens arbete bereds och avgörs.

## Partier:

### NULÄGE:

Samhällsreformatörerna är ideologiskt, mentalt och fysiskt paralyserade. Ett utsiktslöst programarbete, hierarkiska och föråldrade verksamhetsmodeller har jagat bort människor samt utlokaliserat det politiska påverkandet till marknaderna. Partierna har försvagat sina egna verksamhetsförutsättningar. Partierna talar, men tilltalar inte.

### MÅLBILD:

Partierna återgår till folkstyrets kärna och ansvarar för demokratins trovärdighet och ökar intresset för den. De omdefinierar sin grundläggande uppgift och värdegrund. De förnyar sitt programarbete, sin struktur och sina verksamhetssätt samt säkerställer tillräckliga resurser för sin verksamhet. Partiernas budskap är tilltalande och aktiverar medborgarna.

### Åtgärder:

- Partierna stärker sitt eget planerings- och beredningsarbete på lång sikt för att stödja den samhälleliga reformpolitiken.
- Partierna aktiverar och utvecklar sitt eget program- och beredningsarbete för att stärka deltagandet av såväl sina partimedlemmar som övriga medborgare.
- Den offentliga finansieringen av genuint förnyade partier stärks betydligt för att stärka det demokratiska deltagandet och det politiska programarbetet genom nya verksamhetsmodeller. Partierna förnyar sin egen mycket hierarkiska organisationsstruktur så att den stöder utvecklingen av verksamhetssätten och stärkandet av medlemmarnas möjligheter att delta.
- Partierna stärker sina medlemsrelationer bland annat genom att utveckla medlemsregistret och dess informationsinnehåll för att öka kontakten och deltagandet.
- Partierna ökar beslutsmakten för medlemmar som betalar medlemsavgiften samt medlemmarnas roll även i fråga om partiets ekonomi.
- Staten stöder politisk organisering genom att göra partiernas medlemsavgifter avdragsgilla i beskattningen.
- Föreningslagen ändras så att partiernas ledning kan väljas genom direkta medlemsval och att direkta bindande medlemsval även kan användas i övriga fall.



## Riksdagen:

### NULÄGE:

Riksdagen är inte huvudscenen för samhällsdiskussionen. Riksdagsledamöterna håller monologer utan att bli hörda och utan att höra de kommentarer som framförs. Den tillspetsade diskussionen ökar motsättningar. Riksdagens strukturer och förfaringsätt som upprätthåller det förflutna tryggar kontinuitet och dämpar förändringar. Det lokala går om det globala.

### MÅLBILD:

Riksdagen utgör ett tidsenligt forum för diskursiv demokrati och beslutsfattande som aktivt förutser i vilken riktning utvecklingen går samt medborgarnas situation, mål och drömmar. Nationens bästa verktyg och kompetens används. Internationalitet är en del av det dagliga arbetet.

### Åtgärder:

- Oppositionens möjligheter att föra en politisk dialog med regeringen stärks ytterligare bland annat genom att öka oppositionens tillgång till information om regeringens beredningar.
- Riksdagsarbetet förnyas så att det motsvarar förändringarna som sker i samhället och förvaltningen och möjligheterna detta medför. Det görs en grundlig utredning om arbetet i riksdagen med åtgärdsförslag.
- Riksdagens årsklocka ändras så att det årliga, månatliga, veckovisa och dagliga arbetet grupperas på ett sätt som siktar till att förbättra verksamhetens tydlighet, effektivitet och genomslagskraft samt minska arbetsbördan genom att fokusera på det väsentliga. På detta sätt frigörs tid för eftertanke.
- Höstens budgetbehandling i riksdagen förenklas och försnabbas betydligt (t.ex. med över hälften) genom att den tid som frigörs reserveras särskilt för behandling av rambeslutet och utarbetande av riktlinjer för en framtidsbetonad politik.
- Utskottsstrukturen förnyas med beaktande av en uppföljning av ett eventuellt mer strategiskt regeringsprogram och en mer temaorienterad budget. I detta avseende kan finansutskottets sektionindelning förnyas redan i förebyggande syfte.
- Olika sessionsveckor, utskottsveckor och röstningsdagar tas i bruk. Vid sidan av dessa tidplaneras den tid som riksdagsgruppernas och ledamöternas samarbete behöver.
- Sessions- och utskottsarbetet görs under så kallad normal tjänstetid, vilket gör det möjligt för ledamöterna och deras medarbetare att planera sin tidsanvändning och vad de gör utanför riksdagen.
- För utskottsarbetet upprättas gemensamma processbeskrivningar.
- Offentligheten av samråd med sakkunniga ökas bland annat genom offentliga samråd såväl på utskottens gemensamma möten som inom varje enskilt utskott.
- Samråd med sakkunniga görs mer omfattande såväl geografiskt (inkl. internationellt) som innehållsmässigt bland annat genom att regelbundet tillämpa distansdeltagande.
- Användningen av informationsteknik ökas bland annat vid samråd med sakkunniga på distans, dokumenthantering samt i samarbetet mellan utskottsmedlemmar.
- Möjligheter att även delta på distans i utskottens möten och viktiga röstningar i riksdagen skapas.
- Nya diskussionsfora – ”folkstyrets dialogarenor” – på vilka man för en politisk dialog redan innan frågorna formellt behandlas och avgörs.
- Av biblioteken skapas mötesplatser för diskursiv demokrati under ledning av riksdagsledamöter och för dessa anvisas separata anslag.
- I utskottsarbetet tas i bruk en stegvis beredning och ett stegvist beslutsfattande i fråga om betänkanden. En del av sakkunnigutlåtandena och till och med den offentliga dialogen kan omfattas av ett så kallat mellanbetänkande.
- Fortlöpande och regelbunden utbildning för riksdagsledamöter ökas genom att ta i bruk bland annat en årlig internationell utbildningsperiod.
- Riksdagsledamöterna ges alla moderna verktyg och möjligheter som arbetet kräver (inkl. medarbetartjänster, tekniskt stöd, mobilitet i Finland och utomlands).
- Det införs en snabbare tjänstemannarotation bland de anställda vid riksdagen och kontinuerlig utbildning.

## Statsrådet:

### NULÄGE:

Regeringsprogrammen innehåller rikligt med åtgärder, inte strategiska prioriteringar eller målsättningar. Tidshorisonten är ofta begränsad till en regeringsperiod. Genomförandet av de mer strategiska målen i Sipiläs regeringsprogram haltar. Helhetskhanteringen försvagas av behörighetsbaserade isolerade strukturer och verksamhets sätt. Silogränserna (isoleringen) stärks av en finansplan och budget som baserar sig på förvaltningsområden. De anställdas mobilitet är liten. Verktygen och metoderna för politisk ledning är otillräckliga.

### MÅLBILD:

Regeringarnas verksamhet bygger på det strategiska regeringsprogrammet och temaorienterade årliga planer för de offentliga finanserna och budgetar, vilka stöder genomförandet av programmet. Statsförvaltningen arbetar långsiktigt på ett effektivt och enhetligt sätt. De anställdas rörlighet ökas betydligt och förståelsen av helheter stärks. Det finns tillräckliga medel och metoder för politisk ledning.

### Åtgärder:

- Statsministerns faktiska ställning i ledningen av statsrådet och genomförandet av regeringsprogrammet stärks genom att befästa rollen, kompetensen och resurserna för statsrådets kansli som assisterar statsministern. Det interna ledningssystemet inom statsrådets kansli förtydligas.
- Statssekreteraren vid statsrådets kansli ska ha officiell rätt att delta i ministerutskottens, även finansutskottets, möten.
- En tillräcklig mängd politiska specialmedarbetare säkerställs för att säkerställa att beredningen av det politiska genomförandet i samband med regeringsprogrammet är av hög kvalitet och snabb.
- För alla ministerier utses en medarbetare som ansvarar för den professionella politiska kommunikationen. - Isoleringen av statsrådet och dess ministerier samt statsförvaltningen under dem minskas genom att öka mängden strukturer och verksamhets sätt som stärker koherensen.
- Politiska statssekreterare utses till alla ministerier. För att leda och samordna hela statsrådets arbete samlas från varje regeringsgrupp en statssekreterare i anslutning till statsrådets kansli som stöd för statsministern.
- Den politiska statssekreterarens roll i förhållande till kanslicheferna förtydligas så att statssekreteraren ansvarar för att leda genomförandet av regeringsprogrammet och samordna genomförandet med de övriga ministerierna. Kanslichefen ansvarar för den övriga administrativa ledningen vid ministeriet.
- Kanslichefsmötets formella och faktiska ställning som ett organ som handhar den administrativa styrningen av statsrådets arbete stärks. Kanslichefsmötet ändras till en operativ ledningsgrupp inom statsförvaltningen, vilken rapporterar sin verksamhet som en helhet till statsministern, enligt tema till regeringens policyministergrupper samt enligt förvaltningsområde till varje ministerium.
- Regeringsprogrammets innehållsmål och ekonomi granskas som en enhetligare helhet genom att anvisa tillräckliga anslag för godkända mål.
- I regel ska man sträva efter ministerier med en minister, då det är motiverat med tanke på ett enhetlig förvaltningsområde och ledningen för ministeriet (t.ex. social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet).
- Förvaltningstjänstemännens rörlighet mellan olika förvaltningsområden och även mellan andra sektorer ökas bland annat genom att kombinera anställningsstrukturer och skapa incitament för rörlighet.
- För att minska silogränser och lösa samhällsliga problem som blir allt mer invecklade förnyas budgetstrukturen delvis till en så kallad temaorienterad budgetering.

## Temaorientering:

### NULÄGE:

Betydande samhällsliga fenomen lyser med sin frånvaro i en av de viktigaste dokumenten som regeringen bereder och riksdagen beslutar om samt som i hög grad styr den offentliga förvaltningen och dess tjänstemän, nämligen budgeten. I budgeten tar de centrala demokratiska aktörerna inte alls någon bindande ställning till vilka teman som enligt regeringen och riksdagen är de mest brännande med tanke på samhällsutvecklingen, i vilken situation dessa teman befinner sig i idag, i vilken riktning man vill gå med tanke på dessa teman, vad man vill få till stånd med dem samt hur mycket anslag bör anvisas för att man ska kunna uppnå de önskade resultaten.



### MÅLBILD:

Regeringsprogrammet omfattar politiskt prioriterade teman (2–4) med betydande konsekvenser för samhället. För dessa teman fastställs strategiska mål. De utvalda teman och resultatmålen i samband med dem utgör en central del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och budgeten samt ledningen av genomförandet av regeringsprogrammet. De temaorienterade resultatmålen och anslagen som ingår i budgetpropositionen föreslås som bindande i anslagsmomentens beslutsdel. Således ansvarar regeringen och förvaltningen på beslut av riksdagen för såväl användningen av medlen, som resultaten som uppnås med dessa medel. Dessa teman medför i dialogen mellan riksdagen och regeringen såväl medel som innehållsteman med betydelse för samhället.

### Åtgärder:

- I samband med ledningen av genomförandet av regeringsprogrammet fastställs för 2–4 utvalda teman ministergrupper som på regeringsnivå ansvarar för uppföljningen av hur de tematiska målen uppnås och åtgärds-helheterna samt för att fatta beslut om finansieringen som beviljas dessa. Ministerierna uppgift är att styra aktörer inom den offentliga förvaltningen, tredje sektorn eller företagssektorn att producera åtgärder, med vilka det är möjligt att uppnå målen.
- Riksdagen kan besluta att delvis delta i ett försök med temaorienterad budgetering till exempel genom att inrätta temaorienterade sektioner i anslutning till finansutskottet, vilka behandlar regeringspropositioner om de olika teman som bindande resultatmål samt anslag som beviljas för att genomföra dessa.
- På försök skapas förfaranden och praxis, med vilka man säkerställer att innehållet i det strategiska regeringsprogrammet, planen för de offentliga finanserna och budgeten är förenligt.
- De långsiktiga riktlinjerna gällande finansieringen (JTS) och anslagen som inkluderas i den årliga budgetpropositionen motiveras utifrån de strategiska målen i regeringsprogrammet enligt tema.
- För 2–4 valbara teman fastställs strategiska resultatmål för 4–6 år samt på årsnivå bindande mätar-/indikatorbaserade utvecklingsmål som preciserar dessa i anslagsmomentets beslutsdel tillsammans med anslaget som beviljas för att uppnå målen.
- Med de bindande resultatbaserade målen som riksdagens beslutar om skapar man balans mellan det tjänstebaserade resultatansvaret som ingår i ledningsuppgiften och behörighet. Regeringen och dess ministrar har politiskt resultatansvar gentemot riksdagen i fråga om att uppnå de temaorienterade resultatmålen.

## Ministeriernas förvaltningsområden:

### NULÄGE:

Den differentierade utvecklingen av ämbetsstrukturen och en ekonomisk planerings- och styrmodell som bygger på förvaltningsstrukturer samt ett förvaltningstekniskt resultatstyrningsförfarande har lett till att det är svårt att gestalta statsförvaltningen och att den är kraftigt isolerad. Isoleringen av den ekonomiska planerings- och styrmodellen har inte sporrat ministerierna och ämbetsverken till ett verksamhetsmodellbaserat samarbete inom förvaltningsområdet eller över förvaltningsgränserna. Huvudsakligen har det handlat om strukturbaserade reformer inom förvaltningsområdena, vilka har genomförts genom att lägga ned, differentiera och slå samman ämbetsverk. Digitaliseringen av verksamheter banar vägen även för förändringar av verksamhetsmodeller.

### MÅLBILD:

Statens centralförvaltning (ministerier, ämbetsverk och anstalter) förnyas utgående från medborgarna och dess verksamhet och genom att utnyttja digitaliseringen på ett smart och omfattande sätt. Ministeriernas och ämbetsverkens ansvar och behörigheter fastställs på ett sätt som minskar oklarheterna och spänningarna mellan dessa aktörer samt stärker den ömsesidiga tilliten och uppskattningen. Den statliga centralförvaltningens personalpolitik och praxis förnyas på ett sätt som betydligt ökar de anställdas rörlighet mellan ministerierna samt mellan ämbetsverken och ministerierna. Reformerna inom centralförvaltningen genomförs i regel utifrån verksamhetsmodeller samt vid behov även strukturellt på basis av gemensamma riktlinjer.

### Åtgärder:

- Vid förnyandet av ämbetsverken och samarbetet mellan dessa utnyttjas i betydligt större utsträckning verksamhetsmodellbaserade lösningar som digitaliseringen medför.
- När det gäller reformer av verksamhetsmodeller som förenar ämbetsverken beslutar man tydligt om såväl finansieringen för reformen i fråga som ledningsmandatet för genomförandet och kompetensresurser (till exempel modellen som den nuvarande regeringen upprättade riktlinjer för i halvtidsöversynen i fråga om horisontala digitaliseringsprojekt).
- Inom resultatstyrningen prioriteras allt mera gemensamma mål för ämbetsverken, vilka utgör resultatmål i samband med teman, kundrelationer, utveckling eller tjänster. Dessa mål inkluderas i ämbetsverkens resultatavtal samt i nödvändiga delar även i ledningsavtalen för ämbetsverkens ledning.
- Det görs flexibla anslag för ämbetsverkens gemensamma verksamhet antingen genom specificerade moment direkt i budgeten eller allokeringsbeslut i de olika ämbetsverkens moment.
- Ledningsavtal för statsförvaltningens högsta ledning tas i bruk för alla ledare vid ministerierna och ämbetsverken som ingår i den högsta tjänstemannaledningen omedelbart och senast under 2018. Genomförandet av ledningsavtalen utvärderas systematiskt och utvärderingsresultaten inkluderas i en digital erfarenhets- och kompetensportfölj som utvecklas för ledare.