

Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring

Ekonomistyrningsverket
2024:23

Statskontoret
2024:4

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET



STATSKONTORET

Publikationen kan laddas ner från
statskontoret.se och esv.se

Statskontoret

Dnr: 2023/171-5

Pub.nr: 2024:4

Ekonomistyrningsverket

Dnr: 2023-08466-5

Pub.nr: 2024:23

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Inledning	9
1.1 Uppdraget	9
1.2 Bakgrund till stabsmyndigheternas organisering	9
1.3 Hur vi har tolkat uppdraget	11
1.4 Definition av kort och lång sikt	12
1.5 Avgränsningar	13
1.6 Genomförande	13
2 Myndigheternas respektive bedömningar av för- och nackdelar	16
2.1 Myndigheterna gör i delar olika bedömningar om fördelar och nackdelar	16
2.2 Statskontorets bedömning	17
2.3 Ekonomistyrningsverkets bedömning	28
3 Identifiera överlappande uppgifter	32
3.1 Möjlig betydelse av överlappande uppgifter	32
3.2 Hur vi har gått till väga för att urskilja överlappande uppgifter	33
3.3 Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets grunduppdrag	33
3.4 Uppgifter som Ekonomistyrningsverket men inte Statskontoret har	34
3.5 Analys av uppgifter som överlappar till sin formulering i förordning	35
4 Positiva och negativa synergier och annan påverkan på verksamheter	51
4.1 Sammanfattning av våra bedömningar	51
4.2 Statskontorets bedömning av positiv och negativ påverkan på kort och lång sikt	52
4.3 Ekonomistyrningsverkets bedömning av positiv och negativ påverkan på kort och lång sikt	72

5	Författningar som berörs av organisationsförändringen	77
5.1	Om Statskontorets uppgifter överförs och namnet Ekonomistyrningsverket kvarstår	77
5.2	Om Statskontorets uppgifter överförs och namnet Ekonomistyrningsverket inte kvarstår	77
6	Annat som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till i sin prövning	79
6.1	Statskontoret bedömer att syfte och motiv med organisationsförändringen är viktigt för att nå önskade resultat	80
6.2	Statskontoret bedömer att regeringen bör överväga var huvudmannaskapet för en sammanslagen myndighet ska placeras	81
7	Förslag och bedömningar om överförande och inordnande av Statskontorets verksamhet i Ekonomistyrningsverket	84
7.1	En ny instruktion	84
7.2	Finansiering	86
7.3	Regeringen bör överväga att byta namn på en sammanslagen myndighet	97
7.4	Behåll nuvarande ledningsform	99
7.5	Ett samgående bör följas upp och utvärderas	103
8	Konsekvenser av förslag	106
8.1	Utgångspunkter för konsekvensanalysen	106
8.2	Åtgärder för att förbereda ett överförande och inordnande	107
8.3	Ekonomiska konsekvenser	110
8.4	Verksamhetsmässiga konsekvenser	117
8.5	Personella konsekvenser	120
8.6	Konsekvenser för regeringen	121
8.7	Konsekvenser för statliga myndigheter	123
8.8	Konsekvenser för kommuner och regioner	123
8.9	Konsekvenser för jämställdhet	124

9	Alternativa förslag till att Statskontoret inordnas i ESV	125
9.1	Ekonomistyrningsverkets bedömning av alternativa förslag	125
9.2	Statskontorets analys av alternativt förslag	126

Referenser	133
-------------------	------------

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	138
2.	Författningar som hänvisar till Statskontoret	141
3.	Författningar som hänvisar till Ekonomistyrningsverket	142
4.	Jämförelse av Statskontorets och ESV:s uppgifter och bedömningar av näraliggande uppgifter	147
5.	Beskrivning av Ekonomistyrningsverket	151
6.	Beskrivning av Statskontoret	168
7.	Författningsförslag	181
8.	Kommentarer till författningsförslag	191

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att lämna förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i ESV. Bakgrunden är att regeringen avser att pröva en sammanslagning som en del i ett större arbete med att minska antalet myndigheter. ESV och Statskontoret gör delvis olika bedömningar av en sammanslagning, vilket vi beskriver i rapporten.

Fördelar med en sammanslagning

ESV och Statskontoret ser gemensamt att en sammanslagning skulle ge verksamheten tillgång till en bredare samlad kompetens och bättre tillgång till ekonomiska data. Detta skulle ge förutsättningar att leverera underlag av än högre kvalitet i frågor om en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Vi ser också att en sammanslagen stödverksamhet blir mer robust, vilket stärker myndighetens förmåga i det utåtriktade arbetet samt i den interna kompetensutvecklingen.

Vidare skulle en större myndighet få bättre förutsättningar att investera i ett utvecklingsarbete på ett kostnadseffektivt sätt. På lång sikt kan en sammanslagning av myndigheterna också leda till att vissa kostnader minskar.

Nackdelar med en sammanslagning

Båda myndigheterna bedömer att en sammanslagning på kort och medellång sikt skulle innebära en stor arbetsinsats med vissa merkostnader som följd.

Statskontoret ser en risk för att regeringen får utredningar med ett snävare perspektiv än i dag eftersom Statskontoret anser att det inom myndigheten blir en konflikt mellan en fristående utvärderande roll och en normerande eller förvaltande roll. Vidare kan risker för kompetensförsörjningen leda till att regeringens behov av snabba, flexibla och kvalitativa utredningar möts sämre. Statskontoret ser också risker för att dagens positiva synergier

inom den breda utredningsverksamheten minskar och att den kan komma att trängas undan.

ESV delar inte Statskontorets bedömning vad gäller riskerna ovan och inte heller flera av de övriga risker som framförs av Statskontoret i rapporten. ESV ser inte heller att de är av sådan principiell karaktär att de bygger in långsiktiga målkonflikter i en sammanslagen myndighet. ESV ser utmaningar i att på kort och medellång sikt integrera verksamheterna, men bedömer att dessa är hanterbara.

I praktiken inga långsiktigt överlappande uppgifter

Vi bedömer inte att myndigheterna i praktiken har några långsiktigt överlappande uppgifter. Men det finns uppgifter som är näraliggande, inom vilka det vid en sammanslagning kan uppstå vissa positiva synergier. Vi gör liknande bedömningar av dessa synergier, men gör delvis olika bedömningar av eventuell negativ påverkan. Båda myndigheterna bedömer att hur en sammanslagen myndighet väljer att organisera den verksamhet som överförs får betydelse för vilken påverkan det i slutändan blir.

Hur uppgifter kan överföras och inordnas

Vi lämnar förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i ESV. Vi förslår hur en gemensam instruktion kan utformas och hur en sammanslagen myndighet bör finansieras. Vi föreslår vidare att regeringen bör överväga ett namnbyte på myndigheten och att ett samgående bör följas upp. Vi redovisar i rapporten vilka författningar som skulle beröras av en organisationsförändring.

Av uppdraget framgår att vi kan lämna alternativa förslag till att Statskontorets uppgifter överförs till ESV. ESV har övervägt de två alternativa förslagen att en helt ny myndighet bildas samt att ESV:s uppgifter överförs och inordnas i Statskontoret. ESV har avskrivit båda alternativen då vi ser att de medför större kostnader och risker.

Statskontoret bedömer att ett alternativ där det i stället är ESV:s uppgifter som inordnas i Statskontoret är genomförbart givet en sammanslagen myndighets samlade resurser. Statskontoret ser att om regeringen väljer att

gå vidare med detta alternativ behövs en fördjupad analys av konsekvenserna som vi inte haft utrymme för i detta uppdrag.

Sammanfattande bedömning

Statskontoret ser såväl fördelar som nackdelar med en sammanslagning. Sammantaget bedömer vi inte att den förhållandevis låga och osäkra kostnadseffektiviseringen skulle uppväga riskerna. Statskontoret ser till exempel att det kan bli svårt att behålla dagens verksamhetsmässiga synergier i en sammanslagen myndighet och att det finns risker för kompetensförsörjningen. Regeringen riskerar vidare att inte på samma sätt som i dag få olika perspektiv belysta i utredningar och remissvar vilket begränsar beslutsunderlaget.

Statskontoret bedömer vidare att regeringen i ett eventuellt genomförandeuppdrag bör kommunicera ett tydligt syfte för organisationsförändringen, så myndigheterna kan genomföra organisationsförändringen i linje med vad regeringen önskar.

Ekonomistyrningsverkets sammanfattande bedömning är att ett samgående skulle stärka regeringens strategiska kapacitet genom att samla de båda myndigheternas kompetenser och resurser. Det kommer att bli lättare för regeringen att lägga uppdrag på den sammanslagna myndigheten med avseende på statsförvaltningens effektivitet, kvalitet och styrning. Den sammanslagna myndighetens utredningsverksamhet kommer att kunna genomföra analyser som inkluderar fler perspektiv, vilket kommer att ge regeringen beslutsunderlag av högre kvalitet. ESV ser att det finns initiala utmaningar med att inordna och överföra Statskontorets verksamhet i ESV:s. ESV anser dock att dessa är överkomliga och att de sammantagna fördelarna med ett inordnande för statsförvaltningen överstiger de utmaningar som kan uppstå initialt.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I november 2023 gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i ESV. Regeringen avser att pröva en sammanslagning och inför denna prövning ska underlag inhämtas från ESV och Statskontoret. Myndigheterna ska bland annat beskriva för- och nackdelar med att myndigheterna läggs samman inklusive risker för negativ påverkan på verksamheterna på kort och lång sikt, identifiera överlappande uppgifter hos myndigheterna samt redovisa konsekvenser av förslagen på kort och på lång sikt. Myndigheterna får också lämna andra förslag som innebär att myndigheternas uppgifter läggs samman.

Bakgrunden till uppdraget är att regeringen bedömer att för att öka effektiviteten i statsförvaltningen bör antalet myndigheter minska. Regeringen anger att genom att samla uppgifter inom närliggande områden kan både en högre effektivitet som bättre kvalitet uppnås.

Uppdraget i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Bakgrund till stabsmyndigheternas organisering

Statskontoret och ESV är så kallade stabsmyndigheter inom det förvaltningspolitiska området. De ska förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av statsförvaltningen eller på regeringens uppdrag erbjuda myndigheter stöd. Efter den utredning som låg till grund för regeringens förslag till riksdagen 1997 om en reformerad stabsorganisation har frågan om stabsmyndigheter utretts vid ytterligare ett par tillfällen.¹

¹ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

Statskontoret bildades 1680 och har haft olika roller, ursprungligen inom finansförvaltningen och senare bland annat som rationaliseringsmyndighet. ESV bildades 1998 när regeringen ville skilja dåvarande Riksrevisionsverkets reviderande verksamhet från den stödjande och normerande verksamhet som verket bedrev.² ESV fick i uppgift att verka för en effektiv ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. ESV skulle vidare förse regeringen med underlag om den statliga ekonomin och Regeringskansliet och myndigheterna med verktyg för en effektiv styrning.³

Vi redogör kort för de två senaste tillfällena frågan om stabsmyndigheter har utretts. Vi koncentrerar oss på Statskontoret och ESV, även om också andra myndigheter berördes av utredningarna.

1.2.1 Regeringen tillsätter Utredningen om regeringens stabsstöd (2004)⁴

Utredningen skulle bland annat beakta regeringens behov av en myndighet med ett renodlat utredningsuppdrag. En utgångspunkt för utredningen var att skilja på utredande, främjande och förvaltande verksamhet, vilket skulle underlätta när myndigheterna riktade sig mot förvaltningen i övrigt. Utredningen föreslog därför att främjande och utvecklande verksamheter skulle flyttas från Statskontoret och ESV. Utredningen konstaterade att Statskontoret snabbt och effektivt måste kunna förse regeringen med underlag och inte tyngas med förvaltningsuppdrag och fasta uppdrag. Detta för att skapa en så flexibel organisation som möjligt. Vissa förändringar genomfördes sedan utifrån utredningens förslag. Statskontorets uppdrag renodlades till att avse uppföljning och utvärdering. Vidare överfördes en del av Statskontorets uppgifter till ESV, bland annat viss inköpssamordning och lokalförsörjning.⁵

² Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

³ Prop. 1997/98:150 Utgiftsområde 2, Sid 130.

⁴ Dir. 2004:166 Regeringens stabsstöd och SOU 2005:32 Regeringens stabsmyndigheter.

⁵ Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2, sid 23, 24, och 56.

1.2.2 Regeringen tillsätter Stabsutredningen (2007)⁶

Syftet med utredningen var att effektivisera stabsorganisationen. Utredningen ansåg att stabsstödet skulle organiseras och styras så det blev en funktionell del av en fungerande helhet, där stöd kan ges i alla led i processen. Utredningen bedömde att detta ställde särskilda krav på att stabsmyndigheterna arbetar flexibelt, snabbt och att deras arbete präglas av en stor närhet till och kunskap om regeringens och Regeringskansliets arbete. Utredningen föreslog att Statskontorets roll som regeringens utredningsorgan skulle stärkas. Utredningen bedömde också att det var väl motiverat att uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter renodlades hos Statskontoret. Detta för att arbetet ska kunna utföras på ett professionellt och oberoende sätt gentemot uppföljningsobjekten. Stabsutredningens förslag ledde bland annat till att Verket för förvaltningsutveckling (Verva) avvecklades och att Statskontorets roll som uppföljning- och utredningsorgan nära kopplat till Regeringskansliet stärktes.⁷

1.3 Hur vi har tolkat uppdraget

Uppdraget handlar om att lämna förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i Ekonomistyrningsverket. Bakgrunden är att regeringen inför en prövning av en sammanslagning behöver inhämta underlag från berörda myndigheter. Vi tolkar att uppdraget består av två större delar.

Den ena delen handlar om regeringens prövning av *om myndigheterna bör slås samman*. För att regeringen ska kunna göra en sammanvägd bedömning av om den bör slå samman myndigheterna, behöver den ett underlag som beskriver hur en sådan organisationsförändring kan förväntas påverka effektiviteten och kvaliteten i myndigheternas arbete liksom i förvaltningen i stort. Vi har samlat ett sådant underlag i kapitel 2 För- och nackdelar med en sammanslagning.

⁶ Dir. 2007:20 Översyn av stabsmyndigheter och SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden.

⁷ Se PROP. 2008/09:1 Utgiftsområde 2, sid 32-33 och PROP. 2009/10:1 Utgiftsområde 2, sid 28.

Den andra delen handlar om *hur de båda myndigheterna kan slås samman*. Vi bedömer att regeringen är i behov av ett underlag som beskriver hur en sammanslagning kan ske på ett kostnadseffektivt sätt och som kan stödja positiv påverkan och motverka eventuell negativ påverkan som kan finnas vid en sammanslagning av de båda myndigheternas verksamheter.

Eftersom det är den myndighetschef som ansvarar för den sammanslagna myndigheten som kommer att besluta om förhållanden såsom organisation och interna arbetssätt, har vi bedömt att de förslag som vi lämnar företrädesvis ska avse sådana förhållanden som regeringen beslutar om.

Enligt uppdraget ska en utgångspunkt för organisationsförändringen vara att de uppgifter som myndigheterna har för närvarande ska vara oförändrade. Vi tolkar det som att den sammanslagna myndighetens uppgifter och dess kapacitet att utföra dessa ska vara samma som i dag.

Enligt uppdraget ska organisationsförändringen genomföras så att uppgifterna utförs med bibehållen kvalitet och effektivitet, vilket också har varit vår utgångspunkt i de förslag vi lämnar.

1.4 Definition av kort och lång sikt

Vi ska enligt uppdraget bland annat belysa för- och nackdelar liksom konsekvenser på kort och på lång sikt av förslagen. Vi delar därför in tidsperspektivet för en organisationsförändring i kort, medellång och lång sikt. Vi har utgått från att en eventuell organisationsförändring träder i kraft 1 januari 2026, men många av de bedömningar vi gör är tillämpliga även om förändringen genomförs senare.

Med *kort sikt* menar vi tiden fram till att en sammanslagning av myndigheternas verksamheter är genomförd det vill säga tiden fram till den 1 januari 2026. Med *medellång sikt* menar vi tiden från det att en sammanslagning är genomförd fram till att myndigheten har hittat sina nya former. Vi uppskattar att denna fas skulle pågå fram till och med år 2028. Med *lång sikt* menar vi tiden efter det att en sammanslagna myndighet har hittat sina nya former och fått allting på plats. Vi har utgått från att detta inträffar från och med år 2029 och framåt.

1.5 Avgränsningar

ESV och Statskontoret ska enligt sina instruktioner samverka för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Flera av de synergier som vi ser att en sammanslagning kan ge skulle även kunna uppstå vid en ökad samverkan mellan myndigheterna. Men vi tolkar vårt uppdrag som att det inte rymmer att lämna förslag om hur Statskontoret och ESV inom ramen för dagens myndighetsstruktur kan ta tillvara samordnings- och effektiviseringsvinster.

Det finns också andra alternativa förslag som vi bedömer inte ryms inom vårt uppdrag. Det skulle till exempel kunna handla om Statskontoret bör slås samman med andra utvärderande och analyserande myndigheter. För närvarande ser en utredning över vissa så kallade analysmyndigheter.⁸

Regeringen och de båda myndigheterna behöver vidta en rad åtgärder för att verksamhet ska kunna överföras. Vi beskriver endast sådana åtgärder övergripande eftersom det handlar om åtgärder som kommer att beslutas och vidtas först om regeringen beslutar att en sammanslagning ska ske.

En myndighet behöver avvecklas om regeringen fattar beslut om en sammanslagning. Vi redogör inte i detalj för arbetet med att avveckla Statskontoret eller vilka kostnaderna blir vid en avveckling.

1.6 Genomförande

Statskontoret och ESV har haft en gemensam projektgrupp. Även andra delar av myndigheterna har bidragit till att ta fram underlag till denna rapport, bland annat medarbetare vid myndigheternas stödfunktioner, utredare vid Statskontoret och myndigheternas chefsjurister. Projektgruppen har haft löpande avstämningar med ansvariga enhetschefer, ledningsgrupper och med generaldirektörerna vid de båda myndigheterna. Myndigheterna har också haft central samverkan med arbetstagarorganisationerna om denna rapport. Myndigheterna har också bedrivit ett arbete för att kvalitetssäkra rapporten och för att informera om eller förankra arbetet hos medarbetare vid de båda myndigheterna.

⁸ Dir. 2023:132 En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.

Hos ESV har arbetet med projektet varit en stående punkt på ESV-info där samtliga anställda deltar, på Chefsforum där alla chefer vid myndigheten deltar samt vid ledningsgruppens möten. ESV har också haft två digitala informationsmöten där samtliga anställda kunnat få information om uppdraget och haft möjlighet att ställa frågor. Dessutom har rapporten löpande kvalitetsgranskats av myndighetens och av avdelningen för Styrning, redovisning och finansierings ledningsgrupp.

Statskontoret har kvalitetssäkrat rapporten i enlighet med sina gängse projektprocesser med uppstartsmöte och miniseminarium, interna referenspersoner, kvalitetsgranskare samt genom kontinuerliga avstämningar med ansvarig chef och GD löpande under hela projektet. Därutöver har Statskontoret haft en stående punkt om uppdraget vid myndighetens veckovisa fredagsinfo för samtliga medarbetare vid myndigheten.

Projektgruppen har intervjuat företrädare för näraliggande verksamheter vid de båda myndigheterna. Projektgruppen har också intervjuat och inhämtat annan information från olika funktioner vid den egna myndigheten. Vi har också använt oss av olika interna dokument, bland annat interna uppföljningar gentemot myndigheternas avnämare. Vi har också tagit del av generella erfarenheter från bland annat Statskontorets studier av olika myndighetssammanslagningar och andra omställningar.

Till projektet har också funnits knuten en extern referensgrupp bestående av Ulf Bengtsson med lång erfarenhet inom statsförvaltningen och Andreas Werr som är professor i företagsekonomi vid Handelshögskolan.

Samverkan med Arbetsgivarverket har i enlighet med uppdraget genomförts i form av ett gemensamt informationsmöte då ESV och Statskontoret fick en genomgång av vanliga frågor som brukar uppkomma vid verksamhetsövergång.

1.6.1 Osäkerheter i bedömningar av positiv och negativ påverkan samt kostnader

Vissa av de bedömningar som vi gör i utredningen är behäftade med osäkerhet. Om regeringen skulle besluta om en sammanslagning av de båda myndigheterna så vet vi för det första inte vilka närmare beslut som regeringen kommer fatta om en sådan sammanslagning eller när i tid dessa

i så fall kommer att fattas. För det andra vet vi inte hur den mottagande myndigheten väljer att organisera den sammanslagna verksamheten eller hur intern ledning och styrning samt verksamhetsprocesser kan komma att utformas. Eftersom myndigheterna har två lokalkontrakt fram till sommaren 2028, vet vi inte heller vilka verksamheter som skulle komma att sitta samlat vid en eventuell sammanslagning. För det tredje ligger det troliga datumet för eventuell sammanslagning, 1 januari 2026, så långt fram i tiden att förutsättningarna även av andra skäl kan komma att förändras.

2 Myndigheternas respektive bedömningar av för- och nackdelar

Enligt uppdraget ska ESV och Statskontoret beskriva för- och nackdelar med att myndigheternas uppgifter läggs samman.

Vi redogör i detta kapitel för övergripande för- och nackdelar med en sammanslagning av Statskontoret och ESV. Vi lyfter fram sådana förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för regeringens prövning.

Myndigheterna redogör för sina respektive bedömningar i särskilda avsnitt eftersom ESV och Statskontoret i vissa fall har olika uppfattningar om vilka för- och nackdelar som finns med en sammanslagning.

2.1 Myndigheterna gör i delar olika bedömningar om fördelar och nackdelar

ESV och Statskontoret är överens om flera fördelar. Vi tror att en sammanslagen myndighet genom att få tillgång till en bredare kunskap och kompetens skulle kunna leverera bättre underlag i frågor om en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Båda myndigheterna anser att en sammanslagning skulle stärka stödverksamheten, höja kvaliteten i denna verksamhet, och förbättra förutsättningarna för att utveckla nya analysverktyg, sprida kunskap, bedriva kompetensutveckling och främjandearbete. Dessutom skulle kompetensförsörjningen på lång sikt kunna gynnas av att myndigheten blir större. Statskontoret bedömer att detta främst gäller stödverksamheten, ESV att det gäller hela myndigheten. Potentiellt skulle en sammanslagning kunna leda till ekonomiska besparingar som för närvarande är svåra att förutse.

När det gäller nackdelarna med en sammanslagning skiljer sig myndigheternas bedömningar åt i flera avseenden. Statskontoret ser risker med att kombinera de olika roller och uppgifter som myndigheterna har,

framför allt utredande och normerande uppgifter. ESV ser inte denna risk utan anser i stället att det finns fördelar med att myndigheten redan i dag hanterar dessa olika uppgifter. Myndigheterna har också olika uppfattningar om vilka risker som finns i genomförandet av organisationsförändringen, framför allt när det gäller att inordna Statskontorets utredningsverksamhet i ESV:s nuvarande organisation. Ytterligare en punkt där myndigheterna har olika syn är risken för undanträngning i den sammanslagna myndigheten av sådan utredningsverksamhet som Statskontoret i dag utför. Statskontorets bedömning av för- och nackdelar finns i avsnitt 2.1 och ESV:s bedömning av för- och nackdelar finns i avsnitt 2.2.

Vi redogör mer detaljerat för den del av uppdragsfrågan som avser möjliga synergier, effektiviseringsvinster liksom risker för negativ påverkan i olika verksamheter i en sammanslagen myndighet i kapitel 4.

2.2 Statskontorets bedömning

Statskontoret redogör här för de fördelar respektive nackdelar och risker som vi ser med en sammanslagning.

2.2.1 Fördelar med en sammanslagning

Statskontoret ser följande fördelar med en sammanslagning.

En stabsmyndighet med bredare kunskap, kompetens och räckvidd

En sammanslagen myndighet skulle få en bredare kompetens. Vi bedömer att den kompetens och kunskap som Statskontoret har om förvaltningspolitiken och den kompetens och kunskap som ESV har om bland annat den ekonomiska styrningen, skulle kunna användas samlat på ett bättre sätt än i dag. Statskontoret har också kunskap om den offentliga förvaltningens funktionssätt inklusive statens styrning av kommunsektorn. Den samlade kompetensen skulle ge myndigheten förutsättningar att ha fler och bredare perspektiv, både när den utför regeringsuppdrag och sina främjande uppgifter. Vi bedömer att det framför allt skulle vara utredningsverksamheten vid respektive myndighet som skulle kunna dra nytta av en sådan breddad kompetens och kunskap.

Myndigheten skulle genom en sådan samlad kompetens kunna stärka sin roll i frågor om en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Däri ingår att myndigheten skulle kunna stärka sin kompetens genom att både ha den förvaltningspolitiska kompetensen och kompetens om ekonomisk styrning. Regeringens behov av utredningar som kräver en sådan samlad kompetens skulle även kunna tillgodoses enklare av en myndighet. I dag behöver regeringen lägga uppdrag med samverkanskrav eller två olika uppdrag där olika frågor belyses.

En sammanslagen myndighet skulle vidare kunna lära sig av de två myndigheternas respektive metoder och nätverk för nå ut till den statliga förvaltningen i ett bredare främjande syfte.

Vi bedömer vidare att en större och sammanslagen myndighet troligen lättare skulle kunna ta emot nya typer av uppgifter som rör styrning och organisation av statlig verksamhet.

Tillgång till ekonomiska data och möjligheter att utveckla analysverktyg

Vi bedömer också att myndighetens utredningsverksamhet skulle få nytta av bland annat ESV:s ekonomiska data. Vissa av ESV:s grundläggande ekonomiska data om myndigheter skulle kunna användas till exempel i myndighetsanalyser eller för att beskriva den offentliga sektorns utveckling. Men vi bedömer samtidigt att Statskontorets i sitt breda utredningsuppdrag även fortsatt kommer att behöva en stor variation av olika slags data för att belysa skilda uppdragsfrågor på skilda områden.

Vidare skulle en större myndighet kunna ge bättre förutsättningar för att utveckla analysverktyg, till exempel AI-applikationer, som kan användas i utredningsarbetet. Detta eftersom en större myndighet kan avsätta mer resurser för exempelvis it-utveckling och då utvecklingskostnaderna kan bli lägre per användare i en större myndighet.

Stödverksamheten kan bli mer robust och hålla en högre kvalitet

I dag är enskilda funktioner inom stödverksamheterna vid de två myndigheterna förhållandevis små och därmed känsliga för när medarbetare är lediga eller slutar. Statskontoret hanterar detta till exempel med andrahandsansvar gentemot andra funktioner. Ett undantag är

it-funktionen hos ESV som är en större verksamhet eftersom den främst bedriver kärnverksamhet.

En sammanslagning av de båda myndigheterna skulle innebära att personalen vid stödfunktionerna blir fler till antalet. Det skulle innebära att stödet blir mindre sårbart. Det bidrar också till att stödet sannolikt skulle kunna hålla en ännu högre kvalitet eftersom den samlade kompetensen blir bredare och att möjligheterna till specialisering ökar i alla fall vid de något större funktionerna. På medellång och lång sikt skulle det innebära att kärnverksamheten skulle kunna få mer robusta stödfunktioner.

Kompetensförsörjning inom stödverksamheten kan gynnas av att myndigheten blir större

På medellång och lång sikt ser vi att vissa frågor som rör kompetensförsörjning skulle kunna gynnas av att en sammanslagen myndighet blir större. Kompetensförsörjningen inom stödverksamheten kan komma att gynnas av att en sammanslagen myndighet blir större, i förhållande till dagens hos Statskontoret. I rekryteringsprocesserna till Statskontorets stödverksamhet har det ibland varit svårt att få sökande med rätt kvalifikationer.

På utredarsidan har Statskontoret en välfungerande kompetensförsörjning, med ett som myndigheten bedömer starkt varumärke bland utredare. Det är svårt för oss i nuläget att bedöma om kompetensförsörjningen på lång sikt kan bli än bättre inom en sammanslagen myndighet, till exempel på grund av att en större myndighet erbjuder fler karriärvägar. Det bedömer vi beror på vilka förutsättningar en sammanslagen myndighet kommer att ha att erbjuda en effektiv och professionell verksamhet med arbetsformer, arbetsvillkor och arbetsmiljö som är utformad och anpassad till verksamhetens behov.

Även kompetensutvecklingen kan gynnas av att myndigheten blir större, där till exempel fler utredare kan ta del av motsvarande sådan kompetensutveckling som finns vid Statskontoret eller ESV i dag.

På lång sikt kan en sammanslagning leda till vissa besparingar

På lång sikt ser vi att en sammanslagen myndighet kan bedriva verksamheten mer effektivt och minska på vissa kostnader. Det gäller exempelvis när de båda myndigheterna har liknande it-system och kan

ersätta dessa med en gemensam lösning. Det kan också bli möjligt att effektivisera lokalanvändningen något.

Det har inte varit möjligt för oss att göra en sammantagen bedömning av hur stora dessa effektiviseringar kan bli, bland annat eftersom en sammanslagning medför en mängd olika vägval som vi nu inte kan veta utfallet av. Men erfarenheten av tidigare myndighetssammanslagningar är att besparingarna blir förhållandevis små. Exempelvis har lednings- och verksamhetsstöd ofta följt storleken på myndigheten.⁹ Vi ser att även en sammanslagning av ESV och Statskontoret troligen till stora delar skulle följa detta mönster. Vi ser snarare att den stora fördelen vid en sammanslagning är att stödverksamheten blir stabilare och kan hålla en högre kvalitet.

2.2.2 Nackdelar med en sammanslagning

Statskontoret ser följande nackdelar eller risker med en sammanslagning.

Risk för att regeringen får utredningar med ett snävare perspektiv

Regeringen riskerar att få utredningar med ett snävare perspektiv än i dag på den ekonomiska styrningen. Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår att rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas.¹⁰ Vi bedömer att det finns en rollkonflikt mellan den utvärderande roll som Statskontoret har och den normerande och förvaltande/främjande roll som ESV har inom den ekonomiska styrningen. Den uppstår när utredningsverksamheten utifrån ett samlat och brett effektivitetsperspektiv kommer till andra slutsatser om hur myndigheterna bör utforma sin interna ekonomiska styrning än vad den normerande och främjande delen förordar inom sin ”systembärande” roll på ekonomistyrningsområdet.

I dag får regeringen dessa olika perspektiv belysta eftersom det finns två olika myndigheter som har skilda uppdrag och företräder olika perspektiv. Regeringsuppdragen till Statskontoret tar ofta sikte på ändamålsenligheten

⁹ Se till exempel Statskontoret 2021:8 Myndighetsanalys av Statens historiska museer och Statskontoret 2021:15 En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna.

¹⁰ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, sid 72.

i ett system eller en myndighets uppdrag. Statskontoret lämnar då förslag efter att ha vägt flera olika principer mot varandra. Det rör förvaltningspolitiska och sektorsspecifika principer liksom principer inom den ekonomiska styrningen, men också mer system- eller myndighetspecifika förutsättningar. Statskontoret kan i en sådan bredare avvägning komma att landa i ett förslag som avviker från den huvudprincip som gäller inom den ekonomiska styrningen, även om förslaget fortfarande är förenligt med regelverket. Statskontoret konstaterar utifrån uppdrag som vi har genomfört att de båda myndigheterna utifrån samma analysunderlag har kommit att dra olika slutsatser om vilka förslag som bör lämnas. Det har berott på att den ena myndigheten utgår från ett brett effektivitetsperspektiv i sina uppdrag, medan den andra förvaltar ett regelverk.

I en sammanslagen myndighet bedömer vi att möjligheterna att göra avvägningar och lämna förslag utifrån andra principer än den som dominerar inom normeringen av den ekonomiska styrningen skulle kunna begränsas. Det beror på att de båda perspektiven ibland blir konkurrerande och att det normerande och författningsstyrda perspektivet kan komma att väga tyngre i en myndighetsintern diskussion om vilket förslag myndigheten ska lämna. Det finns en risk att perspektiv jämkas samman och urvattnas under utredningsprocessen samt att chefer och utredare väljer att tona ned denna typ av slutsatser i utredningarna. Detta kan i sin tur leda till att utredningsverksamheten blir mer begränsad i hur den analyserar finansiell styrning, intern styrning och kontroll och resultatredovisning. Det kan i sin tur påverka möjligheterna för myndigheten att genomföra utredningar som i grunden omprövar verksamheter.

Vi bedömer också att detta kan leda till utredningsverksamheten inte på samma sätt som i dag kommer kunna förse regeringen med utredningar om hur enskilda myndigheter kan utveckla sin interna ekonomiska styrning ur ett sådant bredare effektivitetsperspektiv. Regeringen skulle därmed riskera att få information om myndigheter som gör allt rätt enligt regelverket, men där den ekonomiska styrningen ändå inte fungerar helt tillfredsställande.¹¹ Det kan också bli otydligt för riksdag och regering om

¹¹ Se till exempel Statskontoret 2021:12 Utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter och Statskontoret 2023:17

det är i sin normerande roll eller sin bredare utredningsroll som myndigheten uttalar sig i.

Regeringens möjligheter att utvärdera eller få synpunkter utifrån ett brett effektivitetsperspektiv på den ekonomiska styrningens utformning kan också bli mer begränsade. Regeringen skulle inte på samma sätt som nu få underlag som utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv kritiserar eller har andra synpunkter på regelverket för den ekonomiska styrningen. Statskontoret har i flera rapporter kritiserat delar av detta regelverk utifrån ett bredare effektivitetsperspektiv. Det handlar till exempel om att vissa delar av regelverket för den ekonomiska styrningen behöver förändras eftersom den tar tid från kärnverksamheten eller att det kan förekomma felaktiga utbetalningar även från myndigheter som har en till synes väl fungerande intern styrning och kontroll.¹²

Regeringen skulle som en naturlig följd av en organisationsförändring inte heller i ett remissförfarande kunna ta del av synpunkter utifrån ett bredare förvaltningspolitiskt perspektiv på normeringen, det vill säga sådana som Statskontoret nu lämnar i olika remissvar. I dessa svar har Statskontoret bland annat tidigare pekat på att ESV:s förslag kan leda till ökad administration och ta tid från kärnverksamheten.¹³ Sådana synpunkter skulle i stället hanteras internt vid en sammanslagen myndighet utifrån de interna avvägningar som myndigheten kommer att göra.

Risker i kompetensförsörjningen kan leda till att regeringens behov av snabba, flexibla och kvalitativa utredningar möts sämre

Det finns en risk att kompetensförsörjningen försämras hos Statskontoret under den tid som en organisationsförändring prövas (på kort sikt) och sedan ett tag efter det att den eventuellt är genomförd (på medellång sikt).

Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget.

¹² Se till exempel rapporterna Statskontoret 2016:19 Mer tid till kärnverksamheten och Statskontoret 2011 Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.

¹³ Se till exempel Statskontorets remissvar på ESV:s rapport Intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar (ESV: 2023:23) samt på ESV:s förslag till ändring av föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1).

Skälet är att det kan bli en osäkerhet om vad en organisationsförändring kan komma att innebära. En försämrad kompetensförsörjning kan leda till att det blir svårare för Statskontoret att flexibelt ta sig an och utföra samma mängd regeringsuppdrag med kvalitet och på den tid som regeringen önskar.

Vid Statskontoret har några utredare som har valt att sluta uppgett att de gör det på grund av organisationsförändringen. En risk är även att chefer väljer att sluta på grund av osäkra framtida roller.

Statskontoret ser också att det kan bli svårare att rekrytera nya utredare under den tid som det är otydligt vad en organisationsförändring kan komma att innebära. Detta eftersom det råder osäkerhet om framtida anställning, arbetsuppgifter och anställningsvillkor. Vid Statskontoret har några personer som har sökt en utredartjänst hoppat av rekryteringsprocessen som följd av organisationsförändringen.

Även kompetensförsörjningen inom stödverksamheten hos Statskontoret kan komma att påverkas negativt. Det kan leda en högre arbetsbelastning och sämre arbetsmiljö om medarbetare inom stödverksamheten väljer att sluta, vilket i sin tur kan påverka stödet till utredningsverksamheten.

Statskontoret ser även att kompetensförsörjningen kan påverkas negativt ett tag efter att en organisationsförändring är genomförd. Det tar en viss tid innan en sammanslagen myndighet kan få en ny organisation på plats och bland annat påbörja nya rekryteringar. Vi bedömer vidare att ett namnbyte på utredningsverksamheten kan vara en nackdel i rekryteringar av utredare innan det nya namnet blir upparbetat.

Statskontoret arbetar aktivt med att motverka att fler utredare eller annan personal slutar och för att fortsatt kunna rekrytera när utredare slutar eller är tjänstlediga. Det är oklart i vilken utsträckning dessa åtgärder kommer kunna minska de risker vi ser.

Risk för att dagens positiva synergier inom den breda utredningsverksamheten minskar

Statskontoret behöver som stabs- och utredningsmyndighet vara snabb, lyhörd och flexibel inför regeringens behov när den löpande under året tar emot nya regeringsuppdrag, bidrar i uppdragsdialoger och bemannar nya

regeringsuppdrag. Statskontoret behöver också bedriva utredningsarbetet med kvalitet inom de tidsramar som regeringen önskar.

Statskontoret ser att det kan bli svårt att behålla dagens verksamhetsmässiga synergier i en sammanslagen myndighet. Man skulle kunna behålla vissa av dessa synergier om den mottagande myndigheten väljer att organisatoriskt hålla samman utredningsverksamheten. Men då riskerar synergier att med andra delar av myndigheten bli mindre. Inte heller skulle andra myndighetsgemensamma behov kunna tillgodoses lika väl, till exempel att nå en gemensam organisationskultur. Statskontoret bedömer att det finns utmaningar för en sammanslagen myndighet att hitta en intern organisation som å ena sidan tar tillvara dagens starka synergier inom utredningsverksamheten och som å andra sidan samtidigt tar tillvara synergier med andra avdelningar inom en sammanslagen myndighet (Se också avsnitt 4.2.6).

Statskontoret arbetade med ett närmare 60-tal uppdrag under 2023, utredningsuppdrag och andra uppdrag.¹⁴ Nya utredningsuppdrag kommer in löpande under året. Statskontoret har sedan länge en matrisorganisation för att säkerställa ett högt resursutnyttjande och hög kvalitet i utredningarna. Konkret innebär matrisorganisationen att utredningscheferna varje vecka träffas och gemensamt bemannar uppdragsdialoger, utredningar, hanterar stabsbiträden och fördelar remisser. Enhetscheferna ska skapa ett så bra resultat som möjligt för hela myndigheten, utifrån gemensam budget och gemensamma resultatkrav. Enhetscheferna ansvarar också för löpande kontaktverksamhet med sakdepartementen för att fånga upp deras utredningsbehov.

Statskontoret har även successivt utvecklat verksamhetsprocesser som tillsammans med matrisorganisationen gör att myndigheten kan ta i anspråk lämpliga och tillgängliga utredaresurser från hela organisationen i sitt arbete med uppdragen. Det gör att myndigheten kan möta departementen med en god kompetens i uppdragsdialoger, snabbare bemanna regeringsuppdragen med lämpliga utredare och bättre kvalitetssäkra när utredningsprojekten läggs upp och genomförs. Statskontoret har också processer för att överföra kunskap från olika

¹⁴ Se Årsredovisning för Statskontoret 2023.

uppdrag för att stärka utredarnas kompetens i förvaltningspolitiska frågor, metodkunskap, m.m. Det gör i sin tur att myndigheten lättare kan ta emot uppdrag på olika sakområden och med olika inriktning. Även främjandeppgifterna utförs av utredare som för med sig lärdomar från främjandeppgifterna in i utredningsarbetet och tvärtom. Statskontoret ser en risk att det skulle vara svårt att inordna Statskontorets uppgifter i ESV på ett sådant sätt att den interna organisationen och verksamhetsprocesser i lika hög grad som i dag bidrar till en flexibel, snabb och effektiv verksamhet i förhållande till regeringens behov.

Risk för att utredningsverksamhet trängs undan

Statskontorets utredningsverksamhet förser regeringen med fördjupade kunskapsunderlag för sin styrning. Myndighetens uppgifter förutsätter att den snabbt och flexibelt kan ta sig an och utföra regeringsuppdrag med kvalitet och inom den tidsram som regeringen beslutar. Uppgifterna förutsätter också att myndigheten har en bred kunskapsproduktion liksom en närhet och förståelse för regeringens och Regeringskansliets behov.

Myndighetschefen behöver i en sammanslagen myndighet prioritera hur mycket av myndighetens medel som ska gå till utredningsverksamheten i förhållande till andra verksamheter. Det går inte i förväg att säga hur myndighetschefen kommer att prioritera, men Statskontoret ser en risk att utredningsverksamheten skulle kunna komma att hanteras som en mer skalbar uppgift än myndighetens övriga förvaltningsuppdrag. Statskontoret har i sina analyser sett att analys- och utredningsverksamheten riskerar att trängas undan i myndigheter som har många olika uppdrag.¹⁵

Vid Statskontoret är det svårt att på förhand veta hur många regeringsuppdrag som kommer in under ett år eftersom de kommer in löpande efter vilka behov regeringen har. Om utredningsresurser låses upp i löpande förvaltningsuppdrag riskerar myndighetens flexibilitet att ta emot utredningsuppdrag att minska. Med mindre resurser för utredningsverksamheten kan myndigheten också behöva genomföra uppdragen med

¹⁵ Se till exempel Statskontoret 2023:18 *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (Digg)*.

mindre bemanning eller på kortare tid, vilket i sin tur skulle riskera att påverka kvaliteten i utredningsrapporterna negativt.

Även andra instruktionsenliga uppgifter som myndigheten bistår regeringen och Regeringskansliet med skulle kunna riskera trängas undan. Dessa uppgifter kan i någon mån kunna ses som än mer skalbara än utredningsuppdragen. Statskontoret lånar till exempel ut utredare (utredningsstöd) till Regeringskansliet eller kommittéväsendet vid förfrågan när omfattningen på regeringsuppdragen medger det. Myndigheten har också i uppgift att bistå regeringen med underlag inom förvaltningspolitiken. De egeninitierade studier som Statskontoret genomför inom ramen för denna uppgift görs när omfattningen på regeringsuppdragen medger det. Vidare har Statskontoret i uppgift att lämna förslag till regeringen om utredningar, utvärderingar eller uppföljningar som kan genomföras, förslag som kan leda till nya regeringsuppdrag som ökar regeringens och myndighetens samlade kunskap.

Statskontoret ser också konsekvenser för utredningsverksamheten om vissa uppgifter skulle trängas undan. En bred kunskapsproduktion är viktig för att upprätthålla verksamhetens kompetens. En minskad användning av stabsstöd skulle också kunna påverka utredarnas möjligheter att få kännedom om och förståelse för Regeringskansliet. En minskad egeninitierad kunskapsproduktion skulle vidare riskera att inte på samma sätt kunna bidra till att förstärka myndighetens egen kompetens på det förvaltningspolitiska området.

Det blir merarbete och merkostnader på kort och medellång sikt

Större förändringar tar ofta tid från de berörda verksamheterna. Tidigare studier av omställningar visar att ledningsstrukturer och stödverksamheter tenderar att bli särskilt belastade eftersom de har en särskilt viktig roll i att driva och utföra förändringsarbetet.¹⁶ Om omställningen medför att fler medarbetare behöver rekryteras, till exempel på grund av ökad personalomsättning, skulle även erfarna medarbetares tid tas i anspråk för att introducera eller lära upp nya medarbetare.

¹⁶ Statskontoret 2023 (OOS 48) När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar.

Vi urskiljer i avsnitt 8.2 ett antal åtgärder som behöver vidtas med anledning av en sammanslagning. Myndigheterna kommer bland annat migrera diariesystem, föra över arkiv, bygga ut intranät och förändra externa webbplatser, flytta användardata på servrar, genomföra verksamhetsövergångar, förhandla villkorsavtal, utforma en ny organisation, ta fram nya styrdokument, utforma och kontorsanpassa lokalerna samt avbryta och omförhandla leverantörsavtal och licenser.

Det finns även andra utmaningar i genomförandet som behöver hanteras

I Statskontorets rapporter framgår att det finns en rad utmaningar som behöver hanteras när myndigheters verksamheter slås samman. En erfarenhet är att det ofta tar längre tid än förväntat att driva ett förändringsarbete och uppnå önskade effekter. Olika organisationskulturer kan kvarstå länge inom en myndighet, vilket kan leda till ett försämrat genomslag för den interna styrningen, att samordningsvinster inte realiserar eller till en inbördes konkurrens om resurser. Den sammanslagna myndighetens uppdrag blir också mer komplext vid en sammanslagning vilket kan försvåra den interna styrningen och leda till en bristande samsyn kring uppdraget.¹⁷ Internationella erfarenheter visar att om det inte görs systematiska insatser för att få en gemensam organisationskultur blir det svårare att uppnå de tänkta synergierna.¹⁸ Om regeringen beslutar att Statskontorets uppgifter ska överföras och inordnas i ESV, så behöver myndigheterna utveckla strategier för att hantera denna slags utmaningar.

¹⁷ Se bland annat Statskontoret 2021:15 En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna, Statskontoret 2018:25 Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen, Statskontoret 2017:4 Myndighetsanalys av Riksarkivet, Statskontoret 2021:8 Myndighetsanalys av Statens historiska museer och Statskontoret 2010 (OOS 1) När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.

¹⁸ Buich Fiona och Carey Gemma (2017) Structural Changes to the Public Sector and Cultural Incompatibility: The Consequences of Inadequate Cultural Integration, Research and evaluation, Australian Journal of Public Administration, vol. 77, no. 1, pp. 50–68.

2.3 Ekonomistyrningsverkets bedömning

ESV bedömer att det finns flera fördelar för regeringen med att sammanföra Statskontorets verksamhet med Ekonomistyrningsverkets, men också ett par nackdelar

2.3.1 Fördelar med en sammanslagning

ESV ser följande fördelar.

En stabsmyndighet med större förmåga

Det kommer att bli lättare för regeringen att lägga uppdrag på den sammanslagna myndigheten med avseende på statsförvaltningens effektivitet, kvalitet, styrning m.m. En sammanslagen myndighet kan ha ett kompletterande perspektiv i sina underlag och därmed belysa och dra slutsatser utifrån fler aspekter. Den sammanslagna myndighetens utredningsverksamhet kommer att kunna genomföra analyser utifrån den gemensamma kompetens och de data som finns vid de båda myndigheterna. Vid ESV finns till exempel de ekonomiska data som sammanställs inför prognoser och utfall för statens budget inom avdelningen Utfall och prognos. ESV:s kvantitativt inriktade nationalekonomer/statistiker kan tillsammans med Statskontorets utredningskompetens, bidra till att utveckla den sammanslagna myndighetens underlag. Nära tillgång till olika datamängder och fler utredare som kommer att få möjlighet att använda nya verktyg och bättre metoder i utredningsverksamheten, bör leda till bättre underlag till regeringen.

ESV ser också en sammanslagning som en möjlighet att föra frågor inom förvaltningspolitiken respektive ekonomistyrningen närmare varandra. Genom att kombinera kunskap och information från båda myndigheterna kan den sammanslagna myndigheten bidra till en mer underbyggd och sammanhängande utveckling av både förvaltningspolitiken och den ekonomiska styrningen.

Lärande och kunskapsdelning förstärks

Genom en sammanslagning skapas bättre förutsättningar för kunskapsöverföring och kompetensutveckling än vad som finns i dag. Sammanslagningen gör det möjligt med en mer sömlös överföring av expertkunskap mellan olika avdelningar, vilket kan bryta ner de traditionella barriärerna för kunskapsutbyte. Idéer och tekniker kan utbytas på ett bättre

sätt, och resultera i en mer dynamisk och innovativ arbetsmiljö. Till exempel kan metoder och insikter från Statskontorets utredningsverksamhet integreras med utredningsverksamheten i ESV. Att myndigheternas olika webbplatser integreras till en samlad kunskapsplattform är ett annat exempel.

Utöver den förbättrade kunskapsdelningen, ger en sammanslagen myndighet också bättre förutsättningar för att investera i och utveckla en bredare uppsättning av kompetenser hos medarbetare. Genom gemensamma utbildningsprogram och verktyg går det att säkerställa att varje medarbetare har tillgång till och kan dra nytta av den samlade kunskapen inom myndigheten.

Integration av kunskap och kompetens kommer att stärka myndighetens förmåga att leverera högkvalitativa, välgrundade och innovativa lösningar på de komplexa utmaningar som den statliga förvaltningen står inför.

Liknande arbetssätt och redan beprövade samarbetsformer kan underlätta en sammanslagning

ESV och Statskontoret delar grundläggande utgångspunkter i sina verksamheter med fokus på flexibilitet och anpassningsbarhet för att möta regeringens skiftande behov. ESV:s utredningsprocess är utvecklad med inspiration från bl.a. Statskontoret och myndigheterna har därför stora likheter i sätt att arbeta, bemanna, kvalitetssäkra m.m. Myndigheterna har också utfört flera uppdrag tillsammans. ESV anser att likheterna ger förutsättningar för en smidig integration av verksamheterna. ESV har visserligen en ytterligare chefsnivå jämfört med Statskontoret, men vi ser inte att detta begränsar förmågan att effektivt fatta beslut på olika nivåer, anpassa oss efter nya förutsättningar eller bedriva innovation och utveckling.

Vår bedömning är att likheterna i arbetssätt kommer att främja ett samarbete och öppna kommunikationsvägar mellan medarbetarna från båda myndigheterna. En gemensam grundmetodik kan underlätta utbytet av bästa praxis och innovationer, vilket i sin tur kan leda till förbättrade arbetsprocesser och resultat.

Starkare stödverksamhet ger bättre förutsättningar för ordning och reda

Det finns omfattande krav på myndigheter att leva upp till, vilket kan vara svårt för myndigheter med en mindre stödverksamhet. Genom att integrera stödverksamheterna hos ESV och Statskontoret förbättras möjligheten till en mer robust stödverksamhet som kan hålla en hög kvalitet. I dag är myndigheternas stödfunktioner känsliga för personalomsättning och frånvaro.

Med mer stabila och högkvalitativa stödtjänster kan kärnverksamheten fokusera mer på sina huvuduppgifter, vilket leder till ökad produktivitet och bättre resultat för myndigheten som helhet.

En större myndighet får också ökad förmåga att minska risker från cyberhot genom att kunna ha bättre skydd mot intrång, bättre förutsättningar att upptäcka intrång och kan bli bättre på att klara av att upprätthålla kontinuiteten i leveranser av tjänster.

Förbättrade tjänster till myndigheterna

Förutsättningarna ökar för att tillhandahålla ett mer sammanhållet stöd. ESV har ett uttryckligt uppdrag, och lång erfarenhet av, att ge myndigheterna stöd i frågor om resultatstyrning, redovisning, finansiering, intern styrning och kontroll, internrevision, förändringsledning m.m. Statskontoret främjar arbetet för en god förvaltningskultur och mot korruption i staten. I en sammanslagen myndighet kommer dessa kompetensområden samman, vilket kan stärka förmågan att ge andra myndigheter stöd.

Kompetensförsörjningen gynnas av att myndigheten blir större

En större myndighet har bättre möjligheter att attrahera, behålla och vidareutveckla kompetent personal, vilket är gynnsamt för både nuvarande och framtida uppdrag.

Potentiella långsiktiga besparingar

På lång sikt kan en sammanslagen myndighet driva verksamheten mer effektivt och därmed minska kostnader, även om dessa besparingar är svåra att kvantifiera i ett tidigt skede.

Nya möjligheter när styrning, ledning och organisering omprövas

ESV har egna erfarenheter av omorganisation där verksamhet övergår till annan myndighet eller ny verksamhet tillkommer. Bland annat har enheten för Korrekta utbetalningar tillkommit och delar av ESV:s tidigare verksamhet övergått till Myndigheten för digital förvaltning och till Kammarkollegiet.

Två lite olika organisationer, styrmodeller och ledningssystem kommer att behöva sammanföras och bli till något nytt. Det ger möjligheter till omprövning och nytänkande vad gäller processer, styrning och organisering samt förutsättningar att analysera sådana interna förhållanden som annars kan vara svåra att hinna med. Det kan i sin tur leda till ökad kvalitet och effektivitet även om det initialt finns en risk att olika processer blir långsammare innan nya former har satt sig.

2.3.2 Nackdelar med en sammanslagning

ESV ser följande nackdelar.

Fokus på annat än kärnverksamheten under en period

En sammanslagning medför merarbete och merkostnader relaterade till bland annat omorganisation och systemintegration. Sammangående mellan olika verksamheter tar som regel mycket resurser i anspråk vilket gör att en möjlig nackdel med en sammanslagning är att det blir olika typer av störningar i den ordinarie utredningsverksamheten. Det är viktigt att lägga tillräckligt med tid på att arbeta fram en gemensam kultur.

Det kommer att uppstå merarbete och merkostnader på kort och medellång sikt

Under tiden fram till en sammanslagning kommer det att uppstå vissa merkostnader. Det handlar om olika anpassningar och förberedande arbete som behöver genomföras i syfte att genomföra en lyckad sammanslagning.

ESV:s lokalkostnader har exempelvis ökat som en konsekvens av att det nya hyresavtalet ska matcha den tid som Statskontorets hyresavtal löper på. Avtalet innebär visserligen lägre kostnader än det befintliga avtalet, men kostnaderna blir högre än vad som hade varit fallet om ESV kunnat teckna ett längre kontrakt (6 år).

3 Identifiera överlappande uppgifter

ESV och Statskontoret ska enligt uppdraget identifiera eventuella överlappande uppgifter i de båda myndigheterna. Vi tar vår utgångspunkt i myndigheternas respektive uppgifter så som de framgår av regelverket.

Med överlappande uppgifter menar vi uppgifter som är samma och som överlappar långsiktigt. Vi utgår vidare från att det handlar om uppgifter som har ett liknande fokus eller innebörd vad gäller arbetsuppgifter. Det ska också röra sig om ungefär samma nivå av specialisering, till skillnad från mer generellt tillgänglig kunskap och kompetens. Vi har inte heller betraktat samma typ av processer eller arbetssätt som överlappande uppgifter, så länge dessa har olika syften och avser skilda områden. Det kan i dessa fall till exempel handla om att myndigheterna använder sig av en viss utredningsmetodik eller en viss metod när de utbildar medarbetare vid statliga myndigheter.

Vi bedömer sammantaget att myndigheterna i praktiken inte har några långsiktigt överlappande uppgifter.

3.1 Möjlig betydelse av överlappande uppgifter

Myndigheters uppgifter ska som regel inte överlappa varandra.¹⁹ När myndigheter har överlappande uppgifter kan ansvarsförhållandena bli oklara, det kan uppstå dubbelarbete och det kan vara svårt för myndigheternas avnämare eller andra intressenter att urskilja vilken myndighet som ansvarar för vad.

Regeringen får i detta avsnitt information om verksamheter som är näraliggande och där det kan finnas synergier och samordningsfördelar. Dessa hanterar vi i kapitel 4.

¹⁹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

3.2 Hur vi har gått till väga för att urskilja överlappande uppgifter

Vi har i ett första steg urskilt vilka av ESV:s och Statskontorets uppgifter som i någon del överlappar utifrån bestämmelse i förordningar. Vi har utgått från myndigheternas förordningsreglerade uppgifter eftersom vår tolkning av uppdragsfrågan är att den handlar om myndigheternas långsiktiga uppgifter och inte om enskilda uppdrag som myndigheterna får.

Vi har vidare fokus på uppgifter där myndigheten bedriver en verksamhet som utgör prestationer i förhållande till myndighetens uppdrag. Vi har därmed exkluderat bestämmelser och förordningar som anger krav på hur myndigheten ska utföra sina uppgifter eller krav på vad som ska finnas i myndigheters verksamhet.²⁰

För de uppgifter där vi bedömer att myndigheternas uppgifter överlappar i någon del fördjupar vi i ett andra steg vår analys. Denna analys syftar till att undersöka om det finns någon reell överlappning i praktiken mellan de båda myndigheterna när de gäller de faktiska uppgifter som utförs.

3.3 Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets grunduppdrag

Statskontorets övergripande uppdrag är att på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår bland annat att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering. Statskontoret ska också bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken och redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner. Vidare ska myndigheten lämna förslag till regeringen utifrån sitt utredningsuppdrag och bistå Regeringskansliet och

²⁰ Se till exempel 23 § förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

statliga kommittéer med utredningsstöd. Myndigheten ska också främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

ESV:s övergripande uppdrag är att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten, utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Vidare ska ESV bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ska göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin med särskilt fokus på den statliga ekonomin och ansvara för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, samt inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

3.4 Uppgifter som Ekonomistyrningsverket men inte Statskontoret har

ESV:s verksamhet regleras i ett antal förordningar utöver instruktionen. Bedömningen är att näraliggande uppgifter i några delar kan urskiljas i ESV:s instruktion, i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Övriga förordningar avser uppgifter som inte har någon motsvarighet hos Statskontoret. De bredare områden som ESV har uppgifter inom och som saknar motsvarighet hos Statskontoret är:

- De grundläggande funktionerna inom att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen.
- Statsredovisning, bland annat ansvara för statsredovisningen och redovisa utfall för Statens budget.
- Prognoser, bland annat göra analyser av och prognoser för statens budget och de offentliga finanserna (utgifter respektive inkomster och intäkter).
- Statlig lokalförsörjning, bland annat samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen och följa upp dessa.

- Rapportering, årligen bland annat lämna underlag till pris- och löneomräkningen och en redovisning och analys av hur de statliga myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket
- EU-revisionen, uppgiften att vara nationellt revisionsorgan för EU-medel inom bl.a. Europeiska jordbruksfonderna, Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.
- Informationssystemet Hermes, utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes) med vissa undantag, samt tillhandahålla en teknisk plattform, drift och användarstöd avseende RK Statsbudgetsstöd.
- Tjänsteexport.
- ESV:s verksamheter enligt andra förordningar än instruktionen och som omfattar bland annat myndigheters redovisningssystem och avgifter, föreskriftsrätt i olika frågor eller att ESV ska motta uppgifter bland annat om ingångna hyresavtal.

3.5 Analys av uppgifter som överlappar till sin formulering i förordning

Eftersom Statskontorets uppgifter är mer renodlade och därmed också färre än ESV:s har vi valt att utgå från Statskontorets instruktion och se om ESV har näraliggande uppgifter i förordning. Vi finner ett antal sådana bestämmelser i de förordningar som reglerar ESV:s verksamhet. Hela jämförelsen mellan uppgifterna i Statskontorets instruktion och ESV:s förordningsreglerade uppgifter finns i bilaga 4.

3.5.1 Analysera verksamheter ur ett effektivitetsperspektiv

Statskontoret ska på regeringens uppdrag analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv samt ge underlag för omprövning och effektivisering, medan ESV enligt sin instruktion ska bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv.

Statskontorets uppgift att analysera effektivitet och uppgift hos ESV som kan överlappa.

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

1 § *Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att*

1. analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, [...]

3. ge underlag för omprövning och effektivisering.

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § *Myndigheten ska*

1. bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande, [...]

Statskontorets verksamhet

Statskontoret gör analyser ur ett effektivitetsperspektiv med grund i de uppdrag som regeringen under året lämnar till myndigheten om att utreda, utvärdera eller följa upp statlig eller statligt finansierad verksamhet. Effektivitetsperspektivet ligger alltid till grund för den diskussion Statskontoret har med uppdragsgivaren innan regeringen fattar beslut om att ge ett uppdrag till Statskontoret. Regeringsuppdragen kan avse bland annat en verksamhet inom en myndighet, en enskild myndighet eller en verksamhet som berör flera statliga myndigheter. Vilka aspekter av effektivitet som studeras varierar mellan Statskontorets olika uppdrag. Regeringsuppdragen kan ha en bredare och mer principiell ingång avseende effektivitet bredare i förvaltningen²¹, analys av effektivitet i

²¹ Se Statskontoret 2021 (OOS 43) Perspektiv på omprövning.

styrning av marknader²², ett system av myndigheter²³ eller i olika förvaltningsnivåer (stat, region, kommun)²⁴ som arbetar för ett gemensamt mål, ett helhetsperspektiv på hur effektivt en myndighet²⁵ eller en verksamhet²⁶ arbetar i förhållande till sitt uppdrag eller en ingång utifrån en del av verksamheten eller en aspekt av den, till exempel hur myndigheter arbetar för att motverka korruption²⁷. De kan också avse effektiviteten i ett visst styrverktyg, till exempel att styra med organisation eller med strategier.

Som ett led i sitt uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken (1 a § instruktionen) gör Statskontoret även egeninitierade systematiska genomgångar av effektiviteten i förvaltningen inom ramen för sin rapportserie Om offentlig sektor (OOS). Skrifterna utgår från de utredningsrapporter som har tagits fram enligt 1 § i instruktionen. Under de senaste åren har Statskontoret i skrifterna bland annat utifrån tidigare genomförda utredningsuppdrag lyft fram frågor om varför statliga åtaganden regelbundet behöver omprövas, identifierat förhållanden som kan påverka hur effektivt myndigheters verksamhet fungerar under en omställning och analyserat hur myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning.²⁸

ESV:s verksamhet

ESV:s uppdrag att bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv görs huvudsakligen på två sätt.

²² Statskontoret 2022:5 Utvärdering av omreglering av spelmarknaden.

²³ Statskontoret 2023:12 Ett samlat grepp - Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

²⁴ Statskontoret 2023:15 En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.

²⁵ Se Statskontorets myndighetsanalyser.

²⁶ Statskontoret 2023:8 Genomförandet av ett intensivår för nyanlända.

²⁷ Se också t.ex. Statskontoret 2018:10 Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter för företag.

²⁸ Se Statskontoret 2021 (OOS 43) Perspektiv på omprövning, Statskontoret 2022 (OOS 46) Effektiv ärendehandläggning i staten och Statskontoret 2021 (OOS 48) När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar.

För det första genom att myndigheten förvaltar och utvecklar det regelsystem och den it-infrastruktur som krävs för att ta fram och sammanställa uppgifter om den statliga verksamheten vad gäller exempelvis kostnader och intäkter. För det andra genom att leverera beslutsunderlag i form av utredningar och analyser. När det gäller regelsystem och it-infrastruktur respektive underlag om tydligt avgränsade frågor inom den ekonomiska styrningen bedömer vi inte att det finns överlapp och kommer inte analysera dem vidare här. Möjliga överlapp finns snarare när ESV lämnar beslutsunderlag i form av utredningar och analyser inom andra områden.

De beslutsunderlag som ESV levererar rör ibland tydligt avgränsade frågor inom den ekonomiska styrningen.²⁹ Andra rör mer övergripande aspekter³⁰ eller andra typer av förvaltningspolitiska frågor.³¹ Regeringen höjde 2020 ESV:s anslag för att stärka myndighetens förmåga att analysera myndigheter och verksamheter samt lämna förslag till effektiviseringar i staten.³² ESV har sedan dess haft en löpande dialog med Finansdepartementet om detta uppdrag som ESV genomför antingen på uppdrag av regeringen eller som egeninitierade studier.

Vi bedömer inte att uppgiften att genomföra analyser ur ett effektivitetsperspektiv överlappar

Eftersom både Statskontoret och ESV gör utredningar på regeringens uppdrag (särskilda uppdrag eller uppdrag i regleringsbrev), så är det också regeringen som styr vilken av myndigheterna som ska genomföra ett visst uppdrag. Därmed kan regeringen undvika att enskilda uppdrag överlappar.

²⁹ Exempel på sådana uppdrag är ESV 2022:52 Uppdrag om att utveckla metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter utifrån Natos definition och ESV 2022:22 Utvärdering av statens upplåning och skuldförvaltning 2017–2021.

³⁰ ESV 2023:3 Utgiftsoversyner – anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar.

³¹ ESV 2022:46 Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar. Översikt och utvecklingsmöjligheter.

³² Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 2, s. 112.

Vi ser dock att det kan finnas en mindre risk för överlapp om myndigheterna skulle välja samma frågor eller teman i egeninitierade utredningar. Men risken för överlapp bör minska av att Statskontorets egeninitierade utredningar i regel tar sin utgångspunkt från de uppdrag som myndigheten har genomfört tidigare.

3.5.2 Genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar inom utpekade områden

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. Därutöver har Statskontoret sedan 2011 också haft ett flertal regeringsuppdrag som syftar till att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen. Inom ramen för detta uppdrag har Statskontoret lämnat rapporter till regeringen.

ESV har inom ramen för sitt uppdrag att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i uppgift att analysera frågor som är systemövergripande och gemensamma för flera utbetalande myndigheter. ESV har inom samma uppdrag i uppgift att studera i vilken omfattning felaktiga utbetalningar beror på att felaktiga uppgifter som finns hos en myndighet eller en arbetslöshetskassa ligger till grund för beslut om ersättning från flera olika myndigheter eller arbetslöshetskassor. Därutöver har ESV en instruktionsenlig uppgift att, inom ramen för sin prognosverksamhet i uppdrag att analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin.

Statskontorets uppgift att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar och uppgifter hos ESV som kan överlappa

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

1 § *Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. [...]*

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

6 § *ESV ska [...]*

2. identifiera och *analysera sådana frågor som är systemövergripande och gemensamma för flera utbetalande myndigheter, [...]*

8 § *ESV ska studera i vilken omfattning felaktiga utbetalningar beror på att felaktiga uppgifter som finns hos en myndighet eller en arbetslöshetskassa ligger till grund för beslut om ersättning från flera olika myndigheter eller arbetslöshetskassor. Studierna ska ske i samarbete med berörda myndigheter.*

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § *Myndigheten ska [...]*

3. göra prognoser för samt *analysera* och lämna information om *den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin, och [...]*

ESV:s uppgifter att *analysera respektive studera korrekta utbetalningar* är av sådan karaktär att vissa av de rapporter som tas fram skulle kunna rymmas inom ramen för Statskontorets uppgift att på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar. Statskontoret har

till exempel nyligen avrapporterat ett regeringsuppdrag om korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.³³

Inom ramen för uppdraget om korrekta utbetalningar lämnade ESV två rapporter år 2022, en lägesbeskrivning av arbetet med de uppgifter som anges i den aktuella förordningen och en rapport med åtgärder i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Därutöver lämnade myndigheten rapporter inom ramen för två regeringsuppdrag med anknytning till uppdraget om korrekta utbetalningar, en analys av uppfyllelsen av det riksdagsbundna målet på området och en rapport med förslag på kompletterande resultatindikatorer för att årligen följa upp målet om korrekta utbetalningar.³⁴

ESV:s uppgifter att analysera och lämna information om den offentliga ekonomin består bland annat i att myndigheten ansvarar för statsredovisningen och gör prognoser för statens utgifter. Uppgifterna är omfattande och innebär bland annat sammanställande och analys av ett datamaterial helt inriktat på den offentliga ekonomin.

Vi bedömer inte att analyser av korrekta utbetalningar eller av offentliga ekonomin är överlappande

Vi bedömer inte att Statskontorets och ESV:s uppdrag är överlappande i praktiken då de skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Statskontorets verksamhet styrs av de uppdrag som regeringen kan ge när som helst under ett år och regeringen kan vid behov även ge Statskontoret i uppdrag att utreda frågor om korrekta utbetalningar. ESV har till skillnad från Statskontoret en förordningsreglerad uppgift att analysera och studera korrekta utbetalningar i syfte att stödja ett bredare arbete som bedrivs av elva myndigheter och där ESV har en samordnande funktion³⁵. Snarare än att vara överlappande bedömer vi att regeringens möjlighet att vid behov ge Statskontoret särskilda uppdrag om att utreda korrekta utbetalningar

³³ Statskontoret 2023:19 Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.

³⁴ Se Årsredovisning för ESV 2022.

³⁵ Se förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

i stället handlar om uppdrag som komplettera ESV:s analyser och studier utifrån andra perspektiv.

Vi bedömer inte heller att ESV:s uppdrag inom ramen för sin prognosverksamhet att *analysera den offentliga ekonomin* är en uppgift som överlappar Statskontorets bredare utredningsuppdrag. ESV:s uppgift är långsiktig och har sin grund den aktuella prognosverksamheten. Det innebär att ESV har en helt annan specialiseringsgrad, kompetens och tillgång till dataunderlag än vad Statskontoret skulle ha i utförandet av ett sådant uppdrag. Även i denna del bedömer vi att eventuella regeringsuppdrag till Statskontoret skulle komplettera vad ESV redan gör.

3.5.3 Bistå med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken

Statskontoret har i uppdrag att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. Förvaltningspolitiken är ett brett begrepp där den ekonomiska styrningen utgör en del. ESV har i uppdrag att utveckla principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten.³⁶ Dessa uppgifter kan i någon mån vara näraliggande uppgifter då de båda berör utvecklingen av förvaltningspolitiken.

³⁶ Se 1 § förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Uppgifter hos ESV som kan överlappa Statskontorets uppgift att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av statsförvaltningen

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

1 a § *Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. [...]*

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § Myndigheten ska [...]

2. utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten, [...].

Statskontoret bistår regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken med grund i de enskilda regeringsuppdrag som myndigheten får om att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar.³⁷ Statskontoret bistår också regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken inom ramen för sin skriftserie Om offentlig sektor (OOS) i vilken myndigheten publicerar skrifter som speglar och analyserar förvaltningens och förvaltningspolitikens utveckling, där Statskontoret gör egeninitierade studier som bygger på regeringsuppdrag som myndigheten har genomfört.³⁸

ESV har i uppdrag att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Dessa uppgifter genomför ESV genom att ta fram bland annat föreskrifter och allmänna råd, olika typer av beslutsunderlag till regeringen, kunskapsstöd för

³⁷ Se bland annat Statskontoret 2021:4 Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken.

³⁸ Se bland annat skrifter såsom Statskontoret 2022 (OOS 47) Good administration in European countries, Statskontoret 2022 (OOS 45) Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi och Statskontoret 2022 (OOS 43) Perspektiv på omprövning.

statliga myndigheter samt genom att reglera hur myndigheter ska rapportera olika ekonomiska uppgifter och tillhandahålla en teknisk infrastruktur för detta.

Utvecklande och förvaltande uppgifter överlappar inte

Den stora skillnaden i ESV:s och Statskontorets respektive uppdrag är således att ESV har i uppdrag att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen. Statskontoret har inget motsvarande uppdrag att utveckla och förvalta förvaltningspolitiken. Vi bedömer därför att dessa uppgifter inte överlappar med varandra.

3.5.4 Beskriva den offentliga sektorns utveckling och redogöra för statens styrning av kommuner och regioner

Statskontoret ska följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Statskontoret ska också redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner. ESV ska, som också beskrivs under avsnitt 3.5.2, analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin.

Uppgifter hos ESV som kan överlappa Statskontorets uppgift att bistå regeringen med underlag för utveckling av statsförvaltningen

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

1 a § *Myndigheten ska [..]*

1. *följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling [...]*

1 b § *Myndigheten ska redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.*

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § *Myndigheten ska [...]*

3. *göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin, [...].*

Statskontoret genomför sin uppgift att beskriva den offentliga sektorns utveckling genom särskilda rapporter, t.ex. Staten i korthet men också, genom de skrifter som publiceras i Statskontorets skriftserie om offentlig sektor (OOS). Skriften Staten i korthet innehåller inte i dagsläget någon information om den offentliga ekonomin. Statskontoret redogör för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner, bland annat genom rapporten Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner. Den rapporten ger en samlad bild av den statliga styrningens omfattning och hur den har utvecklats, avseende bland annat lagar, förordningar och statsbidrag.

ESV:s uppgifter består i att bland annat ansvara för statsredovisningen och göra prognoser för statens utgifter. Uppgifterna är omfattande och innebär bland annat sammanställande och analys av ett datamaterial helt inriktat på den offentliga ekonomin.

Så som uppgifterna är formulerade i paraplyparagrafen som beskrivits ovan kan de ses som överlappande. Men ESV:s uppgifter preciseras utförligare i andra delar av instruktionen. Statskontorets redogörelse av

utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner utgör en mer ingående redogörelse av statens samlade styrning. I denna redovisas även i en del data om kommuners intäkter från statsbidrag från ESV.³⁹ Men vi kan inte se att det uppstår något överlapp i praktiken då de underlag som myndigheterna tar fram är av väldigt olika till sin karaktär och till sitt innehåll.⁴⁰

3.5.5 Bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd

Myndigheterna har uppgifter att ge metod- och utredningsstöd. ESV ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. Det innefattar även Regeringskansliet och kommittéer. Statskontoret ska efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd. (Se ruta 5)

Båda myndigheterna ska således ge metod- och utredningsstöd till kommittéer och Regeringskansliet. ESV ska därutöver ge stöd avseende riktlinjer, utbildning och rådgivning till övriga statliga myndigheter.

ESV har därutöver utifrån förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ett särskilt utpekat ansvar att tillsammans med Tillväxtverket svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning.

ESV väntas få ett utökat uppdrag när den nya förordningen, konsekvensförordningen, beslutas.⁴¹ Enligt uppdraget kan ESV komma att få i uppdrag att stödja myndigheter (inklusive kommittéer) och utredningar i deras arbete med konsekvensutredningar och konsekvensanalyser. ESV blir då samordnande myndighet och ska koordinera stöd, metodutveckling och utbildning på området.

³⁹ Se bland annat Statskontoret 2023 Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.

⁴⁰ Se bland annat ESV 2023:51 Prognos november 2023. Statens budget och de offentliga finanserna.

⁴¹ Se bland annat Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar.

Möjliga överlappande uppgifter om att bistå med metodstöd är understrukna i förordningstexten

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

2 § Myndigheten ska [...]

2. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

16 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning.

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

11 § Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av denna förordning. Tillväxtverket ska ha ett samordnande ansvar.

Statskontoret ger personellt utredningsstöd medan ESV arbetar med digital information och personlig rådgivning

Myndigheterna har som beskrivits uppgifter att ge stöd, men i praktiken skiljer sig formerna för hur man genomför uppgifterna. Statskontoret bistår Regeringskansliet och statliga kommittéer med metodstöd antingen genom att lämna stabsbiträde, dvs. utredare ställs till förfogande, eller genom att Statskontoret utför självständiga utredningsuppdrag.

ESV bistår med rådgivning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning på flera sätt. Av förordningen framgår att ESV och Tillväxtverket ska svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen. Detta stöd ges till de som omfattas av förordningen (förvaltningsmyndigheter och kommittéer som

föreslår regeländringar) men har också givits till medarbetare på Regeringskansliet som genomför utredningar. Som en del av uppdraget har ESV tagit fram stöd till hur arbetet med konsekvensutredningar kan bedrivas. Informationen har publicerats på ESV:s webbsidor och riktar sig till förvaltningsmyndigheter, kommittéer och Regeringskansliet. ESV deltar också i de särskilda utbildningarna som Kommittéservice tillhandahåller för medarbetare i kommittéer.

ESV:s arbete med att ge stöd utifrån instruktionens 16 paragraf bedrivs i huvudsak genom rådgivning kring det regelverk som myndigheten förvaltar men också om modeller och metoder så som verksamhetslogik, systemsynsätt m.m. I praktiken kan också det stöd som myndigheten tillhandahåller via bland annat ESV Forum användas av kommittéer, Regeringskansliet eller andra statliga myndigheter inom ramen för ett utredningsarbete.

Uppgifterna överlappar inte i praktiken

Vi bedömer inte att Statskontorets och ESV:s uppgifter att bistå Regeringskansliet och kommittéer med metodstöd överlappar i praktiken. Delvis eftersom ESV:s stöd avgränsas av myndighetens verksamhetsområde, men framför allt eftersom Statskontorets metodstöd innebär ett personellt utredningsstöd. ESV lånar inte ut personal till kommittéerna och stöttar dem normalt heller inte med leveranser i form av underlagsrapporter, även om det kan vara möjligt. Däremot är de två myndigheternas uppgifter så pass närliggande att det kan ge synergier mellan verksamheterna.

3.5.6 Främja en god förvaltningskultur

Statskontoret har i uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Statskontoret har sedan 2011 också haft ett flertal regeringsuppdrag som syftar till att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen. Sedan 2017 samordnar Statskontoret Nätverket mot korruption och tillgängliggör på myndighetens webbplats [förvaltningskultur.se](http://forvaltningskultur.se) stöd till myndigheter om

hur man kan bedriva ett strukturerat arbete för främja god förvaltningskultur och att motverka korruption.⁴²

ESV har i uppdrag att utveckla den ekonomiska styrningen och ge stöd till andra statliga myndigheter inom sitt verksamhetsområde.

Främja statliga myndigheters arbete inom ramen för det förvaltningspolitiska området

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

1 c § *Myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.*

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § *Myndigheten ska [...]*

2. utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,

4. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

ESV har ingen uttrycklig instruktionsenlig främjandeuppgift inom ramen för att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen. Däremot ska myndigheten ”utveckla” en god redovisningssed. ESV ska även ”utveckla och förvalta” formerna för den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet, den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen, den statliga internrevisionen och den interna styrningen och kontrollen i staten. När det gäller intern styrning och kontroll ska den processen bland annat förebygga att

⁴² Se Statskontoret 2023:20 Steg för steg. Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling – Slutrapport, Statskontoret 2022 Stöd för analys av korruptionsrisker – del 1. Statskontoret 2022 Stöd för analys av korruptionsrisker – del 2, Statskontoret 2022 Rapporteringskanaler enligt visselblåsarlagen – överväganden och praktiska råd.

verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.

ESV har även som uppgift att inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra myndigheter, en uppgift som i kombination med myndighetens utvecklande uppgifter sammantaget innebär att myndigheten behöver ha en främjandeverksamhet.

Det finns likheter mellan främjandeuppdragen men också viktiga skillnader

Det finns likheter, men också viktiga skillnader mellan Statskontorets och ESV:s respektive främjandeuppgifter. ESV:s främjandearbete har sin grund i myndighetens uppdrag att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen och ge stöd till andra statliga myndigheter. Det är främst ESV:s arbete med intern styrning och kontroll som ligger nära Statskontorets främjandeuppdrag då intern styrning och kontroll är ett viktigt verktyg för myndighetsledningarna att genom interna processer nå en god förvaltningskultur. Båda myndigheternas främjandeuppdrag ska stödja en god förvaltningskultur.

Men ESV:s och Statskontorets främjandeområden har olika utgångspunkter. ESV utgår bland annat från myndighetens arbete med normering, Statskontoret främjandearbete omfattar alla de grundläggande regler för statlig verksamhet som den statliga värdegrunden vilar på.

Ytterligare en skillnad är att ESV:s främjandearbete inom intern styrning och kontroll respektive ekonomisk redovisning främst riktar sig till statligt anställda som arbetar med dessa frågor. Statskontorets främjandearbete riktar sig till alla som arbetar i staten inklusive personer i ledande befattning i staten som utgör målgrupp för myndighetens workshops.

Vi bedömer inte att myndigheternas uppgifter kan ses som överlappande

Vi bedömer att de båda myndigheternas främjandeuppgifter har tydliga beröringspunkter men vi bedömer inte att de kan ses som överlappande på grund av skillnader i uppgifternas syfte och bredd.

Det kan dock finnas synergier i utförandet av dessa uppgifter (se avsnitt 4.2.4 och 4.3.2).

4 Positiva och negativa synergier och annan påverkan på verksamheter

I detta kapitel redogör vi för vilken positiv och negativ påverkan ett inordnande av Statskontorets uppgifter i ESV skulle kunna få för olika verksamheter hos myndigheterna på kort, medellång och på lång sikt. Myndigheterna redogör för sina respektive bedömningar i olika avsnitt eftersom ESV och Statskontoret i vissa fall gör olika bedömningar. Vi inleder kapitlet med en gemensam sammanfattning.

4.1 Sammanfattning av våra bedömningar

Överlag gör de två myndigheterna samma bedömningar av vilka fördelar som finns med en sammanslagning. I kapitel 2 redovisar ESV ytterligare fördelar som kommenteras där. I utredningsverksamheten består fördelarna i enklare kunskapsöverföring och kompetensutveckling och en bättre tillgång till expertkompetens. Vi tror också att det kan bli enklare att använda ekonomiska dataunderlag i utredningsverksamheten och att investeringar kan göras mer kostnadseffektivt, exempelvis inom AI. ESV ser att den ekonomiska styrningen kan dra nytta av närheten till en större utredningsverksamhet, och tvärtom. Statskontoret bedömer i stället att närheten mellan den utredande/utvärderande verksamheten och de normerande /förvaltande verksamheterna utgör en risk. Såväl ESV som Statskontoret tror att främjandeverksamheten i en sammanslagen myndighet kan utvecklas och nå fler. När det gäller stödverksamheten ser vi att den genom att sammantaget bli större kan bli mer robust, få en ökad kvalitet och bedrivs mer effektivt.

När det gäller nackdelar och risker gör myndigheterna i flera fall olika bedömningar. Gemensamt är att båda ser utmaningar på kort och medellång sikt för utredningsverksamhet, främjandeverksamhet och stödverksamhet. Detta som en följd av den ökade arbetsbelastningen som följer på en sammanslagning och verksamhetsintegrering. Båda

myndigheterna ser också en risk att delar av främjandeverksamheten på kort och medellång sikt riskerar att tappa användare. Statskontoret ser vidare risker för kompetensförsörjningen av den egna verksamheten på kort och medellång sikt. Därtill lyfter Statskontoret ett antal risker och negativa konsekvenser som ESV inte instämmer i. Statskontoret ser risker med att slå ihop de roller och uppgifter som myndigheterna har, framför allt att utredande och normerande uppgifter läggs ihop. ESV bedömer inte detta som ett problem utan ser tvärtom att det finns en fördel med att myndigheten redan i dag utför dessa olika uppgifter. Statskontoret ser också en risk att stödet kan bli mindre verksamhetsanpassat.

4.2 Statskontorets bedömning av positiv och negativ påverkan på kort och lång sikt

4.2.1 Positiv och negativ påverkan på verksamheterna

Statskontoret ser att positiva synergier kan uppstå när en sammanslagning av två verksamheter leder till att båda verksamheterna tillsammans bidrar med ett större värde än vad var och en gör för sig. Sådana synergier kan leda till högre produktivitet, kvalitet eller effektivitet. Effektivitetsvinster kan även uppstå mer automatiskt som följd av att två myndigheter slås ihop, till exempel att vissa kostnader för arbetsuppgifter eller infrastruktur kan slås ut på fler medarbetare, så kallade stordriftsfördelar.

Det kan också finnas negativa synergier eller påverkan som gör att två verksamheter tillsammans bidrar till ett mindre samlat värde. Det kan till exempel handla om undanträngning mellan uppgifter.

Sannolikt fler synergier mellan näraliggande verksamheter

Statskontoret har fokus på de verksamheter hos Statskontoret och ESV som är näraliggande. Synergier mellan olika verksamheter är sannolikt större om de ligger nära varandra i syfte, karaktär på arbetsuppgifter, verksamhetsområde eller avnämare. Näraliggande verksamheter kan ha liknande behov när det gäller kunskap, kompetens, utvecklingsinsatser, infrastruktur eller nätverk gentemot avnämare.

Flera synergier tas redan tillvara i samverkan

De båda myndigheterna ska enligt sina instruktioner samverka i syfte att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Genom samverkan tas existerande synergier tillvara.

Ledningsgrupperna för ESV och Statskontoret håller regelbundna möten för att diskutera gemensamma strategier och initiativ. Det finns även erfarenhetsutbyte mellan erfarna utredare som ESV och Statskontoret bedriver tillsammans med Riksdagens utredningstjänst. Tanken är att utredare ska utbyta erfarenheter om utredningsmetoder och -processer. Under 2023 har utredarna bland annat diskuterat användning av AI, framtidens utredningar, processer för kvalitetssäkring och hur underlag kan göras mer användbara för mottagaren.

Statskontoret och ESV får återkommande regeringsuppdrag som ska utföras tillsammans, antingen i samverkan eller där någon av myndigheterna ska bidra inom ramen för den andra myndighetens uppdrag. Ett aktuellt exempel är att ESV ska tillhandahålla underlag till Statskontoret i Uppdrag om effektiviteten i Arbetsförmedlingens användning av förvaltningsmedlen.⁴³ Det sker också informella kontakter mellan utredare om hur projekt kan läggas upp eller stöd i metodfrågor.

Vi har i det följande fokus på positiv påverkan som inte redan realiserats inom denna samverkan. Flera av de synergier som vi tar upp skulle troligen även kunna hämtas hem inom ramen för en mer formaliserad och utvecklad samverkan mellan myndigheterna, till exempel användning av olika dataunderlag eller utbyten mellan olika kompetenser.

Svårt att helt bedöma vilka synergier som kan uppstå och uppskatta storleken på kvalitetsförbättringar

Det har inte varit möjligt att uppskatta hur stora kvalitetsförbättringar respektive kvalitetsförsämringar som kan förväntas vid en sammanläggning. Det beror på att synergier ofta uppstår till följd av att något som

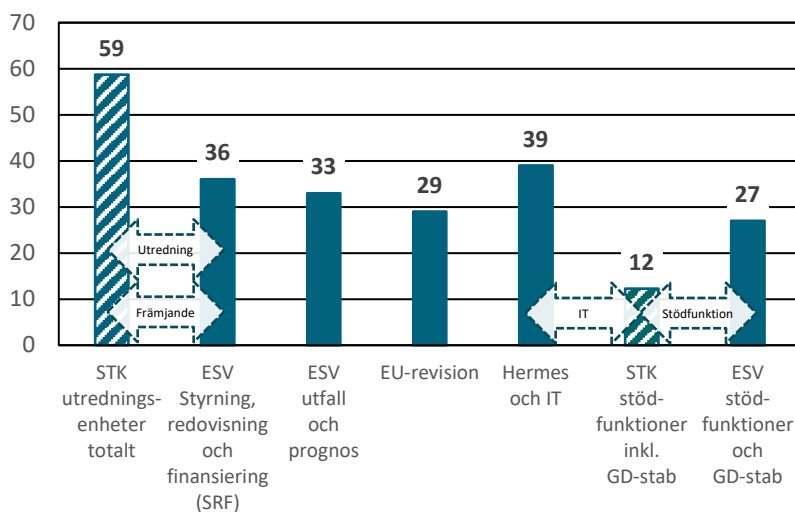
⁴³ Se också Statskontoret 2024:1 Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell samt Statskontoret och ESV 2020 Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning.

den andra verksamheten gör, till exempel olika utvecklingsinsatser som finns i den andra verksamheten. Vi kan inte heller bedöma vilka synergier som helt skulle gå att realisera eftersom vi inte vet vilken organisation eller vilka verksamhetsprocesser en sammanslagen myndighet kommer att ha.

4.2.2 Näraliggande uppgifter i verksamheterna

Det finns utredande uppgifter och främjandeuppgifter vid de två myndigheterna som är näraliggande (kapitel 3). Vid Statskontoret bedrivs all kärnverksamhet, som i huvudsak utgörs av utredningsverksamhet, vid utredningsenheterna. I ESV bedrivs olika typer av utredningsverksamhet vid flera enheter under flera avdelningar. Utredare vid avdelningen kombinerar utredningsuppgiften med exempelvis utbildningsverksamhet och rådgivning till myndigheterna. Även uppgifterna som myndigheternas stödfunktioner utför är näraliggande.

Figur 1. Avdelningar/enheter där vi har urskilt näraliggande uppgifter markeras med dubbelriktade pilar (årsarbetskrafter 2023).



Not. I figuren ingår även ESV:s långtidskonsulter. Statskontorets totala 71 årarbetskrafter är fördelade utifrån arbetade timmar 2023.

4.2.3 Påverkan på utredande och analyserande uppgifter

Vi beskriver i detta avsnitt de positiva och negativa synergier vi ser för utredningsverksamheten om myndigheterna slås samman. Vi har valt att analysera Statskontorets verksamhet i förhållande till verksamheten i Styrning redovisning och finansiering (SRF), som är den avdelning på ESV som genomför de utredningar som är mest näraliggande Statskontorets. Men det finns, som framgår ovan, även andra delar av ESV där utredningar genomförs. Sammanställningen ger därför inte en fullständig bild, men bidrar till en översiktlig beskrivning som vi anser illustrerar likheter och skillnader i de två myndigheternas utredningsverksamheter.

Statskontoret och SRF utreder båda statlig förvaltning och kompetensen hos utredarna är i delar lika. Men Statskontorets utredningsverksamhet omfattar även statligt finansierad verksamhet, offentliga sektorns funktionssätt och statens styrning av kommuner och regioner. Den är också större sett till antalet utredare och rapporter. SRF rymmer vidare specialiserad kompetens om den ekonomiska styrningen. En annan skillnad är att Statskontorets utredare i huvudsak arbetar renodlat med utredningsarbete. Vid ESV arbetar utredarna parallellt även med rådgivning, verksamhetsutveckling, utbildning eller regelöversyn i andra projekt. Men vi anser att kompetenserna är näraliggande och att det därför finns förutsättningar för att ta till sig de underlag och slutsatser som respektive verksamhet producerar.

Tabell 1. Statskontorets utredningsverksamhet och utredningsverksamheten vid SRF.

	Statskontoret	ESV:s Avdelningen för styrning, redovisning och finansiering (SRF)
De delar av offentlig sektor som utredningsuppdraget avser	<ul style="list-style-type: none"> • Statlig verksamhet • Statligt finansierad verksamhet • Offentliga sektorns funktionssätt • Statens styrning av kommuner • Förvaltningspolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk styrning i staten • Effektivitet i statsförvaltningen • Korrekta utbetalningar • Konsekvensanalyser
Antal utredare	59 årsarbetskrafter utredare 2023, ca 2 årsarbetskrafter även arbetar med främjande uppgifter.	36 årsarbetskrafter 2023 som arbetar med såväl utredning, utbildning som rådgivning.
Intern organisation	Fyra utredningsenheter inom en matrisorganisation, all kärnverksamhet organiserad i projekt.	Tre enheter där bland annat utredningsarbetet, utbildningsverksamheten, regelgivning och datalabbsverksamheten är organiserat i projekt.
Utredarrollen	Utredare arbetar med utredningsarbete, varav vissa även arbetar med främjande uppgifter.	Utredare kombinerar utredning med att utveckla och förvalta ekonomisk styrning, stödja statliga myndigheter och förvaltningsuppgifter t.ex. avgiftssamråd m.m.
Utbildningsbakgrund hos utredare	Samhällsvetare med tyngdpunkt på statsvetare men även till exempel nationalekonomer och företagsekonomer.	Samhällsvetare med tyngdpunkt på företagsekonomer och statsvetare men även till exempel nationalekonomer.
Kompetens	Generalistkompetens i kombination med kompetens om förvaltningspolitiska frågor.	Både generalist- och specialistkompetens med koppling till ekonomisk styrning.
Publicerade rapporter 2023.	27	17 ⁴⁴

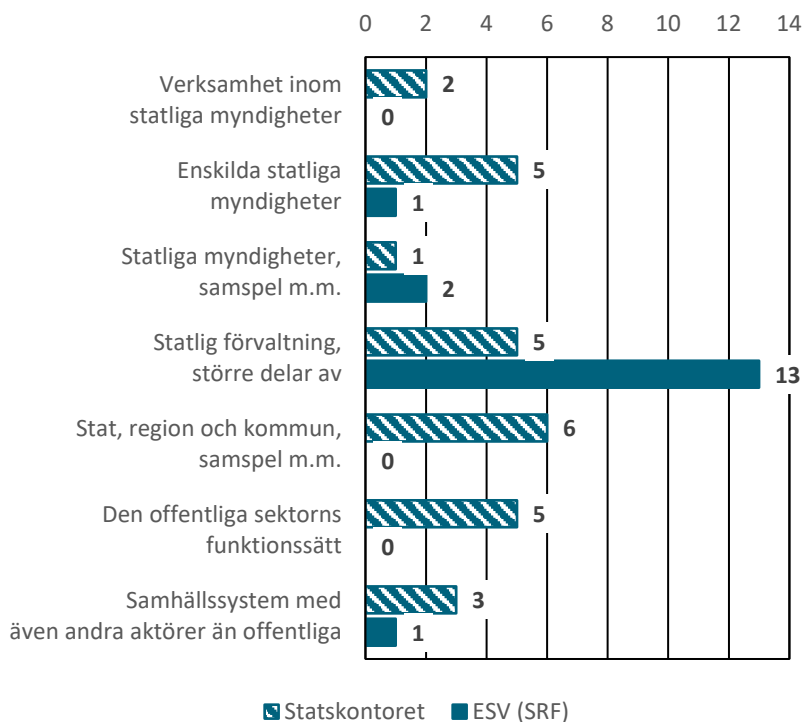
⁴⁴ ESV publicerade totalt 55 publikationer 2023. Av dessa kom 17 från SRF. Källa: Årsredovisning för ESV 2023.

Utredningarna som myndigheterna arbetar med skiljer sig

Statskontoret och SRF får olika slags regeringsuppdrag och genomför också egeninitierad verksamhet. Vi har analyserat och kategoriserat uppdragen och de egeninitierade studierna.

Myndigheternas rapporter skiljer sig i betydande delar åt när det gäller vad som studeras. SRF:s rapporter har i större utsträckning fokus på den statliga förvaltningen i sin helhet eller större delar av den. Det följer bland annat av SRF:s uppdrag inom den ekonomiska styrningen och om korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Statskontorets uppdrag avser därutöver även samspelet stat, region och kommun, samspelet mellan statliga myndigheter, enskilda myndigheter, m.m. (se figur 2).

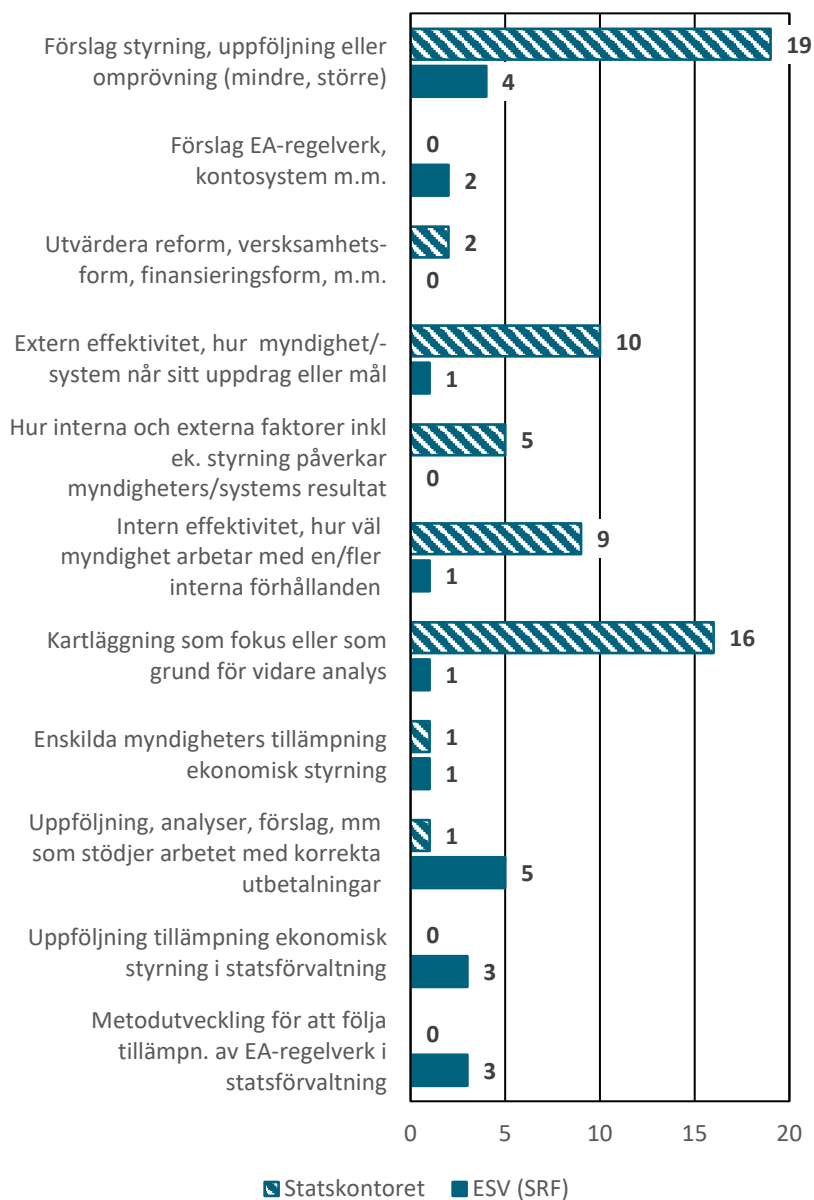
Figur 2. Rapporter vid Statskontoret och SRF 2023 efter vad som huvudsakligen studeras; antal rapporter.



När det gäller fokus på styrning dominerar ekonomisk styrning hos ESV och därutöver statlig styrning utifrån tvärsektorieella mål som avser arbetet

med korrekta utbetalningar. Inom Statskontorets uppdrag är fokus i uppdragen ofta på olika slags styrning och den ekonomiska styrningen ingår även som en del i många uppdrag. Statskontorets uppdrag avser också styrning av kommuner och av samhällssystem, där de senare även involverar andra aktörer än offentliga (se figur 3).

Figur 3. Rapporter vid Statskontoret och SRF 2023 efter vilken slags uppdragsfrågor. En rapport kan markeras inom flera olika slags uppdragsfrågor.



Även uppdragsfrågorna skiljer sig åt, se figur 3. Vi bedömer sammantaget att de utredningsuppdrag som de två myndigheterna har i dag i vissa fall är så näralliggande att positiva synergier skulle kunna uppstå. Men synergier kan bli mer begränsade när det gäller till exempel andra delar av styrningen än den ekonomiska, statens styrning av kommuner och regioner samt analyser av samhällssystem med flera aktörer än offentliga inblandade. Även för en del av ESV:s utredningsuppdrag är synergier sannolikt begränsade, till exempel att stödja metodutveckling för att följa tillämpningen av regelverken för den ekonomiska styrningen.

Positiv påverkan på kort och på lång sikt

Statskontoret bedömer att det finns följande positiv påverkan på utredningsverksamheterna på kort och på lång sikt.

Övergripande potential i sammanslagningen

Det finns en övergripande potential i att Statskontorets kompetens om förvaltningspolitiken och ESV:s kompetens om den ekonomiska styrningen samlas inom samma myndighet. Denna potential beskriver Statskontoret i avsnitt 2.1.1.

Ingen positiv påverkan på kort sikt

Vi bedömer inte att det kommer att bli någon positiv påverkan på utredningsverksamheterna på kort sikt.

Kvalitetsförbättringar på medellång och lång sikt som följd av ett ökat kunskapsutbyte och en breddad användning av kompetens

På medellång och lång sikt bedömer vi att en sammanslagning av myndigheterna kan leda till en breddad kompetens inom utredningsverksamheten och att en större fysisk och organisatorisk närhet kan underlätta kunskapsutbyten och olika samarbeten.

- *Det ligger närmare till hands för en sammanslagen myndighet att utveckla mer systematiska rutiner för kontinuerligt kunskapsutbyte. I en sammanslagen myndighet skulle chefer träffas oftare och man skulle kunna ha fastare strukturer för möten mellan utredarna.*
- *Det skulle vara praktiskt enklare att låna personal från en annan avdelning än att låna in personal mellan myndigheterna. I dag krävs det en överenskommelse mellan myndigheterna. Utredarkompetensen kan användas bredare i en sammanslagen myndighet.*

- *Utredare skulle kunna utbyta kunskap och information mer integrerat i vardagen, inte minst om verksamheterna delar lokaler.*
- *Den utredande verksamheten kan i sitt bredare förvaltningspolitiska perspektiv dra nytta av expertis om det ekonomiska regelverk som styr de verksamheter som den utreder. Men närheten till normeringen kan ha en negativ påverkan som kan komma att överväga, se nedan.*
- *Bättre förutsättningar att använda vissa ekonomiska dataunderlag i utredningar. De data som ESV i dag sammanställer skulle bli mer lättillgängliga för den bredare utredningsverksamheten.*
- *Bättre förutsättningar för kompetensutveckling då fler utredare kan ta del av dessa. Kompetenshöjande insatser kan i en sammanslagen verksamhet nå fler och därmed bli något billigare per deltagare. Statskontoret arbetar med en rad olika former för kompetensutveckling. Dessa kompetensutvecklande insatser och sådana som finns hos ESV skulle kunna omfatta fler inom en sammanslagen myndighet.*
- *En större myndighet kan underlätta för att på lång sikt göra effektiviseringar i utredningsverksamheten med nya verktyg i utredningsarbetet, bland annat skulle en sammanslagen myndighet kunna fördela utvecklingskostnader på fler personer.*

Negativ påverkan på kort och på lång sikt

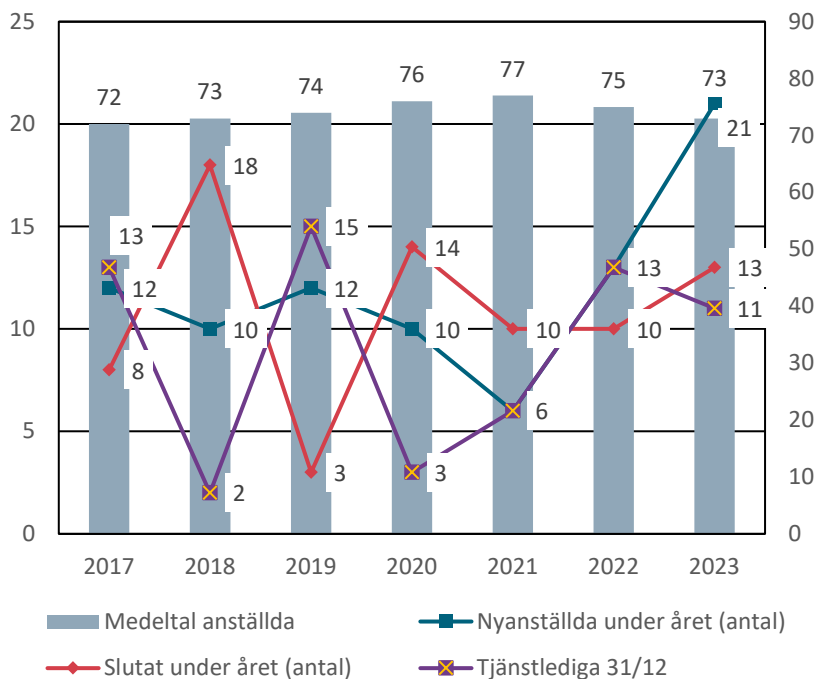
Statskontoret ser följande negativ påverkan på verksamheterna på kort och lång sikt.

Risk för försämrad kompetensförsörjning och sämre arbetsmiljö på kort och medellång sikt i Statskontorets utredningsverksamhet

Vi bedömer att en organisationsförändring kan påverka kompetensförsörjningen vid utredningsverksamheten vid Statskontoret negativt på grund av den osäkerhet och oro som en sådan förändring för med sig (se avsnitt 2.1.2). Den kan påverka verksamhetens förmåga att behålla och rekrytera utredare.

Statskontoret har en personalrörlighet bland utredare både genom personalomsättning och att utredare är tjänstlediga under längre perioder. Denna rörlighet beror på att den utredningskompetens som finns hos myndigheten är attraktiv för andra myndigheter, särskilt för Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Figur 4. Antalet anställda (höger axel), nyanställda, tjänstlediga och som har slutat vid Statskontoret (vänster axel) 2017-2023.



Statskontoret ser positivt på denna rörlighet då den innebär att myndigheten bidrar till kompetensförsörjningen av utredningskompetens till andra myndigheter. Personalomsättning och tjänsteledigheterna innebär också att myndigheten återkommande under året behöver genomföra rekryteringar, varvid det är av stor betydelse att myndigheten har en välfungerande kompetensförsörjning. Statskontoret bedömer att myndigheten i normalfallet är en välfungerande kompetensförsörjning och myndigheten är en attraktiv arbetsplats för utredare.

Risk för att Statskontorets utredningsverksamhet inte på samma sätt kan utvärdera den ekonomiska styrningen

Statskontoret ser en risk att den utredningsverksamhet som bedrivs hos Statskontoret i dag inte längre kommer att kunna ha samma breda effektivitetsperspektiv på den ekonomiska styrningen. Statskontoret ser att denna typ av breda förslag inte på samma sätt kan lämnas om normerande ansvaret ryms inom samma myndighet. Sådana förslag skulle komma att

hanteras internt hos en sammanslagen myndighet, vilket i sin tur innebär att frågan inte blir transparent för regeringen eller för den myndighet som granskas. (Se mer om detta under avsnitt 2.1.2)

4.2.4 Påverkan på uppgifterna att främja god förvaltningskultur och ekonomisk styrning

Vi har i kapitel 3 konstaterat att Statskontorets arbete med god förvaltningskultur och ESV:s främjande uppgifter inom den ekonomiska styrningen inte överlappar varandra. De har olika bredd och delvis olika fokus. ESV har främst fokus på anställda vid en ekonomiavdelning eller controllers, men erbjuder också en utbildning för nya i staten. Statskontoret har generell sett en bred avnämargrupp för sitt främjande-uppdrag, det vill säga alla anställda i staten, medan myndighetens workshops har personer i ledande befattning i förvaltningen som målgrupp.

Tabell 2. Främjandeverksamheten vid Statskontoret och avdelningen Styrning, redovisning och finansiering (SRF) vid ESV.

	Statskontoret	ESV Avdelningen för styrning, redovisning och finansiering (SRF)
Verksamhetsområde	<ul style="list-style-type: none"> • God förvaltningskultur • Nätverk för att motverka korruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk styrning i staten • Konsekvensanalyser
Utbildningar	<ul style="list-style-type: none"> • Din roll i staten, webb-utbildning 	<ul style="list-style-type: none"> • Statlig styrning, redovisning och finansiering • Controller • Internrevision • Effektivisera ärendehandläggning • Beställningsutbildningar
Avnämare	<ul style="list-style-type: none"> • Nyanställd i staten • Alla som arbetar i staten • Målgrupp personer i ledande befattning i staten (workshops) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nyanställda i staten • Arbetar på ekonomiavdelning • Arbetar med styrnings- och uppföljningsfrågor hos RK eller på en myndighet • Controllers • Myndighetschefer

Främjande- rollen	Utförs av utredare på delar av sin tid.	Utförs av utredare på delar av sin tid och samordnas av stödfunktioner.
Intern organisa- tion	Utredningsenhet 4 ansvarar för arbetet men bedrivs av utredare från olika enheter tillsammans med stödfunktionen.	Styrning, redovisning och finansiering (SRF) i samarbete med Enheten för kommunikation, utbildning och registratur.
Kanaler för främjande- arbete	Webbutbildning och annat stödjande underlag på förvaltningskultur.se, workshops, seminarier, föreläsningar. Nätverk för att motverka korruption	Webbutbildningar, fysiska/Skype utbildningar, kurser, seminarier, konferenser, nätverk, webbtjänst med svar på frågor, andra stödjande underlag.
Finansiering	Utan kostnad.	Avgifter för vissa av uppdragen

De båda myndigheterna arbetar på liknande sätt med främjandeuppgiften. Både Statskontoret och ESV har hemsidor för främjandearbetet där myndigheterna lägger ut underlag i form av stödmaterial och digitala utbildningar. Men ESV har ett mer omfattande främjandearbete med även fysiska utbildningar, fler utbildningar och en webbtjänst.

Hos såväl Statskontoret som ESV utförs arbetet i huvudsak av utredare. Arbetet med god förvaltningskultur utgår från utredarnas erfarenheter från arbetet med regeringsuppdrag, men arbetet med bland annat Statskontorets workshops bidrar också till att höja kvaliteten i arbetet med regeringsuppdragen. Hos ESV bygger arbetet även på erfarenheter från övrig verksamhet exempelvis frågor som uppkommer i samband med att myndigheten arbetar med Fråga ESV och i arbetet med avgiftssamråd.

Positiv påverkan på kort och på lång sikt

På kort sikt ser vi ingen positiv påverkan för främjandeverksamheterna. På medellång och lång sikt finns däremot sannolikt synergier i flera delar:

Erfarenhetsutbyten kring metoder för främjandearbete kan öka

Utbyten kring olika utbildningstekniker skulle kunna bidra till ökad kvalitet eller kostnadseffektivitet. De positiva synergier skulle kunna finnas med personal inom kommunikation, it och administration som arbetar med främjandearbetet, liksom för personal inom utredningsverksamheten.

Stödmaterial och alla utbildningar skulle kunna samlas på en och samma hemsida

Det skulle kunna hjälpa verksamheterna att nå delvis nya målgrupper inom statsförvaltningen.

Negativ påverkan på kort och på lång sikt

På kort sikt bedömer vi att samma risker för negativ påverkan finns som för myndigheten i övrigt när det gäller kompetensförsörjning och försämrade arbetsmiljö.

Vi kan se följande risker på medellång och lång sikt:

Risk för att det nuvarande perspektivet inom god förvaltningskultur snävas av som följd av myndighetens normerande/ främjande roll inom intern styrning och kontroll

God förvaltningskultur vilar på grundläggande principer i våra grundlagar, i lagar och förordning. Dessa principer är också Statskontorets utgångspunkt i det främjande arbetet. ESV:s perspektiv har sin grund i myndighetsledningarnas ansvar i enlighet med förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt förordningen om intern styrning och kontroll med fokus på myndigheternas processer för att ha en betryggande intern kontroll. De skilda perspektiven kompletterar varandra, men skiljer sig samtidigt åt. Det är viktigt att båda dessa perspektiv kan behållas och utvecklas i en sammanslagen myndighet för att kunna möta sådana behov som regeringen hittills har uttryckt i uppgifter och uppdrag till de två myndigheterna.

Risk för att de dubbelriktade synergier som finns i dag mellan god förvaltningskultur och utredningsverksamheten skulle minska

De dubbelriktade synergier som finns idag skulle kunna minska om dessa båda skulle frikopplas från varandra organisatoriskt.⁴⁵

⁴⁵ Se till exempel Statskontoret 2023:17 Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget, Statskontoret 2023:9 Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur och Statskontoret 2021 (OOS) God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.

Risk för att det skulle kunna ta en viss tid för målgrupperna för god förvaltningskultur att hitta till den nya myndigheten och bygga upp förtroende hos statsförvaltningen

Det skulle till exempel kunna handla om fortsatt kunna bedriva workshops som hanterar olika dilemman som chefer kan ställas inför i sitt jobb.

4.2.5 Påverkan på stödfunktionerna

Statskontoret och ESV:s stödfunktioner hanterar i stora delar liknande uppgifter. Myndigheterna har funktioner för HR, ekonomi, kommunikation, it, registratur och arkiv, juridik samt annat administrativt stöd.

I vissa avseenden skiljer sig myndigheternas stöd åt. Vid Statskontoret hanterar till exempel Statens servicecenter den ekonomiska redovisningen, medan den sköts internt hos ESV. Vidare är ESV:s stöd- och kärnverksamhet i vissa fall överlappande. Till exempel utför funktioner inom it och juridik både stöd- och kärnverksamhet. Stödfunktionernas hos Statskontoret har inte denna roll inom kärnverksamheten även om till exempel juridiskt stöd ibland även behövs inom kärnverksamheten.

Vissa funktioner är vidare olika dimensionerade vid myndigheterna.

Positiv påverkan på kort och lång sikt

Statskontoret ser följande positiv påverkan på kort, medellång och lång sikt:

Viss positiv påverkan redan på kort sikt

På kort sikt ser vi vissa mindre positiva effekter. Dialogen kring en eventuell organisationsförändring har ökat utbytet av erfarenheter kring stödverksamheten mellan myndigheterna

På medellång och lång sikt skulle verksamhetsstödet bli mer robust

Stödfunktionerna har fler medarbetare när organisationsförändringen är genomförd och har hittat sina former, vilket kan leda till minskad sårbarhet och ett mer robust stöd till kärnverksamheten. I dag är stödverksamheterna i delar sårbara när medarbetare är lediga eller någon slutar. Detta gäller i synnerhet vid funktioner som utgörs av en eller ett par medarbetare. Medarbetare kan också få en högre arbetsbelastning när

någon slutar, såväl under rekryteringsprocessen som när de behöver lära upp nya medarbetare.

På lång sikt kan verksamheternas kvalitet öka

Fler medarbetare kan också ge en bredare kompetens. För de lite större funktionerna skulle detta också förbättra möjligheterna till specialisering. Fler medarbetare kan också skapa något mer utrymme för det strategiska arbetet inom olika stödfunktioner.

På lång sikt skulle vissa uppgifter kunna utföras av en myndighet i stället för av två

På lång sikt skulle ett sammanslaget verksamhetsstöd också innebära att vissa arbetsuppgifter som i dag utförs två myndigheter i stället utförs av en myndighet. Det handlar bland annat om att ta fram underlag till årsredovisning och budgetunderlag, genomföra central samverkan, hålla styrdokument uppdaterade, genomföra verksamhetsplaneringsprocessen och att hantera uppgiftslämning till andra myndigheter.

På lång sikt finns vidare möjligheter till effektiviseringar eller besparingar i de system som används

En sammanslagen verksamhet skulle också kunna genomföra vissa besparingar. Myndigheterna har i dag till exempel tillsammans fyra webbplatser som kommer kunna minska till två. Dessutom har vi liknande system för exempelvis diarieföring, redovisningssystem och intranät. I vissa fall kan ett gemensamt system ersätta två system.

Negativ påverkan på kort och lång sikt

Statskontoret ser följande negativ påverkan på kort, medellång och lång sikt:

På kort sikt finns risker för kompetensförsörjningen

På kort sikt bedömer vi att det finns risker i kompetensförsörjningen i verksamhetsstödet, men även en risk för försämrad arbetsmiljö. Konkret uppstår dessa risker som följd av att medarbetare känner osäkerhet och oro inför vad organisationsförändringen kan förvänta innebära för dem. En risk ur kompetensförsörjningsperspektiv är att vissa medarbetare också kan välja att sluta. Om medarbetare väljer att sluta kan det få konsekvenser i form av att andra medarbetare vid verksamhetsstödet får en högre arbetsbelastning under den tid det tar att rekrytera nya

medarbetare samtidigt som organisationsförändringen riskerar att göra det svårare för myndigheten att rekrytera.

På kort och medellång sikt får stödverksamheten en högre arbetsbelastning vilket också kan påverka kärnverksamheten negativt

På kort och medellång sikt bedömer vi att arbetsbelastningen vid flertalet stödfunktioner kommer att öka som följd av arbetsuppgifter som tillkommer med anledning av organisationsförändringen. Det ligger också i linje med erfarenheter från andra sammanslagningar och organisationsförändringar.⁴⁶

Stödfunktionerna kommer att ha en viktig roll i att överföra Statskontorets verksamhet till ESV, bland annat vad gäller personalövergångar, förhandling av gemensamma anställningsvillkor, sammanslagning av hemsidor, ärendehanteringssystem och arkiv samt överförande och integrering av digitala användardata och diaries.

Det finns en risk att den ökade arbetsbelastningen gör att annan löpande verksamhet trängs undan och att stödet till kärnverksamheten försämras.

Risk att verksamhetsstödet blir mindre verksamhetsanpassat och att kärnverksamheten får ta över arbetsuppgifter

På lång sikt kan det finnas en risk för att verksamhetsstödet blir mindre verksamhetsanpassat, till exempel till den utredningsverksamhet som i dag bedrivs hos Statskontoret. Det skulle kunna bli en konsekvens av att stödverksamheterna ska stödja en mer differentierad verksamhet. Det skulle i förlängningen kunna leda att kärnverksamheten får ett sämre stöd eller att den får utföra dessa uppgifter i stället.

⁴⁶ Se till exempel Statskontoret 2023 *När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar* och Statskontorets remissvar över Ds 2022:17 Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv (Där ges en sammanfattning av vad Statskontoret sett i analyser av sammanslagningar).

4.2.6 Den interna organisationen betydelse för vilka synergier som kan tas tillvara inom utredningsverksamheten

Vi har redogjort för vilken positiv och negativ påverkan en sammanslagning kan ha på verksamheterna. Vi ser att hur den sammanslagna myndigheten sedan väljer att organisera den verksamhet som överförs från Statskontoret kan få betydelse för vilken påverkan det slutligen kommer att bli på verksamheterna. Statskontoret har en intern organisation och verksamhetsprocesser som bidrar till att synergier i utredningsverksamheten kan tas tillvara brett i myndigheten. Myndigheten får i uppföljningar med uppdragsgivaren ett högt betyg för kvalitet och användbarhet, se bilaga 6 om Statskontoret.

Statskontoret har i dag en långtgående renodlad verksamhet

Statskontorets verksamhet har långtgående renodlad verksamhetslogik:

- samma resurser används, det vill säga utredare med samhällsvetenskaplig kompetens,
- samma aktiviteter utförs, det vill säga att utreda,
- samma prestationer lämnas, det vill säga utredningsrapporter, och
- samma syfte gäller i huvudsak, det vill säga att lämna utredningar av hög kvalitet och som är användbara för regeringen

Även främjandeverksamheten är en del av denna logik. Den verksamheten berikas av kunskap från utredningarna, samtidigt som den själv ger kunskap till utredningsverksamheten.

Statskontoret har en organisation och verksamhetsprocesser som kan ta tillvara synergier i verksamheten

Statskontorets matrisorganisation gör det möjligt att flexibelt och snabbt kunna möta regeringens behov i uppdragsdialoger, bemanna nya uppdrag och möta regeringens behov av utredningar som håller hög kvalitet. En viktig utgångspunkt är att regeringen löpande under året tar initiativ till nya uppdrag. Matrisorganisationen stödjer att utredarresurserna gemensamt kan tas tillvara på ett effektivt sätt i arbetet med uppdragsdialoger, regeringsuppdrag och remisser.

Statskontoret har över en längre tid även utvecklat verksamhetsprocesser och arbetsformer som syftar till att myndigheten ska kunna hantera sitt uppdrag på ett effektivt sätt:

Cheferna använder utredare från hela verksamheten för att kunna föra en kvalitativ dialog med departementen om regeringsuppdrag

Som regel förs dialoger med departementen inför det att regeringen har för avsikt att lämna ett uppdrag. Dialogerna syftar till att diskutera om uppdraget är genomförbart med hänsyn till kompetens och resurser, göra uppdragsgivarens behov tydliga samt ge myndigheten goda förutsättningar att genomföra uppdraget och skriva en rapport av hög kvalitet. Respektive enhetschef tar hjälp av en eller flera utredare med en kompetens som gör att de snabbt kan bedöma uppdragsfrågorna. Chefen kan ta i anspråk lämpliga utredare även från andra enheter.

Regeringsuppdrag kan löpande bemannas med resurser från hela utredningsverksamheten

Genom att bemanna utifrån hela utredarkollektivet kan myndigheten välja utredare som har den kompetens som behövs för det aktuella uppdraget och säkerställa att tillgängliga utredaresurser kan användas på ett resurseffektivt sätt. Enhetscheferna möts varje vecka och bemannar projekten över enhetsgränserna. Även remisser fördelas över hela utredarkollektivet.

Gemensamma processer för att styra och stödja utredningsprojekten

Det finns gemensamma processer för hur utredningsarbetet kan läggas upp, hur arbetet ska kvalitetssäkras och vilka typer av avstämningar som ska göras med chefen. Processerna är utformade så att projekten har mandat och flexibilitet att bedriva arbetet på ett effektivt sätt utifrån det enskilda uppdraget. Uppdragen skiljer sig i regel betydligt åt då de rör skilda uppdragsfrågor, myndigheter eller system.

Processer för kvalitetssäkring drar nytta av kunskapen i verksamheten

Statskontoret har utvecklat en kvalitetssäkringsprocess för rapporterna som drar nytta av utredaresurserna brett. Det varierar vilken kunskap och kompetens som krävs för att kvalitetssäkra ett uppdrag, därför är det en fördel att kunna använda utredaresurser oberoende av vilken enhet de tillhör. Kvalitetssäkringen kan vid behov också vara extern.

Strukturer som stödjer kunskapsspridning och kompetensutveckling

Myndigheten har en strategi för att föra över kunskap mellan utredare. Strategin omfattar bland annat miniseminarier, externa seminarier, metodfikor, introduktionsprogram för nyanställda, mentorskap, erfarenhetsutbyte, kurser i kvantitativ och kvalitativ metod samt kompetensveckor där personer bjuds in att hålla seminarier på olika teman. Detta stärker utredarna i att få såväl en generalistkompetens som den kompetens som de behöver i förvaltningspolitiska aspekter.

Övrigt stöd för utredningsverksamheten

Statskontoret har bland annat utvecklat en särskild rekryteringsprocess för utredare, ett chefsstöd där myndighetens chefer ges stöd i sin arbetsgivarroll och språkstöd.

Systematisk uppföljning av rapporternas kvalitet och användbarhet

Statskontoret har också för alla genomförda uppdrag en uppföljning med uppdragsgivaren om kvaliteten i respektive rapport och hur användbar den är. Statskontoret har nyligen infört en uppföljning gentemot de statliga myndigheter som har blivit analyserade.

Svårt att hitta en intern organisation som både kan ta tillvara dagens synergier och synergier med övrig verksamhet

Det är svårt att hitta en intern organisation som både kan ta tillvara dagens synergier och synergier med övrig verksamhet vid en sammanslagen myndighet. Statskontoret har som vi sett en matrisorganisation och en långtgående renodlad verksamhet, medan ESV har en linjeorganisation och en mer diversifierad verksamhet. ESV har vidare ytterligare ett chefsled mellan generaldirektören, överdirektören och enhetscheferna. Exempel från myndigheter som kombinerar en matris- och en linjeorganisation visar att det kan ta lång tid att få till en ändamålsenlig organisation.⁴⁷

De synergier som finns i Statskontorets verksamhet i dag kan sannolikt i högre grad behållas om utredningsverksamheten inordnas i en samlad avdelning där gemensamma verksamhetsprocesser kan behållas, än om verksamheten delas upp i flera avdelningar. Men den avdelningen skulle

⁴⁷ Statskontoret 2021:8 Myndighetsanalys av Statens historiska museer.

bli större än övriga avdelningar och utredningsverksamheten skulle riskera att bli "en myndighet i myndigheten". Det skulle kunna göra det svårare att utveckla en myndighetsgemensam organisationskultur och fullt ut ta tillvara alla synergier som finns med övriga verksamheter inom myndigheten.

Om utredningsverksamheten i stället skulle organiseras i två eller fler avdelningar i den linjeorganisation som finns hos ESV, skulle det antagligen leda till att dagens synergier som drar nytta av den samlade och breda utredningsverksamheten skulle minska betydligt. Samtidigt skulle de olika utredningsavdelningarna få bredare kontaktytor, vilket skulle kunna öppna upp för att mer ta tillvara synergier inom andra avdelningar.

4.3 Ekonomistyrningsverkets bedömning av positiv och negativ påverkan på kort och lång sikt

I detta avsnitt redogör ESV för de synergier som ESV ser som troliga om Statskontoret och ESV slås samman. Analysen fokuserar på utredningsverksamheten, främjandeverksamheten samt stödverksamheten. Det är främst i dessa delar som ESV anser att de positiva och negativa synergier kommer att uppstå, men beroende på vilka beslut som myndigheten fattar vad gäller verksamhetens organisering kommer övriga verksamheter att påverkas i olika omfattning.

4.3.1 Utredningsverksamhet

Positiv påverkan

Ökat kunskapsutbyte och tillgång till mer specialiserad kompetens

I en sammanslagen myndighet skulle den samlade utredar- och specialistkompetensen kunna dra större nytta av varandra. Den expertis som ESV besitter gällande exempelvis det ekonomiska regelverket och kvantitativa analyser skulle tillgängliggöras för alla utredningar. Erfarenheter och kunskaper skulle kunna utbytas mer direkt i det vardagliga arbetet eller i mer organiserade former i en sammanslagen myndighet. Därtill kan kompetenshöjande insatser genomföras mer effektivt och nå fler medarbetare.

Den ekonomiska styrningen och utredningsverksamheten kan dra nytta av varandra.

ESV menar att myndighetens arbete med ekonomisk styrning skulle gynnas av att integreras med Statskontorets utredningsverksamhet. Genom att förena de två myndigheternas funktioner i en sammanslagen organisation skulle utredningsarbetet kunna täcka en större bredd och ge djupare insikter i den ekonomiska styrningens effekter på olika myndigheter. Detta skulle också öka förståelsen för regelgivningsprocessen i utredningsverksamheten. En sådan integration skulle leda till att erfarenheter och observationer effektivare tas till vara, vilket kan resultera i förbättringar av styrningsprocesserna. Genom att sammanföra utredande verksamhet med regelgivning skulle myndigheten kunna utveckla en mer nyanserad och effektiv ekonomisk styrning, vilket gagnar såväl enskilda myndigheter som den offentliga sektorns effektivitet i stort.

Bättre förutsättningar att använda ekonomiska dataunderlag i utredningar

Den information som ESV i dag samlar in och sammanställer skulle bli mer lättillgänglig i utredningsverksamheten. Utredningsverksamheten skulle också få tillgång till expertkompetens avseende den insamlade informationen. Detta kan leda till vissa kvalitetsförbättringar och effektiviseringar. I förlängningen kan man tänka sig att den gemensamma utredningsverksamheten behov skulle kunna påverka utformningen av de underlag som myndigheten samlar in och hur dessa ställs samman.

Bättre förutsättningar att använda AI i utredningsverksamheten

Den tekniska utvecklingen inom AI har redan förändrat hur ESV bedriver utredningsverksamhet. ESV anser att förändringen kommer bli än större framöver. En större myndighet har bättre möjligheter att finansiera de investeringar som krävs för att dra nytta av tekniken. ESV menar också att den kunskap och de erfarenheter som myndigheten för närvarande drar av sitt utvecklingsarbete inom AI lättare kan delas av utredningsverksamheten i en sammanslagen myndighet.

Negativ påverkan

Skilnaderna i verksamheterna behöver hanteras

Det finns stora likheter i utgångspunkterna för myndigheternas utredningsarbete. De avser i regel statlig verksamhet och utförs på uppdrag av regeringen. Utredningarna bedrivs i projektform och innehåller liknande

moment, delvis som en följd av att ESV inspirerats av Statskontorets utredningsprocess. ESV ser därmed att det finns förutsättningar för verksamheterna att integreras. Men det finns fortfarande skillnader i arbetssätt och i hur myndigheterna bedömer respektive moment i utredningsprocessen. ESV anser att det kommer att krävas ett stort initialt arbete för att jämka processerna, hitta gemensamma arbetssätt och samtidigt upprätthålla kraften i ESV:s utvecklingsarbete.

Utmaningar att kompetensförsörja delar av verksamheterna

ESV ser för närvarande inga tecken på oro eller ökad personalrörlighet i den egna utredningsverksamheten. Statskontoret bedömer att en organisationsförändring på kort och medellång sikt skapat oro och försämrat möjligheterna till kompetensförsörjning. Detta riskerar på kort och medellång sikt försämra en sammanslagen myndighets möjlighet att genomföra utredningsverksamhet.

4.3.2 Främjandeverksamhet

Positiv påverkan

Vissa effektivitetsvinster

Främjandeverksamheterna vid de båda myndigheterna arbetar med delvis liknande metoder och verktyg. Det bedrivs bland annat genom att tillhandahålla kurser och information via webben, via nätverksträffar och via fysiska utbildningar. Genom att samla främjandeverksamheten skulle ett utbyte av erfarenheter när det gäller metoder och tekniker, tillsammans med vissa skalfördelar kunna effektivisera verksamheten. Genom att samla fler typer av innehåll skulle stödet kunna bli mer heltäckande.

Negativ påverkan

Risk att färre använder delar av utbildningsmaterialet

På medellång sikt finns det en risk att delar av främjandeverksamheten nyttjas mindre. Detta som en följd av att det blir mindre känt för målgrupperna var de överflyttade verksamheterna finns.

4.3.3 Stödverksamhet

Statskontoret och ESV:s stödfunktioner hanterar i stora delar liknande uppgifter. Myndigheterna har funktioner för HR, ekonomi, kommunikation, it, registratur och arkiv, juridik samt annat administrativt stöd.

Positiv påverkan

En större stödverksamhet blir mer robust

Ett sammanslaget stöd får fler medarbetare. Det kan leda till minskad sårbarhet och ett mer robust stöd till kärnverksamheten. I dag är stödverksamheterna i delar sårbara när medarbetare slutar eller blir sjukskrivna. Detta gäller i synnerhet vid funktioner som utgörs av endast en eller ett par medarbetare. En stödverksamhet med färre medarbetare kan också få en högre arbetsbelastning när någon slutar, både under rekryteringsprocessen och under den tid då de behöver lära upp medarbetare som nyanställs.

På lång sikt kan verksamheternas kvalitet öka

En annan positiv påverkan på lång sikt bedöms vara att fler medarbetare ger en mer omfattande kompetens. För de lite större funktionerna skulle detta också förbättra möjligheterna till specialisering. Fler medarbetare kan också skapa bättre utrymme för ett mer strategiskt arbete inom olika stödfunktioner.

Vissa möjligheter till effektiviseringar

På lång sikt ser ESV vissa möjligheter till effektiviseringar. En effektivisering följer av att vissa uppgifter endast behöver utföras av en myndighet i stället för av två. Det handlar bland annat om att hålla i eller ta fram underlag till årsredovisning och budgetunderlag, genomföra central samverkan, hålla styrdokument uppdaterade och relevanta, genomföra verksamhetsplaneringsprocessen och att hantera uppgiftslämning till andra myndigheter.

På lång sikt finns vidare möjligheter till effektiviseringar eller besparingar i de system som används. Myndigheterna har i dag till exempel tillsammans fyra webbplatser som kommer kunna minska till två.

Negativ påverkan

Stödverksamheten får en högre arbetsbelastning på kort och medellång sikt

På kort och medellång sikt bedömer vi att arbetsbelastningen vid flertalet stödfunktioner kommer att öka som följd av arbetsuppgifter som tillkommer med anledning av organisationsförändringen. Stödfunktionerna kommer att ha en viktig roll i arbetet med att överföra Statskontorets verksamhet till ESV, bland annat vad gäller

personalövergångar, förhandling av gemensamma anställningsvillkor, sammanslagning och anpassning för att uppnå en gemensam it-miljö, sammanslagning av ärendehanteringssystem och arkiv samt överförande och integrering av digitala användardata och diariet och att bidra till att nivån på informationssäkerhet upprätthålls på tillräcklig nivå.

På kort och medellång sikt finns det en risk att den ökade arbetsbelastningen medför att annan löpande verksamhet trängs undan och att stödet till kärnverksamheten försämras.

På kort sikt bedömer Statskontoret att det finns betydande risker i kompetensförsörjningen i verksamhetsstödet vid myndigheten, men även en risk för försämrade arbetsmiljö. Om så är fallet påverkar det den sammanslagna myndigheten. ESV ser inte denna risk och har inte märkt av någon ökad personalrörlighet vid stödverksamheterna.

4.3.4 Övriga verksamheter vid Ekonomistyrningsverket

Positiv påverkan på kort och lång sikt

ESV ser att den övriga verksamheten kan få vissa fördelar av att myndigheten växer. Myndigheten kommer att kunna erbjuda personalen mer varierade arbetsuppgifter. Detta kan ge anställda en möjlighet att blanda arbetsuppgifter, men också ökade möjligheter att göra karriär internt. Utöver det kan utbudet av internutbildning och kompetenshöjande insatser förmodas öka. En annan positiv påverkan kan vara att efterfrågan på övriga verksamheters kompetens och de underlag som de tar fram kan komma att öka. Så blir fallet om deras kompetens används i högre omfattning av den samlade utredningsverksamheten.

Negativ påverkan på kort och lång sikt

På kort sikt kommer en sammanslagning att ta mycket kraft vid myndigheten – det gäller särskilt stöd och ledningsfunktioner. När dessa belastas på grund av sammanslagningen finns en risk för att övriga verksamheter inte kan få det stöd de behöver och får i dag. Dessutom finns en risk för att övriga verksamheter känner sig bortprioriterade när fokus läggs på att få in en annan verksamhet i organisationen.

5 Författningar som berörs av organisationsförändringen

Vi ska enligt vårt uppdrag identifiera vilka författningar som berörs av organisationsförändringen.

Vilka författningar som berörs av organisationsförändringen beror på vilka av våra förslag som regeringen väljer att gå vidare med efter sin prövning. Vi utgår i vår redovisning från att regeringen behöver besluta om en ny instruktion för den sammanslagna myndigheten. Vi har lämnat förslag om en ny instruktion för den sammanslagna myndigheten i bilaga 7 och kommenterar till författningsförslag finns i bilaga 8.

Vi redovisar i detta avsnitt enbart vilka författningar som berörs av det huvudsakliga förslaget där Statskontorets uppgifter överförs till ESV, dvs. vi lämnar inte någon redovisning av vilka författningar som berörs för de alternativa förslag som vi beskriver i kapitel 9.

5.1 Om Statskontorets uppgifter överförs och namnet Ekonomistyrningsverket kvarstår

Om regeringen beslutar att Statskontoret ska överföras till och inordnas i ESV så berörs de förordningar och en lag som hänvisar till Statskontorets verksamhet, se bilaga 2. Därutöver berörs ESV:s instruktion enligt ovan. Som följd av en ny instruktion kommer också den förordning som refererar till ESV:s instruktion beröras som är förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

5.2 Om Statskontorets uppgifter överförs och namnet Ekonomistyrningsverket inte kvarstår

Om regeringen beslutar att Statskontoret ska överföras till och inordnas i ESV och om den sammanslagna myndigheten ska byta namn, så kommer delvis andra förordningar att beröras. Då kommer det 70-tal förordningar

som hänvisar till ESV beröras, se bilaga 3. Även de förordningar och den lag som innehåller bestämmelser om Statskontoret kommer att beröras (se bilaga 2), såvida den nya benämningen inte blir Statskontoret då inte alla Statskontorets förordningar berörs.

6 Annat som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till i sin prövning

Enligt vårt uppdrag ska vi även identifiera annat, utöver vad som framkommer i övriga uppdragsfrågor, som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till vid sin prövning av organisationsförändringen, t.ex. styrningsfrågor. I detta kapitel redovisas de frågor som regeringen kan behöva ta hänsyn till i sin prövning och som inte framkommer i andra delar av denna utredning.

Vi har valt att redovisa våra bedömningar om ledningsform och behov av särskilda organ under våra förslag då det berör frågan om hur Statskontoret kan inordnas i den sammanslagna myndigheten (se avsnitt 7.4).

6.1 Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gör inte samma bedömningar

När det gäller bedömningarna om ett tydligt syfte och motiv med organisationsförändringen (avsnitt 6.2) respektive placeringen av huvudmannskapet för en sammanslagen myndighet (avsnitt 6.3) har Statskontoret och ESV olika uppfattningar och synsätt.

ESV delar visserligen bedömningen i avsnitt 6.2 att ett tydligt syfte och motiv med förändringen är viktigt men anser att syftet redan är tydligt formulerat genom uppdraget att lämna förslag om organisationsförändring. Av uppdraget framgår att regeringen anser att antalet myndigheter bör minska och att kvaliteten och effektiviteten i statsförvaltningen kan öka genom att samla uppgifter inom närliggande områden. Avseende Statskontorets bedömning i avsnitt 6.3 anser inte ESV att det ligger i uppdraget att bedöma hur ansvaret i Regeringskansliet ska fördelas och gör därför ingen bedömning i den frågan.

6.2 Statskontoret bedömer att syfte och motiv med organisationsförändringen är viktigt för att nå önskade resultat

Statskontorets bedömning:

Ett tydligt syfte och motiv är en viktig förutsättning för att regeringen ska kunna förvissa sig om att organisationsförändringen kommer att leda till önskat resultat.

Om regeringen beslutar om att överföra och inordna Statskontoret i ESV så bedömer vi att regeringen i ett genomförandeuppdrag bör kommunicera ett tydligt syfte och motiv för organisationsförändringen. Detta är av betydelse för att både ESV och Statskontoret ska ha förutsättningar att genomföra organisationsförändringen i linje med den inriktning som regeringen önskar.

Regeringen har aviserat att den avser att göra strukturella förändringar i statsförvaltningen. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2024 att för att effektiviteten i statsförvaltningen ska öka behöver antalet myndigheter minska. Regeringen har därför lämnat uppdrag till fem myndighetspar, däribland Statskontoret och ESV, om organisationsförändringar. Regeringen kommer även att genomföra en översyn av analys- och utvärderingsmyndigheterna i syfte att genomföra sammanslagningar.⁴⁸

Organisering är ett av regeringens instrument för att styra den statliga förvaltningen. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition anges att både syfte och motiv för strukturförändringar i staten är en viktig förutsättning att nå det önskade resultatet av förändringarna.⁴⁹ Att regeringen preciserar ett tydligt syfte och motiv med förändringen förbättrar förutsättningarna

⁴⁸ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2, sid 61 och 62.

⁴⁹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, sid 116.

för att myndigheterna ska kunna ställa om på ett effektivt sätt. Tidigare studier visar också att sammanslagningar med otydliga syften riskerar att leda till att utmaningarna för det förändringsarbete som myndigheterna behöver bedriva blir onödigt stora. Det kan till exempel vara svårt att få medarbetarna att se fördelarna med sammanslagning eller att man får lägga mycket tid på att tolka regeringens syfte.⁵⁰

Om regeringen beslutar om att överföra och inordna Statskontoret i ESV så bedömer vi att regeringen i ett genomförandeuppdrag bör kommunicera ett tydligt syfte och motiv för organisationsförändringen. Den inriktning för förvaltningspolitiken som regeringen har aviserat för riksdagen behöver omsättas i styrningen av den nya myndigheten.

6.3 Statskontoret bedömer att regeringen bör överväga var huvudmannskapet för en sammanslagen myndighet ska placeras

Statskontorets bedömning:

Regeringen bör överväga vilken placeringen huvudmannskapet för myndigheten inom Regeringskansliet bör ha eftersom det påverkar möjligheterna att nå en effektiv styrning av den sammanslagna myndigheten.

Huvudmannskap ska i regel placeras på den enhet som har sakkunskap på myndighetens område. Regeringen bör därför överväga att placera myndigheten under den enhet som ansvarar för den breda förvaltningspolitiken.

Enheten för statlig förvaltning (SFÖ) ansvarar i dag för myndighetsstyrningen av Statskontoret. SFÖ har ansvar för viktiga sakfrågor på Statskontorets verksamhetsområde bland annat allmänna frågor om

⁵⁰ Se till exempel Statskontoret 2021:15 En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna.

statsförvaltningen, övergripande frågor om styrning, ledning och organisering av statlig verksamhet, effektivisering inom statsförvaltningen och statlig lokalförsörjning.⁵¹ SFÖ:s ansvarsområde omfattar de styrmedel som regeringen kan använda sig av när den styr myndigheter bland annat myndigheters instruktioner, ledningsformer, organisationsform. Enheten ansvarar också för att ta fram riktlinjer om myndighetsdialoger. Utifrån detta ansvarsområde bevakar enheten också frågor om styrning, ledning och organisering av statlig verksamhet gentemot sakdepartementen i den löpande beredningen av regeringsbeslut.

I ESV:s fall, och till skillnad från Statskontoret, finns det en tudelning mellan kompetens i sakfrågorna och myndighetsstyrningen. Enheten för styrning och internationellt samarbete ansvarar för myndighetsstyrningen av ESV. Enheten ansvarar bland annat för departementets samordning och arbete med internationellt ekonomiskt samarbete i internationella finansiella institutioner som bland annat Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen och Europeiska investeringsbanken liksom för styrningen av andra myndigheter bland annat Konjunkturinstitutet.⁵² Kompetensen i flera av de sakfrågor som ESV ansvarar för, bland annat den ekonomiska styrningen, intern styrning och kontroll, revision och delvis prognoser finns dock vid Budgetavdelningen. Budgetavdelningen vid Finansdepartementet bevakar, tillsammans med SFÖ, även effektivitet i den löpande beredningen av regeringsbeslut och för budgetprocessen vilket innebär bland annat processen för regleringsbrev, m.m. Budgetavdelningen är dock inte huvudman för någon myndighet.

Om Statskontoret inordnas i ESV kommer, med nuvarande organisation hos Regeringskansliet, både Statskontorets och ESV:s verksamhetsområden sortera under Enheten för styrning och internationellt samarbete. Det skulle innebära att den enhet som ansvarar för myndigheten inte längre kommer att ha kompetens på Statskontorsdelarnas sakområde. Den enhet som ansvarar för förvaltningspolitiken kommer inte heller på samma

⁵¹ <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/avdelningen-for-offentlig-forvaltning/>

⁵² <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/internationellt-ekonomiskt-samarbete1/>

sätt förfoga över Statskontoret som verktyg för att utveckla förvaltningspolitiken. SFÖ initierar i dag bland annat egna uppdrag till myndigheten med förvaltningspolitisk inriktning.

Vi bedömer därför av flera skäl att regeringen bör överväga att låta den enhet som ansvarar för förvaltningspolitiken få ansvar för myndighetsstyrningen av den sammanslagna myndigheten. Det skulle följa den gängse ordningen med att den enhet som har det huvudsakliga sakansvaret också har huvudmannskapet för en myndighet, vilket kan förväntas bidra till en mer effektiv styrning. Det skulle utöver vad som sägs ovan kunna avspegla den sammanslagna myndighetens nya möjligheter att bistå med underlag om förvaltningspolitiken.

Med dagens organisering inom Regeringskansliet skulle det i sådana fall också innebära att Enheten för statlig förvaltning (SFÖ) får det ansvaret. En placering av myndigheten vid SFÖ skulle i ESV-delarna utifrån nuvarande ansvar kunna bidra med sakkunskap utifrån SFÖ:s, bland annat för effektivisering i statsförvaltningen och statlig lokalförsörjning. Det skulle dock också innebära att ESV tappar kopplingen till sin nuvarande huvudman.

7 Förslag och bedömningar om överförande och inordnande av Statskontorets verksamhet i Ekonomistyrningsverket

I detta kapitel lämnar vi i enlighet med uppdraget förslag om hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i ESV.

En utgångspunkt för uppdraget är att myndigheternas uppgifter ska vara oförändrade. De förslag vi lämnar om hur Statskontoret kan överföras och inordnas i ESV avser en ny instruktion, finansiering, byte av myndighetens namn och ledningsform. Vi lämnar också förslag om hur ett samgående bör följas upp och utvärderas.

7.1 En ny instruktion

Förslag:

Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så behöver regeringen besluta om en ny instruktion för den sammanslagna myndigheten.

I bilaga 7 lämnar vi författningsförslag för en sådan ny instruktion och i bilaga 8 lämnar vi kommentarer till författningsförslaget.

Förslaget till en gemensam instruktion utgår från dagens gällande instruktioner för ESV respektive Statskontoret. Inriktningen har varit att föra samman de båda instruktionerna med bibehållande av nuvarande uppgifter. Samtidigt har hänsyn tagits till önskemål om revidering, vilket framför allt gäller ESV:s instruktion, eller behov av förtydliganden av

befintligt innehåll. Målet har varit en tydlig och logiskt uppbyggd instruktion.

Myndigheterna lämnar inte förslag på portalparagraf, men lämnar i övrigt ett gemensamt förslag, förutom i en paragraf (16 §) där vi gör olika bedömningar.

Statskontoret bedömer inte att bestämmelserna i 16 § bör regleras så att den gäller hela den sammanslagna myndighetens verksamhet. Bestämmelserna avser dels att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska ge stöd till andra statliga myndigheter genom till exempel metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning, dels att myndigheten får utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter. Statskontoret förordar att denna bestämmelse regleras så att den liksom i dag endast gäller det som motsvarar ESV:s nuvarande verksamhetsområde. Statskontoret har inte någon motsvarande uppgift att ge statliga myndigheter stöd i dag i sin utredningsverksamhet, utöver att bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd. Statskontoret bedömer att en sådan förändring skulle innebära en ny uppgift vars innebörd skulle vara oklar, vars motiv varken är analyserade eller motiverade samt som skulle kunna ta i anspråk resurser från andra uppgifter alternativt innebära ökade kostnader för en sammanslagen myndighet.

ESV anser att förslaget är ändamålsenligt mot bakgrund av att det är myndighetens samlade verksamhet som ska framgå av instruktionen.

7.2 Finansiering

Förslag:

Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV bör:

- En anslagspost användas för att finansiera myndighetens huvudsakliga förvaltningsutgifter.
- Arbetet med RK Statsbudgetstöd även fortsättningsvis finansieras med en särskild anslagspost.
- Den sammanslagna myndighetens rätt att ta ut avgifter vara oförändrad jämfört med i dag.

7.2.1 En huvudsaklig anslagspost för förvaltningsutgifter främjar effektivitet och flexibilitet inom organisationen

Statskontorets disponerar i dag anslagsmedel på en anslagspost som finansierar myndighetens förvaltningsutgifter.⁵³ ESV disponerar tre anslagsposter på det anslag som finansierar Ekonomistyrningsverkets förvaltningsutgifter och verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen.⁵⁴ ESV disponerar dessutom anslagsmedel på en post under ett annat anslag för utvärdering av statens skuldförvaltning.⁵⁵

En samlad anslagspost för verksamhetens förvaltningsutgifter är i linje med de förvaltningspolitiska principerna

Vårt förslag är att samtliga anslagsmedel som finansierar förvaltningskostnader inom båda myndigheterna samlas på en anslagspost, med

⁵³ Utgiftsområde 2 Anslag 1:1 Statskontoret, ap.3 Statskontoret ram.

⁵⁴ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2, s.93. Samt Utgiftsområde 2 Anslag 1:8 Ekonomistyrningsverket (Ramanslag), ap 1 Ekonomistyrningsverket förvaltning (ram), ap.2 RK Statsbudgetstöd (ram), ap.3 Korrekta utbetalningar (ram).

⁵⁵ Utgiftsområde 2, ap 3 Utvärdering av statens skuldförvaltning - del till ESV.

undantag för anslagsposten för RK Statsbudgetstöd (se nedan). Statskontorets verksamhet och den övervägande delen av ESV:s verksamhet, där bland annat utredningsverksamheten och stödverksamheten ingår, kommer då att finansieras med medel från denna huvudsakliga anslagspost.

Att myndigheten disponerar medel samlat på en anslagspost för den verksamhet som är likartad anser vi möjliggör en effektiv styrning av verksamheten. Om förvaltningsutgifter inte samlas på en anslagspost utan i stället fördelas av regeringen på fler poster, innebär det att myndighetsledningen inte fullt ut får möjlighet att ta det ansvar som den är ålagd. I förlängningen försämrar detta också regeringens förutsättningar att utkräva ansvar om regeringen bedömer att myndighetsledningen brister i sina beslut.

En sammanhållen anslagspost ger bättre förutsättningar för myndigheten att svara på ändrade styr signaler från regeringen. Det blir också lättare att bemanna myndighetens olika uppgifter utifrån hela myndighetens kompetens och att bedriva utvecklingsinsatser av myndighetens arbete om hela förvaltningsanslaget finns för ledningens prioritet, utan indelning i poster eller med anslagsvillkor.

Förslaget går i linje med den förvaltningspolitiska propositionen av vilken det framgår att myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas är en viktig komponent i den svenska förvaltningen som lägger grunden till att myndigheterna ska kunna sköta sin dagliga verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt.⁵⁶

Förslaget är också i enlighet med finansutskottets uttalande om att ”Den statliga förvaltningspolitiken bygger på att myndigheterna, inom ramen för de mål och uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat samt tilldelad

⁵⁶ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s.35.

finansiering, avgör hur verksamheten bäst bedrivs för att tillgodose samhällets behov.”⁵⁷

Regeringen bör överväga att lägga samman flera av Ekonomistyrningsverkets nuvarande anslagsposter

ESV anser att den anslagspost som ESV disponerar som gäller korrekta utbetalningar bör ingå i den samlande anslagsposten för förvaltningsutgifter om regeringens avsikt är att verksamheten under överskådlig tid ska bedrivas på myndigheten. Att verksamheten upprättades som en enskild anslagspost motiverades som en tillfällig lösning.

ESV anser även att anslagsposten för Utvärdering av statens skuldförvaltning bör ingå i den samlande anslagsposten förutsatt att regeringen avser att detta ska vara en bestående uppgift för myndigheten.

För att främja resultatstyrning bör fler anslagsvillkor undvikas

En viktig del av myndighetsstyrning i enlighet med de förvaltningspolitiska principer som nämns ovan är också att anslagsvillkoren på förvaltningsanslagets anslagspost inte är alltför omfattande och detaljstyrande. Detta eftersom anslagsvillkor kan styra användningen av resurserna på samma sätt som en uppdelning på enskilda anslagsposter.

Att besluta om många anslagsposter och verksamhetsstyrande anslagsvillkor går på tvärs emot principerna för resultatstyrning, som bland annat innebär att myndighetsledningen behöver ha utrymme att styra innehållet i verksamheten relativt självständigt. Ju mer detaljerat anslagsposter eller anslagsvillkor styr innehållet i myndigheters verksamheter desto mindre relevant blir resultatstyrningen i den praktiska styrningen.

7.2.2 Alternativa vägar för regeringen att fortsatt styra eller följa upp medel för utredningsverksamheten

Förslaget ovan i avsnitt 7.2.1 är Statskontorets och ESV:s gemensamma. Statskontoret och ESV gör dock skilda bedömningar om vilka alternativa vägar till förslaget som regeringen kan välja för att specifikt styra eller följa upp medel för den utredningsverksamhet som eventuellt överförs

⁵⁷ Bet 2022/23:FiU25, Statlig förvaltning och statistikfrågor.

från Statskontoret. Nedan framgår först Statskontorets bedömning av alternativa vägar och sedan ESV:s bedömning.

Statskontorets bedömning

Statskontoret bedömer att regeringen kan överväga följande alternativ om regeringen fortsatt vill styra eller följa upp medel för utredningsverksamheten i en eventuell sammanslagen myndighet:

- Regeringen kan styra medelstillelning till myndighetens uppgift att på regeringens uppdrag göra utredningar genom att ange ett villkor för förvaltningsanslaget till exempel om hur mycket medel som minst ska användas för utredningsverksamheten.
- Regeringen kan styra medelstillelning till myndighetens uppgift att på regeringens uppdrag göra utredningar genom att ha en egen anslagspost på förvaltningsanslaget för utredningsverksamheten.
- Regeringen kan ange mål för myndighetens uppgift att på regeringens uppdrag göra utredningar, bland annat vad gäller vilken omfattning och kvalitet som minst ska nås och följa kvalitet, prestationer och kostnader i utredningsverksamheten. Regeringen skulle också kunna ha ett återrapporteringskrav om detta i regleringsbrevet.

I och med att Statskontoret är en långtgående renodlad utredningsverksamhet styr regeringen i dag genom beslut om förvaltningsmedel mer direkt storleken på den utredningsverksamhet som bedrivs vid Statskontoret. Omfattningen av Statskontorets förvaltningsanslag bygger därmed på regeringens bedömning av vilket behov regeringen har av kunskapsunderlag i form av den analys- och utvärderingsverksamhet som myndigheten bedriver, men även myndighetens övriga uppgifter. Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så är det myndighetschefen för den sammanslagna myndigheten som beslutar om hur förvaltningsmedel ska prioriteras och fördelas mellan utredningsverksamheten och myndighetens andra verksamheter.

Det är inte möjligt att på förhand bedöma hur myndighetschefen i en sammanslagen myndighet kommer att prioritera departementens behov av analyser och utvärderingar i förhållande till medelsbehov i andra delar av verksamheten. Vi bedömer att de löpande förvaltningsuppgifter som ESV har i dag kan upplevas som mer tvingande och mindre skalbara än de uppgifter som överförs från Statskontoret.

Vid Statskontoret är det svårt att på förhand veta hur många regeringsuppdrag som kommer in under ett år eftersom de kommer in löpande efter vilka behov regeringen har. Om utredningsresurser låses upp i löpande förvaltningsuppgifter riskerar myndighetens flexibilitet att ta emot utredningsuppdrag att minska. Med mindre resurser för utredningsverksamheten kan myndigheten också behöva genomföra uppdragen med mindre bemanning eller på kortare tid, vilket i sin tur skulle riskera att påverka kvaliteten i utredningsrapporterna negativt.

Men Statskontoret har också andra uppdrag som kan upplevas som än mer skalbara än arbetet med regeringsuppdragen. Myndigheten använder, när arbetet med regeringsuppdrag medger det, sina utredningsresurser för att ge utredningsstöd till Regeringskansliet eller departementen vid förfrågan. Därutöver har Statskontoret i uppdrag att lämna förslag till regeringen på utredningsuppdrag och genomför när det är möjligt också egeninitierade uppdrag som syftar till att bistå regeringen med underlag inom förvaltningspolitiken, vilket även det sker när arbetet med regeringsuppdragen medger det.

Sammantaget har Statskontoret både ett uppdrag som innebär att det är svårt att på förhand veta hur många regeringsuppdrag myndigheten kommer att få under ett år men där uppdraget också i delar är utformat så att Statskontoret även på andra sätt än genom att genomföra regeringsuppdrag stödjer regeringen utifrån tillgängliga medel. Statskontoret bedömer att denna verksamhetslogik rymmer vissa risker vid prioritering av medel i förhållande till en sammanslagen myndighets övriga verksamheter.

Regeringen kan styra medelstilldelning genom villkor eller anslagspost på förvaltningsanslaget

Ett sätt att möta risken för att utredningsverksamheten trängs undan av annan mer tvingande verksamhet inom den sammanslagna myndigheten

skulle kunna vara att regeringen fortsatt styr resurserna till utredningsverksamheten. Ett sätt att göra detta är att ange villkor för till exempel hur mycket medel som minst ska användas för delar av den verksamhet som överförs från Statskontoret. Ett annat sätt är att ha en anslagspost på förvaltningsanslaget för hela eller delar av denna verksamhet.

Vilka fördelarna är med att regeringen i stället styr den sammanslagna myndigheten med en samlad anslagspost för verksamhetens förvaltningsutgifter framgår ovan och omvänt framgår därmed också nackdelarna med att ha en särskild anslagspost för Statskontorets verksamhet.

Regeringen kan också följa utredningsverksamheten genom att ange mål och återrapporteringskrav

Regeringen kan ange mål för myndighetens uppgift att på regeringens uppdrag göra utredningar, bland annat vad gäller vilken omfattning och kvalitet som minst ska nås och följa kvalitet, prestationer och kostnader i utredningsverksamheten. Regeringen skulle också ha ett återrapporteringskrav om detta i regleringsbrevet. En årsredovisning som en sammanslagen myndighet lämnar till regeringen riskerar att inte bli lika extensiv som i Statskontorets nuvarande årsredovisning. Statskontoret har i dag till exempel en relativt omfattande redovisning av kvalitet i rapporterna.

Ekonomistyrningsverkets bedömning

ESV bedömer att regeringen kommer att få ändamålsenlig information om verksamheten vid den sammanslagna myndigheten genom informationen i årsredovisningen. Om regeringen önskar mer detaljerad information om verksamheten i sin helhet eller om delar av den har regeringen möjlighet att besluta om utökade återrapporteringskrav i regleringsbrevet.

Av uppdraget framgår att Statskontoret ska inordnas i och överföras till ESV. Hur Statskontorets verksamhet kommer att inordnas i ESV:s nuvarande organisation kommer att beslutas först när regeringen har fattat ett definitivt beslut om sammanslagningen.

Av förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår den information som årsredovisningen ska innehålla.⁵⁸ Här framgår att resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. För ärendeslag som omfattar ett stort antal ärenden ska antalet och styckkostnaden för handläggningen av dessa ärenden redovisas.

Av de allmänna råden till samma bestämmelse framgår att även kvalitet bör redovisas, om myndigheten bedömer det som väsentlig information. Med stöd av ovan kommer regeringen alltså att få information om såväl verksamheten hos myndigheten som helhet som om utredningsverksamheten mer specifikt. Detta eftersom utredningsverksamheten kommer utgöra en betydande del av verksamheten i den sammanslagna myndigheten.

Vidare framgår bland annat att myndighetens analyser av verksamhetens resultat och utveckling bör innehålla rimliga förklaringar till redovisade

⁵⁸ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 3 kap 1 §.

förändringar, skillnader och tillstånd. Myndigheten behöver också förklara vad förändringen och skillnaden beror på. ESV bedömer att regeringen med det generella regelverket som grund kommer att få ändamålsenlig information i årsredovisningen för att kunna bedöma myndighetens resultat och genomförande av verksamheten, oberoende av om ytterligare mål eller återrapporteringskrav skrivs in i regleringsbrevet.

Om regeringen ändå saknar någon specifik information kan regeringen lägga till ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet för att få denna.

Regeringen skulle kunna analysera behovet av ett särskilt återrapporteringskrav i samband med att samgåendet utvärderas.

I detta sammanhang vill ESV också framföra att en stor del av den sammanslagna myndighetens utredningsverksamhet kommer att utgöras av uppdrag som beslutas av regeringen. Det innebär att regeringen ytterst styr hur många regeringsuppdrag som myndigheten ska genomföra.

Alternativa förslag som Statskontoret lyft fram men som ESV inte ser som ändamålsenliga

I samband med upprättandet av den här rapporten har Statskontoret lyft fram andra alternativa vägar. Vi analyserar de alternativ som lyfts fram nedan.

- Alternativ 1: Regeringen kan styra medelstildelning specifikt för den utredningsverksamhet som i dag bedrivs vid Statskontoret

En alternativ lösning som har lyfts fram av Statskontoret är att regeringen kan välja att styra medelstildelning för den utredningsverksamhet som i dag bedrivs vid Statskontoret särskilt för att säkerställa att den delen av verksamheten får tillräckligt med medel. Ett sätt att göra detta är att den del av utredningsverksamheten som i dag bedrivs vid Statskontoret tilldelas en egen anslagspost på förvaltningsanslaget. Statskontoret lyfter också att regeringen i anslagsvillkor kan besluta om villkor som reglerar hur mycket medel som minst ska användas för den här delen av utredningsverksamheten.

ESV bedömer inte att det är ändamålsenligt att styra en verksamhet på något av dessa sätt. Förklaringen är att en sådan styrning riskerar att ge

inlåsnings effekter och hämma myndighetsledningens förmåga att styra och prioritera den sammantagna verksamheten vid myndigheten efter rådande förutsättningar. Konsekvensen kan bli att utveckling, effektivitet och kvalitet hämmas för myndigheten som helhet.

Det argument som lyfts fram av Statskontoret för den här typen av detaljstyrning är att det kan finnas risk för att den utredningsverksamhet som i dag bedrivs vid Statskontoret trängs undan av den verksamhet som i dag bedrivs vid ESV. ESV anser inte att det finns fog för att misstänka att just den del av utredningsverksamheten som bedrivs vid Statskontoret i dag skulle prioriteras bort. En eventuell bortträngning skulle i så fall kunna gälla vilken verksamhet som helst vid myndigheten. ESV anser att det inom en myndighet alltid behövs göras prioriteringar mellan olika verksamheter, men att dessa alltid måste göras med utgångspunkten att regeringens mål med verksamheten ska uppnås.

Styrning med villkor där det framgår vilket belopp som minst ska användas får dessutom konsekvensen att det blir otydligt vilken regeringens ambition för verksamheten är, både avseende resultat och vad verksamheten får kosta. Det kan vara svårt för myndigheten att efterleva styrningen och samtidigt hushålla med statens resurser. Fokus riskerar att riktas mot att medel behöver förbrukas snarare än att verksamheten bedrivs i syfte att nå ett visst mål.

Ytterligare ett argument mot alternativet är att det i dagsläget inte är känt hur organisationen vid myndigheten kommer att se ut. Om regeringen väljer att detaljstyra verksamheten med flera anslagposter eller särskilda villkor på förvaltningsanslaget skulle de verksamheter som i dag bedrivs vid Statskontoret och ESV behöva hållas isär även i ett längre perspektiv.

- Alternativ 2: Regeringen kan följa Statskontorets verksamhet genom att ange mål och återrapporteringskrav

Precis som ESV lyft ovan innebär vårt förslag att det är myndighetsledningen som ska besluta om hur den sammanslagna myndigheten ska organiseras när regeringen fattat ett definitivt beslut om sammanslagningen. Det är i dag exempelvis inte känt om eller hur den del av ESV som arbetar med utredningar och Statskontorets verksamhet ska integreras. Att lyfta ut en del av den sammanslagna myndigheten som man inte vet

hur den ska inordnas i organisationen genom att besluta om mål eller återrapporteringskrav för just den delen riskerar att bidra till inlåsnings- och effektivitetsförluster. Resonemanget i den här delen följer det som framgår av punkten ovan.

7.2.3 RK statsbudgetstöd bör även i fortsättningen finansieras på en separat anslagspost

Vi föreslår att anslagsposten för Statsbudgetstödssystemet kvarstår. Detta motiveras av att den finansierar en specifik verksamhet som ESV löpande utför på uppdrag av Regeringskansliet och som inte motiveras av ESV:s egen verksamhet, och därför skiljer sig från övriga förvaltningsutgifter.

7.2.4 Rätten att ta ut avgifter bör vara oförändrad jämfört mot i dag

Den sammanslagna myndighetens möjlighet att ta ut avgifter bör vara oförändrad jämfört mot den möjlighet båda myndigheterna har att ta ut avgifter i dag. Det är framför allt ESV som i dag tar ut avgifter för flera av sina verksamheter. Avgifter tas ut exempelvis för handläggning av avgiftssamråd, utbildningsverksamhet och vissa regeringsuppdrag.

Statskontoret tar ut avgifter för lokaler och offentlig inköps- och resurssamordning. Statskontoret har även möjlighet att ta ut avgifter för exempelvis de uppgifter myndigheten genomför enligt 1 § i sin instruktion.

Vid båda myndigheterna bedrivs utbildningsverksamhet men verksamheterna ser delvis olika ut. Utbildningsverksamheten hos Statskontoret finansieras till fullo. Statskontorets utbildningsverksamhet tillhandahålls i form av öppna webbutbildningar och dilemmaövningar till externa användare på Statskontorets webbplats. Statskontoret bedriver även workshops med personer i ledande befattningar i statsförvaltningen som målgrupp.

Hos ESV finansieras utbildningsverksamheten framför allt med avgifter, men även med anslag.

Ekonomistyrningsverkets webbutbildningar riktar sig till den som arbetar på myndighet. Utbildningarna är interaktiva med animationer, filmer och frågor. De är kostnadsfria.

ESV erbjuder dessutom återkommande utbildningar inom statlig ekonomistyrning både på grund- och fortsättningsnivå. Utbildningarna genomförs antingen fysiskt på plats eller digitalt. Det finns möjlighet att, utöver de kurser som ESV erbjuder på kontinuerlig basis, beställa specifika uppdragsutbildningar som är anpassade för en viss myndighet eller en viss funktion inom en myndighet eller sektor. Motprestationen för den här delen av ESV:s utbildningsverksamhet är tydlig. Det är utbud och efterfrågan som styr omfattningen. Det är därför rimligt att den här delen av utbildningsverksamheten även fortsättningsvis är delvis avgiftsfinansierad.

Fram till att den sammanslagna myndigheten kommer att ha en och samma lokal behöver det finnas möjlighet att ta ut avgifter för de lokaler som Statskontoret i dag använder (utan de begränsningar som finns i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).) Förklaringen är att Statskontoret i dag hyr ut delar av sina lokaler och att det behovet kommer att kvarstå så länge som Statskontorets använder nuvarande lokaler.

Det finns fall där myndigheterna får kompletterande finansiering i form av avgifter eller bidrag för att genomföra uppdrag. Det gäller framför allt uppdrag från andra departement än Finansdepartementet. För att myndigheterna ska ha möjlighet att även i fortsättningen i undantagsfall genomföra uppdrag som är avgiftsfinansierade bör det även fortsättningsvis finnas möjlighet för avgiftsuttag. Bemyndigandet bör finnas i myndighetens instruktion.

Att en sammanslagen myndighet får ta ut avgifter i samma omfattning som myndigheterna har möjlighet att göra i dag anser vi är en förutsättning för att uppgifterna som myndigheterna har för närvarande ska kunna vara oförändrade.

7.3 Regeringen bör överväga att byta namn på en sammanslagen myndighet

Förslag:

Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så bör regeringen överväga att byta namn på den sammanslagna myndigheten.

Båda myndigheterna bedömer att regeringen bör överväga att byta namn på den sammanslagna myndigheten.

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska principen att ge myndigheterna namn som beskriver vad de gör tillämpas för ”...nya myndigheter, större omstruktureringar av befintliga myndigheter och myndigheter med direkt missvisande eller inaktuella namn” med undantaget ”Namn som markerar kontinuitet eller som kan bedömas ha ett kulturhistoriskt värde berörs inte...”⁵⁹

Ekonomistyrningsverkets bedömningar

ESV kan konstatera att regeringen i och med omstruktureringen ställs inför frågan om ett namnbyte eftersom regeringens bedömning i den förvaltningspolitiska propositionen är att namn på statliga myndigheter bör avspegla att de är statliga myndigheter och vilken huvudsaklig verksamhet de bedriver.⁶⁰ ESV anser att varken namnet

Ekonomistyrningsverket eller Statskontoret beskriver den huvudsakliga verksamhet som myndigheterna kommer att bedriva. Namnet Ekonomistyrningsverket avspeglar genom ’-verket’ att det är en statlig myndighet och namnet Statskontoret markerar kontinuitet och kan bedömas ha ett kulturhistoriskt värde. Inget av namnen avspeglar dock

⁵⁹ Prop. 2009/10:175 175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 42.

⁶⁰ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 42.

vilken den huvudsakliga verksamheten är. Regeringen bör således överväga att byta namn.

Statskontorets bedömningar

Statskontoret bedömer att om Statskontoret inordnas i Ekonomistyrningsverket blir namnet Ekonomistyrningsverket inte rättvisande. Den breda förvaltningspolitiken och Statskontorets breda uppgift att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar rymms inte inom det namnet. Ekonomistyrning kan beskrivas som en del av förvaltningspolitiken, men inte vice versa.

Statskontoret är över 340 år. Namnet Statskontoret har uttryckligen bedömts ha gammal hävd inom svenska förvaltningen. Så var fallet när ett nytt statligt centralt rationaliseringsorgan skulle bildas 1961. Departementschefen angav att en tänkbar benämning skulle vara Statens rationaliseringsverk, men valde med följande motivering att behålla namnet Statskontoret ”Med hänsyn till att benämningen Statskontoret har gammal hävd inom svensk förvaltning förordar jag emellertid, att det nya verket övertar detta namn.”⁶¹ Vi ser att dessa skäl fortfarande borde vara giltiga och att namnet har ett tydligt kulturhistoriskt värde. Namnet signalerar kontinuitet och skulle även underlätta i kontakter med andra myndigheter. Vi ser också att namnet Statskontoret täcker den verksamhet som skulle bedrivas i en sammanslagen myndighet. Många av de uppgifter som ESV har i dag har tidigare fallit inom ramen för Statskontorets ansvar.

Om riksdag och regering väljer att en sammanslagen myndighet ska heta Statskontoret blir även kostnaderna för ett namnbyte lägre, till exempel kan logotype och liknande behållas. Namnet Statskontoret är vidare ett väl inarbetat varumärke och det namnet borde därför också ha en positiv inverkan för kompetensförsörjningen inom utredningsverksamheten (se vidare avsnitten 2.1.1 och 2.1.2).

⁶¹ Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående organisationen av den statliga centrala rationaliseringsverksamheten, nr 126 år 1960, s. 69. Riksdagen ställde sig sedan bakom hemställan om inrättandet av ett statligt centralt rationaliseringsorgan, benämnt Statskontoret (VIII Hemställan).

Vi bedömer sammantaget att ovanstående skäl talar för att en sammanslagen myndighet bör heta Statskontoret.

Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets bedömningar

Båda myndigheterna kan konstatera att en nackdel med att byta namn är de kostnader som uppstår för myndigheten att byta logotype och byta namn på webbsidor, intranät, i juridiska dokument samt i avtal. Det skulle också ta i anspråk resurser hos Regeringskansliet att byta namn i ett stort antal författningar.

7.4 Behåll nuvarande ledningsform

Förslag:

Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så bör den sammanslagna myndigheten behålla sin nuvarande ledningsform.

Något insynsråd bör inte inrättas vid den sammanslagna myndigheten.

Inga förändringar bör göras av den sammanslagna myndighetens särskilda organ. Några nya särskilda organ bör inte inrättas.

I vårt uppdrag ingår att i övrigt identifiera vad som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till vid sin prövning av organisationsförändringen, till exempel styrningsfrågor, val av ledningsform och behov av särskilda organ.

7.4.1 Myndigheten bör fortsatt vara enrådighetsmyndighet

Både ESV och Statskontoret är i dag enrådighetsmyndigheter som leds av en generaldirektör. Vi bedömer att den nya myndigheten också bör organiseras som en enrådighetsmyndighet.

I skriften Vägledning för statliga myndighetsstyrelser beskriver regeringen vad som är kännetecknande för myndigheter där styrelseformen i första hand är lämplig. Nedan redovisar och diskuterar vi de kriterier som

regeringen anger är kännetecknande för när styrelseformen kan vara lämpligt. Vi redovisar även vår bedömning av hur ett inordnande av Statskontoret i ESV påverkar myndighetens behov av att ledas av en styrelse.

Kriterium att det ska finnas ett tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten

Vi bedömer att kravprofilen för att som generaldirektör kunna leda ESV täcker behovet av kompetens även för att kunna leda den verksamhet som Statskontoret ansvarar för. Detta kriterium avser i första hand myndigheter som behöver en myndighetsledning med expertkompetens inom flera olika frågor. Vi bedömer att myndighetens behov av chefer med expertkunskaper kommer att kunna täckas på avdelnings- och enhetsnivå.

Kriterium att myndigheten ska ha ett omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar

Vi bedömer att varken ESV eller Statskontoret har någon omfattande budgetomslutning.

Kriterium att myndigheten ska ha en stor påverkan på andra samhällssektorer

Vi bedömer att Statskontorets verksamhet i sig inte har någon direkt påverkan på andra samhällssektorer. Verksamheten består i att ta fram och sprida kunskap som regeringen och andra myndigheter kan använda som beslutsunderlag. Inte heller ESV kan anses ha stor påverkan på andra samhällssektorer.

Kriterium att myndigheten ska ha en tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden

Statskontoret gör analyser av komplexa verksamheter som rör flera samhällsområden men verksamheten i sig är dock inte tvärsektoriell. Statskontorets uppgift är att vara en stabsmyndighet som utför analysverksamhet på uppdrag av regeringen. Det är ovanligt att analys- och utvärderingsmyndigheter leds av en styrelse.

Kriterium att myndigheten ska ha en forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning)

Detta kriterium avser universitet och högskolor som leds av en styrelse och är inte relevant för någon av myndigheternas verksamheter.

Vi bedömer alltså inte att en sammanslagen myndighet skulle uppfylla de kriterier som finns uppställda för att utgöra en styrelsemyndighet. Vi bedömer dessutom att en styrelsemyndighet skulle innebära en merkostnad både för myndigheten och för Regeringskansliet som inte är motiverad givet regeringens olika kriterier. En fördel med att organisera myndigheten som en styrelsemyndighet är att en styrelse kan bevaka att myndigheten har ett brett perspektiv i sin analys- och utvärderingsverksamhet. Det är viktigt för att upprätthålla legitimiteten i analys- och utredningsverksamheten. Men vi bedömer inte att det i sig motiverar att myndigheten ska ledas av en styrelse. Att analys- och utredningsverksamheten har ett brett perspektiv ligger i myndighetens intresse. Det är också en förutsättning för att regeringen ska fortsätta att ge myndigheten ett brett spektrum av utredningsuppdrag. Vi kan också konstatera att Statskontoret har valt att ha både ett råd och ett vetenskapligt råd som bidrar till att lyfta olika perspektiv på verksamheten.

7.4.2 Det bör inte finnas något insynsråd

Regeringen kan i vissa enrådighetsmyndigheter välja att inrätta ett insynsråd. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd. Vi bedömer inte att det bör inrättas något insynsråd i den sammanslagna myndigheten. Ingen av de två myndigheterna har i dag något insynsråd. Vi ser inte heller att en sammanslagning skulle leda till att ett sådant behov skulle uppstå. Ett sådant är i första hand aktuellt för myndigheter som bedriver integritetskänslig verksamhet och fattar myndighetsbeslut i individärenden. Vi delar vidare den bedömning som utredningen om stabsstöd gjorde kring deras förslag till utredningsfunktion. Utredningen bedömde att insynsråd inte riktigt var lämpat för den uppdragsdialog som bör ske mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Insynen i myndighetens arbete bör snarare ske genom en direkt kommunikation mellan regeringen och myndigheten och bygga på en återkommande och förtroendefull dialog.⁶²

⁶² SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden.

7.4.3 Inga förändringar bör göras av särskilda organ

Vid ESV finns två särskilda organ *Redovisningsrådet* och *Internrevisionsrådet* som är reglerade i myndighetens instruktion. Redovisningsrådet har i uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten.⁶³ Internrevisionsrådet har i uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av den statliga internrevisionen.⁶⁴ Vid myndigheten finns ytterligare ett råd som regleras i förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Myndigheterna har dessutom egeninitierade råd i form av Statskontorets råd, Statskontorets vetenskapliga råd och ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd.

Vi ser inte att det finns några förändrade behov vid ett sammangående eftersom myndigheternas uppgifter inte förändras på något väsentligt sätt. Vi bedömer därför att de två särskilda organ som är reglerade i ESV:s instruktion i dag bör vara kvar och att inga nya särskilda råd behöver inrättas. Men vi föreslår att myndighetens instruktion uppdateras så att det av denna framgår att det vid myndigheten finns ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. (se bilaga 7).

Vi bedömer vidare att det kan finnas behov av att behålla de egeninitierade råden, men att det blir upp till myndighetschefen att avgöra.

⁶³ 22 §, förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁶⁴ 23 §, förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

7.5 Ett samgående bör följas upp och utvärderas

Kommentar:

Statskontoret anser att det finns behov att löpande följa myndigheterna under arbetet. ESV anser att regeringen bör ha tillit till processen och att uppföljningen kan ske inom ramen för den ordinarie dialogen.

Förslag:

Om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så bör regeringen följa myndigheterna under arbetet med organisationsförändringen i syfte att säkerställa att målen med förändringen nås och kunna vidta åtgärder om det uppstår negativa konsekvenser i verksamheterna. ESV och Statskontoret har något skilda uppfattningar om hur uppföljningen ska genomföras, vilket framgår nedan.

Regeringen bör också överväga att låta utvärdera reformen, dels i syfte att kunna vidta åtgärder vid en eventuell negativ påverkan på verksamheten, dels för att få erfarenheter inför andra förändringar i myndighetsstrukturen. En sådan utvärdering kan också vara bredare och avse även andra eventuella myndigheter som slås ihop som en följd av vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024.

Statskontoret har tidigare lämnat förslag till regeringen om att större organisationsförändringar i myndigheterna bör följas i regeringens löpande dialog med myndigheten för att säkerställa att målen med reformen uppnås. Det krävs uthållighet i regeringens styrning för att visa att förändringsarbetet är prioriterat.⁶⁵

⁶⁵ Se bland annat Statskontoret 2023 (OOS 48) När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar och Statskontoret 2010 (OOS 1) När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.

Förvaltningskommittén lämnade förslag om att regeringen i ökad utsträckning borde följa upp effekterna av organisationsförändringar för att kontrollera om syftet med dem uppnåts. Det kunde till exempel handla om att verksamheten blev mer kostnadseffektiv, om rättssäkerheten ökade eller om förändringen fick några negativa effekter. Kommittén bedömde att sådana utvärderingar är ett viktigt underlag för beslut om liknande förändringar i framtiden. Kommittén bedömde vidare det kunde vara svårt att utvärdera sådana effekter eftersom en organisationsförändring kan ha flera syften, det kan finnas andra förhållanden än själva organisationen som påverkar hur syftet med förändringen nås och eftersom det kan vara svårt att veta när effekterna borde börja synas vilket kan ta tid. Kommittén bedömde likväl att i alla fall större organisationsförändringar med tydliga syften borde utvärderas. I 2010 års förvaltningspolitiska proposition konstateras att den dåvarande förändringstakten i myndighetsstrukturen ställde krav på löpande uppföljning och systematisk utvärdering för att säkerställa om avsedda resultat uppnås. Statskontoret har också konstaterat att uppföljning och utvärdering förbättrar regeringens förutsättningar att vidta åtgärder för att motverka negativa konsekvenser av organisationsförändringar.⁶⁶

Statskontoret anser att regeringen vid en verksamhetsövergång bör överväga att låta utvärdera reformen. Detta dels för att regeringen ska kunna vidta åtgärder om det skulle uppstå negativ påverkan på de verksamheter som läggs samman, dels för att få erfarenheter inför andra förändringar i myndighetsstrukturen som regeringen överväger.

Även ESV anser att regeringen bör följa upp samgåendet i syfte att säkerställa att den sammanslagna myndigheten arbetar mot och når de mål som regeringen satt upp för myndighetens verksamhet inom avsedd tid. ESV anser att en sådan uppföljning av en enskild myndighetssammanslagning görs effektivast inom ramen för den ordinarie dialogen med bland annat årsredovisningen som utgångspunkt. Om denna uppföljning indikerar väsentliga problem och brister är en oberoende uppföljning motiverad.

Både Statskontoret och ESV konstaterar att eftersom flera myndigheter beslutas slås samman vid näraliggande tidpunkter kan en gemensam

⁶⁶ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

utvärdering göras. En sådan kan också ge bra kunskaper inför framtida myndighetssammanslagningar, både för regeringen och berörda myndigheter.

8 Konsekvenser av förslag

I det här avsnittet analyserar vi de ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser som vi ser kan uppstå om Statskontorets uppgifter överförs till och inordnas i ESV och av de förslag som vi lämnar. Vi beskriver konsekvenser även för regeringen och övriga intressenter samt andra möjliga konsekvenser.

Vi analyserar konsekvenserna på kort, medellång och lång sikt. (Se avsnitt 1.4).

Statskontoret och ESV gör i vissa fall skilda bedömningar av konsekvenserna. Det framgår i texten vilken av myndigheterna som gör respektive bedömning

8.1 Utgångspunkter för konsekvensanalysen

Vi jämför förslaget mot ett nollalternativ. Nollalternativet innebär att ESV och Statskontoret fortsatt är två myndigheter som samverkar med varandra på samma sätt som i dag.

Nollalternativet rymmer de konsekvenser vi ser som en följd av uppdraget att lämna ett förslag till organisationsförändring. De består av två poster, ökade arbetsuppgifter samt övriga merkostnader. Dessa poster är oberoende av ifall regeringen beslutar om vårt förslag eller inte.

För att bedöma kostnadsutvecklingen har vi utgått ifrån myndigheternas anvisade medel i budgetpropositionen för 2024. Det samlade resursbehovet uppgår då till summan av de båda myndigheternas anvisade medel perioden 2024–2026.

Vi inleder med att redogöra för de åtgärder som myndigheterna behöver genomföra inför en sammanslagning och under en integrationsfas. Dessa aktiviteter har sedan betydelse för vår konsekvensanalys.

8.2 Åtgärder för att förbereda ett överförande och inordnande

Om Statskontorets uppgifter överförs och inordnas i ESV skulle ett antal åtgärder behöva vidtas. Dessa åtgärder kommer att ta tid i anspråk från chefer och medarbetare. I det följande redovisar vi övergripande dessa åtgärder.

8.2.1 Anpassning av organisation

ESV behöver utreda ny organisation som rymmer den verksamhet som överförs från Statskontoret i syfte att kunna inordna den personal som övergår från Statskontoret till ESV i samband med verksamhetsövergången.

8.2.2 Personalövergångar och bemanning

Vid en eventuell organisationsförändring behöver Statskontoret förbereda så att alla nödvändiga personaluppgifter finns tillgängliga inför de verksamhetsövergångar som ska ske i samband med en organisationsförändring.

ESV ska vidta de åtgärder som krävs med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Vid verksamhetsövergång är huvudregeln att de arbetstagare som tillhör den ekonomiska eller organisatoriska enhet som träffas av verksamhetsövergången, följer med till den nya arbetsgivaren, om de inte tackat nej till övergången. Arbetsgivaren måste ge alla arbetstagare rätt att tacka nej innan de automatiskt övergår. En uppsägning får inte ske som en direkt följd av att en verksamhet övergår till en annan arbetsgivare. Det är den mottagande myndigheten som organiserar och fattar beslut om verksamhetsövergångar. Det är först efter det att organisationsförändringen är genomförd och när hela personalen har övergått till den nya myndigheten som frågan om en eventuell övertalighet kan bli aktuell.

Det är mottagande myndighet, ESV, (förvärvaren) som ansvarar för bedömningen om det är en verksamhetsövergång eller inte och som står för risken för en felbedömning. Om mottagande myndighet konstaterar att det är en verksamhetsövergång är det även den som ansvarar för bedömningen av vilka arbetstagare som omfattas. För att kunna avgöra

detta är den mottagande myndigheten beroende av de uppgifter som överlåtande myndighet (Statskontoret) ger om den personal som sysselsätts i överlåtarens verksamhet.

Vid verksamhetsövergång är huvudregeln att de arbetstagare som tillhör den ekonomiska eller organisatoriska enhet som träffas av verksamhetsövergången, följer med till den nya arbetsgivaren, om de inte tackat nej till övergången.

Tidsbegränsat anställda, till exempel vikarier, vars anställning pågår vid tidpunkten för verksamhetsövergången följer med, om de inte tackat nej till övergången, med de rättigheter och skyldigheter som gäller för den aktuella anställningen. Anställningsformen förblir densamma.

Om arbetstagaren tackar nej till övergången och väljer att stanna kvar hos överlåtaren finns i en övertalighetssituation risk för uppsägning på grund av arbetsbrist om arbetstagaren inte kan omplaceras.

För anställningsförmåner som följer av kollektivavtal gäller följande; Mottagande arbetsgivare (ESV) som är bunden av kollektivavtal som kan tillämpas på de arbetstagare som följer med vid en verksamhetsövergång, blir inte bunden av överlåtarens kollektivavtal. Detta följer av 28 § 1 stycket MBL. När det gäller verksamhetsövergång mellan statliga myndigheter är myndigheterna emellertid oftast bundna av samma centrala kollektivavtal, varför det i praktiken inte blir någon skillnad för arbetstagarna i detta avseende.

När det gäller lokala kollektivavtal däremot, så ser innehållet i dessa olika ut på olika myndigheter. Detta innebär, enligt 28 § 3 stycket MBL att, även om mottagande myndighet inte blir bunden av överlåtarens lokala kollektivavtal, så ska dessa avtal likväl tillämpas på de berörda arbetstagarna så länge kollektivavtalet gäller, dock längst i ett år.

Detta gäller dock inte om kollektivavtalet, efter så kallade inrangeringsförhandlingar, ersätts med ett nytt kollektivavtal. Då börjar det avtalet gälla i stället. En sådan förhandling omfattar i så fall både arbetstagarorganisationer vid Statskontoret och vid ESV.

Det åligger också den mottagande myndigheten, dvs. ESV, att bemanna de verksamheter som överförs från Statskontoret liksom andra delar av ESV:s

organisation som behöver dimensioneras utifrån den nya större verksamheten.

8.2.3 Registratur och arkiv

Vid en organisationsförändring behöver Statskontorets och ESV:s ärendehanteringssystem slås samman. En sammanslagning av dessa system kommer att innebära ett stort arbete för arkivarien och registraturen, då myndigheterna kommer att behöva utarbeta en ny klassificeringsstruktur av uppgifter och ärenden.

Hela eller delar av Statskontorets arkiv behöver också överlämnas till den mottagande myndigheten. Vid Statskontoret pågår för närvarande ett arbete med att lämna in delar av Statskontorets arkiv till Riksarkivet.

8.2.4 It, användardata och information på servrar

Även på it-området behöver de båda myndigheterna vidta åtgärder för att anpassa it-miljön. Myndigheterna har till exempel i dag olika lösningar i sina kontors-it-system. Användardata vid Statskontorets servrar behöver flyttas till ESV. Statskontoret hyr vidare i dag datorer och mobiler på årsbasis vilket kan ge behov av inköp av teknisk utrustning. Dessutom behöver en gemensam växellösning ordnas.

Därtill kommer ett arbete då Statskontorets information behöver klassificeras i samma informationsklassificeringsmodell som ESV använder. Myndigheten behöver också uppdatera riskanalyser, säkerhetsanalyser m.m.

8.2.5 Sammanslagning och utveckling av intranät och webbplatser

Statskontoret och ESV kommer också behöva överföra information från Statskontorets intranät och externa webbplatser till ESV:s intranät och webbplatser. Det kommer i delar innebära att viss befintlig information överförs, till exempel utbildningen Din roll i staten och webbsidan förvaltningskultur, och i andra delar innebära att ny information behöver struktureras om och läggas ut.

8.2.6 Överförande av ekonomisystem

På ekonomiområdet behöver processer och system integreras. I dag har myndigheterna olika lösningar där Statskontoret upphandlar redovisningstjänster från SSC, medan ESV sköter detta internt.

8.2.7 Uppdatera styrdokument och register

Myndigheten behöver genomföra en översyn av alla styrdokument. Myndigheten behöver också slå samman ett antal register som respektive myndighet i dag hanterar separat, exempelvis vad gäller personuppgiftsbehandling och informationskartläggning.

8.2.8 Överlåtande eller avyttring av tillgångar

Statskontoret kan överlåta tillgångar t.ex. kontorsmöbler, skrivare och kontorsmateriel till den mottagande myndigheten, eller avyttra dessa.

8.2.9 Övrigt

Myndigheterna behöver inventera och säga upp avtal som inte längre behövs, till exempel konsultavtal.

Avtalsmässig förfoganderätt över dataprogram, utbildningar och dylikt som den myndighet som avvecklas har upphovsrätt till kan i den mån det är aktuellt flyttas över till den mottagande myndigheten. I denna del har Statskontoret upphovsrätt bland annat för utbildningen ”Din roll i staten”.

Konstverk hos den myndighet som avvecklas överförs till Statens konstråd för ny placering om inget särskilt bestämts.

8.3 Ekonomiska konsekvenser

I tabell 3 framgår de ekonomiska konsekvenserna för statens utgifter av en sammanslagning av myndigheterna. Vår utgångspunkt är den uppskattade anslagstilldelningen för ESV och Statskontoret i budgetpropositionen för 2024.

På kort sikt, det vill säga före 1 januari 2026, ser vi att sammanslagningen framför allt medför extra arbete för båda myndigheterna. Det är oklart vilka kostnader som det medför. Om de inte ryms inom befintliga ramar kommer myndigheterna att ta upp dem i särskild ordning.

På medellång sikt ser vi inte att kostnaderna totalt sett minskar till följd av en sammanslagning. Vi bedömer inte att myndigheterna har några överlappande uppgifter vilket skulle kunna leda till enkla effektiviseringar. I stället kommer den sammanslagna myndigheten att ha fortsatt extra arbetsuppgifter att hantera i och med sammanslagningen. Eftersom hyreskontrakten gäller till 2028 förändras inte lokalkostnaderna innan dess. Till följd av att myndigheten endast behöver en generaldirektör kan kostnaderna minskas något, men eventuellt uppstår behov av ytterligare en avdelningschef för den tillkommande verksamheten, vilket gör besparingen mindre.

Först på lång sikt ser vi möjligheter till effektiviseringar till följd av en sammanslagning. Vi beskriver i avsnittet nedan hur detta kan ske genom kvalitetshöjningar inom såväl kärn- som stödverksamhet. Men vi kan i nuläget inte bedöma om detta endast kommer att leda till högre kvalitet i verksamheten, eller om det också kommer leda till minskade kostnader.

Vi bedömer vidare att de effektiviseringar som sker i huvudsak beror på de beslut som den sammanslagna myndigheten fattar om verksamheten och inte av sådant som är en direkt följd av en sammanslagning, t.ex. att den leder till att behovet av myndighetschefer minskar från två till en. Som framgår av tabellen har vi inte beräknat vilka förändringar i kostnader som sker 2024 och 2025. År 2026 inkluderar tabellen de minskade kostnaderna som följer av att sammanslagningen minskar behovet av myndighetschefer från två till en.

Tabell 3. Konsekvenser för statens utgifter (tkr).⁶⁷

	2024	2025	2026
Anslagstilldelning	319 852	325 321	330 238
ESV och Statskontoret			
Förändring till följd av sammanslagning	-	-	-700 till -2 500

Kommentar: Beloppen är exklusive 1:12 Riksgäldskontoret ap 3 Utvärdering av statens skuldförvaltning - del till ESV.

I avsnittet som följer analyserar vi de ekonomiska konsekvenserna fördelat på personalkostnader, lokalkostnader och övriga driftkostnader. Verksamhetskostnaderna för de båda myndigheterna tillsammans uppgick 2023 till 328 mnkr.⁶⁸ Personalkostnader stod för 72 procent, övriga driftkostnader för 16 procent och lokalkostnader för 8 procent av verksamhetskostnaderna.

8.3.1 Konsekvenser på kort sikt

Såväl planeringen av en eventuell organisationsförändring som tiden fram tills att en sammanslagning är genomförd beräknas medföra merkostnader snarare än effektiviseringsvinster eller besparingar. De merkostnader som redan har uppstått framgår delvis av de budgetunderlag som myndigheterna lämnar till regeringen 1 mars 2024.

Personalkostnader

På kort sikt bedömer vi att belastningen vid stödfunktionerna kommer att öka som följd av arbetet med att genomföra organisationsförändringen. Vår bedömning ligger i linje med erfarenheterna från andra typer av organisationsförändringar, både sammanslagningar och andra slags

⁶⁷ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2 s.65 och s.93.

⁶⁸ Årsredovisning för Statskontoret och ESV 2023. Exklusive Statskontorets kostnader som beror på lokalsamverkan.

organisationsförändringar.⁶⁹ I avsnitt 8.2 beskriver vi de åtgärder som på kort sikt krävs för att förbereda en sammanslagning. Överföring av diarium och arkiv, sammanslagning och utveckling av intranät och webbplatser och anpassning av it-miljö är exempel på större sådana åtgärder som kan innebära merkostnader. Kostnader för dessa åtgärder och anpassning av verksamheten kan både uppstå i form av ökade personalkostnader eller ökade konsultkostnader (se övriga driftkostnader nedan).

Vi bedömer inte heller att en sammanslagning minskar arbetsuppgifterna för personalen i kärnverksamheten på kort sikt eftersom personalen kommer att behöva involveras i arbetet med att förbereda sammanslagningen.

Sammantaget bedömer vi därför inte att det finns utrymme för minskade kostnader för personal på kort sikt.

Övriga driftkostnader

På kort sikt finns det vissa av de övriga driftkostnaderna som kan bli högre och vissa som kan bli lägre. Men vi förväntar oss inga stora förändringar totalt sett.

Initialt ser vi vissa extra kostnader på it-sidan. Som exempel kan nämnas kostnader för it att höja hela den sammanslagna myndighetens säkerhetsnivå, till ESV:s nivå. Dessa kostnader rör bland annat tvåfaktorsauktorisering och utbildningsinsatser.

Konsultkostnader kan också tillkomma för att täcka verksamhetsstödets behov av personal under en övergångsperiod.

Lokalkostnader

Statskontoret hade strax före regeringens besked i budgetpropositionen 2024 tecknat nytt hyreskontrakt som gäller fram till 30 juni 2028. ESV tecknade nytt hyreskontrakt i december 2023 som löper fram till 31 juli 2028. Innan dess ser vi inga möjligheter till effektiviseringar.

⁶⁹ Statskontoret 2021 (OOS 48) När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar och Statskontorets remissvar över Ds 2022:17 (Där ges en sammanfattning av vad Statskontoret sett i analyser av sammanslagningar).

ESV har valt att teckna ett hyreskontrakt för en kortare period än den normala för att anpassa kontraktstiden till Statskontorets, för att därmed skapa förutsättningar för en sammanslagen myndighet att samlokaliseras. Det kortare kontraktet beräknas kosta cirka 600 tkr mer per år än det kontrakt ESV annars hade tecknat.

8.3.2 Konsekvenser på medellång och lång sikt

På lång sikt innebär en sammanslagning vissa möjligheter till effektiviseringar. Men vi kan inte bedöma i vilken grad dessa går att hämta hem i form av höjd kvalitet i verksamheten eller besparingar. Vår bedömning är att de effektiviseringar som sker som en direkt följd av en sammanslagning är mindre än de som beror på de beslut som den sammanslagna myndigheten fattar om hur verksamheten ska bedrivas.

Personalkostnader

Personalkostnader är den klart största kostnaden för myndigheterna. Totalt stod de för 72 procent av myndigheternas totala verksamhetskostnader 2023.

På medellång sikt, dvs. efter det att organisationsförändringen har genomförts och en tid därefter, kommer stödverksamheterna och delar av kärnverksamheten att vara mer belastade än vanligt som följd av att de behöver vara involverade i de olika delarna av arbetet med att ställa om den sammanslagna myndigheten. Det handlar dels om att ställa om och utveckla stödfunktionen utifrån den tillkommande verksamheten, dels om att vara involverade i arbetet med att i övrigt utveckla organisationen utifrån nya förutsättningar. Flera av de tillkommande arbetsuppgifterna som redovisas ovan kan även förväntas fortsätta på medellång sikt. Vi har vidare inte funnit några tydliga överlapp i verksamheterna, vilket hade kunnat innebära direkta effektiviseringar (se kapitel 3).

På lång sikt ser vi vissa möjligheter till effektiviseringar i kärnverksamheten. Ifall de synergier som vi lyfter i kapitel 4, som bland annat kan leda till en större samlad utredningskompetens och bättre tillgång till dataunderlag och verktyg inom AI, kan kvaliteten i utredningsverksamheten höjas. I vilken grad detta möjliggör minskade kostnader eller leder till högre kvalitet kan vi inte bedöma.

På lång sikt tror vi också att den sammanslagna stödverksamheten kommer att kunna bedrivas mer effektivt än när den hanteras vid två myndigheter. Vi tror att ett sammanslaget stöd blir mindre sårbart för personalförändringar och att det får en större samlad kompetens. Det finns vidare vissa uppgifter som per automatik minskar när de endast behöver utföras vid en myndighet, till exempel ta fram årsredovisning och budgetunderlag, uppdatera intranät och externa webbplatser, hantera en telefonväxel. Precis som för kärnverksamheten kan vi inte bedöma i vilken grad detta möjliggör minskade kostnader eller leder till högre kvalitet.

En uppenbar konsekvens av en sammanslagning är att myndigheten endast kommer att ha kostnader för en myndighetschef. Samtidigt kan organisationsförändringen medföra att ytterligare en avdelningschef tillkommer för den utredningsverksamhet som överförs till ESV, givet att antalet enheter skulle förbli oförändrat. När det blir en myndighetschef mindre och om ingen avdelningschef skulle tillkomma innebära det en minskning i kostnader motsvarande 2,5 mnkr. Skulle en avdelningschefstjänst tillkomma innebär det i stället en total minskning av kostnaderna på ca 0,7 mnkr.

Övriga driftskostnader

Övriga driftskostnader uppgick totalt till 52 mnkr 2023 för de båda myndigheterna, motsvarande 16 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Övriga driftskostnader utgörs huvudsakligen av kostnader för it-konsulter (17 mnkr), övriga konsultkostnader (17 mnkr) samt övriga it-kostnader avseende licenser, service och underhåll (9 mnkr).

När det gäller it-konsultkostnader avser dessa för ESV:s del långtidskonsulter som arbetar på liknande villkor som vanliga anställda och som vanligen upphandlas på flera år. De arbetar huvudsakligen med ESV:s kärnverksamhet och behovet av dem påverkas inte av en sammanslagning. Statskontoret har inga långtidskonsulter.

Kostnaderna för övriga konsulter handlar för ESV:s del huvudsakligen om specialistkompetens (ex. revisorer) som vi inte tror påverkas av en sammanslagning. Även Statskontoret använder konsulter för att på ett mer kostnadseffektivt sätt kunna ha tillgång till kompetens som myndigheten inte behöver permanent. Statskontoret bedömer att en del av dessa konsulttjänster är sådana som kommer att behövas även inom en

sammanslagen myndighet. Men det finns också konsultkostnader som kan komma att minska vid en organisationsförändring, till exempel vad gäller it-drift. Vid Statskontoret hade myndigheten under 2023 något högre konsultkostnader än normalt, bland annat på grund av ombyggnation av lokaler och under en tid då myndigheten har rekryterat till en fast tjänst inom verksamhetsstöd. Det är kostnader som myndigheten inte kommer att ha under 2024 och som därmed inte heller kommer att kunna utgöra en besparing vid en eventuell organisationsförändring.

Vad gäller kostnaderna för licenser, service och underhåll ser vi inte någon direkt påverkan av en sammanslagning. Av myndigheternas sammanlagda kostnader för licenser så stod Statskontorets kostnader 2023 för totalt 1,1 miljoner kronor. Detta är alltså det maximala belopp som hypotetiskt skulle kunna sparas om alla Statskontorets behov skulle täckas av ESV:s licenser. Men en genomgång av de system Statskontoret använder visar att myndighetens licenskostnader är knutna till antalet användare och därför inte på ett enkelt sätt kan ersättas av gemensamma licenser. Vi ser därför inte att dessa kostnader kommer förändras till följd av sammanslagningen. Däremot kan vissa beslut som den sammanslagna myndigheten fattar när det gäller it-verksamheten få betydelse. Det handlar till exempel om i vilken utsträckning som myndigheten ska använda sig av molntjänster.

Lokalkostnader

Eftersom myndigheternas lokalkontrakt löper fram till sommaren 2028 ser vi inga möjligheter att effektivisera lokalanvändningen innan dess.

På lång sikt tror vi dock att myndigheterna, genom att sitta samlat, kan använda lokalytorna mer effektivt. Det finns studier som pekar på att stora myndigheter tenderar att ha lägre hyreskostnader än små.⁷⁰ För den sammanslagna myndigheten ser vi att det framför allt skulle röra ett mer effektivt nyttjande av gemensamma ytor, som till exempel matsal, omklädningsrum och reception.

Men de stora kostnadsförändringarna när det gäller lokaler kommer att bero på de beslut som myndighetsledningen fattar och inte på en

⁷⁰ Statskontoret 2017 Kostnader för små myndigheter, dnr. 2017/229-5.

sammanslagning i sig. Det gäller hur centralt myndigheten väljer att sitta och hur stora lokaler som den väljer att hyra. Myndigheterna har i dag valt olika kontorslösningar, vilket avspeglas i att de hyr olika mycket lokalyta per anställd. I de lokaler som myndigheterna nyligen tecknat kontrakt för hyr ESV cirka 10 m² per anställd och Statskontoret 16,5 m² per anställd. Vilken kontorslösning den sammanslagna myndigheten väljer kan få stor påverkan på lokalkostnaderna.

Det kommer också vara möjligt för myndigheten att ha en samlad arkivlösning, vilket innebär en viss besparing.

Avvecklingskostnader

Om myndigheternas verksamheter slås samman kommer Statskontorets verksamhet att avvecklas. Avvecklingen kommer bland annat att innebära arbetsgivaransvar för personal som inte följer med vid sammanslagningen, avsluta kontrakt och avtal, hantera arkivering och upprätta årsredovisning och bokslut. Vi har inte uppskattat hur stora avvecklingskostnaderna kan bli. Om en sammanslagning genomförs kommer Statskontoret återkomma i särskild ordning i denna fråga.

8.4 Verksamhetsmässiga konsekvenser

8.4.1 Konsekvenser på kort sikt

Vi ser följande konsekvenser för verksamheten på kort sikt.

Problem med kompetensförsörjning kan påverka verksamheten

Statskontoret riskerar att få det svårare att behålla och rekrytera personal fram till dess att organisationsförändringen har prövats. En försämrad kompetensförsörjning kan leda till att det blir svårare för Statskontoret att utföra samma mängd regeringsuppdrag med kvalitet och på den tid som regeringen önskar (se avsnitt 2.1.2).

Det kommer krävas mycket av stöd- och ledningsfunktioner

Vi ser i andra studier att bland annat ledningsfunktioner och stöd-funktioner ofta blir hårt belastade vid stora omställningar, vilket i sin tur kan leda till att deras stöd till kärnverksamheten försämras.⁷¹ Det finns

⁷¹ Statskontoret 2021:8 Myndighetsanalys av Statens historiska museer sid 14.

också studier som visar att det kan vara svårt för en myndighet som ställer om att leva upp till effektiviserings- eller besparingskrav under omställningsperioden.⁷² Redan nu lägger personal från båda myndigheterna ner tid på att analysera och bearbeta konsekvenserna av en eventuell sammanslagning. Det tränger undan den verksamhet som annars skulle genomföras. Initialt kommer även de administrativa funktionerna belastas mer än i dag eftersom arkiv, it-system och kompetens behöver byggas upp inför sammanslagningen.

Samtidigt kan myndigheterna i denna inledande fas bli medvetna om de likheter och olikheter som finns. Det kan leda till att man redan i förväg lär känna den andra myndighetens verksamhet på ett bättre sätt. Den kunskapen bör leda till ett bättre samarbete framgent oavsett om sammanslagningen realiserats eller inte.

De två myndigheterna har redan gjort vissa insatser att till följd av regeringen prövar en sammanslagning. Till exempel har ledningsgrupperna och stödverksamheterna från de båda myndigheterna träffats för att förstå varandras myndigheter bättre.

Myndighetsledningen i en eventuell sammanslagen myndighet behöver analysera och ta ställning till hur den nya myndigheten ska organiseras och om samma strukturer ska gälla för hela myndigheten.

8.4.2 Konsekvenser på medellång och lång sikt

Konsekvenser för verksamheten på medellång och lång sikt redovisas i det följande.

Myndigheten behöver etablera en ny intern styrning och organisation

Efter ett inordnande behöver den sammanslagna myndigheten i vissa delar etablera en ny intern styrning. Vanligen är detta ett omfattande arbete. Det handlar dels om att ledningen och stödfunktionerna behöver hitta formerna för den struktur och de nya rutiner som ska gälla i verksamheten, dels om

⁷² Statskontoret 2018:8 Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport och Statskontoret 2019:19 Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?

att verksamheten i stort ska vänja sig vid förändringarna. Myndigheten behöver anpassa sin interna organisation efter de nya uppgifter som ska inordnas. Här gör de två myndigheterna olika bedömningar av vilka risker som finns. Statskontoret ser risker för att synergier i dagens verksamhet inte kan behållas och att utredningsverksamheten kan riskera att trängas undan (se avsnitt 2.1.2). ESV ser inte motsvarande risker utan ser snarare att det finns fördelar av att myndigheterna redan bedriver liknande verksamhet.

Statskontoret ser en risk för att kompetensförsörjningen påverkas negativt ett tag efter att en organisationsförändring är genomförd. Det tar en viss tid innan en sammanslagen myndighet kan få en ny organisation på plats och bland annat påbörja nya rekryteringar.

Det tar tid att överbygga skillnader i organisationskulturer

Organisationskulturen är de informella normer och värderingar som präglar en verksamhet. Analyser av tidigare sammanslagningar av myndigheter visar att det ofta tar tid och är en betydande utmaning att överbygga skillnader i organisationskulturer.⁷³ Vi kan i nuläget inte bedöma hur pass mycket tid och resurser som den sammanslagna myndigheten kommer att behöva lägga på att överbygga kulturskillnader, men erfarenheterna från andra sammanslagningar visar att det kan ta flera år.⁷⁴ De tidigare analyserna visar att kulturskillnader blir en utmaning när den sammanslagna myndigheten ska etablera en ny intern styrning, till exempel när den ska upprätta nya och revidera befintliga styrdokument, rutiner och processer.

Ökad arbetsbelastning för chefer behöver hanteras

Vi har i avsnitt 8.3.1 sett att det ställs stora krav på de två myndigheternas ledningsfunktioner inför en eventuell sammanslagning. Vi ser att arbetsbelastningen för cheferna troligen även kommer att öka tiden från en eventuell sammanslagning är genomförd fram till dess att myndigheten

⁷³ Se till exempel Statskontorets remissvar över Ds 2022:17. Där ges en sammanfattning av vad Statskontoret sett i analyser av sammanslagningar.

⁷⁴ Se till exempel Statskontoret 2021:8 myndighetsanalys av Statens historiska museer, Statskontoret 2015:20 Myndighetsanalys av Statens musikverk och Statskontoret 2018:25 Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen.

har hittat sina nya former. Första linjens chefer är nyckelaktörer i alla förändringsarbeten eftersom de både ska förmedla vad myndighetsledningen vill åstadkomma och motivera medarbetarna.⁷⁵ Dessa chefer kan därför behöva särskilt stöd för att kunna kommunicera effektivt och ändamålsenligt under denna tid. Annars kan den ökade arbetsbelastningen som cheferna får komma att tränga undan deras stöd till kärnverksamheten.

Ett namn som täcker hela uppdraget underlättar för verksamheten

Vi föreslår att regeringen bör överväga att byta namn om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV. Ett namn som täcker myndighetens hela uppdrag skulle underlätta i kontakterna med myndigheter, regioner, kommuner och andra eventuella avnämare.

Ett namnbyte skulle medföra vissa kostnader för myndigheten och Regeringskansliet (avsnitt 7.3).

8.5 Personella konsekvenser

Flera av de konsekvenser som vi har redogjort för i föregående avsnitt (8.3 verksamhetsmässiga konsekvenser) får också personella konsekvenser. Det handlar främst om de risker som Statskontoret ser för att behålla och rekrytera personal på kort samt medellång sikt. ESV upplever ingen liknande konsekvens och bedömer inte heller att några sådana konsekvenser kommer att komma i ESV:s verksamheter.

Vi såg vidare i föregående avsnitt att arbetsbelastningen kan bli högre för cheferna. De kan därför behöva särskilt stöd för att kunna kommunicera förändringarna till personalen på ett ändamålsenligt sätt.

⁷⁵ Statskontoret 2023 (OOS 48) När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar.

8.6 Konsekvenser för regeringen

8.6.1 Konsekvenser på kort sikt

En direkt konsekvens för regeringen och Regeringskansliet är det merarbete som det innebär att:

- Fastställa vilken huvudman i Finansdepartementet som ska ansvara för den sammanslagna myndighetens styrning.⁷⁶
- Göra nödvändiga förordningsändringar (se kapitel 5).

8.6.2 Konsekvenser på medellång och lång sikt

Förändrad styrning

ESV konstaterar att regeringen får en myndighet att vända sig till som har en samlad utredarkompetens för utveckling, omprövning och effektivisering av den statliga verksamheten. Därmed behöver Regeringskansliet inte diskutera internt vilken myndighet som ska användas för utredningsuppdrag eller i uppdrag ange att myndigheterna ska samverka.

Att styra en myndighet kräver mindre administration än att styra två. Det gör att Regeringskansliet sparar resurser. Det gäller exempelvis den årscykel som är kopplad till myndighetsstyrningen med tillhörande budgetprocess och upprättande av regleringsbrev. Det gäller också andra uppgifter såsom förändring och uppdatering av förordningar m.m.

Statskontoret konstaterar att regeringens möjligheter att direkt styra, bland annat genom att ge medel till, och följa utredningsverksamheten minskar i en sammanslagen myndighet. Statskontoret redovisar i avsnitt 7.2.5 alternativa vägar om regeringen fortsatt vill kunna styra eller följa upp medel för utredningsverksamheten.

Förändringar i remisshanteringen

Statskontoret konstaterar att regeringen kommer att få en myndighet mindre att remittera lagstiftnings- och andra förslag till. De synpunkter som Statskontoret och ESV tidigare lämnat oberoende av varandra utifrån

⁷⁶ 10 § Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

sina respektive perspektiv kommer myndigheten jämka samman internt. Regeringen kommer inte heller kunna remittera ESV:s regelverk till Statskontoret. Statskontoret har i flera remissvar lämnat synpunkter på att förslag från ESV kan leda till ökad administration och ta tid från kärnverksamheten (avsnitt 2.1.2).

ESV ser det som en fördel att regeringen endast behöver hantera en remissinstans. ESV anser att en rimlig utgångspunkt är att den sammanslagna myndigheten väger in det bredare förvaltningspolitiska perspektivet när den utvecklar regelverket.

Möjlig förändring i vilka departement som använder myndigheten

ESV avrapporterar huvuddelen av sina uppdrag till Finansdepartementet. För Statskontoret del är Finansdepartementet den största mottagaren, men myndigheten har en större spridning på departement och avrapporterade till 7 av 11 departement under 2023.

Statskontoret bedömer att det är viktigt att myndigheten arbetar mot så många departement som möjligt. Det upprätthåller en bred kompetens inom det förvaltningspolitiska området. Statskontoret ser en risk i att en sammanslagning leder till en förskjutning i vilka departement som använder sig av myndighetens utredningsverksamhet. Statskontoret bedömer att den bredd av departement som i dag lägger uppdrag myndigheten lättare kan upprätthållas om den enhet som ansvarar för den bredare förvaltningspolitiken ges huvudmannaskap för myndigheten och att den sammanslagna myndigheten byter namn så det bättre täcker myndighetens uppdrag.

ESV anser inte att en sammanslagning leder till en förskjutning. Av uppdraget till myndigheterna framgår att uppgifterna efter en sammanslagning ska vara oförändrade. ESV har i kapitel 6 konstaterat att myndigheten inte gör någon bedömning av hur ansvaret i Regeringskansliet ska fördelas.

Flytt av anslagsmedel mellan olika utgiftsområden

Eftersom förslaget innebär att de huvudsakliga förvaltningsutgifterna ska finansieras via en och samma anslagspost behöver regeringen lämna förslag till riksdagen att omfördela medel till utgiftsområde 2. Det är

medel för ap. 3 Utvärdering av statens skuldförvaltning - del till ESV på utgiftsområde 12 som enligt förslaget ska omfördelas.

8.7 Konsekvenser för statliga myndigheter

En sammanslagen myndighet skulle få ett bredare främjandeuppdrag eftersom den såväl kommer att ansvara för att främja såväl god förvaltningskultur inom staten som att ge stöd till statliga myndigheter inom den ekonomiska styrningen. Det kan bidra till att myndigheterna kan få ett bättre stöd.

Statskontoret ser att en sammanslagen myndighet kommer att inrymma en utvärderande respektive en normerande och främjande roll. Det kan alltså bli så att den sammanslagna myndigheten kommer att möta en och samma myndighet i sina olika roller, det vill säga man kommer med råd till en myndighet samtidigt som man utvärderar, analyserar eller följer upp verksamheten inom den. Det är svårt att kunna ge råd inom ramen för främjandeverksamheten och samtidigt kunna upprätthålla sin trovärdighet i de analyser man genomför av myndighetens verksamheter. Med det breda främjandeuppdrag som en sammanslagen myndighet skulle få bedömer vi att sådana här situationer kommer kunna uppstå relativt ofta.

Som ESV tidigare framhållit så finns båda dessa roller på myndigheten redan i dag. ESV ser detta som en fördel, se vidare avsnitt 4.1. Vidare anser ESV att främjandeverksamheterna, när de samlas, kan erbjuda ett mer heltäckande stöd till de statliga myndigheterna. En annan konsekvens kan bli att kvaliteten på stödet till de statliga myndigheterna kan bli högre till följd av utvecklade metoder och tekniker.

8.8 Konsekvenser för kommuner och regioner

En sammanslagen myndighet skulle precis som Statskontoret i dag ha i uppgift att redogöra för regeringens styrning av kommuner och regioner utvecklas. Den analys som myndigheten gör inom ramen för denna redogörelse är även värdefull när myndigheten ska svara på övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt.

Statens styrning av kommuner och regioner rör många departement och områden. Det framgår i avsnitt 8.6.2 att Statskontoret ser att en sammanslagning kan leda till att sakdepartementen inte i samma utsträckning som

i dag använder utredningsverksamheten. Det blir svårt att kunna ge en samlad och rättvisande bild av hur statens styrning av kommuner och regioner utvecklas om myndigheten inte kan upprätthålla antalet och bredden på regeringsuppdrag. Statskontoret fångar i dag via sina regeringsuppdrag upp olika aspekter och konsekvenser av denna styrning. Det handlar till exempel om statens styrning av kommuner och regioner ökar över tid, vilken typ styrning det i sådana fall handlar om, hur staten via sin styrning kan främja kvalitet och likvärdighet och i vilken utsträckning styrningen medför en ökad administrativ börda för kommuner och regioner.

8.9 Konsekvenser för jämställdhet

8.9.1 Myndighetens alla verksamheter ska tillämpa jämställdhetsperspektivet

Vi föreslår i vårt förslag till instruktion (35 §) att myndigheten där så är relevant ska tillämpa ett jämställdhetsperspektiv när den utför sina uppgifter. Det ska gälla för hela myndighetens verksamhet, vilket skulle innebära en utvidgning jämfört med i dag. ESV har i dagens instruktion ingen skrivning om att myndigheten ska tillämpa jämställdhetsperspektiv och Statskontorets instruktion tar sikte att det är just i sitt utvärderings- och analysarbete som myndigheten ska beakta kvinnors och mäns villkor.

8.9.2 Fler kvinnor än män i personalen

Både Statskontoret och ESV har fler kvinnor än män anställda. Vid Statskontoret är andelen kvinnor 63 procent och vid ESV är den 60 procent (2023). Flertalet anställda kommer i en eventuell sammanslagen myndighet följaktligen att vara kvinnor förutsatt att det inte blir några större förändringar i fördelningen fram till den 1 januari 2026. Statskontorets ledningsgrupp består av fem kvinnor och tre män. ESV:s ledningsgrupp består av en kvinna och fem män.

9 Alternativa förslag till att Statskontoret inordnas i ESV

Vi får enligt uppdraget, utöver förslaget om att Statskontorets uppgifter ska överföras och inordnas i ESV, även lämna andra förslag på organisationsförändringar som innebär att myndigheternas uppgifter läggs samman. Statskontoret och ESV har i detta kapitel valt att lämna olika underlag.

9.1 Ekonomistyrningsverkets bedömning av alternativa förslag

ESV har övervägt två alternativ till regeringens huvudförslag att den mindre myndigheten inordnas i den större:

- Att ESV:s uppgifter överförs och inordnas i Statskontoret
- Att en ny myndighet bildas som övertar både ESV:s och Statskontorets uppgifter

ESV bedömer att båda förslagen skulle innebära en större organisationsförändring och medföra högre kostnader och risker än huvudalternativet. De huvudsakliga argumenten mot *ett inordnande av ESV i Statskontoret* är att Statskontoret varken har kapaciteten att administrera införlivandet av ESV:s mer diversifierade verksamhet eller befintliga processer och rutiner för att hantera ett inordnande, vilket kan skapa mer initiala avbrott i verksamheterna. Särskilt utmanande kan det vara att inordna ESV:s linjeorganisation i en matrisorganisation. Statskontoret har inte heller, till skillnad från ESV, någon erfarenhet av att inordna nya verksamheter i större omfattning. Kostnaderna för att avveckla ESV skulle också bli högre än att avveckla Statskontoret.

De huvudsakliga argumenten för inrättandet *en ny myndighet* är att det skulle kunna skapa andra förutsättningar för nya lösningar och en ny gemensam organisationskultur. De huvudsakliga argumenten mot detta alternativ är att det är en mer omfattande och resurskrävande process. Med

två avvecklingsmyndigheter skulle också kostnaderna bli högre än huvudalternativet.

ESV ser inte att det finns någon specifik fördel med de alternativa förslagen jämfört med huvudförslaget utan anser att båda de alternativa förslagen skulle innebära en större organisationsförändring och innebära högre kostnader och risker än huvudförslaget.

9.2 Statskontorets analys av alternativt förslag

Statskontoret analyserar i detta avsnitt alternativet att det i stället är ESV uppgifter som inordnas i Statskontoret.

Vi har inte haft möjlighet att analysera detta alternativ lika utförligt som huvudalternativet och det därför är svårt att bedöma vilka konsekvenser det får i alla delar. Vi har valt att analysera det alternativ som mest liknar huvudalternativet, dvs. som innebär att enbart ESV:s och Statskontorets uppgifter läggs samman, för att vi då även i delar kan använda oss av redan gjorda analyser. Vi har inte analyserat andra tänkbara alternativ som till exempel att samla fler utredningsmyndigheter under samma tak.

Vi bedömer att detta alternativa förslag är genomförbart givet en sammanslagens myndighets samlade resurser. Flera av de risker som vi sett med huvudalternativet skulle dock fortfarande kvarstå. Om regeringen väljer att gå vidare med detta alternativ behövs en fördjupad analys av konsekvenserna som vi inte haft utrymme för i detta uppdrag.

9.2.1 Innebörden av alternativet

Alternativet innebär att ESV avvecklas och att ESV:s verksamhet i sin helhet inordnas i Statskontoret. Organisatoriskt innebär alternativet en större förändring än i huvudalternativet, eftersom en större myndighet med flera olika verksamheter blir föremål för ett överförande.

Däremot bedömer vi att alternativet att den verksamhetsmässiga förändringen blir mindre i detta alternativ än i huvudförslaget. Det beror på att vi utgår från att tre av ESV:s fyra verksamhetsdelar (nuvarande avdelningar) kan flytta över intakta till Statskontoret. Det gäller Hermes och it, EU-revision och Utfall och prognos. För dessa verksamheter skulle förändringen huvudsakligen innebära en administrativ och organisatorisk

förändring, men utan att verksamheten i sig förändras. Den myndighet de arbetar på skulle visserligen byta namn och ledning, men arbetsuppgifter och närmaste kollegor skulle vara desamma som tidigare. Däremot skulle ESV:s avdelning Styrning, redovisning och finansiering kunna beröras mer verksamhetsmässigt eftersom den verksamheten har en del likheter med Statskontorets utredningsverksamhet. Den del av ESV vars personal skulle beröras verksamhetsmässigt av förändringen, är alltså mindre än den utredningsverksamhet inom Statskontoret som skulle beröras av förändringen i huvudförslaget.

Vi redogör här för skäl för och emot att inrätta ESV i Statskontoret. Vi utgår från den potential som vi i kapitel 2 ser med en sammanslagning av de två myndigheterna. Flertalet av de risker vid en sammanslagning som vi ser i kapitel 2 kommer att kvarstå även med detta alternativ. Det gäller bland annat den rollkonflikt mellan den utvärderande roll som Statskontoret har i dag och den normerande och främjande roll som ESV har inom den ekonomiska styrningen.

9.2.2 Skäl som talar för alternativet

Vi ser att följande skäl kan tala för detta alternativ:

Regeringen kan få en än mer samlad utvärderingsresurs utifrån ett brett förvaltningspolitiskt perspektiv

Regeringen behöver kontinuerligt kunskapsunderlag för att kunna bedöma om det finns skäl att genomföra förändringar av politikens inriktning och genomförande. Aktuella samhällsutmaningar och händelser rör sällan en enskild myndighet eller samhällsnivå. I stället aktualiserar dessa händelser vikten av analyser som kan fånga komplexa samband mellan myndigheter, verksamheter och förvaltningsnivåer, för att regeringen ska kunna fatta väl avvägda beslut. Vi bedömer att denna potential bäst skulle kunna ta tillvara om verksamheten inordnas i den myndighet som i dag arbetar med de breda förvaltningspolitiska frågorna.

Regeringen får ett samlat stöd som kan bistå en bredare styrmodell vilket regeringen tidigare tagit ställning till. Det förvaltningspolitiska målet är brett och inrymmer både värden som effektivitet, kvalitet och innovation, även om ekonomistyrningen är en central komponent i styrningen. Om

ESV inordnas i Statskontoret så är det bredare förvaltningspolitiska perspektivet som kommer att betonas.

Mer logisk att den specialiserade verksamheten inordnas i den bredare förvaltningspolitiska verksamheten

Det kan vara mer logiskt att ESV:s verksamhet som är mer specialiserad och avgränsad inrättas i Statskontorets bredare verksamhet. De mer avgränsade verksamheterna EU-revision, Hermes och it och Utfall och Prognos kan flyttas över utan att de behöver inordnas i andra enheter eller att verksamheten behöver förändras i något avseende. Kompetenser och stödfunktioner med specialiserad kunskap om uppgifterna följer också med till Statskontoret genom verksamhetsövergång, vilket minskar risken för tapp i verksamheterna.

Genom att inrätta ESV i Statskontoret ges möjlighet att kunskap och kompetens inom ekonomistyrningen kan bli en än tydligare del av det förvaltningspolitiska perspektivet. Även i det främjande uppdraget har Statskontoret det bredare uppdraget att främja en god förvaltningskultur. Medan ESV har i uppdrag att stödja intern styrning och kontroll och ekonomisk redovisning, vilket kan ses ett av verktygen för att nå en god förvaltningskultur.

Bättre möjligheter att utforma intern organisation m.m. efter hela myndighetens behov

Vi har i kapitel 2 sett att det finns risk för att dagens positiva synergier inom den breda utredningsverksamheten minskar om Statskontoret skulle inordnas i ESV. Vi ser att svårigheterna med att organisatoriskt kombinera en matrisorganisation i en linjeorganisation kvarstår, men att detta alternativ skulle innebära att en helt ny modell för styrning, ledning och intern organisation skulle behöva utvecklas. Det skulle kunna ge något bättre förutsättningar att anpassa den utifrån behov som finns i olika delar av myndigheten, jämfört med om Statskontorets uppgifter inordnas i ESV:s befintliga linjeorganisation.

Statskontorets namn bevaras och inga behov av lagändringar

Namnet Statskontoret rymmer till skillnad från namnet Ekonomistyrningsverket hela den sammanslagna myndighetens verksamhet. Namnet är dessutom över 340 år gammalt. Till skillnad mot huvudalternativet skulle riksdagen inte behöva göra någon lagändring.

8 § 2 stycket Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om statistiksekretess som omfattar Statskontoret. Riksdagen har också 1960 ställt sig bakom regeringens hemställan om inrättandet av ett statligt centralt rationaliseringsorgan, benämnt Statskontoret.⁷⁷

9.2.3 Skäl som talar emot alternativet

Vi ser att följande skäl kan tala emot detta alternativ:

Kompetensförsörjningen hos ESV riskerar att påverkas negativt

Medarbetare i den verksamhet som inordnas bör vara den som har störst risk att uppleva oro och osäkerhet inför en organisationsförändring. Vi bedömer att många av de verksamheter som finns hos ESV i dag sannolikt skulle se viss negativ påverkan på sin kompetensförsörjning.

Många förordningar som styr ESV:s arbete behöver ändras

ESV:s verksamhet styrs i stora delar av förordningar. I och med att alternativet innebär att den sammanslagna myndigheten får namnet Statskontoret, så behöver regeringen också göra ändringar i de 70-tal förordningar där ESV omnämns. En sammanslagen myndighet skulle också innebära att ESV:s föreskrifter och allmänna råd skulle beröras. Men detta alternativ skulle till skillnad från huvudalternativet inte kräva någon lagändring.

Centrala redovisningssystem för staten flyttas

ESV inrymmer Hermes som för statsförvaltningen som helhet är ett centralt inrapporterings- och redovisningssystem. Hermes har en digital plattform. Verksamheten, stöden och personalen flyttas över vilket med god planering bedöms kunna gå att genomföra utan större påverkan på verksamheten. Vid en överflytt av verksamhet vid ett årsskifte så är det mindre risk för påverkan på verksamheterna vid eventuell påverkan på drift. En flytt av systemen bör inte göras i nära samband med regeringens mest intensiva arbete med budgetpropositionen (maj-september).

⁷⁷ Kungl. Maj:ts proposition 126 år 1960, VIII Hemställan.

9.2.4 Tidigare erfarenheter av att föra över system

Vi konstaterar att liknande flyttar av infrastruktur har genomförts tidigare inom statsförvaltningen med gott resultat och på förhållandevis kort tid, vilket vi redogör för nedan.

Det finns flera exempel på andra reformer som har inneburit att flyttar av central infrastruktur. Så skedde till exempel när Inspektionen för vård och omsorg inrättades samt när de två nya myndigheterna Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet bildades. Båda dessa reformer har kunnat genomföras på relativt kort tid utan några större tapp i drift eller leverans i verksamheterna.

När *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)* bildades flyttades central infrastruktur över till den nya myndigheten. IVO tog över tillsyn och viss tillståndsverksamhet från Socialstyrelsen. IVO fick ansvar för tillsyn och tillståndsprovning avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vidare fick IVO bland annat ansvar för de register som behövs för att utföra verksamheten. Regeringen beslutade den 14 juni 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av en ny tillsynsmyndighet.⁷⁸ Den 11 oktober 2012 lämnade regeringen sin proposition till riksdagen, som fattade beslut om inrättandet den 13 december 2012.⁷⁹ Myndighetens verksamhet inleddes den 1 juni 2013.

Statskontoret har utvärderat inrättandet av IVO. I en delrapport analyserade Statskontoret särskilt övergången till den nya myndigheten.⁸⁰ Statskontoret konstaterade då att verksamheten hade löpt på utan större störningar under myndighetens första tio månader.

⁷⁸ Dir. 2012:67 Inrättande av en tillsynsmyndighet för hälso och sjukvård och socialtjänst - Inspektionen för vård och omsorg.

⁷⁹ Prop. 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst, Bet. 2012/13 Sou5, Rskr 2012/13:116.

⁸⁰ Statskontoret 2014:13 Inrättandet av inspektionen för vård och omsorg. Delrapport.

Vid inrättandet hade IVO cirka 550 personer anställda. Av dessa kom 494 medarbetare över med verksamhetsövergång från Socialstyrelsen.

En annan strukturförändring som innebar omorganisering av flera verksamheter, däribland stora statistik- och infrastruktursystem, var bildandet av två nya myndigheter inom utbildningsområdet, *Universitets- och högskolerådet (UHR)* och *Universitetskanslersämbetet 2013*. De två myndigheterna övertog uppgifter som fram till dess i huvudsak funnits på Högskoleverket (HSV), Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK). UHR fick ansvar för service- och samordningsuppgifter liksom för främjande och utvecklande verksamhet inom utbildningsområdet. Regeringen lämnade sin proposition till riksdagen i ärendet den 29 mars 2012 och myndigheterna inledde sin verksamhet den 1 januari 2013, efter att riksdagen godkänt regeringens förslag den 19 juni 2012.⁸¹

Enligt en granskning från Riksrevisionen har regeringens och riksdagens huvudsakliga intentioner med reformen uppnåtts.⁸² Hela IPK flyttades exempelvis in i UHR och bildade avdelningen för internationellt samarbete.

Vid inrättandet av UHR tog myndigheten även över uppgiften att på uppdrag av universitet och högskolor biträda och samordna antagningen av studenter till högre utbildning samt att föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg. Detta gör UHR genom att förvalta och utveckla antagningssystemet NyA och betygsdatabasen Beda som universitet och högskolor använder. Uppgiften låg tidigare under VHS ansvar och när UHR bildades fördes systemen i sin helhet över till den nya myndigheten.

UHR övertog också uppgiften att ansvara för bedömning av utländsk högskoleutbildning som tidigare låg hos HSV och bedömning av utländska betyg som VHS ansvarade för.

⁸¹ Prop.20011/12:133, bet 20011//12:UbU22, rskr.2011/12:278.

⁸² Riksrevisionen 2018:35 Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och målpuppfyllelse.

Flytten av systemstöden NyA och betygsdatabasen Beda från VHS till UHR fungerade väl. Det fanns dock vissa utmaningar att föra samman it-systemen kopplat till bedömningsverksamheten eftersom de kom från två olika myndigheter, VHS och HSV.⁸³

I kapitel 8 beskriver vi de överväganden som behöver göras rörande digital infrastruktur vid ett inordnande av Statskontoret i ESV. Motsvarande analys behöver göras vid ett inordnande av ESV i Statskontoret. Det rör till exempel användardata, information på servrar och eventuell flytt av servrar, liksom analys av eventuella tillkommande lokalbehov för servrar.

⁸³ Årsredovisning för Universitets- och högskolerådet 2013.

Referenser

Bet 2022/23:FiU25, Statlig förvaltning och statistikfrågor.

Buich Fiona och Carey Gemma (2017) Structural Changes to the Public Sector and Cultural Incompatibility: The Consequences of Inadequate Cultural Integration, Research and evaluation, Australian Journal of Public Administration, vol. 77, no. 1, pp. 50–68.

Dir. 2004:166 Regeringens stabsstöd

Dir. 2007:20 Översyn av stabsmyndigheter

Dir. 2012:67 Inrättande av en tillsynsmyndighet för hälso och sjukvård och socialtjänst - Inspektionen för vård och omsorg.

Dir. 2023:132 En översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering.

Ds 2022:22 Bättre konsekvensutredningar.

ESV 2022:46 Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar.

ESV 2022:52 Uppdrag om att utveckla metod för att klassificera och beräkna försvarsutgifter utifrån Natos definition och Utvärdering av statsskuldens förvaltning.

ESV 2023:3 Utgiftsöversyner – anpassar det offentliga åtagandet till nya behov och prioriteringar.

ESV 2023:51 Prognos november 2023. Statens budget och de offentliga finanserna.

<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/avdelningen-for-offentlig-forvaltning/>
Datum 2024-02-25.

<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/internationellt-ekonomiskt-samarbete1/>
Datum 2024-02-25.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående organisationen av den statliga centrala rationaliseringsverksamheten, nr 126 år 1960, s. 69.

Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

Prop. 1997/98:150 Utgiftsområde 2, Sid 130

Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2.

Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 2.

Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 2.

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, sid 72.

Prop. 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst, Bet. 2012/13 Sou5, Rskr 2012/13:116.

Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 2.

Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2.

Prop.20011/12:133, bet 20011//12:UbU22, rskr.2011/12:278.

Riksrevisionen 2018:35 Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse.

SOU 2005:32 Regeringens stabsmyndigheter.

SOU 2008:22 Ett stabsstöd i tiden.

Statskontoret 2010 (OOS 1) När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.

Statskontoret 2011 Fångar FISKEN fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.

Statskontoret 2014:13 Inrättandet av inspektionen för vård och omsorg. Delrapport.

Statskontoret 2015:20 Myndighetsanalys av Statens musikverk

Statskontoret 2016:19 Mer tid till kärnverksamheten

Statskontoret 2017 Kostnader för små myndigheter, dnr. 2017/229-5

Statskontoret 2017:4 Myndighetsanalys av Riksarkivet

Statskontoret 2018:8 Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport

Statskontoret 2018:10 Enklare för företag? Uppföljning av myndigheternas tillämpning av förordning (2018:1264) om inhämtande av uppgifter för företag.

Statskontoret 2018:25 Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen

Statskontoret 2019:19 Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?

Statskontoret 2021 (OOS 43) Perspektiv på omprövning.

Statskontoret 2021 (OOS 48) När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar.

Statskontoret 2021 (OOS) God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.

Statskontoret 2021:12 Utvärdering av systemet för spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter

Statskontoret 2021:15 En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna.

Statskontoret 2021:4 Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken.

Statskontoret 2021:8 Myndighetsanalys av Statens historiska museer

Statskontoret 2022:5 Utvärdering av omreglering av spelmarknaden.

Statskontoret 2023 Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022.

Statskontoret 2022 Stöd för analys av korruptionsrisker – del 1. Dnr 2020/231-6.

Statskontoret 2022 Stöd för analys av korruptionsrisker – del 2. Dnr 2020/231-6.

Statskontoret 2022 Rapporteringskanaler enligt visselblåsarlagen – överbäganden och praktiska råd. Dnr 2020/231-6.

Statskontoret 2023:8 Genomförandet av ett intensivår för nyanlända.

Statskontoret 2023:9 Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur

Statskontoret 2023:12 Ett samlat grepp - Analys av den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.

Statskontoret 2023:15 En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner.

Statskontoret 2023:17 Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget.

Statskontoret 2023:17 Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget.

Statskontoret 2023:18 Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

Statskontoret 2023:19 Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.

Statskontoret 2023:20 Steg för steg. Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling – Slutrapport

Statskontoret 2024:1 Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell

Statskontoret 2022 (OOS 45) Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi

Statskontoret 2022 (OOS 46) Effektiv ärendehandläggning i staten.

Statskontoret 2022 (OOS 47) Good administration in European countries

Statskontoret 2023 (OOS 48) När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar.

Statskontoret och ESV (2020) Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning.

Statskontorets remissvar på ESV:s förslag till ändring av föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1)

Statskontorets remissvar på ESV:s rapport Intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar (ESV: 2023:23)

Statskontorets remissvar över Ds 2022:17 Inordnande av Statens medieråd i Myndigheten för press, radio och tv

Årsredovisning för Statskontoret 2022.

Årsredovisning för Statskontoret 2023.

Årsredovisning för ESV 2022.

Årsredovisning för ESV 2023.

Årsredovisning för Universitets- och högskolerådet 2013.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

11

2023-11-09
FI2023/02892

Finansdepartementet

Ekonomistyrningsverket

Statskontoret



Uppdrag till att lämna förslag om organisationsförändring

Regeringens beslut

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ges i uppdrag att lämna förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i Ekonomistyrningsverket. Myndigheterna får, utöver detta, vid behov även lämna andra förslag som innebär att myndigheternas uppgifter läggs samman. Myndigheterna ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Utgångspunkten för organisationsförändringen ska vara att de uppgifter som myndigheterna har för närvarande ska vara oförändrade, och att genomförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen effektivitet och kvalitet. Organisationsförändringen ska genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

Utgångspunkten ska vidare vara att organisationsförändringen ska träda i kraft senast den 1 januari 2026.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska:

- beskriva för- och nackdelar med att myndigheternas uppgifter läggs samman, t.ex. synergi- och effektivitetsvinster, vilken möjlighet det finns för kvalitetsförbättringar och risker för negativ påverkan på verksamheterna på kort och lång sikt,
- identifiera eventuella överlappande uppgifter i de båda myndigheterna,
- analysera ekonomiska, verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort respektive lång sikt, särskilt konsekvenserna för kompetensförsörjningen,

Telefonväxel: 08-406 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

- identifiera de författningar som berörs av organisationsförändringen, samt
- i övrigt identifiera vad som är viktigt för regeringen att ta hänsyn till vid sin prövning av organisationsförändringen, t.ex. styrningsfrågor, val av ledningsform och behov av särskilda organ.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget löpande utbyta information, underlag och synpunkter.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska samråda med Arbetsgivarverket i arbetsgivarpolitiska frågor och vid behov ta stöd av andra relevanta myndigheter.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska senast den 1 mars 2024 lämna en gemensam skriftlig redovisning av uppdraget till Regeringskansliet.

Bakgrund

För att öka effektiviteten i statsförvaltningen bedömer regeringen att antalet myndigheter bör minska. Genom att samlas upp i närliggande områden kan såväl en högre effektivitet som bättre kvalitet uppnås. Regeringen kommer därför att pröva ett antal sammanslagningar. Som utgångspunkt bör den mindre myndigheten inordnas i den större men andra alternativa utformningar kan också övervägas (se prop. 2023/24:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.4 och utg.omr. 2 avsnitt 4.5.1). Inför denna prövning behöver regeringen inhämta underlag från berörda myndigheter.

På regeringens vägnar



Niklas Wykman



Susann Magnelind Nilsson

Kopia till

Finansdepartementet BA, ESA och SFÖ
Arbetsgivarverket

3 (3)

Bilaga 2

Författningar som hänvisar till Statskontoret

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i
upphandlingskontrakt

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens
servicecenters tjänster

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Säkerhetskyddsförordning (2021:955)

Bilaga 3

Författningar som hänvisar till Ekonomistyrningsverket

Förordning (1927:485) om nedsättning av pengar hos myndighet

Bisjukdomsförordning (1974:212)

Förordning (1975:49) om gemensam kontrollstämpel m.m. för arbeten av guld, silver eller platina

Förordning (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet

Förordning (1983:737) om avgift för administration av vissa statliga lån

Förordning (1991:93) om införande av OECD:s principer om god laboratoriesed

Avgiftsförordning (1992:191)

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Lönegarantiförordning (1992:501)

Förordning (1993:1066) om måttenheter, mätningar och mätdon

Förordning (1993:1138) om hantering av statliga fordringar

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Fastighetstaxeringsförordning (1993:1199)

Förordning (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem

Förordning (1995:1256) om mästarbrev för hantverkare

Förordning (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Växtförädlarrättsförordning (1997:383)

Förordning (1997:686) om ansökan och redovisning av ekonomiskt bidrag från Europeiska gemenskapen till de svenska delarna av de transeuropeiska transportnätverken

Donationsförordning (1998:140)

Förordning (1999:780) om handel med ädelmetallarbeten

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring

Utsädesförordning (2000:1330)

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt

Förordning (2004:1333) om administration av den svenska avgiften till Europeiska unionens budget

Aktiebolagsförordning (2005:559)

Förordning (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt

Förordning (2006:812) om offentlig kontroll av livsmedel som importeras från ett tredjeland

Internrevisionsförordning (2006:1228)

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan

Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Fordonsförordning (2009:211)

Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)

Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter

Förordning (2010:387) om kontroll av förvaltningen av offentliga medel i europeiska grupperingar för territoriellt samarbete

Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)

Anslagsförordning (2011:223)

Förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten

Förordning (2011:811) om ackreditering och teknisk kontroll

Förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter

Förordning (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

Förordning (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation

Förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar

Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster

Förordning (2015:745) om rådet för skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Förordning (2017:170) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning

Förordning (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning

Förordning (2018:759) om ekonomiska föreningar

Förordning (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument

Förordning (2019:525) om statligt stöd för installation av laddningspunkter för elfordon

Förordning (2020:266) om statligt stöd för utbyggnad av bredbandsinfrastruktur

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Förordning (2021:664) om stöd till energieffektivisering i flerbostadshus

Förordning (2021:846) om förvaltning av fonden för inre säkerhet och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik

Förordning (2021:853) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden

Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)

Förordning (2022:266) om stöd till företag och statliga myndigheter med anledning av brexit

Växtskyddsförordning (2022:795)

Förordning (2022:1379) om förvaltning av program för vissa EU-fonder

Förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden

Förordning (2022:1464) om stöd till företag inom fiskeri- och vattenbrukssektorn med anledning av brexit

Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen

Förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Förordning (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret

Förordning (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen

Bilaga 4

Jämförelse av Statskontorets och ESV:s uppgifter och bedömningar av näraliggande uppgifter

I denna bilaga jämförs ESV:s uppgifter med Statskontorets instruktionsenliga uppgifter. Därutöver görs en bedömning av om dessa uppgifter är näraliggande och behöver analyseras vidare eller ej.

Tabell B1. Jämförelse ESV:s uppgifter med Statskontorets instruktionsenliga uppgifter.

Statskontorets uppgifter enligt instruktionen	Näraliggande uppgifter hos ESV som behöver analyseras vidare, se förordningstext och kursiverad text. Alternativt bedömer vi att det inte finns näraliggande uppgifter.
1 § Statskontoret ska på regeringens uppdrag <i>genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt.</i> I detta ingår att:	Näraliggande uppgift som behöver analyseras vidare: Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen 6 § ESV ska 2. identifiera och <i>analysera sådana frågor som är systemövergripande och gemensamma för flera utbetalande myndigheter,</i> 8 § ESV ska <i>studera i vilken omfattning felaktiga utbetalningar beror på att felaktiga uppgifter som finns hos en myndighet eller en arbetslöshetskassa ligger till grund för beslut om ersättning från flera olika myndigheter eller arbetslöshetskassor.</i> Studierna ska ske i samarbete med berörda myndigheter. Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket 2 § Myndigheten ska 3. göra prognoser för samt <i>analysera</i> och lämna information om <i>den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin</i>
1. <i>analysera verksamheter och myndigheter ur ett</i>	Näraliggande uppgift som behöver analyseras vidare: Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

<p>effektivitetsperspektiv,</p>	<p>2 § Myndigheten ska 1. <i>bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv</i> och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande,</p>
<p>2. redovisa effekter av statliga åtgärder, och</p>	<p>Inga näraliggande uppgifter hos ESV: Effekter av statliga åtgärder berör den externa effektiviteten hos myndigheter medan ESV:s uppdrag handlar om den ekonomiska styrningen vilket berör den interna effektiviteten hos myndigheter.⁸⁴</p>
<p>3. ge underlag för omprövning och effektivisering.</p>	<p>Näraliggande uppgifter hos ESV som behöver analyseras vidare: ESV ska enligt 2 § instruktion "<i>bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv</i>". Det är en formulering som har fokus på förvaltningens nuvarande status, men den skulle också kunna tolkas så att den rymmer ett framåtsyftande perspektiv.</p>
<p>1 a § Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta ingår bland annat att</p>	<p>Näraliggande uppgift som behöver analyseras vidare: Det näraliggande handlar om att den ekonomiska styrningen är en del av förvaltningspolitiken. Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket 3 § Myndigheten ska 3. utveckla och förvalta den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen, 5. utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten,</p>
<p>1. följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling,</p>	<p>Näraliggande uppgifter som behöver analyseras vidare: Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket 2 § Myndigheten ska [...] 3. göra prognoser för samt <i>analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin</i></p>
<p>2. följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och uppmärksamma</p>	<p>Inga näraliggande uppgifter hos ESV: ESV har inte några uppgifter som omfattar kompetensförsörjning i statsförvaltningen.</p>

⁸⁴ Se 1 § Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

regeringen på behov av samlade stödinsatser för att främja kompetensförsörjningen, och

3. bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.

Inte möjligt att urskilja några näraliggande uppgifter. Det saknas en begreppslig motsvarighet i ESV:s reglering. I övrigt är bestämmelsen så övergripande och bred att vi inte bedömer det som möjligt urskilja vilka enskilda uppgifter som skulle räknas in och jämföras under denna uppgift.

Av Statskontorets årsredovisning för 2023 framgår att när det gäller att bevaka vissa kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor samordnar Statskontoret sedan 2009 det svenska deltagandet i det Internationella förvaltningspolitiska samarbetet European Public Administration Network (EUPAN) tillsammans med Arbetsgivarverket. Denna verksamhet överlappar inte någon verksamhet hos ESV.

1 b § Myndigheten ska *redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.*

Näraliggande uppgift som behöver analyseras vidare:

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

2 § *Myndigheten ska [...]*

3. göra prognoser för samt *analysera och lämna information om den offentliga ekonomin, med särskilt fokus på den statliga ekonomin*

1 c § *Myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.*

Näraliggande uppgifter hos ESV som behöver analyseras vidare: ESV:s uppgifter genom att de handlar om att "*inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter*", dvs. inom myndighetens arbete med att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet och EU-revision.⁸⁵ Det finns också en viss koppling till ESV:s uppdrag att utveckla och förvalta intern styrning och kontroll samt internrevision då det bl.a. är genom intern styrning och kontroll som ledningen kan säkerställa att myndigheten följer (vissa/alla?) regelverk som ligger till grund för en god förvaltningskultur.

⁸⁵ Se 1 § och 2 § 4 pkt. förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

2 § Myndigheten ska [...]

4. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

2 § Myndigheten ska

1. lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet, och

2. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Inga näraliggande uppgifter hos ESV: ESV har ingen motsvarande uppgift att lämna förslag så som den är formulerad i Statskontorets förordning.

Näraliggande uppgift som behöver analyseras vidare:

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

11 § Tillväxtverket och *ESV ska svara för metodutveckling, rådgivning* och utbildning *med anledning av denna förordning*. Tillväxtverket ska ha ett samordnande ansvar.

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

16 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde *ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning*.

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter.

Bilaga 5

Beskrivning av Ekonomistyrningsverket

Uppdrag

ESV:s arbete styrs i huvudsak av myndighetens instruktion och regleringsbrev, men även av ett stort antal andra förordningar som reglerar myndighetens uppgifter.

Myndighetens övergripande uppdrag är att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten, utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Vidare ska ESV bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. ESV ansvarar för statsredovisningen. ESV ska göra prognoser för samt analysera och lämna information om den offentliga ekonomin med särskilt fokus på den statliga ekonomin och ansvara för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, samt inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

Uppgifter i instruktionen

Nedan redovisas ESV:s uppgifter utifrån de rubriker som finns i myndighetens instruktion.

Ekonomisk styrning

ESV ska utveckla och förvalta:

- en god redovisningssed i staten
- formerna för den ekonomiska styrningen i staten
- den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen
- den statliga internrevisionen
- den interna styrningen och kontrollen i staten.

Myndigheten ska vidare redovisa och analysera hur de statliga myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket. Därutöver innehåller instruktionen en uppgift som relaterar till ESV:s tidigare uppdrag att upphandla ramavtal om administrativa system.

Dessa uppgifter genomför ESV bland annat genom att ta fram olika typer av beslutsunderlag, kunskapsstöd samt genom att generera en struktur och regler för hur myndigheter rapporterar ekonomiska uppgifter.

Statsredovisning

Ansvar för statsredovisningen innefattar bland annat att myndigheten varje månad följer upp, analyserar och redovisar utfallet för statens budget. ESV skickar kvartalsvis information om statens finanser till Statistiska Centralbyrån (SCB) samt till internationella organisationer, som till exempel Eurostat. Uppgifterna avser bland annat statens finansiella sparande och reala och finansiella räkenskaper.

Myndigheten tar också årligen fram statens resultat- och balansräkning samt utfallet för statens budget. Dokumenten utgör underlag till regeringens skrivelse Årsredovisning för staten och ett kompletterande underlag som avser hel- och delägda statliga företag. ESV fastställer också det definitiva utfallet av skatteintäkterna.

I ansvarsområdet för statsredovisningen ingår också att besluta om vilka myndigheter som ska ingå i den statliga redovisningsorganisationen samt att underhålla och besluta om strukturen på de uppgifter avseende inkomster och utgifter som dessa myndigheter ska rapportera till ESV.

Inom ramen för statsredovisningen inhämtar ESV även olika former av resultatinformation från berörda myndigheter inom ramen för EUs fond för återhämtning och resiliens (RRF) vilket återredovisas till EU-kommissionen på olika sätt.

Prognoser

ESV ska göra prognoser och analyser av utvecklingen av bland annat inkomsterna och utgifterna i statens budget. I uppgiften ingår också att utvärdera prognoserna samt att utveckla metoder och modeller. ESV publicerar normalt fyra prognoser per år över den makroekonomiska utvecklingen, utvecklingen av intäkter, inkomster och utgifter i staten,

beräkningar av det finansiella sparandet i staten, kommunerna och ålderspensionssystemet samt utvecklingen av statsskulden och Maastrichtskulden.

Uppgiften regleras framför allt i myndighetens instruktion, men uppgiften att publicera en prognosjämförelse har de senaste åren framgått av myndighetens regleringsbrev.

Statlig lokalförsörjning

ESV samlar in och tillhandahåller uppgifter om den statliga lokalförsörjningen och följer upp dessa uppgifter samt lämnar yttranden om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande (t.ex. när löptiden är längre än sex år). Därutöver lämnar ESV varje år ett underlag till regeringen inför prisomräkningen av lokalkostnadsdelen i anslagen.

En stor del av arbetet består i att ESV förvaltar och uppdaterar en databas med samtliga statliga myndigheters hyresavtal. Myndigheten tar emot och registrerar alla nya, förändrade och avslutade kontrakt.

Uppgifterna regleras av förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Rapportering

Av instruktionen framgår att myndigheten har ett antal särskilda underlag som myndigheten varje år ska lämna till regeringen. Underlagen är av varierande karaktär och innehåller bland annat de underlag till pris- och löneomräkningens lokalkostnadsdel, en redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll samt en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten och information om statens finanser till internationella organisationer.

EU-revision

ESV är Sveriges nationella revisionsorgan för EU-medel och ska främja en effektiv och korrekt hantering av EU-medel i Sverige. I huvudsak innebär uppdraget att ESV ska granska att förvaltnings- och kontrollsystemen för Sveriges hantering av EU:s olika fonder lever upp till de krav som EU-kommissionen ställer. ESV ska också granska och kontrollera att de utgifter som deklarerats till EU-kommissionen berättigar till stöd och har gått till rätt ändamål. Verksamheten styrs av ESV:s instruktion, men regleras också av ett antal förordningar på EU-nivå.

Verksamheten innebär löpande revision av de svenska programmen inom ett antal EU-fonder och rapportering sker i normalfallet först till EU-kommissionen och sedan regeringen. Verksamheten innebär också ett främjandearbete och ett arbete med särskilda uppdrag.

Informationssystemet Hermes

Myndigheten utvecklar och förvaltar statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes) samt tillhandahåller en teknisk plattform, drift och användarstöd avseende RK Statsbudgetstöd, efter samråd med Regeringskansliet och i enlighet med dess behov.

Stöd till myndigheter

Enligt instruktionen ska ESV ge stöd till andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. ESV får utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter. ESV:s stöd består bland annat av webbplatsen ESV Forum,⁸⁶ av utbildningar, workshops och konferenser, stöd till myndigheter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt rådgivning inom våra verksamhetsområden, genom bland annat Fråga ESV.⁸⁷

I arbetet med att ge stöd till myndigheterna ordnar ESV bland annat riktade utbildningar mot controllers och chefer, anordnar nätverksträffar inom områdena resultatredovisning, intern styrning och kontroll samt för statliga internrevisorer.

Tjänsteexport

ESV får bedriva sådan tjänsteexport som är direkt hänförligt till myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. Ett exempel är en flerårig medverkan i ett utvecklingsprojekt i Georgien där ESV bland

⁸⁶ ESV forum är en av ESV:s två webbplatser. Webbplatsen vänder sig till personer som arbetar med styrning i statsförvaltningen och som vill få svar på frågor eller exempelvis fördjupa sina kunskaper. Här kan man exempelvis hitta EA-regelverket och flera kostnadsfria webbutbildningar.

⁸⁷ ESV har samlat vanligt förekommande frågor och svar inom ett antal ämnesområden här. Möjligheten finns också att skicka in frågor inom myndighetens områden.

annat har utbildat tjänstepersoner i ekonomisk styrning. Uppdraget har slutredovisats till Sida under 2023.

Uppgifter som följer av andra förordningar och av regleringsbrev

Konsekvensutredningar

Av konsekvensutredningsförordningen (2007:1244) framgår att ESV i dag, tillsammans med Tillväxtverket har ett uppdrag att arbeta med för metodutveckling, rådgivning och utbildning gällande konsekvensutredningar. I BP för 2024 höjdes ESV:s anslag för arbetet med denna uppgift och en ny förordning, konsekvensförordningen, väntas beslutas under 2024. I denna ges ESV ett utökat uppdrag att stötta myndigheter och utredningar i deras arbete med konsekvensanalyser. ESV blir samordnande myndighet och ska koordinera stöd, metodutveckling och utbildning på området.

Korrekta utbetalningar

Av ESV:s instruktion framgår att myndigheten ska ansvara för att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdsystemen. I förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, preciserar regeringen ESV:s uppgifter. Enligt förordningen ska det vid ESV finnas ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. ESV ansvarar för rådets kansli-funktioner. Vidare ska ESV stödja och samordna berörda myndigheters arbete med korrekta utbetalningar samt utifrån underlag från myndigheterna studera omfattningen och orsakerna till felaktiga utbetalningar. Förordningen styr också ESV:s rapportering till regeringen.

Genomföra avgiftssamråd

Enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) ska myndigheterna under regeringen vart tredje år samråda med ESV om de avgifter som de tar ut. Samråd ska även genomföras om myndigheten avser att väsentligt förändra en avgift eller ta ut en ny avgift.

Bestämmelserna om avgiftssamråd gäller för samtliga myndigheter under regeringen som tar ut avgifter, med undantag för affärsverken. Kravet på samråd gäller om inget annat framgår av förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut.

Normering

ESV har föreskriftsrätt inom sitt verksamhetsområde och beslutar om föreskrifter och allmänna råd som riktar sig till statliga myndigheter.⁸⁸

ESV har 20 olika bemyndiganden att meddela föreskrifter enligt 16 olika författningar och ett regeringsbeslut. ESV:s normgivning nyttjar i dag 12 av dessa bemyndigandet, huvudsakligen inom ekonomistyrning men även inom intern styrning och kontroll, internrevision och statlig lokalförsörjning.

Särskilda regeringsuppdrag och uppgifter i regleringsbrev

Regeringen ger årligen ESV uppdrag i myndighetens regleringsbrev. Av ESV:s regleringsbrev för 2023 framgår att myndigheten hade tolv sådana uppdrag. Vid ingången av 2024 är motsvarande siffra tio. Uppdragen är av varierande karaktär och 2023 fanns bland annat uppdrag om

- att redovisa en samlad analys av i vilken utsträckning målet uppfyllts att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.
- att lämna förslag till ändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag utifrån den bedömning som myndigheten redovisat i rapporten En enhetlig struktur för resultatredovisningen?

Av uppdragen är den absoluta merparten av utredande karaktär, men det finns undantag, där det tydligaste är att ESV har i uppdrag att ta emot personer för praktik.

Därtill får ESV varje år ett antal regeringsuppdrag vid sidan av regleringsbrevet. Exempel på sådana uppdrag är uppdraget om att analysera Affärsverket svenska kraftnäts ekonomiska mål⁸⁹ och uppdraget att analysera Polismyndighetens resursstyrning⁹⁰.

⁸⁸ I Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd, ESVFA, finns av ESV beslutade föreskrifter och allmänna råd.

⁸⁹ ESV 2021:35, Analys av Svenska kraftnäts ekonomiska mål

⁹⁰ Regeringsbeslut Ju2012/02316.

Ledningsform

ESV är enrådgivningsmyndighet och leds av en generaldirektör.

Särskilda organ

Det finns tre förordningsreglerade råd:

- Redovisningsrådet biträder generaldirektören med råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Ordföranden och ledamöterna utses av myndigheten.
- Internrevisionsrådet biträder generaldirektören med råd för att främja utvecklingen av god internrevision i staten. Generaldirektören är rådets ordförande. Ledamöterna utses av myndigheten.
- Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet ska främja samverkan mellan de myndigheter som representeras i rådet, vara ett forum för informations- och erfarenhetsutbyte samt diskutera åtgärder mot felaktiga utbetalningar. Ordförande utses av regeringen. ESV ansvarar för rådets kanslifunktioner.⁹¹

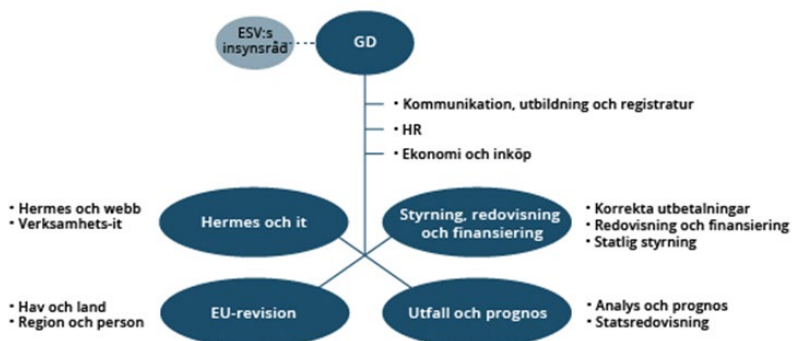
Myndigheten kan upprätta ytterligare råd på längre eller kortare tid. Ett sådant är Ekonomichefs- och kontrollerrådet som är ett råd med huvudsakligen ekonomichefer och controllers verksamma vid statliga myndigheter. Rådets syfte är att vara ett informellt forum för ömsesidigt erfarenhetsutbyte och information. Avdelningschefen för avdelningen Styrning, redovisning och finansiering är rådets ordförande. Ledamöterna utses av myndigheten.

Organisation

ESV består av fyra avdelningar samt olika gemensamma stödverksamheter organiserade direkt under generaldirektören. Alla avdelningar har en avdelningschef och enheterna har enhetschefer. Sedan 2024 har myndigheten också en överdirektör.

⁹¹ 3 § Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Figur B1. Organisationskarta ESV, avdelningar, enheter samt stödenheter under GD.



Indelningen i avdelningar och enheter följer i stort sett myndighetens uppgifter i instruktion och övriga förordningar och vilken enhet som gör vad framgår av enheternas namn. Men vissa uppgifter är delade mellan olika enheter. Det gäller framför allt uppgifterna inom Ekonomisk styrning, Rapportering samt Stöd till myndigheter, där arbetet huvudsakligen fördelats på enheterna Statsredovisning, Redovisning och finansiering samt Statlig styrning. Enheten Analys och prognos ansvarar för uppgifterna gällande lokalförsörjning och uppgifterna gällande konsekvensanalyser ligger under Statlig styrning. Avdelningen Hermes och it ansvarar utöver informationssystemet Hermes för leverans av it till Kammarkollegiet samt för ESV:s egna it-utveckling och interna it-stöd.

Finansiering

ESV finansieras i huvudsak med anslag, men har även intäkter från avgifter och bidrag.

ESV disponerar anslagsmedel på tre poster under anslag 1:8 Ekonomistyrningsverket och på en post under anslag 1:12 Riksgäldskontoret. Finansieringen ska framför allt täcka kostnader för personal.

Tabell B1. Verksamhetens intäkter (tkr).⁹²

	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter av anslag	163 833	172 243	178 368	201 124	207 312
1:8 ESV	-	-	-	-	-
<i>ap.1</i> ESV förvaltning	145 317	152 150	155 890	173 885	177 317
<i>ap.2</i> Statsbudgetstöd	18 508	20 104	19 965	20 522	21 636
<i>ap.3</i> Korrekta utbetalningar	-	-	2 377	6 499	8 083
1:12 Riksgäldskontoret	-	-	-	-	-
<i>ap. 3</i> Utvärdering av statens skuldförvaltning - del till ESV	502	299	155	254	286
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	19 397	13 578	17 086	18 605	13 289
Intäkter av bidrag	5 812	6 006	5 306	5 565	6 028
Finansiella intäkter	56	9	1	250	975
Summa	189 098	191 836	200 761	225 544	227 605

Källa: Intäkter 2019-2023 är hämtade från ESV:s årsredovisningar.

Intäkter av anslag håller en relativt jämn nivå över tid. En analys av de tre senaste åren visar att ESV inte behövde ta sin anslagskredit i anspråk och inte heller använde sitt anslagssparande. Under de åren förbrukas inte tilldelade medel för ESV:s anslag för förvaltning. Förklaringen är bland annat att samtliga medel för uppstartsarbeten, såsom arbetet med att

⁹² ESV har använt anslagsredovisningen som källa till intäkterna på respektive anslagspost men resultaträkningen som källa till de summerade intäkterna. Skillnaden mellan intäkter av anslag i resultaträkningen och utgifter i anslagsredovisningen avser semesterlöneskuld intjänad till och med 2008 som redovisats mot anslag enligt övergångsbestämmelsen till 12 § anslagsförordningen (2011:223).

säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, inte förbrukats eftersom verksamheterna inte hunnit komma i gång när medel erhöles.⁹³

ESV har en överenskommelse med Kammarkollegiet om att förvalta, utveckla och drifva avropa.se. ESV får intäkter som motsvarar kostnaderna utifrån den modell som finns i överenskommelsen.

ESV:s verksamhet finansieras dessutom med avgifter och bidrag. Avgiftsintäkterna har varit relativt stabila över tid och år 2023 utgjordes nästan 14 mkr av avgiftsintäkter. Försäljning av utbildningstjänster utgör den största posten men här ingår även exempelvis intäkter från tjänsteexport, avgiftssamråd och regeringsuppdrag.

Intäkter av bidrag utgör enbart en mindre del av ESV:s finansiering. Även ESV:s bidragssintäkter har de senaste två åren bestått delvis av intäkter för regeringsuppdrag. Bidragen består också till stor del av EU-finansiering för revisionsuppdrag av EU-medel gällande teknisk assistans (TA-medel).

Verksamhetslogik och arbetssätt

Gemensamt för alla avdelningar är att de samlar in, ordnar, förvaltar, analyserar och omvandlar data till beslutsunderlag för regeringen, myndigheter och EU-kommissionen.

Att vara datadriven är därför en central och gemensam del i ESV:s olika verksamhetslogiker (se nedan). Med det följer ett stort fokus på digitalisering och artificiell intelligens för att åstadkomma hög kvalitet och effektivitet i verksamheten. Sedan 2021 har ESV en digital policy som beskriver ESV:s förhållningssätt och generella principer för digitalisering samt uttrycker en viljeinriktning för myndighetens fortsatta utveckling av befintliga och nya processer och tjänster.⁹⁴

⁹³ Årsredovisning för ESV 2021 s.56.

⁹⁴ Dnr F-2021-11.

Med ESV:s mångfacetterade verksamhet följer flera olika verksamhetslogiker⁹⁵, vilka beskrivs nedan.

Policyutveckling

Genom sin nära koppling till regelverket för ekonomisk styrning och det faktum att myndigheten är en stabsmyndighet gör att ESV är involverat i att utveckla policys och strategier för ekonomisk styrning och redovisning inom staten.

Regelframtagning

ESV har föreskriftsrätt till ett antal förordningar. Föreskrifter och allmänna råd utarbetas i en särskild process som löper under året för att samla upp alla ändringar vid ett och samma tillfälle. Regelgivningsprocessen (drivs och) hålls samman av juristfunktionen i samarbete med berörda verksamhets- och sakansvariga, samt inkluderar ett omfattande remissförfarande för att ta del av synpunkter från myndigheterna.

Utredning

Regeringsuppdrag och egeninitierade utredningar följer myndighetens utredningsprocess, som bygger på tvärfunktionella team med stort eget ansvar. Uppdragen avslutas som regel med en rapport.

Löpande produktion

Avgiftssamråd, hantering av hyresavtal, prognoser och månadsutfall på statsbudgeten är exempel på verksamhet som är i ständig produktion och som därför kan kategoriseras som en egen form av verksamhetslogik (som även skiljer sig mellan de olika processerna).

⁹⁵ Verksamhetslogik är ett systematiskt sätt att beskriva verksamhetens förutsättningar, genomförande och förväntade resultat. Verksamhetslogik kan användas både på förhand för planering och i efterhand för uppföljning och utvärdering.

En annan del av verksamheten som innebär löpande produktion är hanteringen av remisser. ESV besvarade 90 remisser år 2023. Motsvarande siffra 2022 var 95.

ESV levererar dessutom it till både interna och externa kunder.

Serviceorienterad tjänstelogik

Stöd och rådgivning, utbildningar, seminarier och information till statliga myndigheter är en ganska omfattande del av ESV:s verksamhet och ställer särskilda krav på kunskap om och förståelse för myndigheternas behov liksom förändringar i omvärlden.

Utveckling och innovation

ESV har en uttalad strategisk inriktning mot att vara en myndighet i toppklass. Genom datalabbet har ESV utformat en innovationshubb som arbetar med flera olika projekt eller prototyper tillsammans med olika sakenheter och i vissa fall även med forskare eller andra myndigheter. Verksamhetslogiken ska främja nya idéer och lösningar som ligger utanför ordinarie verksamhetsutveckling.

ESV utvecklar tjänster till både interna och externa kunder med syfte att öka nyttorna.

Samordning

ESV har en roll att samordna ekonomisk styrning mellan olika statliga myndigheter exempelvis den statliga internrevisionen. ESV har också ett ansvar för att samordna arbetet med korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Intern styrning och ledning

ESV har genom främst arbetsordning, verksamhetsplan och interna styrdokument en strukturerad intern styrning och ledning som inbegriper ansvar och uppgifter på olika nivåer inom myndigheten, från enskilda medarbetare till generaldirektören.

ESV leds av generaldirektören. Vid myndigheten finns en överdirektör, som träder in som chef för myndigheten när generaldirektören inte är i

tjänst eller när generaldirektören på grund av semester, tjänsteresa eller av annat skäl är förhindrad att leda verksamheten. Till sitt stöd har generaldirektören en ledningsgrupp som, utöver generaldirektören, består av överdirektören och cheferna för avdelningarna inom myndigheten.

Stödets ledningsgrupp, bestående av stödets enhetschefer och chefsjurist, ingår i den utvidgade ledningsgruppen.

ESV:s ledningsgrupp har i uppdrag att utveckla ESV som myndighet, säkerställa god kvalitet och se till att ESV:s är en välskött myndighet. Ledningsgruppen fattar inte beslut, utan är rådgivande inför generaldirektörens beslut.

Det finns flera olika forum där ESV:s chefer träffas. Exempelvis finns förutom de olika ledningsgruppsmötena, chefsform där samtliga chefer på myndigheten deltar. ESV strävar efter att vara en myndighet i toppklass, vilket innebär att man eftersträvar hög kundnöjdhet, hög kvalitet i leverans, moderna och effektiva arbetsmetoder, fokus på utveckling och lärande, väl fungerande kompetensförsörjning, samt god ordning och reda. Dessa kriterier speglar myndighetens målbild och är en viktig del av ESV:s uppdrag. Visionen för ESV, att göra Sverige rikare genom kontroll på statens finanser, utveckling av ekonomistyrning och granskning av EU-medel, samt värdeorden öppna, professionella och utvecklingsinriktade, är riktlinjer som ska vägleda myndighetens dagliga arbete och utveckling.

I centrum för ESV:s interna styrning står medarbetarna och den verksamhet som bedrivs. Viktiga komponenter i denna styrning är den statliga värdegrunden, ESV:s egna värdeord och den rådande organisationskulturen. Medarbetarna, som bärare av dessa värderingar, spelar en avgörande roll i att forma ESV:s kultur genom aktiv kommunikation, samverkan och kompetensutveckling.

Medarbetarna bär ett personligt ansvar för att vara välinformerade om myndighetens mål, verksamhet, samt gällande lagar och regler. De förväntas även ha en god förståelse för interna policyer och riktlinjer. Aktivt arbete för att uppnå ledningens mål och bidra till verksamhetens utveckling är en central del av medarbetarnas ansvar. De ska utföra och följa upp sina arbetsuppgifter, delta i omvärldsbevakning inom sina ämnesområden, hålla sin kompetens aktuell och aktivt bidra till

utvecklingen av myndighetens verksamhet och arbetsprocesser. Rapportering av eventuella hinder i arbetet, bisysslor och redovisning av arbetstid är också viktiga delar av medarbetarnas ansvar.

Generaldirektören å sin sida har det övergripande ansvaret för ESV:s verksamhet och upprätthållandet av en effektiv intern styrning och kontroll. Denna roll innefattar personalansvar för avdelningscheferna och andra direkt underställda medarbetare. Generaldirektören har ett brett beslutsmandat som sträcker sig från viktiga verksamhetsbeslut till strategiska och myndighetsövergripande frågor. Rätten att delegera beslut till andra anställda är en viktig del av rollen, men kräver dokumentation i form av delegationsbeslut.

Avdelnings- och enhetscheferna spelar en nyckelroll i ESV:s interna styrning. De leder och utvecklar verksamheten i enlighet med myndighetens mål och riktlinjer. Deras ansvar inkluderar att säkerställa att externa och interna regler följs, att resurser används effektivt, och att överordnad chef hålls informerad om viktiga aspekter av verksamheten. De är ansvariga för att utveckla och säkerställa kompetensen hos sina medarbetare och för att kontinuerligt förbättra arbetsmiljön. Dessutom ansvarar avdelningscheferna för kvalitetssäkring av material som produceras inom deras avdelningar, medan enhetscheferna har liknande ansvar på enhetsnivå. Båda nivåer av chefer har befogenhet att fatta beslut inom ramen för sin verksamhet.

Verksamhetens årliga inriktning fastställs och följs upp genom en planerings- och uppföljningsprocess. Processen inleds med att ledningsgruppen och den utökade ledningsgrupp (där alla chefer som är organiserade direkt under GD ingår), diskuterar strategiska risker och ESV:s inriktning ekonomi och prioriteringar för kommande år. Detta skapar planeringsförutsättningar för myndigheten. Planeringsförutsättningarna blir sedan viktiga utgångspunkter för den fortsatta verksamhetsplaneringen. Fackliga organisationer involveras i planeringsprocessen och har möjlighet att lämna synpunkter.

Arbetet med den årliga verksamhetsplaneringen är en direkt fortsättning på den strategiska planeringen och sker huvudsakligen på hösten. Då sker även budgetarbetet inför kommande år. Verksamhetsplanen inkluderar ESV:s mål, vision, verksamhetsidé, förhållningssätt, målbild, budget och

riskbedömning. Dessutom innefattar den de nya uppdrag och uppgifter som tillkommer under kommande år samt en beskrivning av de mest prioriterade utvecklingsområdena för myndigheten under kommande år. Resultatkontrakten, som innehåller information om avdelningarnas budget och utvecklingsaktiviteter, tas fram utifrån dessa parametrar. Generaldirektören bestämmer preliminära budgetramar för avdelningarna och samverkar med avdelningscheferna om resultatkontrakt och budget.

Årsredovisningen och budgetunderlag för de kommande tre åren är också en viktig del av ESV:s interna styrning. Årsredovisningen, som samordnas av ekonomienheten och involverar alla avdelningar, baseras på de fördjupade uppföljningar som görs under året. Budgetunderlaget tar vidare hänsyn till den strategiska planeringen och det arbete som utförts under höstens verksamhetsplanering och budgetering.

För att säkerställa en kontinuerlig uppföljning av verksamheten, följer ekonomienheten upp budgeten varje månad. Avdelningarna ansvarar för att löpande följa upp sin planering både verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Detta sker utifrån verksamhetens specifika behov.

Även en fördjupad uppföljning genomförs, tre gånger per år, avdelningsvis och inkluderar skriftlig rapportering om utvecklingsaktiviteter och löpande verksamhet samt ekonomiska prognoser för helåret. Generaldirektören, avdelningscheferna och stödets enhetschefer deltar i resultatdialoger för att hantera frågor och problem som berör flera avdelningar och som kräver gemensamma lösningar.

Personal och kompetens

År 2023 var medelantal anställda hos ESV 159 stycken, motsvarande 149 årsarbetskrafter. Inom kärnverksamheten arbetar de flesta som utredare, revisorer eller systemutvecklare. De har huvudsakligen akademisk examen som redovisningsekonomer, nationalekonomier eller systemvetare. Utöver denna personal har ESV också 12 långtidskonsulter vid it.

Tabell B2. Personalen vid ESV.

1	2019	2020	2021	2022	2023
Årsarbets- krafter	128	132	140	146	149
Anställda (medeltal)	135	136	140	136	159

Överlag bedömer ESV att kompetensförsörjningsläget är gott. Men vi kan konstatera att det ibland kan ta tid att rekrytera personal till en expertmyndighet. Vad gäller den ökade personalomsättningen mellan åren 2021 och 2022 ser vi att den är kopplad till den generellt ökade rörligheten på arbetsmarknaden under våren 2022. År 2023 är personalomsättningen omsättningen återigen på normalnivå.

Tabell B3. Personalrörlighet vid ESV.⁹⁶

	2019	2020	2021	2022	2023
Personal- rörlighet	10 %	7 %	8 %	15 %	9 %

Stödverksamhet och lokaler

ESV:s stödverksamhet är organiserad vid tre enheter direkt under generaldirektören: Ekonomi och inköp, Kommunikation, utbildning och registratur samt HR. Under generaldirektören ligger också myndighetens juridiska stöd. Totalt uppgår stödet vid dessa enheter (inklusive GD) till 22 årsarbetskrafter.

Myndighetens interna it är organiserat under avdelningen som också hanterar Hermes. Vid denna avdelning bedrivs bland annat utveckling och förvaltning av myndighetens hemsida, ESV-forum och intranätet. Här är också myndighetens verksamhetsstöd organiserat. Säkerhet, inklusive informationssäkerhet och säkerhetsskyddsfrågor är organiserade på H-IT

⁹⁶ Personalrörlighet har beräknats som antalet som slutat under året dividerat med medeltalet anställda för året.

ESV är anslutna till Statens Servicecenter. ESV köper lönetjänster och ekonomitjänster avseende e-beställning och leverantörsanslutning från Statens Servicecenter.

ESV tecknade nytt hyresavtal i december 2023 och flyttar i början av 2025 till lokaler på Flemminggatan 20. Personalen sitter i aktivitetsbaserat kontorslandskap. Eftersom ESV tecknat ett kontrakt på kortare tid för att matcha tiden för Statskontorets kontrakt är hyreskostnaderna cirka 600 tkr högre per år än de hade varit annars.

Bilaga 6

Beskrivning av Statskontoret

Uppdrag

Uppdrag om att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar

Statskontoret har enligt sin instruktion i uppdrag att på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder, och ge underlag för omprövning och effektivisering. Statskontoret ska också redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.

Myndigheten ska även lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet.

Uppdrag av utvecklande eller främjande karaktär

Myndigheten ska bistå regeringen med vissa underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken och främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Bistå med metod- och utredningsstöd

Statskontoret ska också efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Ledningsform

Statskontoret är en enrådighetsmyndighet och ingår i Finansdepartementets ansvarsområde. Vid departementet sorterar Statskontoret under Enheten för statlig förvaltning.

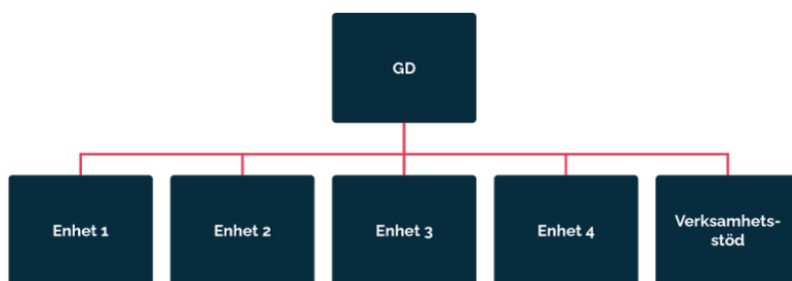
Särskilda organ

Statskontoret har två rådgivande råd som regleras i arbetsordningen. Statskontorets råd ska vara ett stöd för Statskontoret i den mer långsiktiga och strategiska utvecklingen av myndighetens verksamhet. Statskontorets vetenskapliga råd ska stärka samverkan mellan forskning och praktik.

Organisation

Myndigheten är organiserad i fyra utredningsenheter och en enhet som ansvarar för verksamhetsstöd (se figur B1). Utredningsenheterna ansvarar för mellan två och tre departement vardera. Enhet 1 ansvarar också för att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken, arbete med EUPAN och OECD medan enhet 4 även ansvarar för arbetet för en god förvaltningskultur i staten och arbetet med nätverket att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen.

Figur B1. Statskontorets organisation.



Finansiering

Statskontorets verksamhet finansieras i huvudsak av förvaltningsanslaget. Intäkter från förvaltningsanslaget uppgick till ca 96 500 tkr 2022 och till ca 98 700 tkr 2023. Statskontoret får ta ut avgifter för lokaler och offentlig inköps- och resurssamordning, för den utredningsverksamhet som bedrivs på regeringens uppdrag och för metod- och utredningsstöd när myndigheten efter överenskommelse bistår Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd. Under 2022 uppgick avgifterna för resurssamordning om lokaler och tjänster till ca 8 800 tkr och övriga avgifter till 158 tkr. (Se tabell B1)

Tabell B1. Verksamhetens intäkter (tkr).

	2019	2020	2021	2022	2023
Intäkter av anslag ¹	91 872	90 647	92 930	96 519	98 693
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	8 640	9 236	9 305	8 791	6 726
Intäkter av bidrag	328	864	248	81	856
Finansiella intäkter	4	0	0	77	415
Summa	100 844	100 747	102 483	105 467	106 690

¹ Intäkter är från anslag 1:1 Statskontoret ap. 3.

Källa: Statskontorets årsredovisningar 2019-2023.

Intern styrning och ledning

Statskontoret karakteriseras av korta beslutsvägar med ett chefsled under generaldirektören. Beslut med anledning av regeringsuppdragen tas på GD-nivå medan vissa remissvar kan delegeras till enhetschefen (se också följande avsnitt).

Den interna styrningen och ledningen sker på tre nivåer. På den *strategiska nivån* sker den genom budget och verksamhetsplanering medan uppföljningen sker genom tertialuppföljning och årsredovisning.

En viktig del av ledningen och styrningen av verksamheten är styrningen av projektverksamheten, dvs. de projekt som tillsätts när ett nytt regeringsuppdrag kommer in. På *operativ nivå* sker prognos och planering utifrån det löpande inflödet av uppdrag och dialoger med uppdragsgivaren. Utredningscheferna har veckovis bemanning och planering av inkommande/ pågående uppdrag och projekt. Uppföljningen sker löpande. På denna nivå utgör myndighetens projekthandbok och bemanningsverktyg viktiga verktyg liksom myndighetens kompetensförsörjningsstrategi.

På *verksamhetsnivå* är de arbetsplaner och projektplaner som tas fram inom respektive projekt viktiga. Uppföljning sker löpande. Här sker också löpande avstämningar mellan utredningschef och projektgruppen,

inklusive individuella avstämningar. Det grundläggande styrdokumentet är projekthandboken.

Arbetsätt och verksamhetslogik

Statskontorets verksamhet är långtgående renodlad när det gäller verksamhetslogiken. Den innebär att samma resurser används (utredare med samhällsvetenskaplig kompetens), samma aktiviteter utförs (att utreda), samma prestationer lämnas (utredningsrapporter) och samma syfte i huvudsak är det samma i verksamheten (att redovisa utredningar av hög kvalitet och som är användbara för regeringen). Myndighetens arbete med främjandeuppgiften god förvaltningskultur, har en något annan verksamhetslogik som handlar om att främja statliga myndigheters arbete med uppdraget, men den hanteras också i projektform.

Verksamheten hos Statskontoret utgår i huvudsak från de regeringsuppdrag som regeringen fattar beslut om löpande under året. Inför ett regeringsuppdrag för Statskontoret i regel för en dialog med det aktuella departementet. Syftet med uppdragsdialogen är att diskutera om uppdraget är möjligt att genomföra med hänsyn till kompetens och resurser, göra uppdragsgivarens behov tydliga, ge Statskontoret goda förutsättningar att genomföra uppdraget och skriva en rapport av hög kvalitet. Statskontoret initierar också uppdrag med grund i sin instruktion.

Utredningarna drivs i projektform. Projekten bemannas över enhetsgränser i syfte att dra nytta av kompetensen brett i utredningsverksamheten och att myndigheten ska kunna nå ett effektivt resursutnyttjande i förhållande till regeringsuppdragen som kommer löpande under året. Statskontoret har tagit fram underlag för styrning av och stöd till projektledare och projektmedarbetare. Myndigheten har bland annat en projekthandbok som bland annat beskriver de olika delarna av projektprocessen. Kvalitetssäkringen är en viktig del av denna process och omfattar bland annat att projektet ordnar uppstartsmöte och interna seminarium där referensgrupp och andra utredare deltar samt mittavstämning med ansvarig utredningschef. Projektgruppen har ett långtgående eget ansvar i utredningsarbetet. Vid avrapportering av uppdrag lämnar myndigheten en rapport, vilken också i regel åtföljs av extern kommunikation och ibland ordnas externa seminarier.

En annan del av verksamheten är remisshanteringen som hanteras av utredare vid myndigheten. Statskontoret besvarade 55 remisser år 2023 jämfört med 88 remisser 2022⁹⁷. Även för remisshanteringen har myndigheten tagit fram riktlinjer och annat stöd, bland annat hur remissprocessen ser ut och stöd för hur det är möjligt att lägga upp arbetet med remissvaret. Arbetet innebär bland annat olika avstämningar med enhetschef och att ta del av kompetens hos andra medarbetare vid myndigheten.

Inom ramen för uppdraget att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten stödjer Statskontoret myndigheter i deras arbete med att skapa och upprätthålla en god förvaltningskultur. Myndigheten har på regeringens uppdrag utvecklat den digitala utbildningen Din roll i staten. Statskontoret stödjer även myndigheterna med kunskap och information bland annat i form av skrifter, handböcker, dilemmaövningar, utbildningar och filmer. Detta stöd tillgängliggörs på webbplatsen www.forvaltningskultur.se. Statskontoret erbjuder också workshoppar och seminarier för myndigheter. Arbetet med god förvaltningskultur bedrivs av medarbetare i utredningsverksamheten och har också en grund i rapporter som tas fram. Det är möjligt för utredare att erbjuda intresse att arbeta med detta främjande uppdrag. Utredare bedriver detta arbete parallellt med och behåller därmed sina kopplingar till arbetet med att utreda konkreta frågor om den statliga förvaltningen.

Personal och kompetens

Under 2023 var medeltalet anställda på Statskontoret 73 och antalet årsarbetskrafter var 71. Statskontoret huvudsakliga profession är utredare. Samtliga utredare har akademisk examen, vanligtvis inom statsvetenskap eller nationalekonomi.

Tabell B2 visar nyckeltal för kompetensförsörjningen. Rörligheten bland Statskontorets medarbetare är större än vad som framgår av myndighetens nyckeltal. Det handlar framför allt om att personer är tjänstlediga eller

⁹⁷ Av årsredovisningen för Statskontoret 2023 framgår att den stora minskningen under 2023 beror på färre utskickade remisser än vanligt från Regeringskansliet efter regeringsskiftet 2022.

som lånas ut som stabsbiträden. Vid slutet av 2023 var elva utredare tjänstlediga på heltid.

Tabell B2. Nyckeltal – Kompetensförsörjning.

År	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Medeltal anställda (antal)	73	75	77	76	74***	73
Årsarbetskrafter (antal)	71	68	71	71	69	66
Personalomsättning (%)*	23	15	10	16	10***	19
Nyanställda under året (antal)	21	13	6	10	12	10
Slutat under året (antal)	13	10	10	14	3	18
Genomsnittlig anställningstid (år)**	8,0	7,3	7,2	6,0	6,3	5,9
Genomsnittlig anställningstid i kärnverksamheten (år)**	8,3	7,4	7,3	6,3	6,2	5,7
Andel Kvinnor/Män (%)	63/37	65/35	64/36	56/44	58/42	56/44
Medelålder (år)	46	45	44	43	43	45
Sjukfrånvaro (%)	4,6	2,4	1,8	2,5	2,8	1,7

* Personalomsättning definieras som: (Nyanställda under året + Slutat under året) / 2. Talet divideras sedan.

med Medeltal anställda och kvoten multipliceras med 100 samt avrundas till närmaste heltal.

** Gäller tillsvidareanställda.

*** Felaktig uträkning 2019. Justerat från 85 till 74. Följdjustering när det gäller personalomsättning, från 9 till 10 procent.

Förutsättningar för att upprätthålla effektivitet i verksamheterna

Viktiga utgångspunkter för Statskontorets verksamhet är att myndigheten snabbt och flexibelt kan ta sig an och utföra regeringsuppdrag med kvalitet och på den tid som regeringen önskar. Myndigheten är en resurs för regeringen och för Regeringskansliet generellt. Dialogen med fackdepartementen är viktig, men minst lika viktigt är att myndigheten

arbetar för regeringen som en helhet. En utgångspunkt i våra utredningar är att vi har en förståelse för regeringens helhetsperspektiv i våra analyser, det handlar bland annat om att ha ett effektivitetsperspektiv på regeringens samlade behov vilket också kan avse hela offentliga sektorns behov, bland annat i frågor om regeringens styrning av kommuner. Detta gör myndigheten med utgångspunkt från i arbetet med regeringsuppdragen men också när våra utredare arbetar i kommittéer och som stabsbiträden. Här finns också en vikt av att vi har en förståelse för politikens villkor.

Utgångspunkten för organisationsförändringen ska vara att de uppgifter Statskontoret har för närvarande ska vara oförändrade, och att genomförande ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen effektivitet och kvalitet. Vi behöver därför identifiera vilka förhållanden som behövs för att verksamheten ska hålla kvalitet och vara produktiv.

Utredningsverksamheten behöver bedrivas med processer som styr och stödjer ett decentraliserat arbetssätt

Statskontoret ska förse regeringen och departementen med relevanta, konkreta och användbara beslutsunderlag för omprövning och effektivisering. Det innebär att rapporterna ska hålla hög kvalitet och nå upp till de krav som uppdragsgivaren ställer. Statskontorets analyser och förslag ska vara väl underbyggda och de metoder som Statskontoret använder ska vara lämpliga och motiverade utifrån uppdragets karaktär.

Statskontoret levererar enligt uppdragsgivaren med mycket hög kvalitet när det gäller regeringsuppdrag. Vi bedömer att processer som styr och stödjer ett decentraliserat arbetssätt, goda kunskaper hos utredarna och en bra dialog med uppdragsgivaren är grunden för att kunna upprätthålla kvalitet och effektivitet. En utredningsprocess som är tydligt utformad och styrd men samtidigt decentraliserad och flexibel utifrån de skilda uppdragsfrågor som finns i regeringsuppdragen är nödvändig för att ta tillvara utredarkunskaperna och främja en konstruktiv dialog.

Statskontoret ska förse regeringen och departementen med relevanta, konkreta och användbara beslutsunderlag för omprövning och effektivisering. Det innebär att rapporterna ska hålla hög kvalitet och nå upp till de krav som uppdragsgivaren ställer. Statskontorets analyser och

förslag ska vara väl underbyggda och de metoder som Statskontoret använder ska vara lämpliga och motiverade utifrån uppdragets karaktär.

Statskontoret levererar i dag utredningar med hög kvalitet

Enligt enkäter med uppdragsgivaren levererar Statskontoret med mycket hög kvalitet när det gäller regeringsuppdrag. Både bedömningen av uppdragsdialog och kontakter under genomförandet och bedömning av förtroende får högsta betyg av uppdragsgivaren.⁹⁸ Även i de fördjupande framkommer att uppdragsgivaren är mycket nöjd med kontakterna med Statskontoret. Det gäller under hela utredningens gång, från inledande dialog till avslutande rapportering. Flera lyfter att Statskontoret är lyhörda och smidiga i kontakterna.

Generellt lyfter uppföljningarna i uppföljningarna att Statskontoret lämnar tydliga och konkreta förslag till hur olika problem kan lösas eller hur verksamheter kan förbättra. Vi tolkar att de konkreta förslagen är en viktig förklaring till att rapporterna på flera sätt är användbara för Regeringskansliet.

I några fall anser uppdragsgivaren att analyserna i rapporterna skulle kunna ha utvecklats ytterligare. Det handlar till exempel om att det i några delar av rapporten har varit svårt att följa hur Statskontoret landat i vissa konstateranden eller att uppdragsgivaren önskat en djupare analys i vissa delar.

Statskontoret har låtit göra externa utvärderingar av myndighetens rapporter, den senaste kom i slutet av 2017. Ett utvecklingsområde var enligt utvärderarna att Statskontoret borde öka sin kvantitativa analyskompetens. De såg ett behov om stärkt kompetens inom områden som statistik och kvalificerad (kvantitativ) utredningsmetodik.⁹⁹ Statskontoret arbetar med hur man tillvaratar och använder den kvantitativa analyskompetens som finns inom myndigheten.

⁹⁸ Årsredovisning för Statskontoret 2023.

⁹⁹ 2017-12-19 Per Molander, Susanne Ackum, Erik Amnå och Eva Mörk *Några synpunkter på Statskontorets rapporter med förslag till fortsatt utveckling*.

En bra dialog med departementen liksom goda utredarkunskaper och är grunden

Försättningarna för att kunna hålla hög kvalitet bygger i grunden på kompetenta utredare, att kunskap förs över mellan utredare och att utredarna löpande tar del av kompetensutveckling. En annan viktig förutsättning för kvalitet är en välfungerande uppdragsdialog mellan Statskontoret och departementen. Denna dialog syftar till att diskutera om uppdraget är genomförbart med hänsyn till kompetens och resurser, göra uppdragsgivarens behov tydliga och ge Statskontoret goda förutsättningar att genomföra uppdraget och skriva en rapport av hög kvalitet.

En process som säkerställer kvalitet och effektiva arbetssätt

Vi bedömer är en viktig förklaring till den höga kvaliteten ligger i att det finns en formaliserad process för utredningsverksamheten som säkerställer kvalitet och effektiva arbetssätt i arbetet med varje uppdrag genom att vi systematiskt arbetar enligt samma process, trots att uppdragen kan skilja sig mycket åt vad gäller verksamhetsområde, angreppssätt och de utredningsfrågor som regeringen vill ha belysta. Viktiga aspekter i vårt utredningsarbete som utredningsprocessen säkerställer är en röd tråd, konkretion, en rimlig kvalitet, relevans, rätt nivå på diskussion och genomförbara förslag för uppdragsgivaren. Processen möjliggör också för chefsnivån att styra och skapa förutsättningar för projekten och ta till vara de goda utredarkunskaperna.

Statskontoret har en projekthandbok som ska ge en förståelse för hela utredningsprocessen, vara ett stöd i arbetets olika moment samt definiera roller och ansvarsfördelning i projekt- och utredningsarbetet.¹⁰⁰

Handboken har processats i flera omgångar inom myndigheten för att få till effektivt utredningsarbete som håller hög kvalitet. Utmärkande drag för utredningsprocessen är att

- bemanningen är flexibel med lämplig kompetens från hela utredarkollektivet över enhetsgränser
- tydlig styrning och stöd av processer men att ett tydligt mandat också ges till utredarna i projekten

¹⁰⁰ Projekthandboken (senast uppdaterat 2023-09-01).

- kvalitetssäkringen sker utifrån tydliga avstämningpunkter, med chefer men också där kvalitetssäkringen även till stor del är kollegial
- Avstämningarna med utredningschef och generaldirektör är kvalitativa och tidseffektiva.

God förvaltningskultur bedrivs integrerat med utredningsverksamheten

Användarna är generellt nöjda med Statskontorets arbete med att främja en god förvaltningskultur. Vi bedömer att den samlade kunskapen från arbetet med utredningar är viktiga för att kunna upprätthålla kvaliteten i främjandearbetet.

Statskontoret ska främja och samordna en god förvaltningskultur i staten. Det gör Statskontoret genom egeninitierat arbete med grund i instruktionen och genom särskilda regeringsuppdrag. Statskontoret förvaltar bland annat en webbaserad introduktionsutbildning för nyanställda i staten som myndigheten tagit fram. Statskontoret har också sedan 2011 haft ett flertal uppdrag om att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen. Sedan 2017 samordnar Statskontoret Nätverket mot korruption och tillgängliggör på myndighetens hemsida forvaltningskultur.se stöd till myndigheter om hur man kan bedriva ett strukturerat arbete för att främja god förvaltningskultur och motverka korruption.

Statskontorets erfarenheter och samlade kunskaper från arbetet med utredningar är viktiga i främjandearbetet. Utbytet går även åt andra hållet, till exempel har en guide för att analysera god förvaltningskultur arbetats fram och fungerar som ett praktiskt stöd för utredare i regeringsuppdrag. Inom myndigheten sker därför arbetet med god förvaltningskultur integrerat med utredningsverksamheten. Flera inom personalen kombinerar utåtriktat arbete inom god förvaltningskultur med utredningsverksamhet.

För att kunna utveckla förvaltningspolitiken behövs breda underlag från analyser i utredningar

De analyser som utredarna gör i arbetet med regeringsuppdragen bidrar till få fram underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Om myndigheten

ska kunna fånga upp gemensamma trender för hela statsförvaltningen är det en fördel om det finns en bredd på de uppdrag som regeringen ger.

Statskontoret har i uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. I detta ingår bland annat att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. De tidigare nämnda utvärderarna konstaterade att Statskontoret har en bred samlad kompetens på förvaltningspolitikens område, som enligt dem är myndighetens styrka. Grunden i Statskontorets verksamhet är att stödja regeringen i styrningen av myndigheter och verksamheter. Statskontoret kan ta reda på hur en politisk ambition får bäst genomslag. Det gör vi genom att ha helhetsperspektiv i våra analyser. Därmed behöver vi också innefatta och använda oss av effektivitetsperspektivet i fler dimensioner än kostnadseffektivitet: det kan handla om effektiva roller, ansvar, resursfördelning, kultur, reglering, signalsystem, ledning, intern styrning och kontroll, medarbetarskap, finansiering och organisering.

Statskontoret lyfter fram förvaltningspolitiska frågor i alla regeringsuppdrag. Myndigheten sammanställer och sprider sedan detta i till exempel Statskontorets egen rapportserie Om offentlig sektor eller vid externa seminarier.

Det förvaltningspolitiska arbetet är en integrerad del i myndighetens alla viktiga interna processer.¹⁰¹ Utredningarna utgör ett viktigt underlag för det förvaltningspolitiska arbetet. Varje projektgrupp skriver till exempel samband med den interna uppföljningen av respektive regeringsuppdrag ett kort PM där projektgruppen uppmärksammar förvaltningspolitiskt intressanta erfarenheter och kunskap inom det område som projektgruppen har analyserat. Inom myndigheten finns en särskild förvaltningspolitisk projektgrupp som bland annat fångar upp övergripande trender.

Statskontoret får uppdrag från nästan alla/alla departement. Det är också olika typer av problem och utmaningar som Statskontoret får i uppdrag att utreda. Detta gör att Statskontoret kan få en bredd på sitt

¹⁰¹ Arbetsplan för det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet 2023 och Processkartläggning av processer och aktiviteter på Statskontoret som har förvaltningspolitisk koppling inklusive bilaga kartläggning processer (2021).

förvaltningspolitiska arbete och lättare än annars fånga upp gemensamma trender och utmaningar från olika politikområden.

Remissvarens kvalitet och relevans är beroende av utredningsverksamheten

Vi bedömer att en väl fungerande utredningsverksamhet är en förutsättning för att myndigheten ska kunna upprätthålla kvaliteten i remissvaren och att fortsätta kunna lämna relevanta synpunkter på en stor bredd av utredningar. Statskontoret utnyttjar i dag i hög grad den kunskap som man har fått inom ramen för utredningsverksamheten.

Statskontoret besvarar varje år ett större antal remisser. Myndigheten yttrar sig framför allt över hur förslag i betänkanden och andra utredningar påverkar effektiviteten i den offentliga sektorn.

Pekar på förvaltningsövergripande utmaningar

Statskontoret är en sektorsoberoende remissinstans. Det innebär att myndigheten kan fånga upp förvaltningspolitiska aspekter, dra paralleller till andra politikområden än det som förslagen rör och identifiera mer generella utmaningar för regeringen och myndigheter.

Statskontoret har nyligen närmare kartlagt vilka frågor som myndigheten ofta tar upp i sina remissvar.¹⁰² Kartläggningen visar att nästan alla remissvar berör statlig styrning, åtagande och mål. Statskontoret yttrar sig också ofta om statlig organisering och statens relation till kommuner och regioner. Myndigheten brukar där det är relevant påpeka att det är oklart hur förslagen ska finansieras eller att kostnaderna för förslagen är underskattade. Statskontoret uppmärksammar även när förslag riskerar att öka den administrativa bördan för olika aktörer. Myndigheten uppmärksammar vidare ofta att roller och ansvar måste fördelas tydligt mellan aktörer som föreslås samverka med varandra.

¹⁰² Remissvar från Statskontoret – form och innehåll.

Egna utredningar gör att myndigheten ofta kan ge relevanta svar
Statskontoret kan i remissvar utgå från egna utredningar inom de flesta departementsområden. Hälften av Statskontorets remissvar innehåller en eller flera referenser till Statskontorets egna utredningar.¹⁰³

Kompetensförsörjningen är avgörande för att bibehålla effektiviteten

Vi har sett att goda utredarkunskaper, kunskapsutbyte mellan utredare och en smidig utredningsprocess är grunden för att kunna upprätthålla effektivitet och kvalitet i Statskontorets verksamhet. Den kunskap som man får inom ramen för utredningsverksamheten utnyttjas i alla delar av verksamheten. En välfungerande kompetensförsörjning för att kunna behålla, rekrytera och kompetensutveckla utredare är viktig för att utredningsverksamheten ska fungera väl. Statskontoret har i normalfallet en välfungerande kompetensförsörjning.

¹⁰³ Remissvar från Statskontoret – form och innehåll.

Bilaga 7

Författningsförslag

Förordning med instruktion för den sammanslagna myndigheten

1 § MYNDIGHETEN...

Uppgifter

2 § Myndigheten ska

1. på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt,
2. bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken,
3. bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande,
4. utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,
5. ansvara för statsredovisningen,
6. göra prognoser för och analyser över statens budget och den offentliga sektorns finanser,
7. utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel,

8. ansvara för samordning av arbetet med att främja korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och övriga uppgifter som framgår av förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen,

9. bistå Regeringskansliet i utveckling och förvaltning av informationssystemet Hermes, och

10. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

Utredning, utvärdering och uppföljning

3 § Myndigheten ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att

1. analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv,
2. redovisa effekter av statliga åtgärder, och
3. ge underlag för omprövning och effektivisering.

4 § Myndigheten ska redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.

Utveckling av förvaltningspolitiken

5 § Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta ingår bland annat att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling.

6 § Myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Ekonomisk styrning

7 § Myndigheten ska

1. utveckla en god redovisningssed i staten
2. utveckla och förvalta statlig redovisning, finansiell styrning, intern styrning och kontroll samt resultatstyrning,
3. utveckla och förvalta samt samordna den statliga internrevisionen,
4. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna,
5. lämna yttrande om sådana hyres- och arrendeavtal som kräver regeringens medgivande, och
6. genomföra avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

Statsredovisning

8 § Myndigheten ska

1. månatligen följa, analysera och redovisa utfallet för statens budget och ålderspensionssystemet vid sidan av budgeten,
2. redovisa årsutfallet för statens utgifter, dels i enlighet med strukturen för statens budget, dels realekonomiskt fördelat,
3. redovisa årsutfallet för statens inkomster i enlighet med strukturen för statens budget,
4. efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) besluta om de inkomstitlar och undertitlar som behövs för myndigheternas rapportering av utfall på statens budget under inkomsttypen 9000 och meddela berörda myndigheter dessa,
5. underhålla strukturer och fördelningsnycklar mellan inkomsttyperna 9000 och 1000,
6. vid budgetårets utgång redovisa skatter under inkomsttyperna 1000, 7000 och 8000, i enlighet med den uppställning som godkänts av riksdagen,

7. fastställa det definitiva utfallet av skatteinkomsterna under det andra året efter budgetårets utgång, och

8. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen.

Prognoser

9 § Myndigheten ska göra analyser och prognoser över statens budget och den offentliga sektorns finanser. Prognoserna ska utgå från rådande makroekonomiska förutsättningar. Prognoser för utgifter i statens budget ska även redovisas realkonomiskt fördelade.

Prognoserna ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och beakta förslag och aviseringar i propositioner. Prognosavvikelser ska identifieras och rapporteras i ett tidigt skede.

EU-revision

10 § Myndigheten är revisionsmyndighet för program inom

- Europeiska regionala utvecklingsfonden,
- Europeiska socialfonden+,
- Europeiska fonden för en rättvis omställning,
- Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden,
- Asyl-, migrations- och integrationsfonden,
- Fonden för inre säkerhet, och
- instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Myndigheten ska i egenskap av revisionsmyndighet fullgöra uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för

Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

11 § Myndigheten är attesterande organ för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som regleras i artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013.

12 § Myndigheten är revisionsmyndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder, för Interregprogram som förvaltas av en myndighet som är placerad i Sverige.

Myndigheten ska även företräda Sverige i de grupper av revisorer som inrättas för Interregprogram vars förvaltande myndigheter inte är placerade i Sverige.

13 § Myndigheten ska lämna sådana upplysningar som avses i artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, i den ursprungliga lydelsen.

Informationssystemet Hermes

14 § Myndigheten ska utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes), utom när det gäller verksamhetsstöd i 26 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK Statsbudgetstöd). Myndigheten ska tillhandahålla en teknisk plattform, drift och användarstöd för RK

Statsbudgetstöd efter samråd med Regeringskansliet och i enlighet med dess behov.

Myndigheten ska senast den 31 januari varje år redovisa en arbetsplan över myndighetens planerade verksamhet under de närmaste två åren när det gäller verksamhetsstödet för den statliga budgetprocessen till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Det som anges i första och andra styckena gäller inte om annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

Stöd till regeringen

15 § Myndigheten ska

1. lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet som avses i 3 §, och

2. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Stöd till myndigheter

16 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter i enlighet med 2 § 10, genom till exempel metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning.

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter.

Rapportering

17 § Myndigheten ska varje år till regeringen lämna

1. prognoser över statens budget och de offentliga finanserna,

2. underlag till årsredovisning för staten inklusive utfallet av ålderspensionssystemet,

3. underlag inför den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen avseende föregående, innevarande och de tre nästkommande åren för sådana inkomstberäkningar som Regeringskansliet (Finansdepartementet) inte gör,

4. underlag till pris- och löneomräkning,

5. en inkomstliggare med information om de bestämmelser som gäller för varje inkomstittel,

6. en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten,

7. yttranden om de årliga räkenskaper som ansvariga organ ska upprätta enligt artikel 63.5 a och 63.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012,

8. en redovisning och analys av myndigheternas efterlevnad av ekonomiadministrativa regelverk senast den 23 april, och

9. en redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll senast den 31 mars.

Myndigheten ska varje månad till Regeringskansliet (Finansdepartementet) redovisa utfall på statens budget och för ålderspensionssystemet vid sidan av budgeten.

18 § Myndigheten ska vidare lämna

1. information om statens finanser till internationella organisationer,

2. utfall för statens budget enligt rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk till Statistiska centralbyrån,

3. underlag som avser statens finansiella sparande, både reala och finansiella räkenskaper, till Statistiska centralbyrån,

4. underlag som avser den statliga sektorn vid beräkning av den offentliga förvaltningens sparande och bruttoskuld enligt Europeiska unionens konvergenzkriterier till Statistiska centralbyrån, och

5. en redovisning av, i förekommande fall, skillnaden mellan det finansiella sparandet och saldot i statens budget till Statistiska centralbyrån och regeringen.

Tjänsteexport

19 § Myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är direkt hänförlig till myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Ledning

20 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

21 § Vid myndigheten finns en överdirektör.

Särskilda organ

22 § Vid myndigheten finns ett redovisningsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Redovisningsrådet består av högst sju ledamöter.

23 § Vid myndigheten finns ett internrevisionsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av den statliga internrevisionen. Internrevisionsrådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter.

24 § Vid myndigheten finns ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen enligt 3 § förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Anställningar och uppdrag

25 § Generaldirektören är myndighetschef.

26 § Ledamöterna i redovisningsrådet och internrevisionsrådet samt ordföranden i redovisningsrådet utses av myndigheten.

Personalansvarsnämnd

27 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

28 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

29 § Myndigheten ska ta ut avgifter för samråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) och enligt 5 § förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem.

Avgift för samråd enligt 7 § avgiftsförordningen ska tas ut med följande belopp.

Avgiftsintäkter per år (kronor)	Årlig avgift (kronor)
högst 999 999	0
1 000 000–24 999 999	5 900
25 000 000–99 999 999	8 900
100 000 000–149 999 999	11 800
150 000 000–299 999 999	14 800
300 000 000 eller mer	17 700

30 § Myndigheten ska ta ut avgifter för tjänsteexport.

31 § Myndigheten får ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning för den verksamhet som avses i 3 § i enlighet med vad som anges i uppdrag till myndigheten. Myndigheten får disponera avgiftsinkomsterna.

32 § Myndigheten får ta ut avgifter för metod- och utredningsstöd enligt 15 § 2, besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och disponera avgiftsinkomsterna.

33 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådan verksamhet som avses i 16 §, besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och disponera avgiftsinkomsterna.

34 § Myndigheten får ta ut avgifter för lokaler och offentlig inköps- och resurssamordning enligt 4 § första stycket 5 och 7 avgiftsförordningen (1992:191) trots de begränsningar som anges i 4 § andra stycket samma förordning.

Rätt att meddela föreskrifter

35 § Myndigheten får meddela föreskrifter i fråga om verkställigheten av författningar om den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen.

Jämställdhetsperspektiv

36 § Myndigheten ska, där så är relevant, tillämpa ett jämställdhetsperspektiv när den utför sina uppgifter.

Rätt att få upplysningar

37 § Myndigheten har rätt att från andra myndigheter få den information som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Bilaga 8

Kommentarer till författningsförslag

1 § MYNDIGHETEN...

Av paragrafen ska myndighetens övergripande uppgift framgå.

Uppgifter

2 § Myndigheten ska

1. på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt,

2. bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken,

3. bistå regeringen med det underlag som behövs för att bedöma om statsförvaltningen är effektiv och om den interna styrningen och kontrollen är betryggande,

4. utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,

5. ansvara för statsredovisningen,

6. göra prognoser för och analyser över statens budget och den offentliga sektorns finanser,

7. utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel,

8. ansvara för samordning av arbetet med att främja korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och övriga uppgifter som framgår av förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen,

9. bistå Regeringskansliet i utveckling och förvaltning av informationssystemet Hermes, och

10. inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter.

Motsvarar delar av 1 och 2 §§ Statskontorets instruktion och 1, 2 och 2 a §§ Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Paragrafen anger myndighetens uppgifter. Punkterna 1-2 avser det som i dag är Statskontorets uppgifter och punkterna 3-10 Ekonomistyrningsverkets uppgifter. Vi förslår en revidering av punkterna 3-10 jämfört med skrivningen i dagens instruktion. Punkterna utvecklas och förtydligas i de efterföljande paragraferna.

Utredning, utvärdering och uppföljning

3 § Myndigheten ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att

- 1. analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv,*
- 2. redovisa effekter av statliga åtgärder, och*
- 3. ge underlag för omprövning och effektivisering.*

Motsvarar 1 § Statskontorets instruktion.

4 § Myndigheten ska redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och regioner.

Motsvarar 1 b § Statskontorets instruktion.

Utveckling av förvaltningspolitiken

5 § Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta ingår bland annat att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling.

Motsvarar 1 a § Statskontorets instruktion. Vi föreslår att punkterna 2 följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser för att främja kompetensförsörjningen och 3 bevaka vissa frågor om kvalitets-

och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen i dagens instruktion tas bort. Anledningen är i punkt 2 att kompetensförsörjningen i dag i första hand är ett ansvar för myndighetsledningarna i enlighet med den arbetsgivarpolitiska delegeringen och att uppgiften överlappar sådant arbete som Arbetsgivarverket bedriver i dag. Statskontoret bedömer vidare att punkt 3 behöver preciseras så att den blir tydligare till sin innebörd. Inom ramen för punkt 3 samordnar Statskontoret sedan 2009 det svenska deltagandet i det internationella förvaltningspolitiska samarbetet European Public Administration Network (EUPAN) tillsammans med Arbetsgivarverket.

6 § Myndigheten ska främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.

Motsvarar 1 c § Statskontorets instruktion.

Ekonomisk styrning

7 § Myndigheten ska

- 1. utveckla en god redovisningssed i staten*
- 2. utveckla och förvalta statlig redovisning, finansiell styrning, intern styrning och kontroll samt resultatstyrning,*
- 3. utveckla och förvalta samt samordna den statliga internrevisionen,*
- 4. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna,*
- 5. lämna yttrande om sådana hyres- och arrendeavtal som kräver regeringens medgivande, och*
- 6. genomföra avgiftssamråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191).*

Paragrafen motsvarar 3 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. I denna paragraf samlar vi allt som i årsredovisningen redovisas som ekonomisk styrning, utom statsredovisning som vi vill se som ett separat område.

Punkt 2, vi tycker inte det behövs en särskild skrivning om att *utveckla formerna för den ekonomiska rapporteringen ...* Det räcker att vi enligt

denna paragraf ska *utveckla och förvalta statlig redovisning*. Vi tycker att *intern styrning och kontroll* inte behöver vara en egen punkt utan är lämpligt att ta upp samtidigt med andra uppgifter som redovisning, resultatstyrning och finansiell styrning.

Punkt 5, lokalförsörjning flyttas hit från nuvarande 6 §. Med detta får vi en mer logisk struktur som kopplar till föreslagen 2 §. Det bör noteras att även i Ekonomistyrningsverkets årsredovisning ingår lokalförsörjning i ekonomisk styrning.

Vi vill även påminna om Ekonomistyrningsverkets framställan om ändringar i förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, dnr 2023-05740, där Ekonomistyrningsverket föreslår en ändring av 9 §. Ekonomistyrningsverket föreslår i framställan att myndigheten ska inhämta yttrande från Ekonomistyrningsverket om sådana *hyres- och arrendeavtal* som kräver regeringens medgivande och föreslår samma ändring i punkten 5.

Punkt 6 *redovisa och analysera hur de statliga myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket* i nuvarande lydelse kan utgå. Vi föreslår att uppföljning av det ekonomiadministrativa regelverket endast regleras i senare paragraf om återrapporteringskrav.

Dagens punkt 7 *stöd till Kammarkollegiet* i nuvarande lydelse är inte längre aktuellt för Ekonomistyrningsverket. Ekonomistyrningsverket har inte längre kompetensen. Vi föreslår att punkten tas bort.

Statsredovisning

8 § Myndigheten ska

1. *månatligen följa, analysera och redovisa utfallet för statens budget och ålderspensionssystemet vid sidan av budgeten,*
2. *redovisa årsutfallet för statens utgifter, dels i enlighet med strukturen för statens budget, dels realekonomiskt fördelat,*
3. *redovisa årsutfallet för statens inkomster i enlighet med strukturen för statens budget,*

4. efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) besluta om de inkomstitlar och undertitlar som behövs för myndigheternas rapportering av utfall på statens budget under inkomsttypen 9000 och meddela berörda myndigheter dessa,

5. underhålla strukturer och fördelningsnycklar mellan inkomsttyperna 9000 och 1000,

6. vid budgetårets utgång redovisa skatter under inkomsttyperna 1000, 7000 och 8000, i enlighet med den uppställning som godkänts av riksdagen,

7. fastställa det definitiva utfallet av skatteinkomsterna under det andra året efter budgetårets utgång, och

8. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen.

Motsvarar 4 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Att myndigheten ska ansvara för statsredovisningen framgår av förslag till 2 §.

Prognoser

9 § *Myndigheten ska göra analyser och prognoser över statens budget och den offentliga sektorns finanser. Prognoserna ska utgå från rådande makroekonomiska förutsättningar. Prognoser för utgifter i statens budget ska även redovisas realekonomiskt fördelade.*

Prognoserna ska vara tillförlitliga som beslutsunderlag och beakta förslag och aviseringar i propositioner. Prognosavvikelser ska identifieras och rapporteras i ett tidigt skede.

Motsvarar 5 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Vi vill förtydliga skrivningarna om prognoser. Med tillförlitliga avses dels att prognoserna har hög precision givet de metoder som finns tillgängliga och saknar omotiverade systematiska fel, dels att analysen är förankrad i nationalekonomisk teori och empiri när så är möjligt. Vi föreslår en skrivning om att prognoserna ska beakta förslag och aviseringar i propositioner. Det bör dock påpekas att Ekonomistyrningsverket inte

beaktar budgeterade försäljningar innan beslut fattas, inte heller ”förslag” om beräkningstekniska överföringar.

EU-revision

10 § Myndigheten är revisionsmyndighet för program inom

- *Europeiska regionala utvecklingsfonden,*
- *Europeiska socialfonden+,*
- *Europeiska fonden för en rättvis omställning,*
- *Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden,*
- *Asyl-, migrations- och integrationsfonden,*
- *Fonden för inre säkerhet, och*
- *instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.*

Myndigheten ska i egenskap av revisionsmyndighet fullgöra uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik.

Motsvarar 9 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Ekonomistyrningsverket har revisionsuppdrag som inte ligger i instruktionen utan som separata regeringsbeslut – RRF och BAR. BAR ska rapporteras hösten 2024, RRF är också tidsbegränsad. Vi tycker därför inte att de ska ingå i instruktionen.

11 § Myndigheten är attesterande organ för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som regleras i artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning

(EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013.

Motsvarar 10 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

12 § Myndigheten är revisionsmyndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 av den 24 juni 2021 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för yttre åtgärder, för Interregprogram som förvaltas av en myndighet som är placerad i Sverige.

Myndigheten ska även företräda Sverige i de grupper av revisorer som inrättas för Interregprogram vars förvaltande myndigheter inte är placerade i Sverige.

Motsvarar 11 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

13 § Myndigheten ska lämna sådana upplysningar som avses i artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, i den ursprungliga lydelsen.

Motsvarar 13 a § Ekonomistyrningsverkets instruktion. 12 § är redan upphävd. Vi föreslår därtill att även 13 och 14 §§ tas bort.

Uppgiften enligt 13 § Ekonomistyrningsverkets instruktion är en uppgift som ligger vid sidan om uppgiften att vara revisionsmyndighet. Dessa instrument har hittills inte varit aktuella i Sverige och vi har ingen information om att de kommer användas. Vi ifrågasätter om denna reglering behövs.

Avseende 14 § lämnas den begärda redovisningen i årsredovisningen och det kan vi fortsätta göra. Vi strävar efter att utföra alla våra uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Informationssystemet Hermes

14 § Myndigheten ska utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes), utom när det gäller verksamhetsstöd i 26 a § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RK Statsbudgetstöd). Myndigheten ska tillhandahålla en teknisk plattform, drift och användarstöd för RK Statsbudgetstöd efter samråd med Regeringskansliet och i enlighet med dess behov.

Myndigheten ska senast den 31 januari varje år redovisa en arbetsplan över myndighetens planerade verksamhet under de närmaste två åren när det gäller verksamhetsstödet för den statliga budgetprocessen till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Det som anges i första och andra styckena gäller inte om annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

Motsvarar 15 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Vi föreslår vissa språkliga uppdateringar av texten.

Stöd till regeringen

15 § Myndigheten ska

1. lämna förslag till regeringen på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet som avses i 3 §, och

2. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Motsvarar 2 § Statskontorets instruktion.

Stöd till myndigheter

16 § Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra statliga myndigheter i enlighet med 2 § 10, genom till exempel metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning.

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag åt andra statliga myndigheter.

Motsvarar 16 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Rapportering

17 § Myndigheten ska varje år till regeringen lämna

- 1. prognoser över statens budget och de offentliga finanserna,*
- 2. underlag till årsredovisning för staten inklusive utfallet av ålderspensionssystemet,*
- 3. underlag inför den ekonomiska vårpropositionen och budgetpropositionen avseende föregående, innevarande och de tre nästkommande åren för sådana inkomstberäkningar som Regeringskansliet (Finansdepartementet) inte gör,*
- 4. underlag till pris- och löneomräkning,*
- 5. en inkomstliggare med information om de bestämmelser som gäller för varje inkomsttitel,*
- 6. en redovisning av den statliga avgiftsbelagda verksamheten,*
- 7. yttranden om de årliga räkenskaper som ansvariga organ ska upprätta enligt artikel 63.5 a och 63.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012,*
- 8. en redovisning och analys av myndigheternas efterlevnad av ekonomiadministrativa regelverk senast den 23 april, och*
- 9. en redovisning över den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll senast den 31 mars.*

Myndigheten ska varje månad till Regeringskansliet (Finansdepartementet) redovisa utfall på statens budget och för ålderspensionssystemet vid sidan av budgeten.

Motsvarar 7 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Vi föreslår en revidering av rapporteringskraven enligt ovan. I första stycket beskrivs årlig rapportering och i andra stycket den månatliga.

18 § Myndigheten ska vidare lämna

- 1. information om statens finanser till internationella organisationer,*
- 2. utfall för statens budget enligt rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk till Statistiska centralbyrån,*
- 3. underlag som avser statens finansiella sparande, både reala och finansiella räkenskaper, till Statistiska centralbyrån,*
- 4. underlag som avser den statliga sektorn vid beräkning av den offentliga förvaltningens sparande och bruttoskuld enligt Europeiska unionens konvergenskriterier till Statistiska centralbyrån, och*
- 5. en redovisning av, i förekommande fall, skillnaden mellan det finansiella sparandet och saldot i statens budget till Statistiska centralbyrån och regeringen.*

Motsvarar 8 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Tjänsteexport

19 § Myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är direkt hänförlig till myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Motsvarar 11 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Ledning

20 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

Motsvarar 20 § Ekonomistyrningsverkets instruktion och 5 § Statskontorets instruktion.

21 § Vid myndigheten finns en överdirektör.

Motsvarar 21 § Ekonomistyrningsverkets instruktion

Särskilda organ

22 § Vid myndigheten finns ett redovisningsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Redovisningsrådet består av högst sju ledamöter.

Motsvarar 22 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

23 § Vid myndigheten finns ett internrevisionsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av den statliga internrevisionen. Internrevisionsrådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter.

Motsvarar 23 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

24 § Vid myndigheten finns ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen enligt 3 § förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Vi förslår att rådet läggs till i instruktionen.

Anställningar och uppdrag

25 § Generaldirektören är myndighetschef.

Motsvarar 24 § Ekonomistyrningsverkets instruktion och 6 § Statskontorets instruktion.

26 § Ledamöterna i redovisningsrådet och internrevisionsrådet samt ordföranden i redovisningsrådet utses av myndigheten.

Motsvarar 25 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Personalansvarsnämnd

27 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Motsvarar 26 § Ekonomistyrningsverkets instruktion och 7 § Statskontorets instruktion.

Tillämpligheten av vissa förordningar

28 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Motsvarar 27 § Ekonomistyrningsverkets instruktion och 8 § Statskontorets instruktion.

Avgifter

29 § Myndigheten ska ta ut avgifter för samråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) och enligt 5 § förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem.

Avgift för samråd enligt 7 § avgiftsförordningen ska tas ut med följande belopp.

Avgiftsintäkter per år (kronor) Årlig avgift (kronor)

<i>högst 999 999</i>	<i>0</i>
<i>1 000 000–24 999 999</i>	<i>5 900</i>
<i>25 000 000–99 999 999</i>	<i>8 900</i>
<i>100 000 000–149 999 999</i>	<i>11 800</i>
<i>150 000 000–299 999 999</i>	<i>14 800</i>
<i>300 000 000 eller mer</i>	<i>17 700</i>

Motsvarar 28 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Vi har lagt avgiftsbemyndigandet för avgiftssamråden först eftersom det är detta som Ekonomistyrningsverket huvudsakligen hanterar.

Ekonomistyrningsverket har till RK framfört ett behov av att se över eller upphäva förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem och Ekonomistyrningsverkets uppdrag enligt förordningen. Om förordningen upphävs ska inte någon avgift tas ut, vilket kommer att innebära att paragrafen behöver ses över.

30 § Myndigheten ska ta ut avgifter för tjänsteexport.

Motsvarar 29 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Enligt instruktionen ska även avgift för *verksamhet hänförlig till de administrativa system som avses i 3 § 7* tas ut, men eftersom vi anser att 3 § 7 ska tas bort ska inte heller någon avgift tas ut.

Andra meningen i instruktionen *Avgifter får dock inte tas ut för verksamhet som avser informationssystemet Hermes* anser vi svårbegriplig. Normalt bemyndigas myndigheten att ta ut en avgift. Saknas bemyndigande saknas rätt att ut en avgift. Det finns ingen anledning att därför särskilt reglera att avgift inte får tas ut. Därtill är syftet med texten oklart. Vi föreslår att den tas bort.

31 § Myndigheten får ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning för den verksamhet som avses i 3 § i enlighet med vad som anges i uppdrag till myndigheten. Myndigheten får disponera avgiftsinkomsterna.

Motsvarar 8 a § Statskontorets instruktion.

32 § Myndigheten får ta ut avgifter för metod- och utredningsstöd enligt 15 § 2, besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och disponera avgiftsinkomsterna.

Motsvarar 9 § Statskontorets instruktion. Vi föreslår att det förtydligas att avgift får tas ut upp till full kostnadstäckning för att tydliggöra att det ekonomiska målet inte är full kostnadstäckning.

33 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådan verksamhet som avses i 16 §, besluta om avgifternas storlek upp till full kostnadstäckning och disponera avgiftsinkomsterna.

Motsvarar 30 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Enligt regleringsbrevet får Ekonomistyrningsverket i dag besluta om storleken på

avgifterna. Avgifterna får bestämmas upp till full kostnadstäckning. Det bör flyttas över till instruktionen.

34 § Myndigheten får ta ut avgifter för lokaler och offentlig inköps- och resurssamordning enligt 4 § första stycket 5 och 7 avgiftsförordningen (1992:191) trots de begränsningar som anges i 4 § andra stycket samma förordning.

Motsvarar 10 § Statskontorets instruktion. Statskontoret hyr i dag ut delar av sina lokaler. Enligt 9 § lokalförsörjningsförordningen får myndigheter enbart ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet, alltså behövs ett särskilt undantag skrivas in. Undantaget behövs så länge Statskontoret fortsätter att hyra ut delar av sina lokaler. Utifrån förslag om sammanslagning och gällande hyreskontrakt behövs undantaget fram till 2028.

Rätt att meddela föreskrifter

35 § Myndigheten får meddela föreskrifter i fråga om verkställigheten av författningar om den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen.

Motsvarar 31 § Ekonomistyrningsverkets instruktion.

Jämställdhetsperspektiv

36 § Myndigheten ska, där så är relevant, tillämpa ett jämställdhetsperspektiv när den utför sina uppgifter.

Motsvarar 3 § Statskontorets instruktion. Vi förslår en moderniserad skrivning och att det ska gälla för myndighetens hela verksamhet, där så är relevant.

Rätt att få upplysningar

37 § Myndigheten har rätt att från andra myndigheter få den information som myndigheten behöver för sin verksamhet.

Motsvarar 32 § Ekonomistyrningsverkets instruktion. Vi föreslår dock att rätten inte begränsas till information från andra statliga myndigheter för att bättre motsvara myndighetens behov.

Utöver ovan föreslår vi även att paragrafen om samverkan tas bort. Vi anser att det räcker med myndighetsförordningens generella skrivning om samverkan. Både Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har nära kontakter med flera olika myndigheter redan i dag utöver de som anges i respektive instruktion. Utöver att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret enligt sina instruktioner ska samverka med varandra, ska dessutom Ekonomistyrningsverket samverka med Konjunkturinstitutet vid framtagandet av prognoser över statens inkomster och utgifter samarbeta med och bistå institutet med att förklara större skillnader mellan myndigheternas prognoser.