



Finansdepartementet

Fi2024/00603

## Redovisning av uppdrag att lämna förslag om organisationsförändring

(Ekonomistyrningsverket 2024:23; Statskontoret 2024:4)

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har av regeringen fått i uppdrag att lämna förslag på hur Statskontorets uppgifter kan överföras till och inordnas i Ekonomistyrningsverket (Fi2023/02892). De båda myndigheterna redovisade uppdraget till Regeringskansliet den 1 mars 2024 (Fi2024/00603). Bakgrunden till uppdraget är att Regeringen i budgetpropositionen för 2024 gjorde bedömningen att antalet myndigheter bör minska för att effektiviteten i statsförvaltningen ska kunna öka. Inordnandet av Statskontoret i Ekonomistyrningsverket är uttryck för en generell förvaltningspolitisk ambition att reducera antalet myndigheter. Nedanstående remissvar har tagits fram av en expertgrupp knuten till Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola. Gruppen, som har bred erfarenhet och kompetens i förvaltningspolitiska frågor, har bestått av professorerna Bengt Jacobsson, Anders Ivarsson Westerberg och Therese Reitan samt docent Jenny Madestam. Expertgruppen avstyrker den föreslagna organisationsförändringen.

Först kan konstateras att antalet myndigheter i staten har sjunkit kraftigt sedan början av 1990-talet. Under de första åren på 1990-talet fanns drygt 1300 myndigheter under regeringen. År 2005 var antalet nere i 550 och nedgången i antal har fortsatt. Idag finns knappt 350 myndigheter och antalet har varit relativt konstant under det senaste decenniet. Detsamma gäller antalet anställda i staten. Anledningen till att antalet myndigheter långsiktigt har minskat är flera. I hög grad handlar det om omorganisering (centralisering) i ett antal stora statliga myndigheter, till exempel Försvarmakten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Tullverket och Försäkringskassan. I ett lite längre perspektiv har antalet myndigheter således sjunkit kraftigt, så regeringens ambition är inte att bryta någon trend utan att förstärka en redan pågående.

Det är heller inte uppenbart vad mängden myndigheter skulle vara en bra indikator på. Det väsentliga är vilka åtaganden staten tar på sig och hur man på ett ändamålsenligt sätt arbetar för att leva upp till dessa, inte om det sker genom 300, 350 eller 400 myndigheter. Bland forskare och utredare finns sedan lång tid en samsyn när det gäller betydelsen att tänka brett och varierat om styr- och organisationsfrågor. Ledordet bör vara verksamhetsanpassning. Det finns inga entydiga svar på frågan om vad som är en

ändamålsenlig organisering eller vilket som är det optimala antalet statliga myndigheter. Självklart kan det vara motiverat att slå samman myndigheter, men det bör ske utifrån en analys av vad som är klokt inom ett visst politikområde, dvs. utifrån en verksamhetslogik.

Myndigheter bör utformas så att de på ett så bra sätt som möjligt kan förverkliga den politik som de folkvalda vill ha genomförd. Ibland kan det vara bra att kunna samordna olika verksamheter inom en organisation, ibland är det bra att särskilja verksamheterna på olika sätt. Det finns inget som självklart är rätt, utan sådant kan bero på många olika faktorer. I strävan efter en effektiv förvaltning bör organiseringen av myndigheter (liksom hur dessa regleras, leds och resurssätts) vara ett resultat av en analys av vad som är ändamålsenligt, inte ett föreskrivet ingångsvärde. För att värdera förslaget om att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket, bör man utgå ifrån vad som kännetecknar det politikområde där dessa båda myndigheter verkar.

Den viktigaste invändningen mot det liggande förslaget är att mångfalden minskar och att vi får en mer ensidig förvaltningspolitik. Redan i den förvaltningspolitiska kommissionens betänkande i mitten av 1990-talet betonas betydelsen av att det inom förvaltningspolitiken, liksom inom alla politikområden, finns behov av en bredd och ett djup i kunskapsunderlaget (SOU 1997:57). Ett motiv för det är att förvaltningen har att svara mot en bred kravbild. Rättssäkerhet, demokrati och professionalitet är viktiga värden, liksom det önskvärda i att verksamheter bedrivs på ett effektivt sätt.

Sedan dess kan konstateras att ekonomivärdena, dvs. sådant som faller inom Ekonomistyrningsverkets domän, i allt högre grad har kommit att prägla statsförvaltningen. Att ekonomivärden stärks betyder inte nödvändigtvis att effektiviteten har ökat. Utvecklingen har snarare gått mot mer regelstyrning. Mycket talar för att vi med de stärkta ekonomivärdena har fått en förvaltning som i många fall är alltför snävt och kameralt inriktad, och som inte beaktar bredare värden (inklusive sådana värden som har med effektivitet att göra).

Den myndighet som har ett bredare utvecklingsuppdrag inom förvaltningspolitiken är Statskontoret. För att få ett bättre kunskapsunderlag inom förvaltningspolitiken, bland annat för att kunna bistå i styrningen när det gäller dagens stora utmaningar inom miljö, klimat, migration, brott och andra politikområden, skulle detta utvecklingsuppdrag behöva stärkas och vidgas jämfört med hur det ser ut idag. Förslaget att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket kommer dock att leda till det motsatta. Det finns en stor risk att ekonomistyrning och redovisning, verksamheter med författningsstöd, kommer att prioriteras och dominera verksamheten i ett nytt Ekonomistyrningsverk och att andra och bredare perspektiv på styrning och verksamhetsutveckling inom staten hamnar i underläge.

Ett starkt skäl att inte inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket handlar således om nödvändigheten av pluralism, och behovet av ett brett kunskapsunderlag. För den som inte tror att de här båda myndigheterna ser saker på olika sätt, rekommenderas en studie av myndigheternas remissvar på olika utredningar. Att myndigheterna landar i olika slutsatser är heller inte förvånande. Statskontoret har ett brett uppdrag, nämligen att främja en kostnadseffektiv och demokratisk statsförvaltning. Ekonomistyrningsverkets uppdrag är betydligt snävare, nämligen att främja den ekonomiska och finansiella styrningen.

I ett läge när bredden i tänkandet behöver öka skulle inordnandet av Statskontoret i Ekonomistyrningsverket få till följd att mångfalden minskar. Den här frågan är viktig för berörda myndigheter och för dem som arbetar i myndigheterna idag, men framför allt är den utomordentligt betydelsefull för dem som vill ha en statsförvaltning som kan bidra med bred och djup kunskap om hur vi på ett ändamålsenligt sätt kan svara på samtidens utmaningar. För en regering finns ett stort värde i att få frågor belysta ur flera olika perspektiv.

Ett andra skäl till att en inordning av Statskontoret i Ekonomistyrningsverket är olämplig handlar om behovet av att hålla isär granskning från normering. Ekonomistyrningsverkets uppgift är att utveckla den ekonomiska styrningen, och att föreskriva hur myndigheter ska utforma sin styrning. Statskontorets uppgift är bredare, främst att utvärdera statens, inklusive Ekonomistyrningsverkets, verksamheter ur olika perspektiv och att föreslå förändringar (ofta är dessa förslag riktade till regeringen). Genom ett inordnande uppstår en tydlig och olycklig konflikt mellan den normerande och förvaltande rollen, å ena sidan, och den fristående och utvärderande rollen, å andra sidan. De iakttagelser som Statskontoret idag kan göra, som till exempel att den ekonomiska styrningen inte fungerar trots att alla regler följs, skulle i en sammanslagen myndighet sannolikt inte komma regeringen och de folkvalda till del.

Ytterligare en invändning mot förslaget, ifall det skulle genomföras, är att det riskerar att leda till omfattande transaktionskostnader. Skillnaderna i kultur mellan de båda myndigheterna är stora, något som också riskerar att under lång tid påverka det dagliga arbetet i myndigheten. Det finns många exempel på sammanslagningar av organisationer – ofta där det har funnits betydligt starkare synergier än vad som är fallet här – som har lett till mångåriga motsättningar inom organisationen. Vi noterar att Ekonomistyrningsverket i sin bedömning pekar på att det kommer att behöva läggas "... tillräckligt med tid på att arbeta fram en gemensam kultur" (sid 31). Om en sammanslagning kom till stånd vore det logiskt för den nya myndigheten att ägna mycken möda åt den kulturella integrationen. Ur ett statsförvaltningsperspektiv vore ett sådant arbete både dysfunktionellt och ett slöseri med resurser.

Sammanfattningsvis menar vi att förändringar i förvaltningens organisering bör vara ett led i ett strategiskt tänkande och vara anpassade efter verksamheten (prop. 2009/10:175). De bör övervägas med sikte på att hitta det som är ändamålsenligt inom ett specifikt verksamhetsområde. Ibland kan sammanslagningar vara lämpliga, ibland inte. Förslaget att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket är olämpligt av framför allt två skäl: 1) För att åstadkomma en effektiv statsförvaltning är det nödvändigt med en bredd i tänkandet, och en sådan skulle missgynnas av förslaget. Förvaltningspolitiken idag har en alltför stark betoning på ekonomiska värden, och det finns en uppenbar risk att den slagsidan ytterligare förvärras ifall förslaget genomförs. 2) Inom en sammanslagen myndighet skulle man på ett olyckligt sätt blanda rollen att utvärdera med rollen att normera. Därutöver skulle en sammanslagning, ifall den kom till stånd, leda till omfattande transaktionskostnader i den nya myndigheten.

Mot bakgrund av de framförda argumenten menar vi att Regeringen bör skrinlägga planerna på att inordna Statskontoret i Ekonomistyrningsverket.