

## Finansdepartementet

Internationella och ekonomiska avdelningen

Enheten för styrning och internationellt ekonomiskt samarbete

25 juni 2024

## FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER EKONOMISTYRNINGSVERKETS OCH STATSKONTORETS REDOVISNING AV UPPDRAGET ATT LÄMNA FÖRSLAG PÅ ORGANISATIONSFÖRÄNDRING

Dnr: Fi2024/00603

Fackförbundet ST har medlemmar på både Ekonomistyrningsverket (härefter benämnt ESV) och Statskontoret. Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas verksamheter. Vi har därtill långtgående erfarenheter från tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen.

Med bakgrund mot innehållet i den myndighetsgemensamma redovisningen, tidigare erfarenheter av omorganisationer och den process som föregått förslaget **avråder** Fackförbundet ST regeringen från att gå vidare med sammanslagningen.

I det följande utvecklas vårt ställningstagande. Inledningsvis ges synpunkter till den process som föregått den myndighetsgemensamma redovisningen. Därefter lämnas synpunkter kopplat till regeringens strategi att minska antalet myndigheter. Slutligen kommenteras det specifika förslaget att slå samman ESV och Statskontoret.

### Synpunkter angående beredningsprocessen

Fackförbundet ST anser att den process som föregått sammanslagningen av ESV och Statskontoret, liksom av övriga fyra myndighetspar, är problematisk. Vi ifrågasätter inte att regeringen har mandat att organisera statsförvaltningen på det sätt den finner lämpligt. Däremot ifrågasätter vi tillvägagångssättet regeringen har valt.

### Sammanslagningarna har inte utretts på förhand

Det är bekymmersamt att sammanslagningarna prövas utan att ha beretts i tillräcklig utsträckning. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommunicerades visserligen i vårpropositionen 2023, men de förslag som presenterades i

budgetpropositionen för 2024 har till synes kommit till utan nogsamt förarbete. Utförliga motiv till att det skulle vara lämpligt att slå samman just dessa fem myndighetspar saknas.

Fackförbundet ST menar att förslagen borde ha föregåtts av en utförlig utredning, där en oberoende utredare skulle ha fått uppdraget att utvärdera lämpligheten med att slå samman myndigheterna. Utredaren borde också haft mandat att utreda alternativa förslag.

Förfarandet är svårförståeligt med tanke på att förslagen lades fram parallellt med att regeringen tillsatte en utredning om just mindre myndigheters uppgifter och organisering. Flera av de nu berörda myndigheterna borde istället ha omfattats av denna utredning.

### **Regeringsuppdragen innehöll flera brister**

Dessutom finns flera brister vad gäller de regeringsuppdrag som tilldelats myndighetsparen. En uppenbar sådan är att regeringen uppdragit åt myndigheterna själva att pröva förutsättningarna för sammanslagningen. Myndigheterna och dess anställda ska självfallet involveras i en sådan process, men för att regeringen ska få ett fullgott beslutsunderlag borde uppgiften utförts av en tredjepart. Att så inte skett syns i redovisningarna genom att de berörda myndigheterna inte i alla delar lyckats enas om en gemensam analys. Det kommer försvåra för regeringen att fatta ett övervägt beslut.

Myndigheterna har därtill getts mycket knapphändig tid att utföra regeringsuppdragen. Att på drygt tre månader utreda en fråga som dessförinnan beretts sparsamt är en svår, för att inte säga omöjlig, uppgift. Ytterligare en begränsande faktor var att det i uppdraget inte fanns utrymme för myndigheterna att avstyra förslaget. Det rimmar inte väl med regeringens besked i budgetpropositionen om att man ville ”pröva sammanslagningar”. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig på förhand.

### **Sammanslagningarna bör inte prövas utan vidare utredning**

Sammantaget bedömer Fackförbundet ST att det med bakgrund mot valt tillvägagångssätt finns brister i beredningsarbetet och att eventuella beslut därför riskerar grundas på otillräckliga beslutsunderlag. Det riskerar i sin tur leda till att resultatet av de eventuella sammanslagningarna blir otillfredsställande eller rentav oönskade.

Fackförbundet ST rekommenderar därför regeringen att utifrån rådande beslutsunderlag inte fatta beslut om sammanslagning av ESV och Statskontoret. Förslaget bör avskrivas alternativt utredas vidare. Under alla omständigheter bör inte beslut fattas innan dess att utredningen om mindre myndigheters uppgifter och organisering avslutats. Slutsatserna från den utredningen kan vara av stor vikt för de beslut som ska fattas om förvaltningens framtida organisering.

### **Synpunkter till regeringens strategi att minska antalet myndigheter**

Regeringen har en uttalad ambition att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Fackförbundet ST delar uppfattningen att statsförvaltningen behöver eftersträva en effektiv resursanvändning. Vi anser det däremot inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter, vilket framstår vara regeringens främsta strategi.

Fackförbundet ST anser det generellt sett vara vanskligt när styrningen av den statliga förvaltningen vägleds av ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv. Det alternativ som är mest lönsamt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är inte nödvändigtvis det billigaste. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

### **Syftet med verksamheten måste styra**

De myndigheter som finns idag gör så tack vare historiska politiska beslut. Myndigheterna har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att man organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Motiven till bildandet av en myndighet kan förändras över tid vilket kan leda till att myndigheten reformeras eller avvecklas, men då är det alltså myndighetens själva syfte och uppgift som omprövas. Det är också det som måste vara vägledande när beslut om omorganiseringar fattas.

Ett större antal myndigheter kan alltså vara att föredra, förutsatt att det är till fördel för att uppnå uppsatta syften. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i organiseringen av statsförvaltningen är däremot risken att förutsättningarna att uppnå syftet istället undergrävs. Att det är billigare att utföra uppgift X inom en annan organisation är mindre viktigt i det fall att uppgiften blir sämre utförd eller inte utförd alls.

### **Statens samlade kompetens riskerar urholkas**

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Vissa myndigheter kan till synes ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område. De faktiska anledningarna till att de organiserats på det vis de gjorts är däremot att statens verksamhetsområden är ofantligt breda och kräver såväl verksamheter som har generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Om denna pluralism av kompetenser och perspektiv organiseras bort riskerar det få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svårare att utföra, på grund av att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller då vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det skulle även få effekter för regeringen i dess beslutsfattande, då de kommer få smalare och mindre perspektivrika beslutsunderlag från sina expertmyndigheter.

### **Omorganisationer sänker effektiviteten och kvalitén**

Omorganisationsprocesser skapar följd effekter som försämrad psykosocial arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning och undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter kommer därför att ge påtagliga negativa effekter för berörda verksamheter på kort till medellång sikt. Det är inte sannolikt att verksamheterna under omställningsperioden, som kommer vara under flera års tid, kan bibehålla effektivitet och kvalitet i utförandet.

Här behöver regeringen nogsamt överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till de små effektivitetsvinster som kan göras på sikt.

### **Högre effektivitet kan uppnås med andra medel**

Sist men inte minst är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom att uppnå synergieffekter verksamheter emellan skulle i många avseenden kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna skulle kunna arbeta närmare varandra i vissa avseenden och med vissa frågor. Regeringen kan styra detta genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag. Fler myndigheter skulle också kunna dela på vissa funktioner, dela lokaler eller på annat sätt dela resurser för att nå regeringens syfte.

### **Synpunkter till förslaget om sammanslagning av ESV och Statskontoret**

Det finns som ovan nämnt ett antal allmängiltiga invändningar mot att slå samman myndigheter. Det betyder inte att sammanslagningar aldrig kan genomföras. Det betyder däremot att fördelarna med sammanslagningen måste överväga nackdelarna.

Fackförbundet STs medlemmar på ESV och Statskontoret ser vissa fördelar men framförallt nackdelar och risker med en potentiell sammanslagning. Flera av dessa framkommer i myndigheternas gemensamma redovisning, vilket gör att vi i detta remissvar inte kommer lämna en detaljerad redogörelse för förslagets potentiella effekter. I det följande kommer vi dock göra inspel av särskilt stor vikt ur ett arbetstagarperspektiv.

### **Arbetstagarinflytandet måste säkerställas**

Arbetstagarorganisationerna måste ges utrymme att medverka och påverka i omorganisationsprocesser likt denna. Glädjande nog har arbetstagarinflytandet hittills varit stort på såväl ESV som Statskontoret. Det är av stor vikt för den framtida processen att den även fortsättningsvis präglas av en konstruktiv dialog parterna emellan. Minst likt viktigt är att regeringen inför att de fattar sitt beslut tar till sig av arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationernas synpunkter, vilka framkommer såväl i den myndighetsgemensamma redovisningen som i remissvar likt detta.

### **Arbetsmiljöperspektivet behöver väga tungt**

Vidare kan det inte nog poängteras att sammanslagningar av myndigheter är en väldigt krävande process, inte minst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Att jämka två arbetsplatskulturer med varandra, att byta kontorslokaler, att genomföra organisatoriska ändringar, att migrera IT-system – och så vidare – kommer att medföra förhöjd arbetsbelastning och vara psykosocialt påfrestande för de anställda under lång tid.

Det finns redan idag en stor oro med anledning av förslaget, i synnerhet på Statskontoret vars organisation och anställda skulle påverkas mest påtagligt av sammanslagningen. Oron är mångfacetterad. I vissa delar av verksamheten finns en oro för att förlora jobbet, då vissa rationaliseringar skulle följa på en sammanslagning. I andra delar av organisationen

är oron kopplad till att de arbetssätt och den arbetsplatskultur som finns på Statskontoret ska gå om intet vid en inordning i ESV.

### **Stor risk för undanträngning av arbetsuppgifter på kort sikt**

Förslaget om sammanslagning riskerar att leda till undanträngning och framtvingade nedprioriteringar av ordinarie arbetsuppgifter, det av åtminstone två skäl. För det första kommer arbetet med sammanslagningen ta mycket arbetstid i anspråk, något den gjort sedan dess att förslaget aviserades och regeringsuppdraget tilldelades myndigheterna. För det andra finns en överhängande risk att personal lämnar med anledning av den osäkra situation som förslaget har skapat, inte minst på Statskontoret. En minskad personalstyrka skulle påverka myndighetens kapacitet att utföra ordinarie uppgifter ytterligare.

Det vore synnerligen olyckligt om myndigheternas kapacitet skulle begränsas parallellt med att regeringen utför ett stort reformarbete i statsförvaltningen. Den spetskompetens myndigheterna besitter på det förvaltningspolitiska- och ekonomistyrningsområdet kommer vara särskilt eftertraktad under kommande år när många myndigheter, av olika skäl, kommer genomgå stora förändringsprocesser. En betydande risk med att genomföra sammanslagningen av ESV och Statskontoret nu är alltså att det skulle påverka andra av regeringen initierade reformprocesser negativt.

### **Den långsiktiga kompetensförsörjningen äventyras**

Att personal riskerar lämna verksamheterna, i synnerhet Statskontoret, inför och i samband med sammanslagningen skulle också skapa problem för den långsiktiga kompetensförsörjningen. Statskontoret märker redan nu av effekterna då de har svårare att ersättningsrekrytera exempelvis utredare. Om situationen består under en längre tid kan kompetenstappet bli så pass allvarligt att det kommer ta lång tid att återuppbygga kompetens på det förvaltningspolitiska området.

### **Statsförvaltningen som helhet kommer förlora på en sammanslagning**

Som redogjorts är en generell invändning mot sammanslagningar av myndigheter att statens samlade kompetens smalnas av. Invändningen är synnerligen relevant i detta fall. Då ESV och Statskontoret i sina uppdrag utgår från olika perspektiv och i sina verksamheter har olika sorters kompetens skulle regeringen som en konsekvens av sammanslagningen riskera få smalare beslutsunderlag på det förvaltningspolitiska området.

Som Statskontoret framhäver i den gemensamma redovisningen finns en svårhanterlig rollkonflikt mellan myndighetens egna utvärderande roll och ESV:s normerande och förvaltande/främjande roll. Även om dessa i teorin ska samsas sida vid sida i den nya myndigheten finns en betydande risk att den ena tar överhanden. Resultatet skulle bli att dagens två myndigheter ersätts med en mer likriktad och mindre mångfacetterad stabsmyndighet.

Fackförbundet ST befarar att statsförvaltningen som sådan skulle förlora på en sammanslagning av ESV och Statskontoret, då den pluralism som finns i nuvarande stabsmyndighetsstruktur möjliggör att förvaltningspolitiska frågor belyses från ett brett perspektiv. Det vore en mycket olycklig utveckling, i synnerhet i en tid då

statsförvaltningen ställs inför en rad nya och stora utmaningar. Det säkerhetspolitiska läget, klimatomställningen och den accelererande digitaliseringen är bara några exempel på samhällsförändringar som staten behöver hantera och anpassa sig efter.

De statliga verksamheternas särart kommer tydligt till uttryck i arbetet med att möta dessa utmaningar. Att det görs förvaltningsgemensamma insatser för att stärka exempelvis det korruptionsförebyggande arbetet och IT-säkerheten kommer att vara enormt viktigt under kommande år. I detta läge behövs det snarare mer fokus och kompetens på det förvaltningspolitiska området. Skulle regeringen fatta beslut att inordna Statskontoret i ESV vore det ett steg i helt fel riktning.

### **Fördelarna överväger inte nackdelarna**

Fackförbundet STs samlade bedömning är att det i dagsläget inte finns argument för att slå samman verksamheterna. ESV och Statskontoret är två välfungerande och effektivt styrda myndigheter med små anslag. De synergieffekterna som beskrivs är av mindre karaktär och likaså är besparingsmöjligheterna. Den tilltänkta effektiviseringspotentialen för staten som helhet är alltså liten och det är dessutom svårt att på förhand sia om den ens kan realiseras. Jämfört med de verksamhetsmässiga effekterna och de arbetsmiljömässiga riskerna framstår fördelarna helt enkelt inte som tillräckligt stora.

Vi vill i sammanhanget framhäva att myndigheterna gemensamt uttrycker att ett ökat samarbete, och därmed ett mer effektivt resursutnyttjande, kan uppnås även utan en faktisk sammanslagning. Som framhålls i redovisningen (1.5 Avgränsningar) har ESV och Statskontoret däremot inte tolkat det vara en del av uppdraget att lämna förslag om hur samordnings- och effektiviseringsvinster kan uppnås inom ramen för befintlig myndighetsstruktur. Fackförbundet ST vill därför avslutningsvis rekommendera regeringen att utfärda ett nytt uppdrag till myndigheterna där sådana alternativa möjligheter utforskas.

### **Björn Hallberg**

Utredare, Fackförbundet ST

### **Britta Lejon**

Förbundsordförande, Fackförbundet ST