

Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets redovisning av uppdraget att lämna förslag på organisationsförändring

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har tagit del av Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets (ESV) redovisning av uppdraget och lämnar vissa kommentarer om syftet med sammanslagningen, organiseringen av den sammanslagna myndigheten och namnet på den nya myndigheten samt om konsekvenser för verksamheten på kort, medellång och lång sikt av en sammanslagning av myndigheterna. ISF kommenterar också frågan om utvärdering av en eventuell sammanslagning.

ISF delar Statskontorets bedömning i avsnitt 6.2 att 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.

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 7.2 om den sammanslagna myndighetens finansiering. ISF delar inte Statskontorets bedömning i avsnitt 7.2.2 att regeringen kan överväga några olika alternativ om regeringen fortsatt vill styra eller följa upp medel för utredningsverksamheten i en eventuell sammanslagen myndighet men delar ESV:s bedömning i samma avsnitt.

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 7.3 att regeringen bör överväga att byta namn på den sammanslagna myndigheten.

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 7.5 att en sammanslagning bör följas upp och utvärderas, med vissa kommentarer.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen och bedömningarna.

Utgångspunkt för remissvaret

ESV och Statskontoret har i den redovisning som remitterats redogjort för respektive myndighets syn på för- och nackdelar med att myndigheterna slås samman genom att Statskontorets uppgifter överförs till och inordnas i ESV. ISF har med utgångspunkt i vårt kärnuppdrag begränsad kompetens

att bedöma redovisningen och förslagen. De bedömningar som lämnas utgår snarare från ISF:s erfarenheter av att bedriva en verksamhet som på flera sätt liknar den som ESV och framför allt Statskontoret bedriver.

Allmänt om konsekvenser av en sammanslagning

Den redovisning som myndigheterna har lämnat visar med tydlighet att en sammanslagning av myndigheterna, och i synnerhet en sådan som innebär att den ena myndigheten ska uppgå i den andra, innebär en stor osäkerhet för verksamheten särskilt på kort och medellång sikt. Denna osäkerhet illustreras av att de båda myndigheterna i stora och väsentliga delar gör olika bedömningar. I det följande beskriver ISF sina reflektioner kring vilka konsekvenser en sammanslagning kan få. Därefter lämnas mer specifika kommentarer kring vissa av de förslag och bedömningar som görs i redovisningen.

Det är mycket svårt att bedöma konsekvenserna för verksamheten av en sammanslagning av myndigheter. Precis som framgår av rapporten kan vissa konsekvenser uppstå tidigt i processen, även innan verksamheterna är formellt sammanslagna. Personalen på de båda nuvarande myndigheterna kan känna en osäkerhet kring vad en sammanslagning kan komma att innebära både för verksamheten i stort och för deras eget arbete. En sådan osäkerhet skulle kunna begränsas om dels syftet med sammanslagningen och den samlade verksamheten är tydligt i inledningen av processen, dels den nya myndighetens organisation görs tydlig tidigt. Enligt ISF:s mening är inte någon av de två faktorer som skulle kunna begränsa osäkerheten uppfyllda. Vi återkommer till frågan om syftet med sammanslagningen nedan i våra kommentarer till en bedömning som görs i avsnitt 6.2. När det gäller organiseringen har ESV och Statskontoret bedömt att uppdraget innebär att lämna förslag som gäller sådana förhållanden som regeringen beslutar om. Det innebär att frågan om hur den nya myndigheten ska organiseras inte samlat hanteras i rapporten. I rapporten redogör framför allt Statskontoret för de relativt unika förutsättningar som gäller för en utredningsverksamhet som bedrivs i projektform och i betydande utsträckning behöver ha förmåga att med stor flexibilitet hantera uppdrag från regeringen.

ISF har en organisation som i allt väsentligt är uppbyggd på samma sätt som Statskontorets. Förmågan att i många fall med relativt kort varsel ta emot, planera och genomföra komplexa utredningsprojekt förutsätter framför allt en flexibel organisering av verksamheten med en effektiv resursplanering och samordning. Ett effektivt genomförande av projekten förutsätter också en effektiv kvalitetssäkrings- och beslutsprocess inför avrapportering. Processen behöver balansera snabbhet för att innehållet i avrapporteringen ska vara aktuellt med en tillräcklig kvalitetssäkring av de myndighetsbeslut som en avrapportering innebär. Det är förstås möjligt att organiseringen av utredningsverksamheten i en sammanslagen myndighet görs på ett sådant sätt att en effektiv planering, samordning och

kvalitetssäkring uppnås. Men det finns en risk att en större myndighet med fler organisatoriska nivåer där utredningsverksamheten kan komma att delas upp mellan olika avdelningar hämmar verksamhetens flexibilitet.

Det som beskrivits ovan innebär alltså en risk för stor påverkan på verksamhetens kompetensförsörjning på kort sikt, både inför och i anslutning till en sammanslagning. På medellång sikt kan, särskilt om organiseringen av verksamheten är oklar eller upplevs som ineffektiv, samma faktorer också ha en påverkan på förutsättningar för kompetensförsörjningen i den sammanslagna myndigheten. På denna sikt kan också behovet av integrering av verksamheten bland annat när det gäller processer och arbetsätt ha stor påverkan på effektiviteten.

På längre sikt är osäkerheten kring konsekvenserna av en sammanslagning av naturliga skäl ännu mer osäker. Kompetensförsörjningen i utredningsverksamheten kan påverkas även på längre sikt både av hur verksamheten organiseras och av hur attraktiv den nya arbetsplatsen kommer att bli för den typ av utredningskompetens som krävs. En sammanslagen myndighet kan på flera sätt ha förutsättningar att vara mer attraktiv än var och en av myndigheterna för sig, vilket också framförs i rapporten. Men myndighetens samlade uppdrag kan också på flera sätt göra den mindre attraktiv för personer som har sådan utredningskompetens. Om den sammanslagna verksamheten i stor utsträckning kommer att försöka utnyttja de synergier som kan finnas mellan löpande eller årligen återkommande verksamhet och projekt i analysverksamheten genom att på organisatorisk nivå och på individnivå integrera verksamheterna kan vissa personer med rätt kompetens finna detta positivt, men många också se det som en betydande nackdel. Enligt ISF:s mening kan, i likhet med vad Statskontoret beskriver i rapporten, också kompetensförsörjningen på längre sikt påverkas av det faktum att myndigheten har ett normerande ansvar inom områden som i viss utsträckning kan behöva analyseras i utredningsverksamheten. På längre sikt kan också prioriteringar inom den sammanslagna myndigheten innebära att utredningsverksamheten ställs mot övrig verksamhet och därmed att regeringens samlade analysresurser påverkas. De argument som Statskontoret framför om att ESV:s nuvarande löpande förvaltningsuppgifter "kan upplevas som mer tvingande och mindre skalbara än de uppgifter som överförs från Statskontoret" talar för att en sådan prioritering skulle kunna innebära minskade resurser till utredningsverksamheten. Vi återkommer till frågan i våra kommentarer till avsnitt 7.2 nedan.

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

ISF delar bedömningen att *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.*

ISF ser som, redan nämnts, en risk för negativa konsekvenser för kompetensförsörjningen i verksamheten av en otydlighet med syftet med en sammanslagning. En otydlighet i syftet får också en mer direkt effekt genom att hela processen med att genomföra en sammanslagning kommer att försvåras av att målen för verksamheten inte kan göras tydliga.

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

ISF tillstyrker förslaget om den sammanslagna myndighetens finansiering (7.2).

ISF delar inte Statskontorets bedömning att *regeringen kan överväga några olika alternativ om regeringen fortsatt vill styra eller följa upp medel för utredningsverksamheten i en eventuell sammanslagna myndighet (7.2.2).*

ISF delar ESV:s bedömning att *regeringen kommer att få ändamålsenlig information om verksamheten vid den sammanslagna myndigheten genom information i årsredovisningen (7.2.2).*

I rapporten förs goda argument fram för att så långt möjligt samla den sammanslagna myndighetens förvaltningsutgifter under en anslagspost. ISF har inga synpunkter på behovet av att arbetet med RK Statsbudgetstöd fortsatt finansieras med särskild anslagspost och inte heller att rätten att ta ut avgifter är oförändrad i förhållande till i dag.

Med utgångspunkt i de argument som framförs i rapporten för en anslagspost för merparten av förvaltningsutgifterna ser ISF inte heller att det vore ändamålsenligt att göra de överväganden som Statskontoret framför i sin bedömning i avsnitt 7.2.2. Vi har ovan pekat på risker på längre sikt med att interna prioriteringar på den sammanslagna myndigheten kan leda till att utredningsverksamheten prioriteras ner till förmån för annan löpande verksamhet. Detta utgör en reell risk, men bör enligt ISF:s mening inte lösas genom att begränsa myndighetens möjlighet att styra den egna verksamheten. Är denna risk så stor att den inte kan anses försvarbar är det snarare ett argument mot en sammanslagning av myndigheterna. ISF delar därför den bedömning som ESV framför i avsnitt 7.2.2. Regeringen torde ha möjligheter att ur sitt perspektiv både följa upp och styra verksamheten genom instruktion och regleringsbrev och genom särskilda beslut, inte minst regeringsuppdrag om utredningar.

7.3 Regeringen bör överväga att byta namn på en sammanslagen myndigheten

ISF tillstyrker förslaget att *om regeringen beslutar att Statskontorets verksamhet ska överföras till och inordnas i ESV så bör regeringen överväga att byta namn på den sammanslagna myndigheten.*

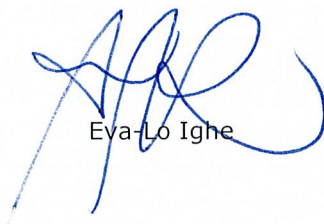
ISF instämmer i att namnet Ekonomistyrningsverket inte på ett bra sätt avspeglar den tänkta sammanslagna myndighetens huvudsakliga verksamhet. I princip skulle även namnet Statskontoret kunna sägas lida av samma brist. Såväl argument om kontinuitet som bedömning av kulturhistoriskt värde skulle ändå kunna tala för att benämna den sammanslagna myndigheten Statskontoret. Statskontorets verksamhet har under de mer än 340 år som passerat sedan verksamheten etablerades haft uppgifter som utan alltför stor omtolkning under någon period omfattat de uppgifter den sammanslagna verksamheten skulle få.

7.5 Ett samgående bör följas upp och utvärderas

ISF tillstyrker förslaget att *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.*

ISF anser att det är lämpligt att en sammanslagning följs upp och utvärderas. Vi ser samtidigt vissa svårigheter med hur en sådan utvärdering ska kunna organiseras så att den åtminstone delvis genomförs utanför den ordinarie processen för myndighetsstyrning. Om regeringen beslutar att en sammanslagning ska genomföras bör detta beaktas. Någon aktör som inte är en aktiv del av processen bör genomföra åtminstone delar av utvärderingen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Enhetschefen Dan Ljungberg har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Sofie Cedstrand, Måns Nerman och Elin Sundberg, den administrativa chefen Annika Stegarp Perman och HR-ansvariga Caroline Carlsson deltagit.



Eva-Lo Ighe



Dan Ljungberg