

Kommittédirektiv



Översyn av stabsmyndigheter

**Dir.
2007:20**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppgift att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket (ESV), Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i syfte att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet. I uppdraget ligger att pröva det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet vid dessa myndigheter, klargöra ansvarsförhållanden mellan myndigheterna och tydliggöra stabsmyndigheternas roll i det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen.

Utredaren skall lämna förslag till de organisations- respektive författningsändringar som utredaren bedömer vara nödvändiga. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 28 december 2007.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 november 2004 (dir. 2004:166) tillkallade ansvarigt statsråd en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en preciserad och ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och en ny förvaltningspolitisk myndighet. Utredaren presenterade sina förslag i betänkandet Regeringens stabsmyndigheter (SOU 2005:32). Som en konsekvens av utredningen renodlades Statskontoret som utvärderingsmyndighet, Statens kvalitets-

och kompetensråd avvecklades, ESV tillfördes vissa uppgifter och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) bildades den 1 januari 2006.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, UO2, avsnitt 5.5) avsikten att göra en översyn av stabsmyndigheterna och även överväga och utveckla Kammarkollegiets roll som stabsmyndighet. Syftet är att pröva om det finns ytterligare behov av att stärka och samordna det stöd som stabsmyndigheterna ger regeringen i förvaltningspolitiska frågor såsom styrning, ledning, uppföljning, utvärdering och verksamhetsutveckling i staten.

Stabsmyndigheterna inom det förvaltningspolitiska området

Stabsmyndigheterna inom det förvaltningspolitiska området är de myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av statsförvaltningen eller att på regeringens uppdrag erbjuda den övriga myndighetsorganisationen service och stöd. Sammanfattningsvis utför stabsmyndigheterna i huvudsak följande uppgifter.

ESV utför uppdrag åt regeringen och ger stöd åt myndigheterna. ESV är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet och utvecklar och förvaltar regelverk och metoder för ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. ESV gör prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen, ansvarar för statsredovisningssystemet samt utvecklar och samordnar den statliga internrevisionen och är svensk revisionsmyndighet för EU-stöd. ESV utvecklar och förvaltar informationssystemet Hermes. ESV ger stöd till regeringen i lokalförsörjningsfrågor och ansvarar för statlig inköpssamordning. Myndigheten bedriver också utbildnings-, stöd- och konsultverksamhet inom sina verksamhetsområden.

Kammarkollegiets verksamhet riktar sig både till allmänheten och till statliga myndigheter. Kammarkollegiet har uppgifter av utpräglad juridisk och ekonomisk art. Som

exempel på uppgifter av juridisk karaktär kan nämnas att kollegiet företräder Allmänna arvsfondens rätt. Kammarkollegiet erbjuder också tjänster till statliga myndigheter avseende ekonomi- och löneadministration samt indrivning av fordringar. Kollegiet lämnar stöd i frågor om riskhantering och driver försäkringssystemet inom staten. Vidare förvaltar Kammarkollegiet kapital för stiftelser och liknande med statlig anknytning eller anknytning till Svenska kyrkan. Bland de verksamheter som riktar sig till andra än den statliga organisationen kan nämnas att kollegiet beslutar om resegarantier och auktoriserar tolkar och översättare.

Statskontoret arbetar endast på uppdrag av regeringen med uppföljning och utvärdering av statlig och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret analyserar och granskar den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret granskar även effekter av statliga åtgärder och reformer som skapar underlag för omprövning. Statskontoret skall, i likhet med ESV och Verva, bistå regeringen med de underlag regeringen behöver för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning.

Verva utför uppdrag åt regeringen och ger stöd till myndigheterna. Vervas verksamhet omfattar dels utvecklingen av elektronisk förvaltning, dels strategisk kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. Vidare ansvarar Verva för vissa av statens ramavtal inom IT-området. Myndigheten utfärdar föreskrifter för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter och är samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet. Verva har vidare till uppgift att verka för ökad samverkan mellan stat och kommuner och mellan statliga myndigheter och näringsliv.

Tidigare översyner

En översyn av stabsmyndigheterna gjordes 1997–1998 (dir. 1997:27). Utredningen hade bl.a. i uppgift att se över hur dåvarande Riksrevisionsverkets (RRV:s) uppgifter skulle hanteras i förhållande till Statskontoret. Förslaget fick till följd att Statskontorets verksamhet inriktades på att i högre grad

genomföra utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär m.m. (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FiU1, rskr 1998/99:38.).

Vidare utreddes delar av stabsorganisationen under 2005 (dir. 2005:32). Resultatet blev att utvecklingsfrågorna samlades i en myndighet, Verva (dir. 2005:143) och att ESV:s verksamhet utökades med bl.a. lokalförsörjningsfrågorna och statlig inköpssamordning som tidigare fanns på Statskontoret. Statskontoret renodlades till att bli en utvärderings- och uppföljningsmyndighet.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Regeringen anser att svensk statsförvaltning skall vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad (prop. 2006/07:1, UO2, avsnitt 5.5). En effektiv förvaltning är en allt viktigare faktor i konkurrensen om företagens etableringar i den globaliserade ekonomin och därmed av stor betydelse för tillväxt och sysselsättning. Medborgare, företag och organisationer ställer allt högre krav på förvaltningen när det gäller kvalitet, tillgänglighet och opartiskhet. En av den svenska förvaltningsmodellens grundprinciper är en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. Denna åtskillnad skall stärkas. Samtliga myndigheters ledningsformer skall ses över och myndigheternas ansvar skall förtydligas. Verksamheten skall ha ett professionellt ledarskap och karakteriseras av öppenhet, saklighet och oförvitlighet. Svensk statsförvaltning måste samtidigt vara rustad för att i högre grad samverka och sätta medborgaren i centrum. Lokala servicekontor som är gemensamma för flera myndigheter kan behöva inrättas för att göra offentliga tjänster mer tillgängliga för medborgare och företag. Ny informationsteknik skall tillvaratas fullt ut.

Integreringen i EU leder till att förvaltningen måste arbeta mer sammanhållet. Myndigheternas och Regeringskansliets deltagande i EU-arbetet bör kunna samordnas bättre. Ett viktigt syfte med detta är att åstadkomma ett enhetligare agerande i förhandlingsarbetet inom EU och en tillämpning som stämmer överens med de skyldigheter som följer av Sveriges

medlemskap. Förvaltningen bör även få bättre kunskap om EU och dess regelverk.

För att möjliggöra regeringens utvecklingsarbete inom den statliga verksamheten och ge utrymme för nya politiska satsningar krävs beslutsunderlag som gör det möjligt att systematiskt ompröva statliga verksamheter och statliga åtaganden.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 att den vill utveckla arbetet med systematiska utvärderingar av statlig verksamhet. Genom att säkerställa att myndigheterna och deras verksamhet återkommande utvärderas, kan den årliga resultatstyrningen av myndigheterna avlastas.

När det gäller den ekonomiska styrningen, och särskilt resultatstyrningen, kommer den till uttryck i relationen mellan dels regeringen och myndigheterna, dels riksdagen och regeringen. En särskild utredare har givits i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30). Uppdraget, som är inriktat på relationen mellan regeringen och myndigheterna skall avrapporteras senast under hösten 2007.

Regeringen har även tillsatt en kommitté, Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123), med syfte att effektivisera verksamhet och se över vad som bör vara statliga åtaganden samt skapa goda förutsättningar för regeringens styrning. Uppdraget avrapporteras i två delar, med slutredovisning den 15 december 2008.

Statsförvaltningen skall ha en förmåga att möta generationsväxlingar och främja myndigheternas kompetens. Staten skall vara en föredömlig arbetsgivare som kan attrahera, rekrytera samt utveckla och behålla kompetent personal. En ändamålsenlig kompetensförsörjning bidrar till att säkerställa ett högt förtroende för statsförvaltningen samt synen på staten som en föredömlig arbetsgivare. Det förändringstryck som finns på statsförvaltningen ställer stora krav på myndigheternas strategiska kompetensförsörjning. Statsförvaltningen behöver professionella chefer och ledare. Det statliga ledarskapet skall utmärkas av en god förmåga att genomföra verksamheten med hänsyn till krav på rättssäkerhet och effektivitet samt av

behovet av att bedriva ett ständigt utvecklings- och förbättringsarbete.

En förutsättning för att statsförvaltningen skall fungera väl är att myndigheterna tillvaratar informationstekniken för att utveckla sina insatser. Utvecklingen av elektronisk förvaltning skall göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen. Målet är att Sverige år 2010 skall ha återtagit en ledande position när det gäller elektronisk förvaltning. Regeringen avser att stärka styrningen av den förvaltningsgemensamma utvecklingen. Ett prioriterat område är att säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare skall kunna utbytas.

Vidare kommer regeringen att se till att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för säker kommunikation, elektronisk identifiering, signering, lagring samt sökning av elektroniska meddelanden och dokument. Angelägna projekt som skall samfinansieras skall identifieras. Regeringen avser att utveckla former för en sådan finansiering samt att fördela samordningsansvar för dessa projekt. Därtill skall uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete stärkas.

Behovet av en ändamålsenlig och effektiv stabsorganisation

Omfattningen av det offentliga åtagandet, konkurrensutsatt verksamhet och effektiviteten inom nuvarande stabsorganisation har hittills inte prövats tillräckligt grundligt. Det behöver klargöras vad som är myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet den privata marknaden.

Ansvarsfördelningen mellan stabsmyndigheterna behöver klargöras på vissa områden.

Den statliga förvaltningens organisation på såväl central som regional nivå behöver fortsatt utvecklas. Regeringens styrning av statliga verksamheter behöver effektiviseras och verksamhetsanpassas. Myndigheterna behöver ges ytterligare

drivkrafter att utveckla sina verksamheter. Regeringens stabsmyndigheter har en viktig roll i detta utvecklingsarbete.

Den nuvarande stabsorganisationen har utformats på grundval av successiva prövningar av berörda myndigheter. Resultatet har blivit en organisation som inte framstår som den mest ändamålsenliga. Grunden till detta står att finna i avsaknaden av gemensamma riktlinjer för vilka uppgifter som lämpligen utförs av en stabsmyndighet och i en fördelning av uppgifter mellan stabsmyndigheterna som snarare skapar oklarhet än fokusering på ett tydligt uppdrag. Det finns därför skäl att nu pröva ESV, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva och deras verksamhet utifrån ett helhetsperspektiv.

Mot denna bakgrund behöver även regeringens behov av stabsstöd tydligare definieras.

Uppdraget till utredaren

Utredaren skall göra en översyn av ESV, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva. Översynen syftar till att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet genom att

- klargöra vilken verksamhet som bör definieras som stabsstöd,
- klargöra respektive stabsmyndighets roll vad gäller å ena sidan att stödja regeringen och å andra sidan att utgöra stöd till förvaltningen i övrigt och
- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden när det gäller konkurrensutsatt verksamhet inom stabsmyndigheterna.

Utredaren skall särskilt granska och pröva

- vilka fördelar och nackdelar som blir följden av att verksamheter av likartad karaktär sammanförs i en myndighet,
- om stabsmyndigheterna ansvarar för åtaganden som lämpligen kan utföras av andra myndigheter eller borde vara förbehållet privata den marknaden,

- efterfrågan från andra myndigheter av stabsmyndigheternas tjänster och hur reglerna för avgiftssättning/ anslagsfinansiering påverkar utnyttjandet av myndigheternas tjänster,
- vilka överlappningar eller oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna som finns samt
- möjligheter att samlokalisera stabsmyndigheterna.

Utredaren skall beräkna vilka besparingar förslagen kan leda till.

Uppdraget gäller i första hand ovan nämnda myndigheter. Om andra myndigheters verksamhet i någon omfattning visar sig vara av intresse i sammanhanget får även dessa beröras av översynen. Detta gäller även verksamhet inom Regeringskansliet som skulle kunna utföras av annan myndighet.

Utredaren skall redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av de förslag som läggs fram, inklusive behov av att omfördela resurser mellan myndigheterna.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall samråda med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) och utredningen Utvärdering av resultatstyrningen (dir. 2006:30) samt hålla sig informerad om arbetet i IT-standardiseringsutredningen (dir. 2006:05).

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. De anslagsmässiga konsekvenserna av olika förslag liksom personalkonsekvenser skall redovisas.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 december 2007.

(Finansdepartementet)