

Finansdepartementet

30 juni 2025

Dnr: Fi2025/00348

FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE ÖVER SOU 2025:13 EN EFFEKTIVARE ORGANISERING AV MINDRE MYNDIGHETER – ANALYS OCH FÖRSLAG

Fackförbundet ST är det största fackförbundet inom statlig sektor. Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas verksamheter. Vi har djup erfarenhet av tidigare omorganisationer som skett i statsförvaltningen. Utifrån detta avstyrker Fackförbundet ST förslaget om sammanslagning av myndigheterna.

Inledningsvis lämnar vi synpunkter på regeringens övergripande strategi att minska antalet myndigheter. Därefter kommenterar vi innehållet i utredningen.

Synpunkter på regeringens strategi att minska antalet myndigheter

Regeringen har i budgetpropositionen för 2025 slagit fast att statsförvaltningen behöver bli mer ändamålsenligt organiserad och att antalet myndigheter bör minska.¹ Inriktningen är framför allt motiverad utifrån en ökad kostnadseffektivitet. Fackförbundet ST anser att regeringens perspektiv är alltför snävt inriktat på den ekonomiska styrningen av och kostnaden för förvaltningen. Det är självklart att den statliga förvaltningen behöver fungera effektivt, men den måste samtidigt leva upp till krav på en demokratisk, saklig, opartisk och rättssäker hantering. Fackförbundet ST anser att det generellt är vanskligt när ett allt för snävt, ekonomiskt perspektiv tillåts styra beslut om förvaltningens organisering. Effektivitet måste därför förstås utifrån fler parametrar än maximal kostnadseffektivitet. Det är utifrån detta inte självklart att högre effektivitet uppnås genom att minska antalet myndigheter. Vi ser därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

¹ Prop. 2024/25:1, UO2, s. 66 f.

Uppgifterna och syftet med verksamheten måste styra

De myndigheter som finns i förvaltningen idag har inrättats genom tidigare regeringars politiska beslut. De har bildats med ett syfte och getts en uttalad uppgift och det har funnits tydliga skäl till att regeringen organiserat utförandet av uppgiften på valt vis. Myndigheternas uppgifter och roller kan förändras över tid. Detta leder till att myndigheter reformeras, och får utökade eller minskade uppgifter. I vissa fall kan det finnas skäl att avveckla en myndighet. Enligt Fackförbundet STs uppfattning bör uppgifter och syfte vara vägledande när regeringen fattar beslut om vilka myndigheter som ska finnas och hur de ska organiseras.

Antalet myndigheter i sig är alltså underordnat givet att det finns ett tydligt syfte med verksamheten och uppgifter att utföra. Om andra värden, företrädesvis ekonomiska, tillåts spela en för stor roll i regeringens beslut om organisering av statsförvaltningen finns en stor risk att förutsättningarna för att uppnå syftet undergrävs.

Att det är billigare att utföra en viss uppgift inom en annan organisation är endast en av de relevanta parametrarna att ta hänsyn till när man väljer hur myndigheterna ska organiseras. Ett mer holistiskt förhållningssätt krävs för att avgöra effekterna av eventuella sammanslagningar. Regeringens ensidiga fokus på att minska antalet myndigheter riskerar alltså att landa fel.

Statens samlade kompetens riskerar urholkas

Ytterligare en risk med att minska antalet myndigheter är att statens samlade kompetens minskar. Inom olika sektorer finns olika styrningslogik. Vissa myndigheter kan ha liknande uppdrag eller verka inom ungefär samma område, men med olika perspektiv. Statens verksamhet är bred och det kan finnas goda anledningar till att sådan organisering. Det finns behov av verksamheter som har såväl generella som specifika drag, medan det i vissa fall finns behov av att flera verksamheter belyser samma fråga från olika perspektiv.

Sammanslagningar av myndigheter kan leda till att denna nödvändiga pluralism av kompetenser och perspektiv försvinner vilket riskerar att få följder på flera nivåer. På enskilda myndigheter kan verksamhetsområdena bli så pass breda att uppdragen blir svåra att utföra. Det kan leda till att expertkompetens ersätts med generalistkompetens eller att vissa delar av verksamheten prioriteras högre än andra. Det får i sin tur effekter för regeringens beslutsfattande genom smalare och mindre perspektivrika beslutsunderlag från expertmyndigheterna.

Omorganisationer sänker effektiviteten och kvaliteten

Erfarenheter visar att omorganisationer ofta får stora effekter i verksamheterna. Det kan handla om försämrad organisatorisk och social arbetsmiljö, kompetenstapp, ökad arbetsbelastning eller undanträngning av ordinarie verksamhet. Regeringens ambition att minska antalet myndigheter riskerar 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. Något som vi exempelvis kan se utifrån tidigare sammanslagningar av museimyndigheter och Myndigheten för delaktighet.²

Här behöver regeringen nogsamt överväga om en tillfällig, men långvarig, kapacitetsförsämring av verksamheterna är befogad i förhållande till små och osäkra vinster i form av ökad kostnadseffektivitet som kan göras på lång sikt.

Högre effektivitet kan uppnås med andra medel

Slutligen är det inte säkert att sammanslagningar behövs för att uppnå önskade syften, i regeringens fall högre effektivitet. Att öka effektiviteten genom att uppnå synergieffekter mellan verksamheter skulle i många avseenden kunna uppnås även utan sammanslagningar. Myndigheterna skulle kunna arbeta samverka i vissa avseenden och med vissa frågor. Regeringen kan också styra detta i enskilda fall genom att ge myndigheterna gemensamma uppdrag.

Synpunkter på utredningens innehåll

Att genomföra myndighetssammanslagningar är inga små apparater och det medföljer en del risker för verksamhetens effektivitet, kvalitet och kompetensförsörjning. Fackförbundet ST anser därför att sammanslagningar endast bör genomföras efter en fullödig analys av samtliga för- och nackdelar. Det kan självfallet finnas goda skäl till att genomföra sammanslagningar om man bedömer att kvaliteten på verksamheten kommer att öka genom högre effektivitet och bättre service till medborgare, samtidigt som myndigheterna framgent kan leva upp till värden om demokrati och rättssäkerhet.

Utredningen skriver att uppdragets omfattning och den begränsade utredningstiden har betytt att man inte haft möjligheten att göra detaljerade och djupgående analyser av varje myndighet. Det är därmed svårt att med säkerhet att bedöma om sammanslagningarna kan leda till ökad effektivitet och kvalitet. Det är också svårt att se om fördelarna överväger de kända negativa konsekvenser som sannolikt följer på en sådan organisationsförändring, till exempel risk för urholkning av kompetens, minskad effektivitet och kvalitet inom respektive verksamhet – i alla fall på kort till medellångsikt.

Fackförbundet ST ifrågasätter om det varit adekvat att utredningen tagit hjälp av AI-assistenter. Det beskrivs uttryckligen som en konsekvens av det omfattande uppdraget och den begränsade utredningstiden, vilket enligt vår uppfattning understryker att utredningen inte har fått de förutsättningar som krävs för att ge ett fullödigt beslutsunderlag för förändringar av den här digniteten.

Dessutom finns produktivitetsavdraget. Alla statliga myndigheter är alltså redan ålagda att varje år se över sitt uppdrag och sina utgifter genom att det sker ett automatiskt avdrag av

² Se Statskontoret (2021), *En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna*, (2021:15) och Statskontoret (2016), *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*, (2016:18).

anslaget. Det riskerar alltså att få dubbel effekt om myndigheterna också ska utsättas för sammanslagningar motiverade utifrån krav på ökad kostnadseffektivitet. Krav på effektivitet är generellt viktigt för varje enskild verksamhet, men det är ett begrepp som måste förstås och som ses utifrån flera olika synpunkter.

Effektivitetsvinster har gått att göra över tid, men en betydande del av dessa effektiviseringskrav har drabbat personalen på myndigheterna. De behöver arbeta snabbare för varje år som går och i förlängningen leder det till mer stress och sämre arbetsmiljö. Utöver att effektiviseringskraven riskerar att leda till sämre arbetsmiljö, kan det även leda till att de tvingas prioritera bort viktiga arbetsuppgifter.³ Detta kan leda till sämre statlig service och i förlängningen kan det påverka förtroendet för myndigheterna negativt. Dessa effekter är svårare att se, men de är av stor betydelse för att upprätthålla ett demokratiskt samhälle.

I andra fall kan minskade resurser för myndigheterna leda till mindre utgifter inom en viss sektor, men kan i sin tur få effekter inom andra sektorer. Om en myndighet som ska handlägga ärenden får för lite resurser kan det exempelvis leda till att de genomförs med större tidspress, vilket leder till fler överklaganden och fler ärenden att handlägga i nästa instans. Besparingar för en enskild myndighet kan alltså leda till ökade kostnader inom andra områden. Staten är inte ett företag, där den ekonomiska logiken är den enda som bör vara styrande. Statliga verksamheter behöver ses i ett vidare perspektiv.

Detta är ur Fackförbundet STs perspektiv något som inte får glömmas bort i samband med större organisationsförändringar inom statsförvaltningen. Flera av dessa perspektiv saknas helt eller delvis i utredningen. Vår bedömning är att utredningen borde fått mer tid och resurser för att kunna genomföra en mer djupgående och detaljerad konsekvensanalys.

Tomas Oskarsson

Förbundssekreterare, Fackförbundet ST

Oscar Eriksson

Utredare, Fackförbundet ST

³ <https://www.st.org/api/files/2024-10/fackforbundet-sts-arbetsmiljorapport-2024.pdf>