



30 juni 2025

Dnr: Fi2025/00654

FACKFÖRBUNDET STS YTTRANDE - ORGANISATIONSFÖRÄNDRING AV POST- OCH TELESTYRELSEN OCH MYNDIGHETEN FÖR DIGITAL FÖRVALTNING

Fackförbundet ST har medlemmar på både Post- och telestyrelsen (PTS) och Myndigheten för digital förvaltning (Digg). Förbundet har därigenom ingående kunskap om myndigheternas organisation och verksamheter. Vi har också djup erfarenhet av tidigare omorganisationer 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 det specifika förslaget om sammanslagning.

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

¹ Prop. 2024/25:1, UO2, s. 66 f.

därför flera uppenbara risker med att organisera statsförvaltningen med utgångspunkten att antalet myndigheter måste minska.

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 noggrant 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 redovisningens innehåll

Kostnader och synergier

Regeringen har sitt uppdrag till myndigheterna angett att utgångspunkten för organisationsförändringen ska vara att de uppgifter som de för närvarande har ska vara oförändrade, och att genomförandet ska ske så att uppgifterna kan utföras med bibehållen effektivitet och kvalitet. Organisationsförändringen ska även genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Utifrån myndigheternas redovisning drar vi slutsatsen att en sammanslagning kommer att medföra kostnadsökningar på kort till medellångsikt.

Även om myndigheterna samtidigt ser vissa möjligheter till synergieffekter, är det svårt att väga dessa mot den minskade effektivitet som kommer att uppstå som en konsekvens av processen att föga samman de två verksamheterna. På samma sätt är det svårt att avgöra vilka kostnadseffektiviseringar som över tid faktiskt går att göra. Det finns få tydliga exempel på vad de tänkta effektiviseringarna skulle kunna innebära och var de ska uppstå.

Digg ser dessutom en tydlig risk att leveransförmågan kopplat till utvecklingsverksamhet och tjänsteleveranser försämras i samband med ett inordnande. I och med att Digg redan är tilltänkta att ha ett stort ansvar för AI-kommissionens färdplan, ifrågasätter vi dessutom

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

tidpunkten för en förändring av den här karaktären. Risken är att sammanslagningen försvårar den nya myndighetens arbete med att stötta andra inom AI-utvecklingen.

Fackförbundet ST anser att regeringen skulle behöva visa ett tydligare syfte och fler konkreta fördelar med en sammanslagning. Såsom uppdraget och förslaget nu är utformat anser vi inte att det finns tillräckliga argument för att tillstyrka förslaget om en sammanslagning av myndigheterna. Även om redovisningen visar på potentiella synergieffekter vid en sammanslagning, ifrågasätter vi om synergieffekterna är tydligt kopplade till verksamheternas lämplighet för en sammanslagning. Det framstår snarare som att regeringen bestämt sig för att större organisationer alltid är bättre, oavsett vad de har för uppgifter. Myndigheterna har vissa beröringspunkter, men har samtidigt helt disparata uppgifter. Dessa kommer även fortsättningsvis behöva lösas i olika organisatoriska enheter om än under samma paraply.

Lokalisering och lokala arbetsvillkor försvårar kompetensförsörjning

Myndigheterna är lokaliserade på olika ställen i Sverige, med huvudkontor i Sundsvall för Digg och i Stockholm för PTS. Regeringen har inte lämnat något besked om detta ska ändras. En sammanslagning kan på sikt komma att leda till att Digg, som ska inordnas i PTS, flyttas till Stockholm. Detta kan få flera negativa effekter.

Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv finns även särskilda risker med en sammanslagning. Utifrån tidigare erfarenheter från myndighetssammanslagningar eller större organisationsförändringar vet vi att det ofta leder till kompetenstapp. Dessutom sitter stora delar av personalstyrkan på båda myndigheterna inne på specialistkompetenser inom IT-området. Ett område där staten generellt har svårt att dels rekrytera personal dels att behålla den över tid.

Förutsatt att regeringen väljer att gå vidare med sammanslagningen, kommer även frågan om distansarbete vara av stor vikt för att undvika större kompetenstapp. Fackförbundet ST vet att möjligheten till frekvent distansarbete ses som mycket positivt bland våra medlemmar. Minskad restid, bättre balans mellan arbete och privatliv och bättre fokus vid hemarbete ses som stora fördelar. Som redovisningen visar kan anställda på Digg arbeta på distans upp till fyra dagar i veckan. Det finns utöver dessa ett 20-tal personer som arbetar från sin hemarbetsplats.

Dessa förutsättningar har varit av stor vikt för att kunna attrahera och behålla kompetens. Fackförbundet STs bedömning är att försämringar av detta avtal eller individuella överenskommelser i samband med ett inordnande, kan få tydligt negativa konsekvenser i form av kompetenstapp. Något som i sig riskerar att medföra ökade kostnader när personal inte väljer att följa med i verksamhetsövergången och efterföljande ersättningsrekryteringar. För att undvika ytterligare faktorer som ökar risken för kompetenstapp, är detta en viktig fråga att ta i beaktning.

Tomas Oskarsson

Förbundssekreterare, Fackförbundet ST

Oscar Eriksson

Utredare, Fackförbundet ST