

Kommittédirektiv



Utveckling i staten genom systematiska jämförelser

**Dir.
2014:120**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom systematiska jämförelser.

Utredaren ska

- analysera regler, processer och organisation avseende myndigheternas arbete med att ta fram och presentera uppgifter för att möjliggöra systematiska jämförelser av myndigheters verksamhetskostnader m.m.,
- analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser över tid och mellan myndigheter kan ha för att utveckla och effektivisera statliga myndigheter,
- med utgångspunkt i analysen föreslå åtgärder som kan främja regeringens och myndigheternas arbete med systematiska jämförelser,
- ge förslag på vilka uppgifter som bör ligga till grund för systematiska jämförelser,
- överväga behov av och ge förslag till förändringar av reglering, processer och organisation.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

Bakgrund

Kostnaderna för statens egen verksamhet uppgick 2013 till 247 miljarder kronor, vilket motsvarar 21 procent av statens

totala kostnader. Kostnaderna utgörs av kostnader för personal i form av löne- och pensionskostnader (117 miljarder kronor), kostnader för lokaler (18 miljarder kronor), kostnader för övrig drift såsom köp av varor och tjänster (85 miljarder kronor) samt kostnader för av- och nedskrivningar av anläggningstillgångar (26 miljarder kronor).

Statliga myndigheter har en långtgående delegering av ansvar från regeringen att organisera arbetet i myndigheterna. Det innebär att varje myndighetsledning ansvarar för att utforma myndigheternas verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Vidare har varje myndighet enligt bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) till uppgift att fortlöpande utveckla verksamheten och att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Utifrån dessa krav är det avgörande för den statliga verksamhetens legitimitet att myndigheternas verksamhetskostnader ligger på en rimlig nivå i förhållande till verksamhetens mål. De besparingspotentialer som finns ska kunna identifieras för att åstadkomma effektivare verksamheter i myndigheterna.

I dag finns vissa möjligheter för statliga myndigheter att kunna göra jämförelser mellan olika typer av verksamhetskostnader, bl.a. med stöd av det gemensamt använda ekonomisystemet för statliga myndigheter och gemensamma regler för hur styr- och redovisningsdokument ska vara utformade. Det finns från andra sektorer goda erfarenheter av att systematiska jämförelser av verksamhetskostnader m.m. kan stimulera effektiviseringar.

Tidigare arbete och uppdrag

Jämförelser av myndigheters ekonomiadministrativa värden (EA-värdering)

Ekonomistyrningsverket (ESV) genomför på regeringens uppdrag sedan 1994 årligen en ekonomiadministrativ värdering, EA-värdering, av hur väl myndigheter följer de ekonomiadministrativa bestämmelserna för verksamheten. Mätningen sker främst inom redovisning, finansiering och internkontroll men även inom exempelvis rapportering och betalningar.

EA-värderingen är ett enkelt och kostnadseffektivt system med relativt stort genomslag. Den systematik som ligger till grund för EA-värderingen kan utgöra en grund för överväganden i denna utredning.

Uppdrag och utredningar

ESV har i vägledningen Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler (ESV 2013:34) redovisat konkreta stöd för hur myndigheterna kan beräkna och använda nyckeltal för uppföljning inom den egna myndigheten över tid och för jämförelser med andra myndigheter.

I ESV:s redovisning av regeringsuppdraget Effektiv statlig administration (dnr Fi2005/6187) föreslogs bl.a. att arbetet med administrativa nyckeltal utvecklas. Av redovisningen framgår vidare att ESV eftersträvar att samtliga myndigheter rapporterar in administrativa nyckeltal i samband med den årliga EA-värderingen, att arbetet med att utveckla ytterligare nyckeltal fortsätter, bl.a. genom att samordna Arbetsgivarverkets lönestatistik med uppgifter i statsredovisningen, samt att en studie genomförs där statsförvaltningens kostnader för administration till stöd för kärnverksamheten (s.k. OH-kostnader) jämförs med omvärlden.

ESV har i rapporterna Nyckeltal i statlig verksamhet (ESV 2006:31) och Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3) redovisat en undersökning om OH-kostnader och kartlagt möjligheterna att konstruera nyckeltal utifrån information i statsredovisningssystemet.

Statskontoret redovisade i rapporten En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor (Statskontoret 2011:13) en analys av möjligheterna att följa upp och mäta kvalitet, produktivitet och effektivitet på ett samlat och systematiskt sätt. Statskontoret föreslår i rapporten bl.a. att Statistiska centralbyrån (SCB) får i uppdrag att utveckla de mått som används i nationalräkenskaperna.

Innovationsrådet (S2011:06) redovisade i rapporten Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling (Innovationsrådet 2012) en enkätundersökning som bl.a. innehöll frågor om i vilken utsträckning och inom vilka områden myndigheter gör systematiska jämförelser med varandra och med andra organisationer. Innovationsrådet konstaterade bl.a. att det behövs en förbättrad uppföljning av myndigheternas fortlöpande arbete med verksamhetsutveckling och samarbete med myndigheter som föreskrivs i myndighetsförordningen. Vidare framhöll rådet att kvalitetsarbetet bör vidareutvecklas och tyngdpunkten förskjutas mot ökat kundfokus.

I Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) konstaterades bl.a. att myndigheternas upphandlingsverksamhet lider av bristande uppföljning och att detta kan leda till att offentliga medel används på ett ineffektivt sätt.

ESV och Statskontoret har pågående regeringsuppdrag om effektivisering i myndigheternas kärnverksamheter. ESV ska identifiera och samordna ett arbete som visar goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. Statskontoret ska bl.a. identifiera effektiviseringspotentialer som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. Uppdragen ska slutredovisas den 15 december 2014.

Inom kommuner och landsting används systematiserade kostnadsjämförelser sedan lång tid. Detta arbete innehåller också mer analyserande jämförelser inom olika fördjupningsområden.

Gällande bestämmelser och uppdrag m.m.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om de uppgifter myndigheter ska redovisa till regeringen. Där framgår bl.a. att myndigheterna i årsredovisningen ska redovisa en sammanställning över väsentliga uppgifter. Vilka uppgifter som ska redovisas framgår av föreskrifter från ESV.

ESV

ESV har en viktig roll i arbetet med att främja en effektiv statsförvaltning, Enligt ESV:s instruktion har myndigheten bl.a. följande uppgifter:

- utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,
- ansvara för statsredovisningen,
- utveckla formerna för och dokumenten i den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet,
- fastställa ekonomiadministrativa värden för varje myndighet,
- inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system och stöd, och
- utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes).

Statskontoret

Statskontoret har till uppgift att utreda, utvärdera och följa upp statlig och statligt finansierad verksamhet, i vilket bl.a. ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv.

Arbetsgivarverkets statistik

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen är långtgående och styrs genom uppföljning. Den statistik som Arbetsgivarverket redovisar utgör en viktig del i denna uppföljning. Arbetsgivarverkets statistik, som till viss del är sekretessbelagd, bör inte samordnas med annan statistik, men kan vara ett komplement till andra jämförelser. Myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsgivarverket regleras i förordning (AgVFS 2003:7 A 2) om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier.

Behovet av en utredning

Regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet syftar i första hand till att bedöma uppnådda resultat i relation till målen för verksamheten. Det är också nödvändigt att regeringen har ändamålsenliga verktyg och arbetssätt för att följa upp att myndigheterna är organiserade så att kärnverksamheterna kan bedrivas effektivt. Genom myndigheternas redovisningar till regeringen och statsredovisningssystemet, inklusive Hermes, finns det tillgång till stora mängder information men den är i dag inte systematiserad, vilket försvårar regeringens uppföljning och jämförelser mellan myndigheter.

Utifrån bl.a. budgetlagens och myndighetsförordningens krav att verksamheten bedrivs effektivt och att regeringen och myndigheterna hushållar väl med statens medel är det av central vikt för den statliga verksamhetens legitimitet att myndigheternas verksamhetskostnader ligger på en rimlig nivå i förhållande till myndighetens uppdrag.

Ett utvecklat system för systematiska jämförelser för regeringen och myndigheterna kan leda till

- ett ökat förändringstryck i statsförvaltningen,
- identifiering av effektiviseringspotentialer, och
- bättre förmåga att kunna förklara skillnader mellan myndigheter av olika storlek, inriktning, lokalisering och val av lösningar för egenregi och entreprenad m.m.

En särskild utredare bör därför ges i uppgift att analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser kan ha för att förnya, utveckla och effektivisera statliga myndigheter.

Ett utvecklat arbete med systematiska jämförelser i staten syftar ytterst till att bidra till att statlig verksamhet ska bli bättre på att uppnå de mål som gäller för verksamheterna. Det är avgörande att inhämtning av information om och uppföljning av myndigheternas verksamhet utformas med medvetenhet om att val av områden och mätmetoder m.m. i sig har en styrande effekt på verksamheterna. Med rätt utformning kan systematiska jämförelser bidra till lärande, förnyelse och kvalitetsutveckling i staten.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom användning av systematiska jämförelser.

Utredaren ska analysera och utvärdera regler, processer och organisation avseende myndigheternas arbete med att ta fram och presentera uppgifter för att möjliggöra systematiska jämförelser av myndigheters verksamhetskostnader m.m. Regeringskansliet, inklusive kommittéväsendet och utlandsrepresentationen, omfattas dock inte av utredarens uppdrag.

Utredaren ska analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser över tid och mellan myndigheter kan ha för att utveckla och effektivisera statliga myndigheter.

Utredaren ska ge förslag på vilka uppgifter som bör ligga till grund för systematiska jämförelser. Utredaren ska med utgångspunkt i analysen föreslå åtgärder som kan främja regeringens och myndigheternas arbete med systematiska jämförelser.

Utredaren ska bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att tillämpa modeller som i dag används i näringslivet eller bland myndigheter.

Utredaren ska särskilt överväga behov av och ge förslag till förändringar av reglering, processer och organisation.

Utredaren bör beakta att olika myndigheter har olika förutsättningar på grund av sina uppdrag, det gäller t.ex. universitet och högskolor. Utredaren ska också ge förslag på vilka myndigheter som eventuellt inte bör beröras av utredarens förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva förslagets konsekvenser avseende omfattningen av administrativt arbete i myndigheterna och i Regeringskansliet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk (SPV), Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret och Verket för innovationssystem (Vinnova). Utredaren ska särskilt beakta pågående regeringsuppdrag till ESV, bl.a. avseende att utveckla en modell för it-kostnadsjämförelser samt regeringsuppdrag till Statskontoret och ESV om effektivisering av myndigheters kärnverksamhet. Utredaren ska i övrigt samråda med de myndigheter utredaren bedömer är relevanta. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Myndigheterna ska bistå utredaren med de uppgifter som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

(Socialdepartementet)