



Dnr 2013/273-5

Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet

Delrapport





Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Effektivitet i statlig kärnverksamhet - delrapport

Statskontoret har i regleringsbrevet för år 2014 fått i uppdrag att identifiera effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet genom systemrelaterade förändringar.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 april 2014 och slutredovisas senast den 15 december 2014.

Statskontoret överlämnar härmed en delrapportering av uppdraget att identifiera systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet. I delrapporteringen redovisas utgångspunkterna för Statskontorets fortsatta arbete med uppdraget.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Anna Fransson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anna Fransson

**Innehåll**

1	Inledning	3
1.1	Uppdrag, syfte och frågeställningar	3
1.2	Avgränsningar	3
1.3	Definitioner	4
1.4	Metod	5
1.5	Disposition	5
2	Hur hittas effektiviseringspotentialer?	7
2.1	Redan identifierade effektivitetskapande åtgärder – goda exempel	7
2.2	Fånga upp signaler som kan tyda på effektivitetsproblem	7
2.3	Studera särskilt komplexa system	11
3	Vad görs i Sverige i dag – instrument för effektivisering i statlig verksamhet	13
3.1	Pris- och löneomräkning (PLO)	13
3.2	Myndighetsförordningen	14
3.3	Resultatstyrning	15
3.4	Genomgång av regleringsbrev	16
4	Exempel på system att analysera	19
4.1	Vad är systemsyn?	19
4.2	Exempel på system	20
5	Statskontorets fortsatta arbete	27
5.1	Förutsättningar för systemsyn i dagens styr- och effektiviseringsinstrument	27
5.2	Arbete med konkreta system	27
5.3	Färdplan för det fortsatta projektet	28
	Litteraturlista	31



STATSKONTORET

PM

2014-03-28

2 (33)

Dnr 2013/273-5

1 Inledning

I denna PM beskrivs det arbete som genomförts inom Statskontorets uppdrag att identifiera systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet fram till delrapporteringen av uppdraget den 1 april 2014. Även Statskontorets fortsatta arbete med uppdraget beskrivs.

1.1 Uppdrag, syfte och frågeställningar

Statskontoret har i regleringsbrevet för år 2014 fått i uppdrag att identifiera effektivitetsökningar som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. I uppdraget ingår att analysera hur effekterna av kärnverksamheten kan öka i förhållande till insatta resurser genom dessa förändringar. I uppdraget ingår också att föreslå vilka insatser som bör genomföras, hur de bör genomföras, samt göra en bedömning av vilka konsekvenser dessa kan få för kärnverksamhetens effekter och kostnader. I analys och förslag ska hänsyn tas till att statlig verksamhet är olika och har olika förutsättningar, inte minst gäller detta universitet och högskolor. Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 april 2014 och slutredovisas senast den 15 december 2014.

Målet för projektets första del har varit att med hjälp av en systemansats utveckla en metodik för att identifiera problemområden vad gäller resursutnyttjande i förhållande till måluppfyllelse för verksamheten.

Utgångspunkten för att uppfylla målet för projektets första del har varit ett antal nyckelfrågor:

1. Hur kan man arbeta för att identifiera systemrelaterade effektiviseringspotentialer?
2. Vilka instrument för effektivisering finns på plats i dag?
3. Går det att identifiera några illustrativa exempel på system?
4. Hur ska det fortsatta arbetet med uppdraget genomföras?

Inför avrapporteringen den 15 december 2014 avser Statskontoret att gå vidare med en fördjupad analys av möjliga systemrelaterade förändringar som syftar till att öka effektiviteten i statlig kärnverksamhet.

1.2 Avgränsningar

Uppdraget är avgränsat till statlig kärnverksamhet. Med kärnverksamhet menas här den verksamhet som framgår av myndigheternas instruktioner.

Uppdraget innebär att det är möjligheter till effektivisering sett ur ett systemperspektiv som ska identifieras och analyseras. Enskilda myndig-

heters interna verksamhet ingår inte. Ekonomistyrningsverket (ESV) har under samma tid ett uppdrag som berör det myndighetsinterna effektivitetsarbetet.

Enligt uppdraget till Statskontoret ska enbart statlig sektor ingå i uppdraget. Ur ett systemperspektiv är statlig kärnverksamhet ofta kopplad till den regionala eller kommunala nivån. För att skapa förståelse för ett systems funktion förklaras kopplingen till kommuner och landsting där det krävs. Men de effektiviseringspotentialer som lyfts fram kommer att vara fokuserade på statlig sektor med betydelse för statsbudgeten.

1.3 Definitioner

1.3.1 System

Systemsyn handlar om att anlägga ett helhetsperspektiv på offentlig verksamhet. Systemsyn innebär att se myndighetsövergripande processer och det behov av samverkan som ofta är nödvändig för att utföra och slutföra offentliga åtaganden gentemot en enskild, till exempel rättskedjan eller asylprocessen. Systemsyn kan även innebära att se hur det offentliga har organiserats för att lösa ett komplext samhällsproblem, till exempel ungdomsarbetslöshet eller klimatfrågan. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, istället för att ensidigt se och hantera enskilda myndigheter/avdelningar/offentliga aktörer, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar och till möjliga orsakssamband.

1.3.2 Effektivitet, produktivitet

Effektivitet i offentlig sektor handlar om att skapa största möjliga nytta för samhället givet satsade resurser. Nyttan beror både på volymen och på verksamhetens kvalitet. Detta låter sig inte alltid mätas på ett enkelt eller självklart sätt. En rimlig uttolkning är att effektivitet i offentlig sektor kan mätas utifrån uppfyllelse av politiskt satta målsättningar eller utifrån befolkningens upplevda nytta av offentliga verksamheter i relation till kostnaderna. För att uppnå ökad effektivitet i den offentliga verksamheten behöver hänsyn även tas till generella förvaltningspolitiska värden som t.ex. rätts-säkerhet och likabehandling.

Den principiella och kontextuella utgångspunkt som Statskontoret använder sig av för analys av effektivitetsfrågor är den så kallade input – output-modellen, eller effektkedjan.¹ Resurser tillförs en verksamhet, vilket gör att aktiviteter kan utföras. En del av dessa aktiviteter syftar till att leda till prestationer (en aktivitet blir en prestation bara om den når den tänkta mottagaren). Syftet med hela verksamheten är i sin tur att det ska få önskvärda effekter på det omgivande samhället. I analysen ses i bland effekterna som

¹ För en mer utförlig beskrivning av effektkedjan, se ESV (2012b).

alla (samlade) konsekvenser för samhället och i bland isoleras effekterna till hur de av politikerna uttryckta målsättningarna med verksamheten uppfylls.



Att anlägga ett systemperspektiv på effektiviteten i statlig kärnverksamhet innebär att komplexiteten ökar. Många myndigheter arbetar med en eller flera effektkedjor där de är beroende av samarbete med andra myndigheter för att uppnå önskade effekter. För att en effektkedja inom ett system av myndigheter ska fungera optimalt behöver hänsyn tas till de konsekvenser en myndighets agerande får för andra aktörer i systemet. Och en viktig fråga att ställa är om resurserna används där de gör mest nytta för systemet som helhet?

1.4 Metod

Arbetet i den första delen av projektet har i stor utsträckning handlat om att utarbeta en metodik för identifiering av systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet. Statskontoret har med hjälp av underlagsmaterial från konsulter från Copenhagen Economics genomfört litteraturstudier och tagit fram en analysmodell för identifiering av systemrelaterade effektiviseringspotentialer. I syfte att kartlägga pågående arbete har även myndigheternas regleringsbrev för 2014 studerats.

1.5 Disposition

I avsnitt 2 resoneras kring en metodik för identifiering av systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet. I avsnitt 3 beskrivs de instrument som finns på plats i dag för att skapa produktivitetstryck och effektivisering i statlig kärnverksamhet. Där presenteras även resultat av en kartläggning av myndigheternas regleringsbrev 2014 med fokus på systemrelaterade effektiviseringsuppdrag. I avsnitt 4 beskrivs teoretiska utgångspunkter för en systemsyn på offentlig verksamhet. Tre konkreta exempel på system inom statlig kärnverksamhet presenteras. I avsnitt 5 beskrivs inriktningen för det fortsatta arbetet inom projektet.



STATSKONTORET

PM

2014-03-28

6 (33)

Dnr 2013/273-5

2 Hur hittas effektiviseringspotentialer?

I detta avsnitt besvaras den första frågeställningen som presenterades i inledningen, *hur kan man arbeta för att identifiera systemrelaterade effektiviseringspotentialer?* Den metodik som föreslås är inspirerad av den danska produktivitetskommissionens arbete samt av Innovationsrådets tankegångar.

I arbetet med att identifiera effektiviseringspotentialer prioriteras system som använder mycket resurser. För att hitta systemrelaterade effektiviseringspotentialer inom statlig kärnverksamhet föreslås att följande arbetsmetoder används:

1. Utgå från redan identifierade effektivitetsskapande åtgärder inom offentlig sektor – inspireras av goda exempel.
2. Fånga upp signaler som kan tyda på effektivitetsproblem i statliga system.
3. Studera särskilt komplexa system.

Nedan beskrivs de tre arbetsmetoderna mer utförligt.

2.1 Redan identifierade effektivitetsskapande åtgärder – goda exempel

En utgångspunkt är att i första hand undersöka vilka möjligheter som redan är identifierade och genomförda i offentliga verksamheter. Viktigt är att fundera kring vilka av dessa som kan vara lämpliga att föra över till en annan verksamhet, i detta uppdrag handlar det om den statliga nivån.

Vid internationella jämförelser är det extra viktigt att reflektera över kontexten. Förutsättningarna för att utföra offentlig verksamhet skiljer sig mellan länder (beroende på regelverk, organisation, kultur etc.) vilket behöver beaktas vid jämförelser och bedömning av överförbarhet.

2.2 Fånga upp signaler som kan tyda på effektivitetsproblem

Problem inom den offentliga verksamheten signaleras på olika sätt, exempelvis i den offentliga debatten, forskning, utvärderingar och utredningar. I de fall det är frågan om effektivitetsproblem inom ett statligt system bör den fortsatta analysen fokuseras på att identifiera vilka effektivitetshinder som är aktuella i det specifika fallet. Åtgärdsförslagets karaktär och utformning anpassas därefter.

1. **Vilka frågor bör ställas för att analysera ett identifierat effektivitetsproblem?** Det kan inledningsvis behövas en kartläggning av systemets

processer, organisation, tillförda resurser etc. för att se och förstå orsakerna till problem och bristande effektivitet. Beroende på vilken typ av system som berörs är det nödvändigt att kartlägga systemets alla delar och aktörer för att kunna analysera var i systemet som effektivitetsförluster uppstår. Analysen bör i första hand fokusera på att se var i processen kostnader och tidsåtgången är som störst. Om möjligt bör jämförelser göras med liknande verksamheter/system för att genom benchmarking bedöma kostnader och tidsåtgång. Det är viktigt att ta hänsyn till att kostnaderna för vissa system kan variera betydligt över tid, och att det kan vara en naturlig följd av verksamheternas art. Faktorer som påverkar kan t.ex. vara konjunkturförändringar eller fluktuationer i flyktingströmmar.

- 2. Hur kan effektivitetsproblem åtgärdas?** Hur ett effektivitetsproblem bäst bör åtgärdas beror på problemets art. Här nedan listas vanliga effektivitetsproblem och tänkbara åtgärder för att öka effektiviteten.

2.2.1 Vanliga effektivitetsproblem

- **Höga kostnader i förhållande till effekter – låg kostnadseffektivitet.** Detta kan i princip gälla alla typer av statliga system där de förväntade effekterna inte uppnås. Ett exempel är jobb - och utvecklingsgarantin som länge varit kritiserad för att kosta mycket utan att leda till konkreta resultat.²
 - **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara lågt resursutnyttjande i form av långa väntetider mellan myndigheter som leder till onödiga ställtider eller dubbel- och merarbete på grund av dålig kommunikation mellan myndigheter. Kartlägg om, var och varför kostnaderna uppkommer och jämför sedan med liknande verksamheter eller samma verksamhet i andra länder för att avgöra om det är ett effektivitetsproblem.
 - **Hur kan det åtgärdas?** Resultatstyrning kan bidra till förbättrad effektivitet om tydliga mål formuleras till berörda myndigheter om vad som förväntas givet de insatta resurserna. En annan åtgärd kan vara att centralisera ansvaret till en myndighet som har bättre överblick och kan samordna arbetet bättre.
- **Långa handläggningstider** är ett problem inom många olika delar av offentlig sektor. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) belyser problemen i rättskedjan.³ Andra exempel på system där det finns risk för långa handläggningstider är systemet för att få invandrare i arbete eller systemet för brottmål.

² IFAU (2013).

³ BRÅ (2013).

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara flaskhalsar, stuprörstänkande och svag samordning inom och mellan myndigheter. Även onödiga regler och kontroller samt brist på kompetens kan orsaka långa handläggningstider. Kartlägg tidsåtgången i olika steg, mellan och inom myndigheter, för att identifiera onödiga steg eller brister i informationsutbytet som gör att arbetet inte kan planeras.
- **Hur kan det åtgärdas?** Ett sätt är att ge ett övergripande ansvar för en uppgift till en myndighet för att förbättra överblicken. Ett annat sätt är att koncentrera utförandet av uppgiften till en enhet eller myndighet för att på så sätt minska antalet myndighetsöverskridande beslut. Ett tredje sätt kan vara att ha en mer flexibel och dynamisk syn på omfördelning av resurser mellan myndigheter beroende på var flaskhalsar uppstår. Förbättrad samordning eller färre regler och kontroller kan också minska handläggningstiderna.
- **Dålig måluppfyllelse** innebär att resultaten inte når de politiskt uppsatta målen. Orsakerna kan vara att de politiska målen är motstridiga, otillräckligt formulerade eller för ambitiösa för att kunna uppnås och kanske mer har karaktären av visioner än konkreta mål. Detta kan leda till att myndigheternas olika verksamheter motverkar varandra eller att myndigheterna utför samma arbete. Ett system där det finns risk för dålig måluppfyllelse är miljömålssystemet⁴ och systemet för att stimulera innovationer.⁵ Dessa system omfattar en stor mängd mål och många olika myndigheter.
 - **Möjliga effektivitetsproblem** vid dålig måluppfyllelse kan vara felaktig resursallokering till icke värdeskapande aktiviteter, brist på kunskap och kompetens hos medarbetare och chefer, tradition och kultur att utföra arbetet på ett visst sätt, motvilja till förändring och olämpliga strukturer och skeva ekonomiska incitament. Jämför med liknande verksamheter eller samma verksamhet i andra länder och med best practice-studier.
 - **Hur kan det åtgärdas?** Genom resultatstyrning och tydligare verksamhetsmål och/eller politiska mål. Centralisering för att bättre styra över resurser mot uppsatta mål, alternativt decentralisering för att skapa flexibilitet i systemet så att initiativ för bättre måluppfyllelse kan nås.
- **Låg nöjdhet hos medborgare och företag.** I system där medborgare eller företag möter myndigheter kan nöjdheten på ett eller annat sätt mätas. Problemet är att dessa mätningar ofta görs utifrån ett myndighetsperspektiv och inte kopplar till systemet som sådant. Även om

⁴ Statskontoret (2014:10) *Styrning och arbetet inom miljömålssystemet*.

⁵ Braunerhjelm et al (2013).

mätningarna görs av myndigheterna givet deras verksamhet kan detta ändå användas som en indikator på kvaliteten för de system som myndigheten verkar inom. Myndigheter som har problem med kundnöjdhet är Arbetsförmedlingen, Polisens ärendehantering och Försäkringskassan.⁶

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara långa handläggningstider, onödiga regler och kontroller, brist på samordning mellan myndigheter eller brist på kunskap och kompetens bland medarbetare och chefer, vilket medför att medborgarna uppfattar kvaliteten på servicen som låg. Kartlägg om det finns onödiga steg, mellan eller inom myndigheter, och utred om informationsutbytet fungerar så att arbetet kan planeras för att driva processen framåt.
- **Hur kan det åtgärdas?** Långa handläggningstider åtgärdas som ovan. I övrigt kan färre och enklare regler och kontroller underlätta.
- **Regelverk i otakt med tiden**
 - **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara att de regelverk som gäller för ett område inte är anpassade till nya arbetsformer, till exempel att uppgifterna ska utföras inom ramen för ett system av samverkande myndigheter. Orsaken kan vara att reglerna helt enkelt är föråldrade i förhållande till verksamhetens art och utveckling. Det kan också handla om att EU:s regelverk är svåra att tillämpa på vissa arbetssätt och organisatoriska lösningar. (EU:s regler brukar dock sällan ställa specifika krav på hur medlemsländerna organiserar en verksamhet.)
 - **Hur kan det åtgärdas?** Anpassning av regelverk utifrån organisations- och arbetsformer.
- **Ny teknik som inte utnyttjas till fullo**
 - **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara att moderna tekniska lösningar inte tas tillvara eller utnyttjas på bästa sätt för att underlätta samverkan. Bristande standardisering eller onödiga formella hinder kan till exempel göra det svårt att utbyta information mellan myndigheter. Det generella problemet att myndigheter i bland misslyckas i arbetet med att införa större tekniska omläggningar kan få särskilt allvarliga konsekvenser när flera aktörer är beroende av en teknisk lösning för att kunna bidra till verksamheten på ett effektivt sätt.
 - **Hur kan det åtgärdas?** Utforma nya tekniska lösningar så att de passar alla myndigheter som kan förväntas ha nytta av dem.

⁶ Svenskt kvalitetsindex 2011, <http://kvalitetsindex.se/branschmaetningar/2013-09-25-06-58-58/myndigheter/item/294>.

2.3 Studera särskilt komplexa system

Både Produktivitetskommissionen och Innovationsrådet framhåller att effektivitetsproblem bl.a. uppstår på grund av svag samordning, dålig kommunikation, väntetider och flaskhalsar. Ur ett systemperspektiv är detta av särskild vikt när myndigheter, kommuner och landsting behöver samverka, till exempel i processen för att hjälpa en invandrare att få arbete eller i rehabiliteringskedjan. System med många aktörer och/eller komplexa problem att lösa bör studeras med fokus på den myndighetsövergripande samordningen och resursfördelningen.

Detta är även viktigt ur ett medborgarperspektiv där en enskild individ kan komma att möta ett flertal myndigheter innan personen slussats genom hela systemet och systemets uppgift är slutförd. För att lösa effektivitetsproblem i komplexa system kan leantänkande ofta vara användbart. Genom att fokusera på vad medborgare och företag efterfrågar i sitt möte med det offentliga kan antalet överlämningar mellan myndigheter eller hinder som stoppar upp processen minimeras.

Exempel på komplexa system där många myndigheter är inblandade är miljömålssystemet, systemet för att få invandrare i arbete och systemet för krisberedskap.

- **Ett antal riskfaktorer för ineffektivitet i komplexa system.**

Ett antal faktorer kan antas ha särskild betydelse för analys av effektiviteten i system, i relation till att studera verksamheter utifrån organisationsstruktur.

- **Systemets storlek.** I ett stort system med många aktörer och mycket resurser är det rimligt att anta dels att det är svårare att få det att fungera effektivt men också att storleken i sig gör att eventuella brister får större betydelse. Systemets storlek kan därför ses som en riskfaktor i sig.
- **Målen inom systemet.** I komplexa system finns inte sällan ett stort antal mål, vilket kan skapa målkonflikter, otydliga målstrukturer och svårigheter vid resursfördelning/budgetering till följd av olika politiska prioriteringar. Finansieringen följer i regel organisatoriska gränsdragningar snarare än att utgå från systemens omfattning. Detta kan skapa ineffektiviteter inom systemet.
- **Systemets placering och prioritet hos de ingående aktörerna.** Är de olika aktörerna som ingår i systemet jämbördiga ”delägare” eller finns det skäl att anta att systemet prioriteras högre av vissa medan det har en mer undanskymd roll hos andra? Om så är fallet kan det finnas skäl att anta att arbetet inom systemet kommer att präglas av en dragkamp om resurser, brister i kommunikation, övervältring av kostnader och olika typer av suboptimeringar.



- **Flaskhalsar.** Ytterligare ett möjligt kriterium/riskfaktor för ineffektivitet är verksamhet som är svårdimensionerad. I system med många aktörer kan den svårprognosticerade verksamheten förstärka fluktuationer i flödena. Flaskhalsar som uppstår i en myndighet kan leda till att kostnader uppstår i andra myndigheter.

lakttagelser att ta med i det fortsatta arbetet: Vid genomgång av konkreta system bör system som använder mycket resurser prioriteras. En metodik för att identifiera effektiviseringspotentialer bör i först hand utgå ifrån att titta på redan identifierade problem och signaler om bristande effektivitet. För komplexa system kan signalerna vara svårare att fånga upp och identifiera jämfört med enklare system med färre aktörer. I komplexa system kan det därför vara lämpligt att arbeta mer utifrån riskfaktorer.

3 Vad görs i Sverige i dag – instrument för effektivisering i statlig verksamhet

Här behandlas den andra frågeställning som presenterades i avsnitt 1.1. *Vilka instrument för effektivisering finns på plats i dag?* Ökad effektivitet är en central målsättning i den statliga förvaltningspolitiken. Den förvaltningspolitiska propositionen från år 2010 slår fast att:

”Målet för förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”⁷

Den förvaltningspolitiska propositionen beskriver även behovet av att stärka offentlig verksamhets förmåga att i samverkan få till stånd fler *värdeskapande system* som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna och huvudmännens krav på god resursanvändning.⁸

En central fråga är huruvida de effektiviseringsinstrument som i dag finns på plats främjar verksamheters förmåga att i samverkan få till stånd fler (effektiva) värdeskapande system? Exempelvis PLO-systemet, som beskrivs kort nedan, är utformat för att skapa ett effektiviseringsstryck inom en avgränsad myndighet. Även resultatstyrningen är vanligtvis inriktad på att följa upp ett specifikt politikområde eller myndighet.

För att se om regeringen i enlighet med den förvaltningspolitiska propositionen försöker åstadkomma en mer samverkande statsförvaltning (vilket kan tolkas som att propositionen uttrycker en avsikt att utveckla en systemsyn) har Statskontoret gått igenom alla regleringsbrev för 2014 och sökt efter uppdrag med syftet att skapa *samverkan*, främja ett *systemperspektiv* etc. Resultatet redovisas kort i avsnitt 3.4.

3.1 Pris- och löneomräkning (PLO)

Budgetåret 1993/94 infördes ramanslagsmodellen som anslagsform för myndigheternas förvaltningskostnader. En viktig anledning till införandet av ramanslaget var att förbättra statens utgiftskontroll genom att på förhand sätta myndigheternas utgiftsramar. En annan anledning var att minska statens detaljstyrning av myndigheternas verksamheter. Inom given ram skulle myndigheterna ges större handlingsfrihet att utföra sin verksamhet och fördela medel mellan kostnader för personal, lokaler och övriga förvaltningskostnader.⁹

⁷ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁸ Prop. 2009/10:175 (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135), s.28.

⁹ Ekonomistyrningsverket, 2009, *Förslag till utvecklad finansiell styrning*

För att skapa ett kontinuerligt produktivitets- och effektiviseringsstryck har vi i Sverige en modell med pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheters förvaltningskostnader som inkluderar ett produktivitetsavdrag vid uppräkning av lönekostnaderna. Även hyror och övriga förvaltningskostnader räknas upp med separata index, men där görs inget produktivitetsavdrag. Transfereringar som finansieras från myndighetsanslag räknas inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Av denna anledning reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

– *Index för lönedel*

För omräkning av lönedelen i pris- och löneomräkningen beräknar Statistiska centralbyrån varje år ett arbetskostnadsindex (AKI) avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Arbetskostnadsindex minskas därefter med ett produktivitetsavdrag som motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitet utveckling inom den privata tjänstesektorn enligt nationalräkenskaperna.

För 2014 är arbetskostnadsindex 5,01 procent. Det minskas med ett produktivitetsavdrag som 2014 är 1,11 procent. Det slutgiltiga löneindexet för 2014 blir därmed 3,90 procent (löneindex = arbetskostnadsindex – produktivitetsavdrag).¹⁰

En fråga att ta med i det fortsatta arbetet: På vilket sätt bidrar och /eller motverkar PLO-systemet ett myndighetsövergripande effektivitetsarbete?

3.2 Myndighetsförordningen

I myndighetsförordningens 3§ står bland annat att myndighetsledningen ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt samt att myndigheten håller väl med statens medel. I 6§ står att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Det finns alltså krav på både effektiv resursanvändning samt samverkan med andra aktörer.

Myndighetsledningens avvägning mellan myndighetsförordningens olika mål för verksamheten görs normalt genom det som kallas intern styrning och kontroll. Intern styrning och kontroll är den process som ska säkerställa att en myndighet fullgör sina uppdrag och mål i enlighet med kraven i myndighetsförordning. För vissa och då främst större myndigheter gäller en

¹⁰ Budgetprop. 2014 s.591.

särskild förordning om intern styrning och kontroll (FISK).¹¹ Tillämpningen av FISK:en har kritiserats för att i allt för stor utsträckning fokusera på regelefterlevnad och kontroll i efterhand, medan portalparagraferna i såväl budgetlagen som myndighetsförordningen som handlar om god hushållning och effektivitet hamnar i skymundan.¹²

I myndigheternas årsredovisning till regeringen ska all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs, redovisas. De myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll lämnar även en bedömning av myndighetens interna styrning och kontroll i årsredovisningen.

Revision i staten är en oberoende granskning i efterhand av den genomförda statliga verksamheten. Denna revision genomförs huvudsakligen av Riksrevisionen. I den årliga revisionen granskas årsredovisningen, såväl den finansiella redovisningen som resultatredovisningen. Dessutom granskas underliggande redovisning och ledningens förvaltning.

En fråga att ta med i det fortsatta arbetet: Hur följer regeringen upp att myndigheter, i enlighet med krav i myndighetsförordningen, verkar för att genom samarbete ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet?

3.3 Resultatstyrning

Resultatstyrningen är regeringens verktyg att styra och följa upp politikens utförande.

När resultatstyrningen infördes var den grundläggande tanken att myndigheterna skulle få ett ökat strategiskt handlingsutrymme och kunna lägga upp verksamheten mer fritt än tidigare. På så sätt skulle en effektivare förvaltning åstadkommas. En grundläggande farhåga med resultatstyrningen som ofta lyfts är att ett allt för stort fokus på de enskilda myndigheterna prestationer kan skapa onödiga barriärer mellan myndigheter, dvs. bidra till stuprörstänkande och sektorisering¹³, snarare än att främja effektivisering ur ett systemperspektiv.

En fråga att ta med i det fortsatta arbetet: Finns det någon diskussion om att utveckla resultatstyrningen till att i större utsträckning främja och följa upp effektivitetsarbete i sammanhängande system där så är relevant utifrån verksamheternas art?

¹¹ Riksrevisionen, *Årlig rapport 2013*.

¹² Lindström (2012) Det finanspolitiska ramverket, i Statskontoret (2012) *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

¹³ Åsell, M (2012) *Strategier för ökad effektivitet*, i Statskontoret (2012) *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

3.4 Genomgång av regleringsbrev

I syfte att få en bild av pågående regeringsuppdrag om effektivisering, systemsyn och främjande av samverkan hos de statliga myndigheterna har Statskontoret genomfört en sökning i regleringsbrev för 2014. Olika begrepp kopplade till effektivitet och system har använts som sökord.¹⁴

Av totalt 225 regleringsbrev som ingår i ESV:s databas över regleringsbrev blev det ”träff” på 89 stycken. Kartläggningen omfattar därmed sammanlagt 89 myndigheter. Två av dessa är affärsverk. Vissa regleringsbrev omfattar en större organisation där det ingår flera myndigheter. Det gäller regleringsbrevet för Rikspolisstyrelsen, Sveriges domstolar respektive länsstyrelserna.¹⁵

Begreppet system förekommer i över hälften av de 89 regleringsbrev och används för diverse verksamheter och procedurer. Begreppet *system* enligt den definition som åsyftas i Statskontorets uppdrag finns dock inte med i något regleringsbrev. Däremot förekommer begreppet *samverkan*.

Samverkan på migrationsområdet

Migrationsverket, *Kriminalvården* och *Rikspolisstyrelsen* har i uppdrag att i samverkan effektivisera arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut med syfte att, i förhållande till verksamhetsåret 2013, ytterligare förstärka insatserna i syfte att påtagligt öka antalet verkställda beslut för personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagande. Respektive myndighet ska i sin årsredovisning redovisa hur erfarenheterna från det gemensamma effektiviseringsarbetet och genomförda projekt tillvaratas i den löpande verksamheten. (Detta innebär att regeringen inte får någon sammanhållen redovisning av arbetet.)

Myndighetssamverkan i brottsutredning och brottsbekämpning

Några verksamhets- eller återrapporteringskrav rör Polisens och Åklagarmyndighetens samverkan för att öka effektiviteten i den brottsutredande och brottsbekämpande verksamheten.

Ett mer allmänt uttryckt krav på *Polisen* och *Åklagarmyndigheten* är att de tillsammans kontinuerligt ska förbättra kvaliteten och effektiviteten i det brottsutredande arbetet. Det förutsätter en nära samverkan mellan myndigheterna på både lokal och central nivå.

¹⁴ Sökorden (med olika böjningsformer) har varit bl.a. effektivitet, effektivare, effektivisering (inkl. höja eller öka effektiviteten, effektivitetshöjning/effektivitetsökning), kostnadseffektiv/resurseffektiv, besparing, kostnadsminskning/kostnadsreducering, produktivitet, rationalisera/rationalisering, resursutnyttjande, ompröva/omprövning, omprioritera/omprioritering samt system. Sökningen på ”system” syftade till att se hur begreppet används.

¹⁵ Utöver det generella regleringsbrevet för länsstyrelserna har varje länsstyrelse ett eget regleringsbrev. I dessa blev det dock inga ”träffar”.

Åklagarmyndigheten ska redovisa hur myndigheten arbetar för att säkerställa en god och aktuell kompetens i handläggningen av IT-relaterad brottslighet och för att höja effektiviteten och kvaliteten i handläggningen av brottsmisstankar som ökar kraftigt antalsmässigt till följd av teknikutvecklingen, som exempelvis olika typer av förmögenhetsbrott och förtal. Av redovisningen ska framgå hur myndigheten tillsammans med *Polisen* arbetar för att säkerställa en väl fungerande nationell samordning av brottsmisstankar.

Rikspolisstyrelsen ska redovisa det fortsatta arbetet med att utveckla bekämpningen av mängdbrott. Av redovisningen ska särskilt framgå hur polisen på kort och lång sikt arbetar för att öka effektiviteten och kvaliteten i handläggningen av bedrägeribrott och andra brott som ökar kraftigt i antal till följd av den snabba teknikutvecklingen. I detta ingår att redovisa vilka insatser som görs för att säkerställa en väl fungerande nationell samordning av ärenden och resultatet av det arbetet. Rikspolisstyrelsen ska även redovisa vilket arbete som i samverkan med *andra aktörer* bedrivs i syfte att förhindra och försvåra denna typ av brottslighet.’

Myndighetsgemensamma uppdrag på rättsområdet

På rättsområdet anges några uppdrag i regleringsbrev som rör flera av myndigheterna i rättskedjan. Det står dock inget uttryckligt om att syftet är att effektivisera eller spara pengar, men man kan ändå tolka att det är ett av flera underliggande syften. Ett pågående uppdrag handlar om att samordna och utveckla prognoser och analyser för att förbättra myndigheternas möjligheter att bedöma sin framtida verksamhetsvolym. Ytterligare ett pågående uppdrag är att fortsätta arbetet med att samordna informationsförsörjningen i brottmålsprocessen. Nedan återges vad som framgår av regleringsbrev.

Brottsförebyggande rådet (Brå) ska i samverkan med *Rikspolisstyrelsen*, *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Tullverket*, *Skatteverket* och *Kronofogdemyndigheten* utveckla en modell för en sammanhållen resultatredovisning för myndigheternas arbete med att återföra vinster av brott.¹⁶ Det pågående arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning ska beaktas vid genomförandet av uppdraget. I arbetet ska också myndighetsöverskridande samverkan som sker på området beaktas. Inom ramen för detta ska Brå vid behov inhämta synpunkter från andra berörda aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2014.

Med stöd av *Brottsförebyggande rådet* ska *Ekobrottsmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Åklagarmyndigheten*, *Domstolsverket* och *Kriminalvården* delta i prognos- och analysarbetet för att förbättra myndigheternas möjlig-

¹⁶ Vinster av brott, alltså pengar eller egendom som anskaffats genom brottslig verksamhet. En speciell funktion på Ekobrottsmyndigheten, Brottsutbytesfunktionen, arbetar med att identifiera, spåra, säkra och återföra vinster av brott.



heter att bedöma sin framtida verksamhetsvolym. Brottsförebyggande rådets bidrag ska syfta till att analysmetoden genomgående håller hög kvalitet. Utgångspunkten är att prognosmodellen ska ge en gemensam och rättvisande bild av flödet i alla brottmålsprocessens centrala delar. Myndigheterna ska lämna en gemensam årlig rapport i samband med budgetunderlagen. Rapporten ska innehålla en analys av tidigare lämnade prognoser i förhållande till det faktiska utfallet.

4 Exempel på system att analysera

Den tredje frågeställningen som presenterades i avsnitt 1.1. tar upp möjligheten att ge exempel på illustrativa system. Det är ännu för tidigt att låsa fast vilka system Statskontoret avser att gå vidare med, men här ges exempel på ett antal system där Statskontoret i nuläget bedömer att det är intressant att gå vidare med en fördjupad analys.

4.1 Vad är systemsyn?

Statskontoret har utgått från Innovationsrådets¹⁷ systemsyn i arbetet med att identifiera potentiella effektivitetsökningar genom olika systemrelaterade förändringar.

Systemsyn handlar om att anlägga ett helhetsperspektiv på offentlig verksamhet. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, istället för att alltför ensidigt se och hantera enskilda offentliga aktörer, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar och till möjliga orsakssamband.

Systemteorier har utvecklats inom en rad vetenskapliga discipliner. De system vi diskuterar här kännetecknas av att de är mänskligt konstruerade i syfte att skapa värde för dem som systemet är till för.¹⁸

Innovationsrådet skiljer i sitt betänkande mellan två angreppssätt på system:

- *Systembaserad verksamhetsutveckling*: Avser ett system som omger individer och företag i olika situationer och händelser när medborgare behöver ha kontakt med det offentliga. Dessa system är nära förknippade med myndigheternas tjänsteproduktion. Utvecklingsarbetet inriktas på att förstå systemet och hur systemet styrs, vilket sammantaget påverkar hur väl verksamheten kan tillgodose individers och företags behov och önskemål. Exempel på denna typ av system är migrationsprocessen.
- *Systembaserat arbete med svårlösta samhällsfrågor*: Avser ett system som syftar till att skapa värde för den enskilde och samhället i stort och som ofta är nära förknippat med s.k. svårlösta samhällsfrågor.¹⁹ Exempel på sådana komplexa problem är barnfötma, långtidsarbetslöshet, nedgångna bostadsområden, mansdominans bland makthavare och miljöfrågor.

¹⁷ SOU 2013:40.

¹⁸ Deming, W.E. (1993), *The new Economics: for industry, government, education*, sid. 50.

¹⁹ SOU 2013:40 sid 59.

4.2 Exempel på system

Vad som är ett system beror på de avgränsningar som görs i det specifika fallet. Det är därför möjligt att identifiera ett mycket stort antal system inom den statliga kärnverksamheten beroende på perspektiv och detaljeringsgrad. Det finns dock ett antal system som pekats ut av regeringen i styrningen av myndigheterna men också i vissa fall i specifika studier eller utvärderingar av politikområden och som därmed kan anses vara mer etablerade än andra. I detta avsnitt beskrivs tre system.

Urvalet av system har i första hand gjorts utifrån de tre utgångspunkter som presenteras i avsnitt 2. Ytterligare en faktor som spelat in vid urvalet är ambitionen att spegla båda typerna av system, dvs. både system som berör processer där individer rör sig i ett flöde och system som utgör svårösta samhällsproblem med många inblandade aktörer.

4.2.1 Systemet för att ta emot och få invandrare i arbete

Systemet

Systemets uppgift kan sägas vara att ta emot nyanlända till Sverige och se till att de hamnar i arbete. Det går att beskriva systemet som att det startar vid ankomst till Sverige, och har som mål att avslutas med att personen får arbete. Det handlar därmed om ett system där en individ möter en rad olika företrädare för staten i en process nära kopplad till statens tjänsteproduktion, där systemsynen består i systemrelaterad verksamhetsutveckling. Systemet avgränsas i detta fall till personer som omfattas av målgruppen för den s.k. etableringsreformen.²⁰

De myndigheter som omfattas är Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ytterligare aktörer som omfattas av systemet är kommuner och länsstyrelser.

Om individen beviljas uppehållstillstånd möter hon eller han först och främst Skatteverket som hanterar folkbokföringsärenden. Därefter kommer individen i kontakt med flera myndigheter såsom Arbetsförmedlingen som erbjuder etableringssamtal och upprättar en etableringsplan som innehåller samhällsorientering och SFI. Arbetsförmedlingen fick den 1 december 2010 det samordnande ansvaret för etableringsinsatser för nyanlända. Det är relativt vanligt att individen har nedsatt hälsa och därför kommer i kontakt med Försäkringskassan. Det är också Försäkringskassan som betalar ut etableringsersättning, givet att personen har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen. Ersättning för olika arbetsmarknadspolitiska program som

²⁰ Målgruppen preciseras bl.a. genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Den gäller även en nyanländ som är 18 eller 19 år, förutsatt att denne saknar föräldrar i Sverige. Därutöver omfattar reformen anhängiga till flyktingar som ansökt om uppehållstillstånd p.g.a. anknytning inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. (Statskontoret 2012:22)

Arbetsförmedlingen organiserar samt aktivitetsstöd betalas också ut av Försäkringskassan. Försäkringskassan betalar också ut bostadsersättning. Vid olika tillfällen möter individen också kommunerna som har ansvar för bosättning, och sociala tjänster som skola och barnomsorg. Länsstyrelserna stödjer kommunerna i sitt arbete och följer upp verksamhet i länet.

Varför är systemet intressant?

Systemet är intressant med tanke på den komplexa frågeställningen som systemet är avsett att hantera, och givet det stora antalet myndigheter involverade i processen. Det finns därför anledning att anta att det utifrån ett systemperspektiv går att identifiera effektiviseringspotentialer. En annan orsak är att det system som asylprövning och återvändande utgör på många sätt är en förutsättning för etableringsystemet och att de båda är delvis överlappande. Ytterligare ett skäl till varför systemet är intressant att gå vidare med är att försöksverksamhet för att effektivisera systemet och förbättra flödet har genomförts i Södertälje. Inom projektet kartlades flaskhalsar och icke värdeskapande arbete. Kartläggningen visade att myndigheternas uppdrag delvis överlappade och myndigheternas system i bland motverkade varandra.²¹ Det finns således signaler om att effektivitetsvinster går att hitta.

Riksrevisionen har bedömt att processen för att få invandrare i arbete ställer stora krav på flexibilitet och samarbete mellan inblandade offentliga aktörer, vilket indikerar effektivitetspotentialer vad gäller till exempel samordning mellan myndigheter.²² Riksrevisionen konstaterade även att det saknas tidiga insatser för att få invandrare snabbt i arbete.

Statskontoret har i en utvärdering av etableringsreformen pekat på ett antal aspekter när det gäller samordningen i systemet.²³ I delrapporten konstaterades att det finns en hög ambitionsnivå hos berörda aktörer att samverka och samordna verksamheter och rutiner för att etableringsreformen ska fungera som avsett. Statskontoret såg dock indikationer på bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag. I den efterföljande uppföljningen framfördes att myndigheterna och kommunerna behöver förstärka samordningen av sina verksamheter för att syftet med etableringsreformen ska kunna uppfyllas. De handlingar som aktörerna vidtar måste i högre grad koordineras så att etableringsprocessen kan genomföras snabbare. Statskontoret menade att aktörerna bör sträva efter att gemensamt hitta samordningslösningar som underlättar etableringsprocessen.

Systemet finns även uppmärksammat i det regeringsuppdrag som Migrationsverket för närvarande arbetar med. Myndigheten har fått i uppdrag att

²¹ Migrationsverket (2012), *Årsredovisning 2011*, s 43.

²² Riksrevisionen (2012) *Etableringsförberedande insatser för asylsökande*.

²³ Statskontoret (2012:22) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning och återvändande.²⁴ Ett skäl till uppdraget är behovet av samsyn kring utmaningar inom migrationssystemet för att öka möjligheten till att regeringens styrning utgår från ett helhetsperspektiv.

4.2.2 Systemet för miljömålsarbete

Systemet

Regeringens och riksdagens övergripande miljöpolitiska mål, det så kallade generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. För att nå generationsmålet har riksdagen antagit 16 miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen definierar det tillstånd som det svenska miljöarbetet ska sikta mot till år 2020 och många av dem är med internationella mått mätt väldigt ambitiösa. Systemet är valt för att det tydligt illustrerar ett komplext system, se avsnitt 4.1.

Systemet med miljömål är uppbyggt kring en ansvarsfördelning där olika sektorer har ett gemensamt ansvar för miljön. Därför ska det finnas en bred samverkan mellan aktörer och miljöarbetet har effektiviserats och strukturerats som ett resultat av miljömålen.²⁵ Regeringen har gett 25 nationella myndigheter och de 21 länsstyrelserna i uppdrag att bidra till att målen nås. De nationella myndigheterna har mycket olika verksamhet. Några av dem sorterar under Miljödepartementet och bedriver renodlad miljöverksamhet. Många av de andra har också som kärnuppgift att bedriva verksamhet som har direkt påverkan på miljön, exempelvis Jordbruksverket. Andra myndigheter bedriver inte någon något miljöarbete, men kan påverka till exempel konsumentval (Konsumentverket) eller skolundervisning (Skolverket). Vissa myndigheter, exempelvis Sida, förväntas bidra med miljöarbete internationellt. Ansvar i miljö målssystemet omfattar myndigheternas ordinarie verksamhet, det vill säga de ska inom sitt verksamhetsområde verka för att målen inom miljö målssystemet nås.²⁶

Åtta av myndigheterna har också getts ett uppföljningsansvar, vilket samordnas av Naturvårdsverket. Var och en av de åtta myndigheterna har fått uppföljningsansvar för ett eller flera specifika miljö kvalitetsmål, för vilka de är ”målsansvariga”.

²⁴ Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande, 2013-12-19, Ju2013/8626/SIM.

²⁵ Se bl.a. Miljömålsrådet (2008) *Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål.*

²⁶ Prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Myndigheternas ansvar för uppföljning	
Myndighet	Har ansvar inom
Boverket	God bebyggd miljö
Havs- och vattenmyndigheten	Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning
Jordbruksverket	Ett rikt odlingslandskap
Kemikalieinspektionen	Giftfri miljö
Naturvårdsverket	Ingen övergödning, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö, Frisk luft, Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt
Skogsstyrelsen	Levande skogar
Stålsäkerhetsmyndigheten	Säker strålmiljö
Sveriges geologiska undersökning	Grundvatten av god kvalitet

Not: Listan beskriver inom vilka områden respektive myndighet har ansvar för olika indikatorer inom de olika miljö kvalitetsmålen

Källa: Miljömål.se

Varför är systemet intressant?

Systemet är intressant eftersom det involverar många aktörer på olika administrativa nivåer och flera myndigheter som arbetar med samma miljö-mål.

Bristande samverkan mellan till exempel länsstyrelsen och kommuner kan leda till försämrade kostnadseffektivitet, vilket bland annat visades i en genomgång av 19 miljöåtgärder som genomfördes av Länsstyrelsen i Dalarna.²⁷

Forskningsprogrammet ENGO, Assessment of environmental goal achievement under uncertainty, har i en serie rapporter belyst utmaningar inom miljömålsarbetet. Kommunikation mellan de olika leden i hela kedjan har visat sig vara komplicerad, och det uppstår oklarheter inom myndigheterna hur man passar in i den administrativa processen kring miljö-målsarbetet och om arbetet är kopplat till miljömålen över huvud taget.²⁸ Det råder stor osäkerhet kring vilken status miljömålen har och hur de ska användas i myndighetsutövningen.²⁹

²⁷ Länsstyrelsen Dalarnas län (2012) *Är miljömålsåtgärder effektiva? En utvärdering i fyra län.*

²⁸ Johansson et al. (2005) *Vem äger frågan? – Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljö-målsarbete.*

²⁹ Dalhammar & Wibeck (2009) *Miljömålsarbete – Styrning och uppföljning. En rapport från forskningsprogrammet ENGO.*

Statskontoret presenterade 2013 en delrapport av uppdraget att utvärdera myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.³⁰ En slutsats är att merparten av myndigheterna bedriver någon form av miljöarbete men att detta arbete mycket sällan relateras till miljökvalitetsmålen. Utifrån myndigheternas årsredovisningar är det svårt att få en bild av det miljöarbete som myndigheterna bedriver. Det är också svårt att få en bild av vad arbetet ger för resultat. Kartläggningen visar att myndigheterna inom miljömålssystemet har många kontakter med andra myndigheter och olika aktörer. Det är däremot inte klarlagt att denna samverkan rör myndigheternas miljöarbete. Kartläggningen visar också att det är få myndigheter som verkar för att nå samtliga miljökvalitetsmål. Statskontoret konstaterar även att det saknas ett systemperspektiv i genomförandearbetet. Det finns få exempel på ett systematiskt och strukturerat samarbete i frågor som rör myndigheternas miljöarbete. Den 14 mars 2014 publicerades Statskontorets slutrapport.³¹ I rapporten lyfter Statskontoret behovet av en större grad av verksamhetsanpassning i styrningen och ökad precisering av hur myndigheterna bör bedriva miljöarbete. Statskontoret föreslår en ny modell för samverkan vars syfte är att göra det enklare för myndigheterna att analysera hur de kan bidra till miljömålen. Naturvårdsverket bör enligt rapporten ges en särskild roll när det gäller att föreslå prioriteringar mellan olika åtgärder som behöver vidtas på nationell nivå av riksdag och regering.

4.2.3 Unga arbetslösa

Systemet

Målet med den övergripande arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.³² Det finns flera tänkbara vägar till arbete för ungdomar. För de flesta är vägen relativt enkel och sker utan inblandning från myndigheter eller andra samhällsaktörer. Men en ungdom som inte fullgör sin skolgång, eller som av annan anledning inte får ett jobb efter gymnasiet eller högre utbildning kommer ofta i kontakt med myndigheter som har till uppgift att hjälpa individen vidare. Hur denna process ser ut, och hur många aktörer som blir inblandade på vägen varierar. När flera offentliga aktörer/myndigheter behöver samverka för att få individen i arbete går det att identifiera ett system.

Till exempel går det att hävda att systemet tar sin början redan när individen börjar skolan. Tar skolan sitt fulla ansvar att ge individen den grund som krävs för att senare komma vidare in på gymnasiet och arbetsmarknaden? Om inte övervältras problem och kostnader från grundskolan till nästkommande instanser, till exempel behov av komvuxplatser, subventionerade praktikplatser via Arbetsförmedlingen, andra arbetsmarknadspolitiska program/utbildningar och behov av försörjningsstöd.

³⁰ Statskontoret (2013:12) *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet*. Delrapport.

³¹ Statskontoret (2014:10) *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet*. Slutrapport.

³² <http://www.regeringen.se/sb/d/14955>, hämtat 17 februari 2014.

Delsystem som kan ingå i ett större system är:

- Utbildningssystemet, som har en viktig roll i att ge ungdomar de färdigheter som krävs för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.
- Arbetsmarknadspolitiska åtgärder där Arbetsförmedlingen är en central aktör. Det är även relativt vanligt att kommuner anordnar arbetsmarknadsinsatser för ungdomar under 25 år, till exempel i form av praktik och arbetsplatser.³³
- Behov av hjälp och stöd från Försäkringskassan.

Det system som en ungdom går igenom för att få ett arbete kan alltså se ut och avgränsas på en mängd olika sätt beroende på individens unika förutsättningar och utgångspunkter. Det här exemplet visar hur systemavgränsningen får betydelse för vilka möjliga åtgärder som identifieras.

Varför är systemet intressant?

Systemet för att få unga i arbete behandlas normalt inte ur ett systemperspektiv. I ett par rapporter framgår att de arbetsmarknadspolitiska insatserna som riktar sig till ungdomar ofta överlappar.³⁴ Ansvarsfördelningen mellan kommuner och lokala Arbetsförmedlingar är ofta oklar. Det är inte ovanligt att ungdomar först genomgår ett kommunalt arrangerat program för att strax därefter överlämnas till ett statligt sådant med mer eller mindre samma innehåll.

Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är viktig för att få en helhetsbild över det individuellt anpassade stöd som vissa ungdomar behöver.

Frågan är hur målet att ungdomar ska få arbete på det mest kostnadseffektiva sättet kan uppnås? Internationella komparativa studier³⁵ visar att de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att på lång sikt minska arbetslösheten hos ungdomar är att satsa på att bygga upp deras humankapital med hjälp av utbildning. Satsningar på att förbättra tidig utbildning kan ha en avgörande betydelse för barn och ungdomars framtida utveckling, speciellt de som kommer från svårare sociala förhållanden.³⁶ Insatser för att få ungdomar i arbete när de redan befinner sig i arbetslöshet är också nödvändiga, men dessa är i regel dyrare och på lång sikt mindre effektiva. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder har en positiv och snabbverkande effekt, men är relativt

³³ Olofsson Jonas (2013) *Kommunala ungdomsanställningar – om välfärdspolitiska vägval bortom aktiveringspolitiken*, underlagsrapport till den Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04).

³⁴ Riksrevisionen (2012) *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*, RiR 2012:9 och SOU 2013:13.

³⁵ se till exempel Eurofound, 2010.

³⁶ se till exempel Heckman, 2006.



kostnadsineffektiva. Kostnaden för Arbetsförmedlande verksamhet är lägre, men myndigheten är ineffektiv när det kommer till matchning av arbetsgivare och arbetstagare.³⁷

I februari 2014 fattade regeringen beslut om direktiv för en översyn av Arbetsförmedlingen, med fokus på personer som har svårt att få jobb, till exempel ungdomar. En del av uppdraget är att särskilt analysera Arbetsförmedlingens uppdrag och verksamhet i relation till andra relevanta aktörer.³⁸ Vid behov ska förändringar i ansvarsfördelningen gentemot andra offentliga aktörer föreslås. Gränssnitten mot andra aktörer ska tydliggöras liksom hur samverkan kan utvecklas. I uppdraget betonas särskilt att relationen gentemot kommunerna behöver tydliggöras mot bakgrund av avskaffandet av länsarbetsnämnderna och kommunernas nya roll sedan införandet av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Det finns dock ingen tydlig systemansats utifrån det uppdrag som ges. Grund- och gymnasieskolan nämns inte i sammanhanget.

³⁷ Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006:22.

³⁸ Dir. 2014:15.

5 Statskontorets fortsatta arbete

5.1 Förutsättningar för systemsyn i dagens styr- och effektiviseringsinstrument

I arbetet inför delrapporteringen av uppdraget har en del varit att gå igenom studier som behandlar effektivitetsfrågor sett ur ett systemperspektiv. Statskontoret har i en lång rad studier av såväl övergripande som verksamhets-specifik karaktär pekat på att det brister i samverkan mellan myndigheter. Ett urval av dessa studier finns upptagna i litteraturlistan.

En slutsats är att resultatstyrningen förvärrar problemen genom att bidra till stuprörstänkande och så kallad sektorisering. Vilka mål som sätts och hur de organisatoriska gränserna dras har betydelse för hur samverkan inom system fungerar.

Hur följer regeringen upp att myndigheter, i enlighet med krav i myndighetsförordningen, verkar för att genom samarbete ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet?

Finns det någon diskussion om att utveckla resultatstyrningen till att beakta effektivitetspotentialer i sammanhängande system där det är relevant utifrån verksamheternas art?

På flera områden pågår arbete med att utveckla en systemsyn i styrningen av myndigheterna utan att förändra de organisatoriska gränserna. ANDT-strategin är ett exempel där ett råd med uppdrag att samordna insatserna mot alkohol, narkotika, dopning och tobak samlas direkt under Socialdepartementet. E-delegationen är ett annat exempel liksom nationella samordnare, exempelvis när det gäller våld i nära relationer. Statskontoret bedömer att erfarenheterna från de olika typerna av insatser för att öka systemsynsättet i styrningen av den statliga verksamheten kan ge värdefull information.

5.2 Arbete med konkreta system

Det arbete som hittills gjorts med att identifiera, avgränsa och beskriva ett antal system utgör en bas inför det fortsatta arbetet.

En metodik för att identifiera effektiviseringspotentialer bör i första hand utgå ifrån att titta på redan identifierade problem och signaler om bristande effektivitet. För komplexa system kan dock signalerna vara svårare att fånga upp jämfört med enklare system med färre aktörer och därför kan man behöva arbeta mer utifrån riskfaktorer.

De exempel på system som presenterats åskådliggör vad som avses med de olika typerna av system. Vad som kommer att finnas med i slutrapporteringen beror på vilka områden som visar sig vara framkomliga, vilket i nuläget är för tidigt att uttala sig om.

I analysen av ett identifierat system går det att hitta allt från små justeringar som leder till mindre kostnadsbesparingar eller effektivare måluppfyllelse, till stora genomgripande reformer. Det är för tidigt att i detta skede förutspå vilken typ av effektiviseringspotentialer som kommer att identifieras i det fortsatta arbetet.

För att komma vidare i arbetet krävs det att Statskontoret kan etablera en god dialog med myndigheter inom de system som analyseras. Regeringskansliet kan också behöva involveras i arbetet. Komplexa system med många olika aktörer kan vara mer komplicerade att arbeta med jämfört med väletablerade system med färre aktörer. Det kan också vara så att systemavgränsningar får justeras under arbetets gång.

Utifrån Statskontorets tidigare arbete går det att finna olika typer av problem som lyfts som hinder för att uppnå effektivt fungerande system. Exempelvis tekniska hinder, frånvaro av incitament att samverka, resultatstyrningen etc.

Den danska produktivitetskommissionen redovisar i sina fallstudier ett antal problem och lösningar som prövats i Danmark för att öka produktivitet och effektivitet. Ett exempel är införandet av ett samlat arbetsskadecenter vilket ledde till snabbare avgöranden av ärenden. En del av produktivitetskommissionens exempel kan vara intressanta att pröva om de går att tillämpa i Sverige.

En fördjupad förståelse för systemens karaktär kan leda till slutsatser kring hur de bör utformas organisatoriskt.

5.3 Färdplan för det fortsatta projektet

Konsekvensanalysen av de förslag som kommer att presenteras i den slutliga avrapporteringen av uppdraget ska tas så långt det är möjligt för respektive område med hänsyn till tillgången på olika effekt- och resultatmått samt målen för verksamheten. Konsekvenser och förslag bör i möjligaste mån stämmas av med intressenter i berörda verksamheter.

Vad säger myndigheterna/departementen?

Hittills har arbetet med uppdraget främst handlat om att studera befintligt material. För att komma vidare med konkreta åtgärdsförslag bedömer Statskontoret att de berörda myndigheterna behöver involveras. Dialogen med myndigheterna ska fokusera på att identifiera effektivitetsproblem och försöka hitta lösningar som är förankrade i verksamheterna.

Samverkan med ESV

Statskontoret har etablerat en samverkan med ESV kring deras uppdrag om effektivitet i statlig kärnverksamhet.



Vad görs i omvärlden?

Statskontoret avser följa det utrednings- och reformarbete som pågår i de nordiska grannländerna, bl.a. Norge och Finland. Den danska produktivitetskommissionen presenterar sin slutrapport den 31 mars 2014 och resultaten från kommissionens arbete blir intressanta att ta del av.



STATSKONTORET

PM

2014-03-28

30 (33)

Dnr 2013/273-5

Litteraturlista

- Braunerhjelm, Eklund & Henrekson (2013) – En effektivare innovationspolitik, *Ekonomisk Debatt*, nr 3 2013.
- Brottsförebyggande rådet (2013) *Handläggningstider i rättskedjan. Utvecklingen sedan 2008*, Brå rapport 2013:7.
- Dalhammar & Wibeck (2009) *Miljömålsarbete – Styrning och uppföljning. En rapport från forskningsprogrammet ENGO*.
- Deming, W.E. (1993), *The new Economics: for industry, government, education*.
- Dir. 2014:15, Översyn av Arbetsförmedlingen, kommittédirektiv.
- Ekonomistyrningsverket (2009) *Förslag till utvecklad finansiell styrning*.
- Ekonomistyrningsverket (2012a) *Ekonomistyrningsverkets fristående analys inom ramen för Samverkansuppdraget*, rapport 2012:19.
- Ekonomistyrningsverket (2012b) *Resultatindikatorer*, rapport 2012:41.
- Eurofound (2010) *Financing and operating active labour market programmes during the crisis*. Background paper.
- Heckman, J. (2006) Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, June 30, 312(5782): 1900-1902.
- IFAU (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter – Vad säger forskningen?*, rapport 2010:13.
- IFAU (2013) *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, rapport 2013:26.
- Johansson et al. (2005) *Vem äger frågan? – Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*.
- Lindström, E. (2012) Det finanspolitiska ramverket, i Statskontoret (2012) *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.
- Länsstyrelsen Dalarnas län (2012) *Är miljömålsåtgärder effektiva? En utvärdering i fyra län*.
- Migrationsverket (2012) *Årsredovisning 2011*.
- Miljömålsrådet (2008) *Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål*.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011) *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2000-talet*.

underlagsrapport framtagen av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till PSFU S2010:04.

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012) *One-stop shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.*
Underlagsrapport framtagen av Renate Minas till PSFU S 2010:04.

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013) *Kommunala ungdomsanställningar – om välfärdspolitiska vägval bortom aktiveringspolitiken*, underlagsrapport framtagen av Jonas Olofsson till den PSFU S2010:04.

Produktivitetskommissionen (2013) *CASE-SAMLING: Innovation, Effektivitet og Produktivitet i den Offentlige Sektor.*

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:135)

Prop. 2013/14:1, Politik för tillväxt och jobb – Budgetpropositionen för 2014.

Regeringsbeslut 2013-12-19, Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande, Ju2013/8626/SIM.

Riksrevisionen (2006) *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006:22.

Riksrevisionen (2012) *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*, RiR 2012:9.

Riksrevisionen (2012) *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande*, RiR 2012:23.

Riksrevisionen (2013) *Riksrevisorernas årliga rapport 2013.*

SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan - ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, slutbetänkande av Innovationsrådet.

Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*

Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringens problem.*

- Statskontoret 2011:13, *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor.* Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn.
- Statskontoret 2011:24, *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen.* Delrapport.
- Statskontoret 2012:13, *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*
- Statskontoret 2012:22, *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*
- Statskontoret 2012:24, *Statens psykiatrisatsning 2007–2011 – slutrapport.*
- Statskontoret (2012) *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.* Promemoria 2012:101.
- Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror- perspektiv på regeringens myndighetsstyrning, OOS-serien.*
- Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering, OOS-serien.*
- Statskontoret (2013) *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, Promemoria 2013:100.*
- Statskontoret 2013:12, *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet.* Delrapport.
- Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former? OOS-serien.*
- Statskontoret 2014:10, *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet-slutrapport.*
- Svenskt kvalitetsindex 2011,
<http://kvalitetsindex.se/branschmaetningar/2013-09-25-06-58-58/myndigheter/item/294>
- Åsell, M. (2012) Strategier för ökad effektivitet, i Statskontoret (2012) *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret.* OOS-serien.