

Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-09-03

Dnr: 49-893/2009

ESV-nr: 2009:28

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Elisabeth Stasiewicz

Förord

Enligt sin instruktion ska Ekonomistyrningsverket (ESV) analysera och lämna information om den statliga ekonomin. I denna rapport presenteras nyckeltal avseende verksamhetskostnader för olika grupper av myndigheter. Nyckeltalen utgör exempel på information som finns tillgänglig för användarna av statens informationssystem (Hermes). Rapporten kan ses som komplement till ESV:s övriga information om statens ekonomi. Den har utarbetats inom avdelningen Analys och prognoser.

I detta ärende har avdelningschef Kristina Lundqvist beslutat. Utredare Elisabeth Stasiewicz har varit föredragande.

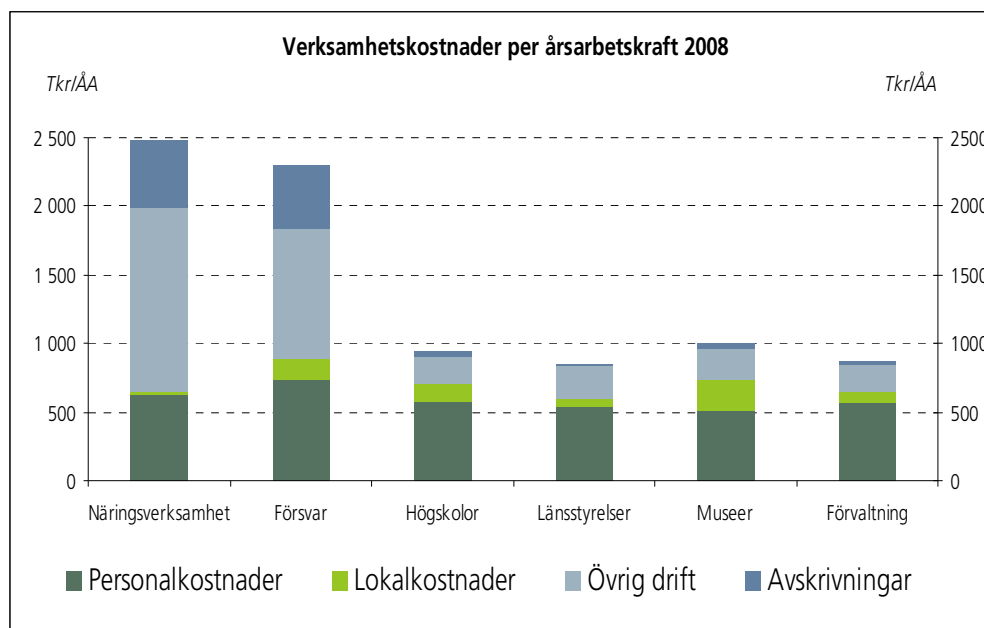
Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	6
3 Myndighetsgrupper och deras verksamhetskostnader	8
3.1 Indelning av myndigheterna	8
3.2 Kostnadsstrukturen varierar mellan myndighetsgrupper	10
4 Förändringar i verksamhetskostnader mellan 2006 och 2008	13
4.1 Antalet anställda minskar medan verksamhets-kostnaden ökar	13
4.2 Ökad verksamhetskostnad per anställd	14
4.3 Förvaltning: koncernmyndigheterna billigast per anställd.....	16
4.4 Nyckeltalen påverkas av redovisningsprinciper.....	18
5 Personalkostnader – den viktigaste kostnadskomponenten	20
5.1 Personalkostnader hos olika myndighetsgrupper.....	20
5.2 Ökad personalkostnad per anställd.....	23
5.3 Förvaltning – stora variationer mellan olika myndighetsgrupper	24
5.4 Arvoden.....	25
6 Köpta tjänster	27
6.1 Köpta tjänster – ett alternativ till egen personal.....	27
6.2 Vilka typer av tjänster köper myndigheterna?	29
Bilaga 1	31
Myndighetsombildningar mellan 2006 och 2008.....	31
Bilaga 2	33
Förvaltningsmyndigheterna indelade i sektorer	33

1 Sammanfattning

Statens totala verksamhetskostnad per årsarbetskraft uppgick 2008 till knappt 1,2 miljoner kronor. Per årsarbetskraft fördelar sig kostnaden enligt följande: personalkostnad 588 000 kronor, lokalkostnad 100 000 kronor, övrig drift 366 000 kronor samt kostnad för avskrivningar och nedskrivningar 115 000 kronor. Bland kostnader för övrig drift återfinns kostnader för reparation och underhåll, resor, tryckning samt inköp av varor och tjänster.

De angivna beloppen per årsarbetskraft är genomsnittsvärden och variationerna mellan olika myndigheter kan vara stora. Följande figur visar snittvärdena för olika myndighetsgrupper.



Inom myndighetsgruppen Förvaltning är variationen större än inom de övriga myndighetsgrupperna. Exempelvis har de största myndigheterna med verksamhet i flera regioner i Sverige, s.k. Koncernmyndigheter, nästan hälften så hög verksamhetskostnad per årsarbetskraft (700 000 kronor), jämfört med Stockholmsmyndigheterna.

2 Inledning

Statens totala kostnader kan delas in i kostnader för transfereringar (78 procent), verksamhetskostnader (21 procent) och finansiella intäkter och kostnader (1 procent). Denna rapport fokuserar på verksamhetskostnaderna som bland annat presenteras i form av nyckeltal.

Informationen baseras på myndigheternas inrapportering till statens informationssystem (Hermes). Beräkningarna utgår från resultaträkningens kostnader men till skillnad från Årsredovisningen för staten används okonsoliderade värden. Det innebär att interna transaktioner inom staten inte har eliminerats: därmed underlättas analys av enskilda myndigheter. Från Hermes har vi också hämtat antal årsarbetskrafter för respektive myndighet. Observera vi i denna rapport ibland använder begreppet anställda men formellt avser vi då årsarbetskrafter.

Rapporten presenterar verksamhetskostnader för olika grupper av myndigheter. Varje grupp inkluderar myndigheter som har likartad kostnadsstruktur, när det gäller till exempel lokaler och personal. Den information om kostnader och nyckeltal som presenteras i rapporten kan också tas fram för varje enskild myndighet. Det kan göras av de personer inom statsförvaltningen som har tillgång till Hermes.

Nyckeltal är intressanta att analysera över tiden eller för att jämföra olika organisationer. Samtidigt är det viktigt att inte dra alltför långtgående slutsatser av enskilda nyckeltal. Generellt gäller att det kan finnas flera förklaringar till varför ett nyckeltal ser ut som det gör. Exempelvis kan personalkostnaden per anställd öka om en organisation väljer att ersätta viss personal med IT-lösningar. Analyserar man nyckeltalet enskilt kan detta tolkas som en negativ utveckling. I praktiken kan det dock vara så att organisationen både har höjt servicenivån och minskat de totala kostnaderna.

Inom staten kan information om olika nyckeltal bidra till en bättre analys och styrning av verksamheten samt vara komplement till mer fördjupade analyser. Nyckeltal kan fungera som referens vid jämförelser mellan myndigheter men kan också vara bra utgångspunkt för att ifrågasätta varför det ser ut på ett visst sätt – ofta finns det förklaringar varför olika myndigheter skiljer sig åt. Genom analys av ekonomiska nyckeltal ökar därmed kunskapen om statsförvaltningen och de ekonomiska förhållandena på olika myndigheter.

Rapporten presenterar nyckeltal för 2008 och nyckeltalens förändring sedan 2006. Då gjordes en liknande sammanställning som presenterades i ESV:s skriftserie

Statens finanser under rubriken Statens verksamhetskostnader i nyckeltal (ESV2007:28). I den rapporten också viss information om hur stor spridningen är när det gäller verksamhetskostnad per anställd inom respektive myndighetsgrupp.

3 Myndighetsgrupper och deras verksamhetskostnader

3.1 Indelning av myndigheterna

Myndigheterna grupperas med hänsyn till deras uppdrag som i sin tur påverkar behov av lokaler, personal, investeringar med mera och därmed medför stora skillnader i kostnadsstrukturen. Mellan 2006 och 2008 har vissa myndighetsombildningar skett, vilket beskrivs i en bilaga. Samma indelning användes i analysen för 2006. Uppgifterna i nedanstående sammanställning avser 2008

Försvaret

I gruppen ingår myndigheter inom såväl militärt som civilt försvar. För att undvika dubbelräkning av driftkostnader exkluderas Försvarets materielverk och Fortifikationsverket från nyckeltalsberäkningen då deras verksamhet huvudsakligen består av försäljning till Försvarsmakten.

Myndigheter: 9 (11 inklusive FMV och FortV)

Anställda: 18 200 (20 400)

Verksamhetskostnad: 42 miljarder kronor (62)

Näringsverksamhet

Gruppen består av Vägverket, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Affärsverket svenska kraftnät samt den delen av Statens Järnvägar som är kvar som statlig myndighet. Specifikt för denna grupp är höga investeringsutgifter samt stora inköp av varor och tjänster.

Myndigheter: 6

Anställda: 17 900

Verksamhetskostnad 2008: 44 miljarder kronor

Högskolor

Högskolor och universitet avgränsas på grund av likartad verksamhet. Gruppens sammansättning 2008 skiljer sig från 2006 genom att Institutet för psykosocial medicin, som tidigare hörde till gruppen Små Stockholmsmyndigheter har upphört 2007-10-01 och verksamheten inordnades i Stockholms universitet. Även Lärarhögskolan i

Stockholm ingår från 2008 i Stockholms universitet.

Myndigheter: 35

Anställda: 47 800

Verksamhetskostnad 2008: 45 miljarder kronor

Länsstyrelser

Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länen. De kan ha skiftande uppdrag, men gemensamt för gruppen är att det inte finns några utmärkande behov av vare sig personal, lokaler eller varor och tjänster.

Myndigheter: 21

Anställda: 5 000

Verksamhetskostnad 2008: 4 miljarder kronor

Museer

Här ingår alla museer samt andra kulturella myndigheter med särskilda lokalbehov, som Riksarkivet och Kungliga Biblioteket.

Myndigheter: 18

Anställda: 2 800

Verksamhetskostnad 2008: 3 miljarder kronor

Förvaltning

Resterande myndigheter bildar en grupp förvaltningsmyndigheter. De har olika uppdrag och ändamål med verksamheten, men likartade behov av lokaler, personal, varor och tjänster.

Myndigheter: 134

Anställda: 107 000

Verksamhetskostnad 2008: 94 miljarder kronor.

Förvaltningsmyndigheterna är den största gruppen och underindelas utifrån myndigheternas storlek och lokaliseringsort i följande undergrupper:

Koncernmyndigheter

Till denna grupp hör stora myndigheter med verksamhet på flera orter som Polisen, Skatteverket, Försäkringskassan med flera. Från 2008 är Kronofogdemyndigheten inte längre en del av Skatteverket utan en självständig myndighet, men räknas fortfarande till gruppen koncernmyndigheter. Koncernmyndigheterna är den största gruppen inom förvaltningsmyndigheter – den står för två tredjedelar av kostnaderna i denna grupp.

Myndigheter: 16

Anställda: 86 500

Verksamhetskostnad: 65 miljarder kronor

Medelstora regionala

Gruppen omfattar myndigheter med över 50 anställda lokaliserade utanför Stockholmsregionen, eller med bara en mindre del av verksamheten i Stockholm. Några exempel är Konsumentverket i Karlstad, Statens geotekniska institut i Uppsala och Sameskolstyrelsen i Jokkmokk.

Myndigheter: 29

Anställda: 7 400

Verksamhetskostnad: 8 miljarder kronor

Medelstora Stockholm

Här ingår myndigheter med minst 50 anställda lokaliserade i stockholmsregionen, exempelvis Ekonomistyrningsverket, Socialstyrelsen och Statskontoret. Även Regeringskansliet ingår

Myndigheter: 36

Anställda: 12 200

Verksamhetskostnad: 19 miljarder kronor

Små myndigheter i Stockholm

Myndigheter lokaliserade i Stockholmsregionen med mindre än 50 anställda. Några exempel är Datainspektionen, Justitiekanslern och Genetiknämnden.

Myndigheter: 41

Anställda: 760

Verksamhetskostnad: 1 miljard kronor

Små regionala

Några exempel är Glesbygdsverket i Östersund, Lotteriinspektionen i Strängnäs och Rikstrafiken i Sundsvall

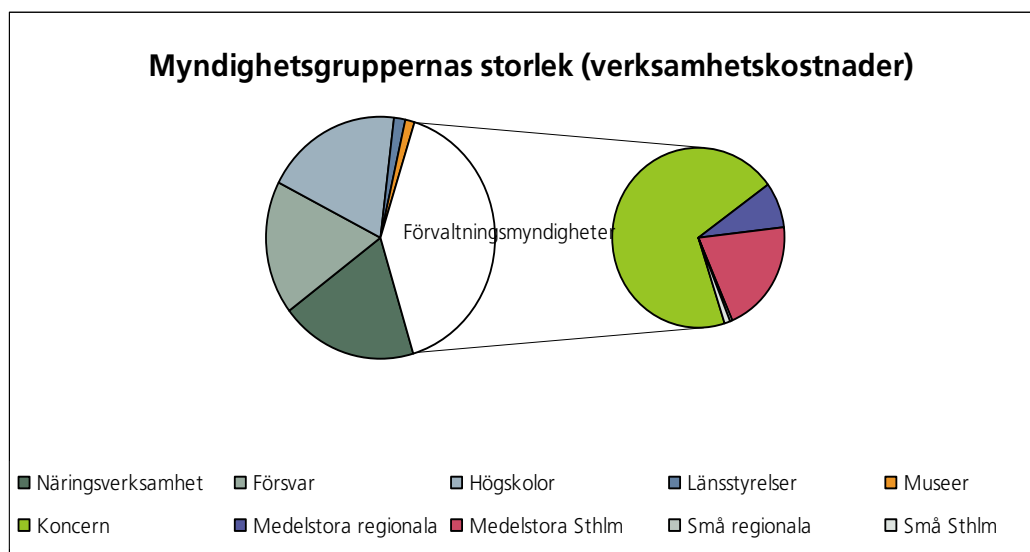
Myndigheter: 13

Anställda: 300

Verksamhetskostnad: 0,4 miljarder kronor

Den beskrivna indelningen av myndigheter i olika grupper är densamma som i sammanställningen avseende 2006. Några organisationsförändringar som påverkar vissa myndigheters grupp tillhörighet gjordes dock under perioden 2006 och 2008. Dessa förändringar beskrivs i bilaga 1.

Nedanstående figur visar hur stora de olika myndighetsgrupperna är utifrån respektive grupps andel av de totala verksamhetskostnaderna¹, som 2008 uppgick till 232 miljarder kronor.

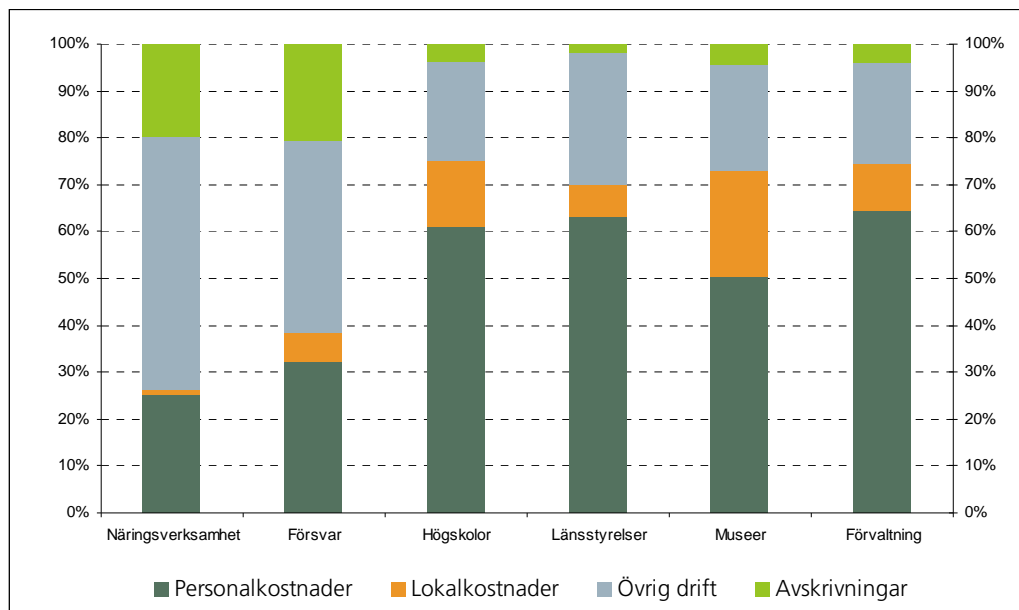


I vissa sammanhang kan det finnas intresse av att analysera myndigheterna utifrån en annan indelning än den vi använt. Utifrån Arbetsgivarverkets indelning av förvaltningsmyndigheterna i olika sektorer presenterar vi därför en sådan kortfattad alternativ analys i bilaga 2.

3.2 Kostnadsstrukturen varierar mellan myndighetsgrupper

Proportionerna mellan kostnader för personal, lokaler, övrig drift och avskrivningskostnader visas i nedanstående figur för att illustrera indelningen av myndigheter i olika grupper:

¹ Finansiella kostnader, som ingår i uppställningen för resultaträkningen är här exkluderade från statens verksamhetskostnader.



Störst andel personalkostnader i procent av totala verksamhetskostnader har myndigheterna med förvaltningskaraktär samt länsstyrelser och högskolor där andelen personalkostnader överstiger 60 procent av myndigheternas verksamhetskostnader. Mer information om personalkostnader finns i ett senare avsnitt.

Lokalkostnader utgör en stor andel (23 procent) av Museernas verksamhetskostnader eftersom dessa disponerar stora ytor för utställningar och arkiv. Museernas lokaler utgör dock endast tre procent av statens totala lokalkostnader eftersom gruppen är så liten. Näst störst andel lokalkostnader (14 procent) har gruppen Högskolor på grund av sina behov av undervisningssalar, bibliotek och laboratorier.

Förvaltningsmyndigheterna, som i princip endast behöver kontorsrum för sin verksamhet, ligger på 10 procent. Minst andel (7 procent) har Länsstyrelser. Dessa samt de myndigheter inom gruppen Förvaltning som är klassificerade som regionala, har generellt lägre hyreskostnader än Stockholmsmyndigheterna.

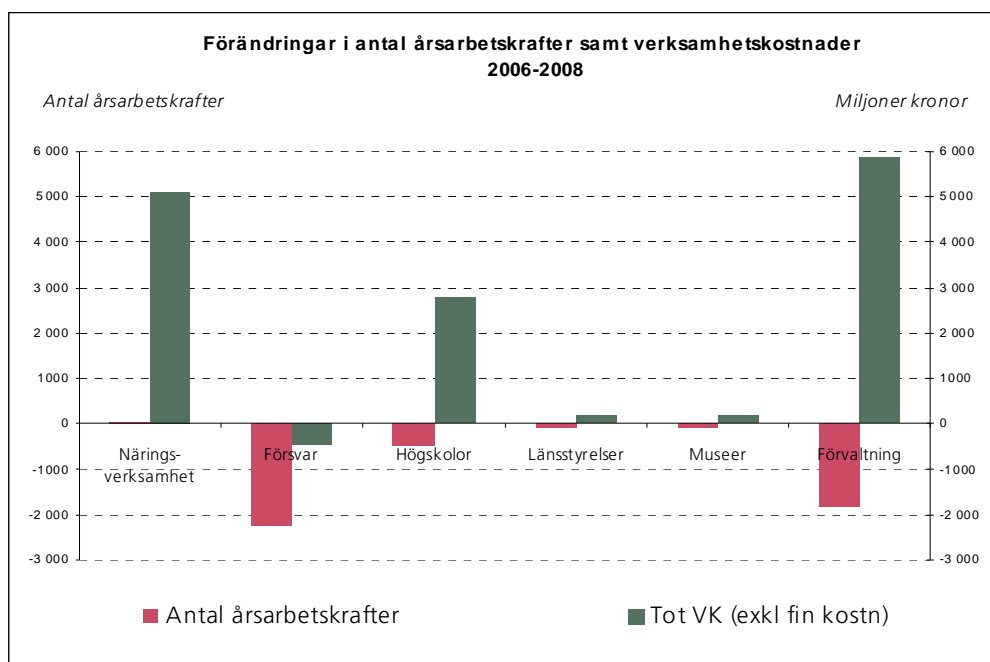
Kostnader för övrig drift omfattar kostnader för reparation och underhåll, resor samt inköp av varor och tjänster. Kostnaderna för övrig drift och avskrivningar är högst hos grupperna Försvaret och Näringsverksamhet.. Dessa höga kostnader är en följd av de uppdrag som myndigheterna har såsom inköp av krigsmateriel och ansvar för militära anläggningar samt investeringar i infrastruktur som väg- och banhållning m.m. Inköp av entreprenad och andra tjänster ingår i övriga driftskostnader och påverkar kraftigt kostnadsstrukturen. Det är viktigt att tänka på att vid analys av hur stora resurser en myndighet avsatt för att uppfylla sitt uppdrag (mätt i arbetstimmar) behöver hänsyn tas till inköp av entreprenad och andra tjänster. Personalkostnaden,

mätt både som andel av totala kostnader och per årsarbetskraft, blir olika för myndigheter som köper tjänster respektive bedriver verksamheten i egen regi. Köp av tjänster utgör en betydande post, cirka 60 procent av kostnaderna för övrig drift, och analyseras närmare i kapitel 6.

4 Förändringar i verksamhetskostnader mellan 2006 och 2008

Antalet anställda i staten, enligt vår avgränsning, minskade mellan 2006 och 2008 med 5 000 personer, eller 2,5 procent. De totala verksamhetskostnaderna ökade samtidigt med 13,6 miljarder kronor, eller 6,2 procent. Årsgenomsnittet för konsumentprisindex (KPI) var 2,2 procent under 2007 och 3,4 procent 2008. Omräknat till fasta priser blir ökningen av statens verksamhetskostnader 1 procent 2007 och 4 procent 2008. I sammanhanget bör tilläggas att de totala verksamhetskostnaderna förstås också påverkas av volymförändringar i statens produktion.

4.1 Antalet anställda minskar medan verksamhetskostnaden ökar



Tre myndighetsgrupper står för väsentliga förändringar när det gäller antal anställda mellan åren 2006 och 2008. Det är Försvaret, Högskolor och Förvaltning. Enbart Försvarmakten minskade med över 2 200 personer (13 procent), medan försvarets verksamhetskostnader minskade med 443 miljoner kronor (1 procent). Gruppen Förvaltning minskade med 1 800 årsarbetskrafter (2 procent), samtidigt som verksamhetskostnaderna blev knappt 6 miljarder kronor (7 procent) högre. Högskolorna minskade sin personal med 500 årsarbetskrafter (1 procent). I sitt

regleringsbrev för 2006 och 2007 medgavs universitet och högskolor undantag från bestämmelsen om att årsredovisningen skall innehålla redovisning av årsarbetskrafter. Uppgifterna skulle i stället lämnas i en bilaga som indelade anställda i olika tjänstekategorier, men där inte totalt antal årsarbetskrafter framgick. ESV begärde särskild inrapportering av årsarbetskrafter i Hermes, men det finns vissa frågetecken kring de uppgifter som lämnats.

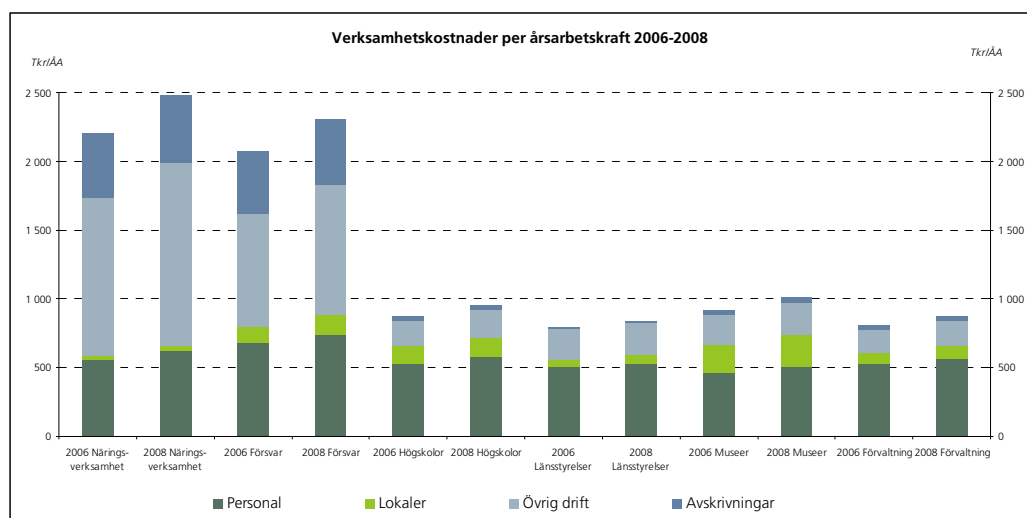
Störst procentuell ökning av verksamhetskostnader (13 procent) med oförändrad arbetsstyrka uppvisar myndigheterna inom gruppen Näringsverksamhet (med undantag för Statens Järnvägar). En förklaring är Vägverkets och Banverkets växande kostnader för räntor och återbetalningar av lån i samband med ökad lånefinansiering av investeringar i väg- och järnvägsanläggningar.

I det följande avsnittet analyseras nyckeltal i form av olika typer av verksamhetskostnader per anställd.

4.2 Ökad verksamhetskostnad per anställd

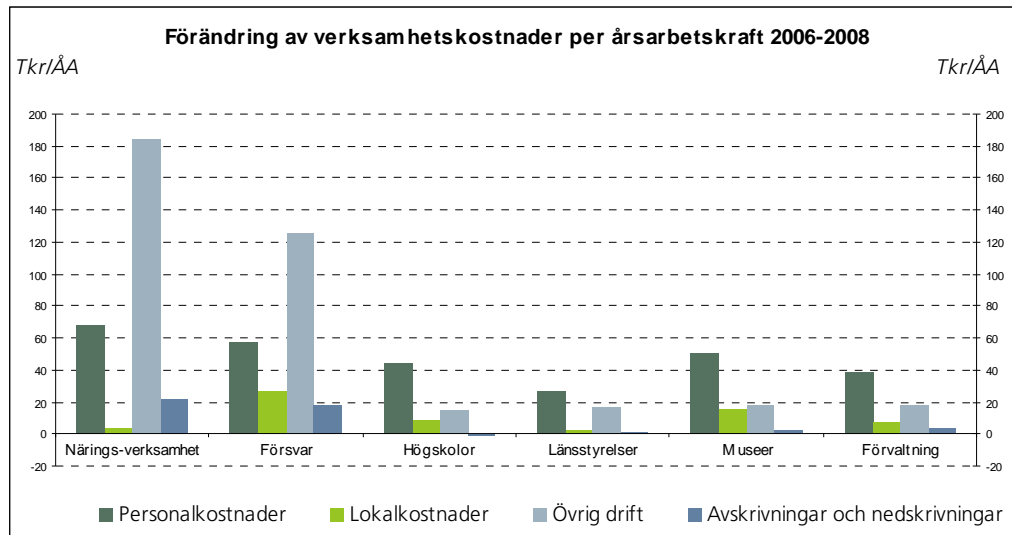
Färre anställda och samtidigt ökade verksamhetskostnader i nästan alla grupper av myndigheter ger ökad kostnad per årsarbetskraft mellan 2006 och 2008.

Verksamhetskostnaden för staten totalt har ökat från drygt 1 miljon kronor per årsarbetskraft till knappt 1,2 miljoner kronor, eller med 6 procent. Olika typer av verksamhetskostnader har ökat olika mycket: personalkostnad per årsarbetskraft har ökat med 5,4 procent, lokalkostnad med 7,5 procent och övriga driftskostnader med 9,3 procent.



Den totala verksamhetskostnaden per årsarbetskraft är störst inom gruppen Näringsverksamhet och kostnaden har ökat mellan 2006 och 2008. Detsamma gäller

Försvaret, trots att antalet anställda har minskat mest hos försvarsmyndigheterna. Nedanstående figur visar hur olika typer av verksamhetskostnader har förändrats för de olika myndighetsgrupperna mellan 2006 och 2008.



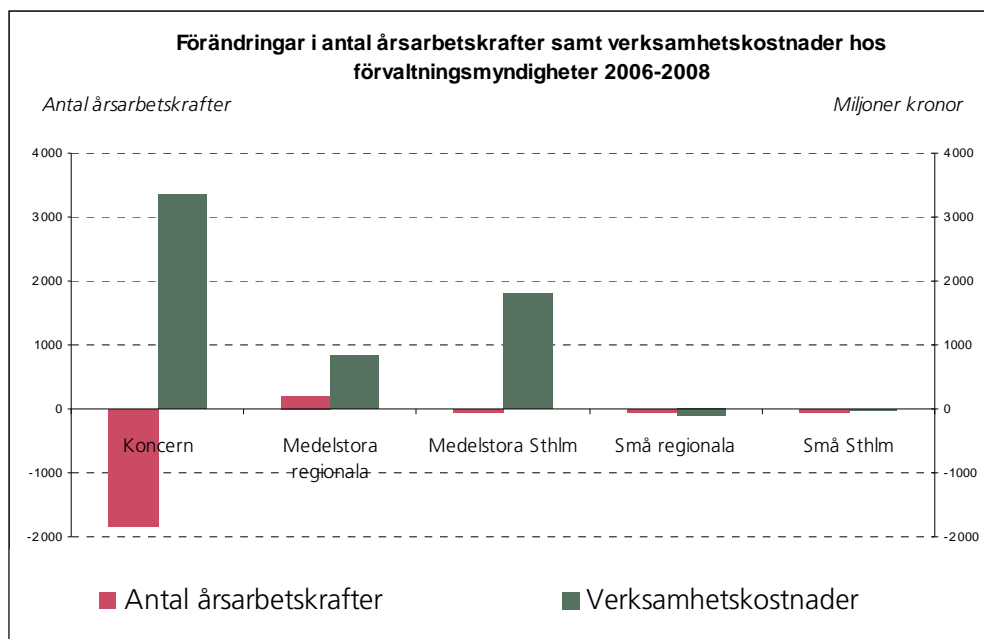
Personalkostnaden per årsarbetskraft är 588 000 kronor 2008. Det är en ökning med 43 000 kronor sedan 2006. Variationen mellan grupperna är relativt liten, med störst ökning för Näringsverksamhet. Personalkostnader diskuteras närmare i kapitel 5. Lokalkostnad per anställd är 100 000 kronor i genomsnitt. Som tidigare nämnts finns variationer mellan grupperna beroende på deras verksamhet. Totalt för staten har lokalkostnaden ökat med 9 000 kronor per anställd. Kostnad per anställd för övrig drift och avskrivningar är mycket hög hos myndigheterna inom grupperna Näringsverksamhet och Försvar och har ökat ytterligare mellan 2006 och 2008. För samtliga myndigheter är genomsnittlig kostnad för övrig drift 366 000 kronor, en ökning sedan 2006 med 40 000 kronor. Motsvarande snittkostnad för avskrivningar är 115 000 kronor, en ökning med 3 000 kronor per anställd.

Inom Näringsverksamhet har de totala verksamhetskostnaderna per anställd ökat med 280 000 kronor, varav övriga driftskostnader har ökat mest – 188 000 kronor per årsarbetskraft. Särskilt stor ökning i driftkostnad per anställd, 30 procent, uppvisar Banverket. En stor del av verksamheten inom Banverket och Vägverket utförs på entreprenad och därför har ökad produktion stor påverkan räknat per anställd. Nyckeltalet övrig driftkostnad per årsarbetskraft blir därför inget bra mått på produktivitet i denna grupp eftersom alltifrån inköp av varor och korttidsinvesteringar till diverse tjänster ingår.

Inom Försvaret har verksamhetskostnaderna minskat med totalt 443 miljoner kronor mellan 2006 och 2008. Med 2 000 färre årsarbetskrafter ökar dock kostnaden per anställd med 230 000 kronor. Övriga driftskostnader ökat mest, 126 000 kronor per anställd. Även personal- och lokalkostnader ökar något.

4.3 Förvaltning: koncernmyndigheterna billigast per anställd

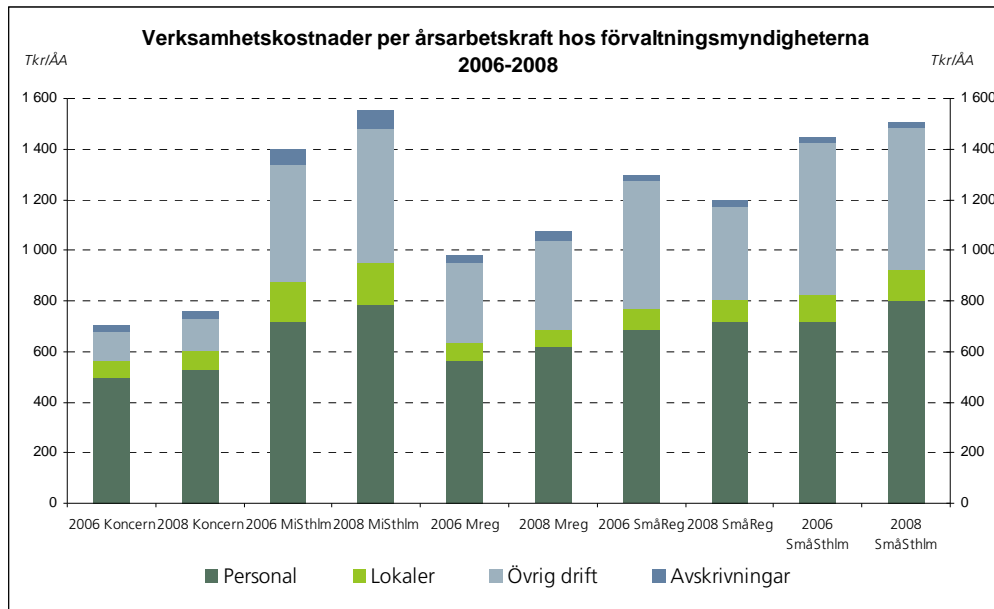
Även inom gruppen Förvaltning har antalet anställda minskat kraftigt, med knappt 2 000 årsarbetskrafter. Undergruppen Koncern svarar för nästan hela minskningen. Bland förvaltningsmyndigheterna är koncernmyndigheterna av naturliga skäl störst och förändringar i deras verksamheter påverkar kraftigt hela gruppen. Samtidigt har de totala verksamhetskostnaderna ökat i flera undergrupper hos förvaltningsmyndigheterna: med 3,4 miljarder kronor hos Koncerner, 1,8 miljarder kronor hos Medelstora myndigheter i Stockholmsregionen samt 0,8 miljarder kronor hos gruppen medelstora regionala myndigheter.



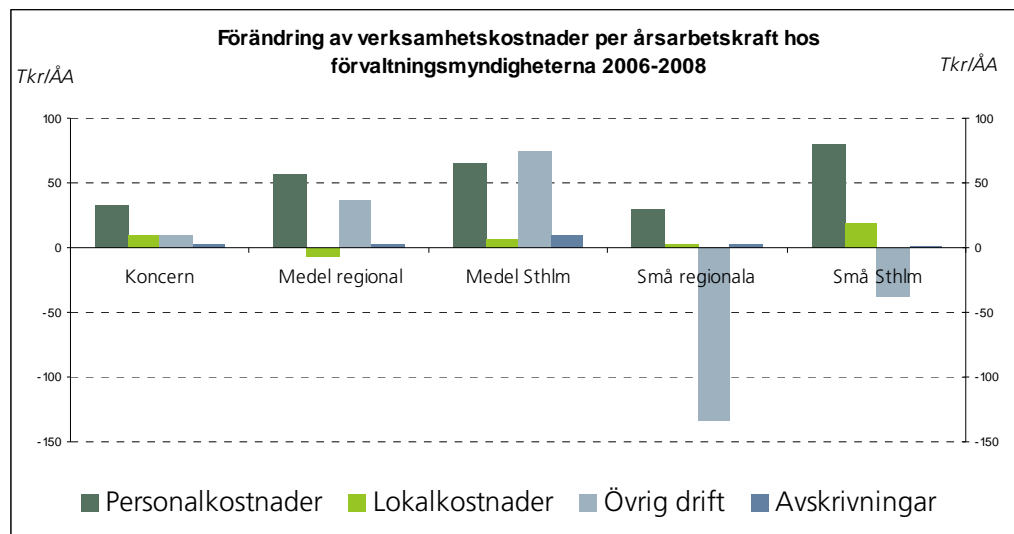
Vissa myndighetsombildningar som har skett mellan 2006 och 2008 har påverkat gruppernas storlek – se bilaga 1.

Verksamhetskostnaden per anställd inom gruppen Förvaltning är i genomsnitt 880 000 kronor per årsarbetskraft, en ökning med 70 000 kronor sedan 2006. Endast för gruppen Små regionala myndigheter har verksamhetskostnaden minskat, mest på

grund av att övriga driftkostnader minskat. I nedanstående figur jämförs kostnader per årsarbetskraft 2006 och 2008 för de olika undergrupperna.



Förvaltningsmyndigheterna visar stora skillnader i sin kostnadsstruktur och kostnad per anställd beroende på organisation och placeringssort. Verksamhetskostnaden per anställd är hälften så stor för gruppen Koncern som för myndigheter i Stockholm. En av orsakerna är att löne- och lokalkostnader är högre i Stockholm än utanför Stockholm och i landsorten. En annan kan vara att koncernmyndigheterna har vissa stordriftsfördelar. Även kostnaderna för övrig drift är högre för Stockholmsmyndigheterna.



Den stora minskningen av övriga driftskostnader i gruppen Små regionala myndigheter förklaras av Statens bostadskreditnämnd. Myndigheten redovisar 2008 en övrig driftkostnad på -37 miljoner kronor, det vill säga en intäkt. Denna förklaras av att myndigheten förändrat (minskat) redovisade avsättningar. Specifika redovisningsprinciper kan alltså påverka nyckeltalen, se avsnitt nedan. När det gäller framför allt små myndigheter måste man vara försiktig med att dra slutsatser av deras nyckeltal, eftersom även en liten förändring i antal anställda eller uppdragets art påverkar nyckeltalen kraftigt. Dessutom har småmyndigheterna ofta speciella avtal med en större myndighet avseende användning av kontorslokaler eller administrativ service. Det är också viktigt att påminna om sammanhanget – de små myndigheterna svarar för bara två procent av de samlade kostnaderna för gruppen Förvaltning.

4.4 Nyckeltalen påverkas av redovisningsprinciper

Kostnad per anställd är en mycket känsligt mått som kan påverkas av vissa redovisningsprinciper. De nyckeltal som tagits fram avser myndighetens egen verksamhet, dvs. den del av myndighetens verksamhet som avser transfereringar eller bidrag ingår inte. Försäkringskassan skulle uppvisa mycket höga kostnader per anställd om utbetalningar av diverse bidrag, skulle räknas till verksamhetens kostnader. Även finansiella kostnader, som Riksgäldens räntor på statsskulden är exkluderade trots att de ingår i myndighetens verksamhet. Redovisningsprinciper kan därför vara viktiga att beakta när man analyserar nyckeltal.

De analyserade nyckeltalen baseras på statliga rapporteringskoder som i första hand är utformade för myndigheternas externa redovisning och för sammanställning av bland annat en årsredovisning för staten. Dessa rapporteringskoder är därför inte helt perfekta för att ta fram och följa upp olika nyckeltal utifrån ett mer generellt styrnings- och uppföljningsperspektiv. Analysen försvåras också av att posten övrig drift endast delas in i ett mindre antal delposter.

Vissa andra kostnader, som hör till myndigheternas verksamhet men som inte har karaktären av myndigheternas egna kostnader, rapporteras separat sedan 2008. Till dessa hör kostnader i garanti- eller utlåningsverksamhet som inte ska redovisas som transfereringar, större skadestånd eller försäkringspremier/ersättningar eller andra kostnader av särskild natur.

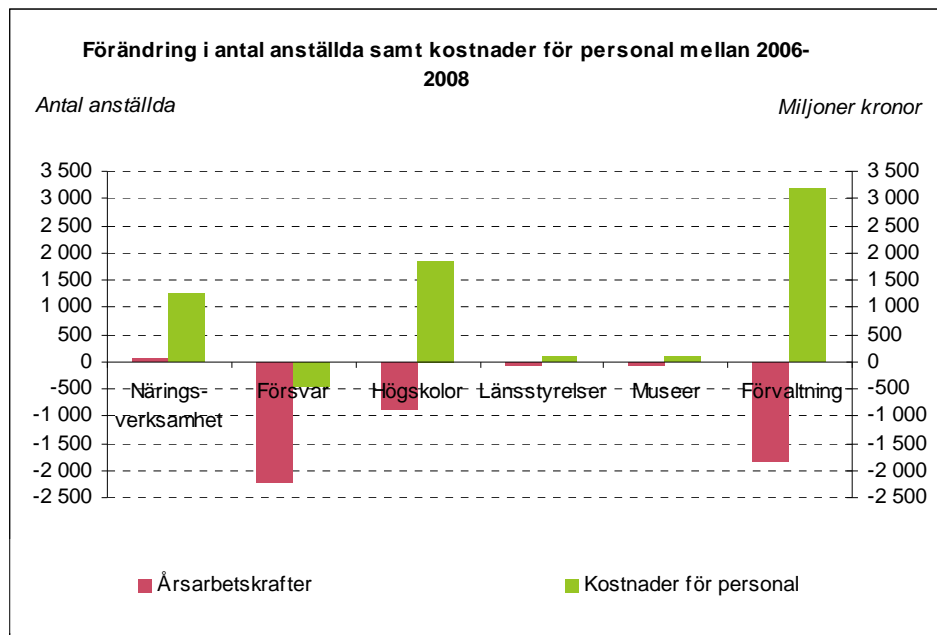
För att kunna minska myndighetens verksamhetskostnader med den del som inte kan räknas som myndighetens egna kostnader (exempelvis om en myndighet sköter datakörningar åt andra myndigheter) behövs kunskaper om myndigheternas verksamhet.

Ersättning för denna service rapporteras av värdmyndigheten bland intäkterna och är omöjlig att avgränsa på den nivå som informationen rapporteras till Hermes.

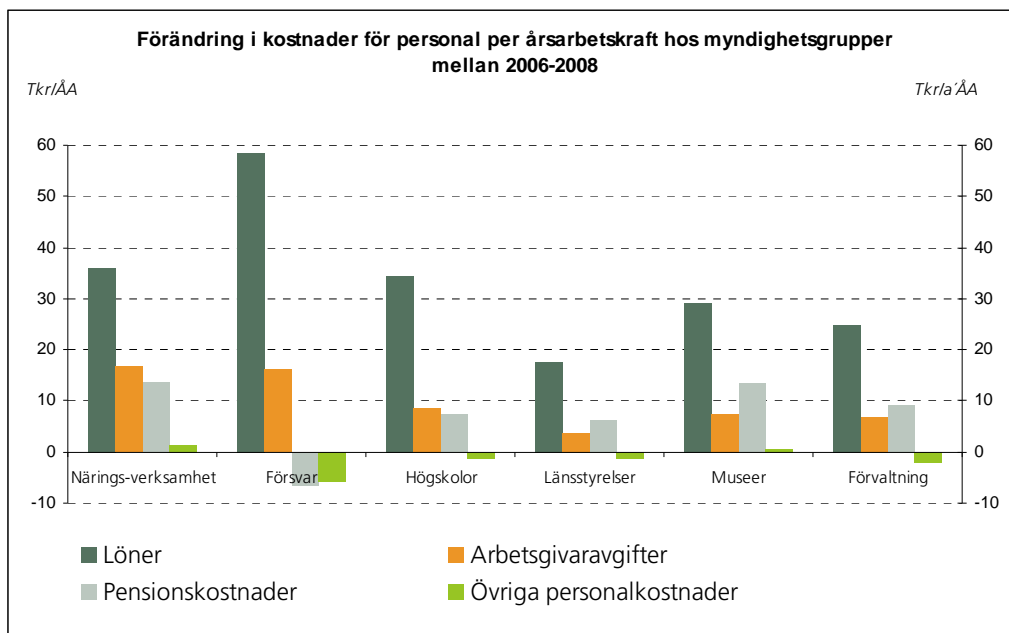
Vissa periodiseringar, avsättningar och aktiveringar kan också förvränga bilden. Se vidare avsnitt 5.1, 5.2 och 6.1.

2008. Kostnader för arbetsgivaravgifter samt pensioner har följt löneökningarna. Endast övriga personalkostnader minskar i staten totalt.

Hos olika myndighetsgrupper har förändringarna slagit åt olika håll.



Grupperna Näringsverksamhet, Högskolor och Förvaltning har ökat sina personalkostnader mest, trots minskat antal anställda i de två senare grupperna. Mellan 2006 och 2008 rapporterar Försvarsmakten den största minskningen av antalet anställda - drygt 2 200 årsarbetskrafter - samt minskning av de totala personalkostnaderna med knappt 500 miljoner kronor. Pensionskostnaderna har minskat mest hos Försvaret – med 340 miljoner kronor, medan lönekostnader ökat något – med 90 miljoner kronor. Övriga personalkostnader har minskat för de flesta grupperna, mest för Försvaret och Förvaltning. Framst är det utbildningskostnaderna som har minskat.



En minskning av antalet årsarbetskrafter och ökade lönekostnader innebär att nyckeltalet lönekostnad per årsarbetskraft ökar. I genomsnitt för staten har lönekostnaderna ökat med 30 000 kronor per årsarbetskraft, arbetsgivaravgifter och pensioner med 9 000, respektive 7 000 kronor, medan övriga personalkostnader minskat med 2 000 kronor per anställd.

I gruppen Försvar rapporterar enbart Försvarsmakten kraftigt ökade lönekostnader - med 60 000 kronor per årsarbetskraft, medan pensioner minskat med 7 000 kronor. Under tidigare år, i samband med försvarsomställning, reducerades antalet försvarsanställda i hög grad genom förtida pensioneringar. År 2008 har kostnader för pensioner per årsarbetskraft minskat jämfört med 2006, medan lönekostnad per årsarbetskraft har ökat, trots minskat antal anställda. Denna förhållandevis större ökning i lönekostnader per anställd beror på att ålders- och befälsstrukturen har förändrats och att medelåldern bland officerarna har stigit.

På myndighetsnivå kan man se ökade personalkostnader per anställd i samband med myndighetsombildningar. Till exempel uppvisar Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk som tillsammans med Styrelsen för psykologiskt försvar från 2009 bildar en ny Myndighet för samhällsskydd och beredskap den största ökningen av personalkostnader per årsarbetskraft.

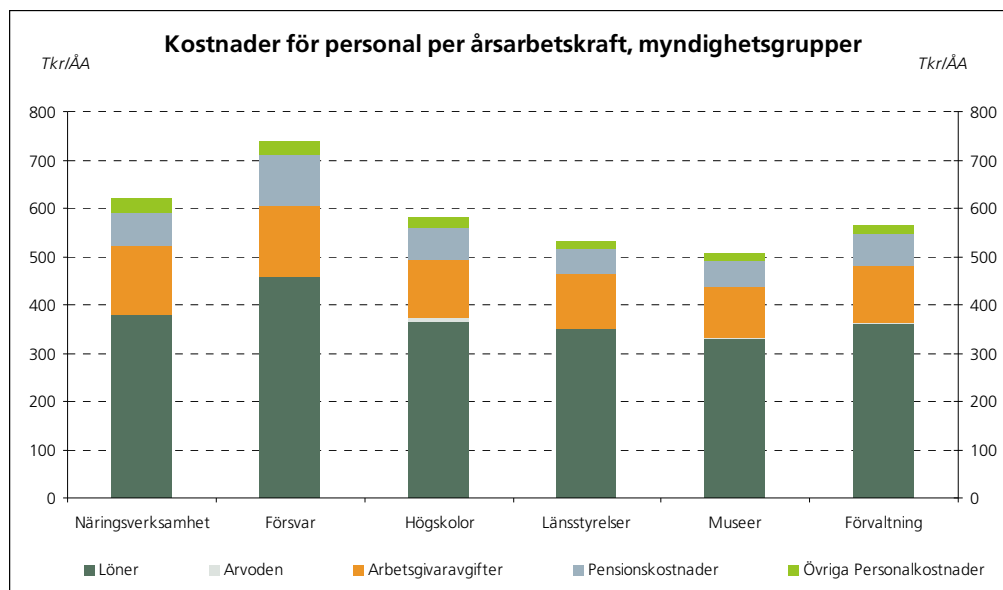
Personalkostnad per anställd påverkas av bokföringsmässiga aktiveringar vid utveckling av anläggningstillgångar i egen regi, till exempel för egenutvecklade datasystem. Genom aktiveringen minskas lönekostnaderna då dessa i stället läggs till

anskaffningsvärdet för den aktuella tillgången. Lönekostnaden per anställd blir därmed mycket lägre för myndigheter som aktiverar stora delar av sina lönekostnader, särskilt affärsverket Svenska kraftnät och Luftfartsverket. Hos gruppen näringsverksamhet har lönekostnaden 2008 av detta skäl reducerats med 43 000 kronor per anställd (37 000 år 2006). Det medför att medelvärdet av de verkliga lönekostnaderna per anställd för denna grupp utan avdrag för aktivering skulle uppgå till 421 000 kronor.

5.2 Ökad personalkostnad per anställd

Genomsnittlig kostnad för löner är 371 000 kronor 2008.

Följande figur visar medelvärde av personalkostnaden per årsarbetskraft 2008 för de olika myndighetsgrupperna.

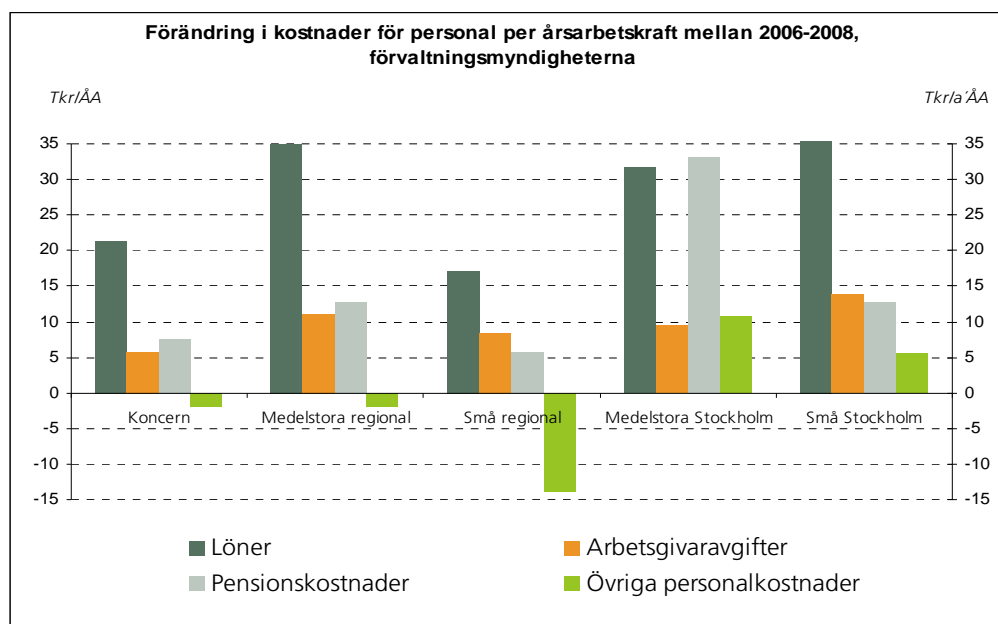


Försvarsgruppen har högst personalkostnad per anställd. Särskilt höga är de avtalade sociala avgifterna på grund av pensionsavtalen för de anställda. Dels är pensionsavgifterna för officerare högre än för övriga statsanställda eftersom de har rätt att gå i pension vid 60 år, dels innebär den minskade sysselsättningen i samband med försvarsomställningen att flera anställda får pensionsersättningar före ordinarie pensionsålder. Trots det har just pensionskostnader minskat något mellan 2006 och 2008, medan ordinarie lönekostnader samt arbetsgivaravgifter ökat, som framgår av avsnitten ovan. Detta kan förklaras av att Försvarsmakten 2006 gjorde stora avsättningar för omstrukturering.

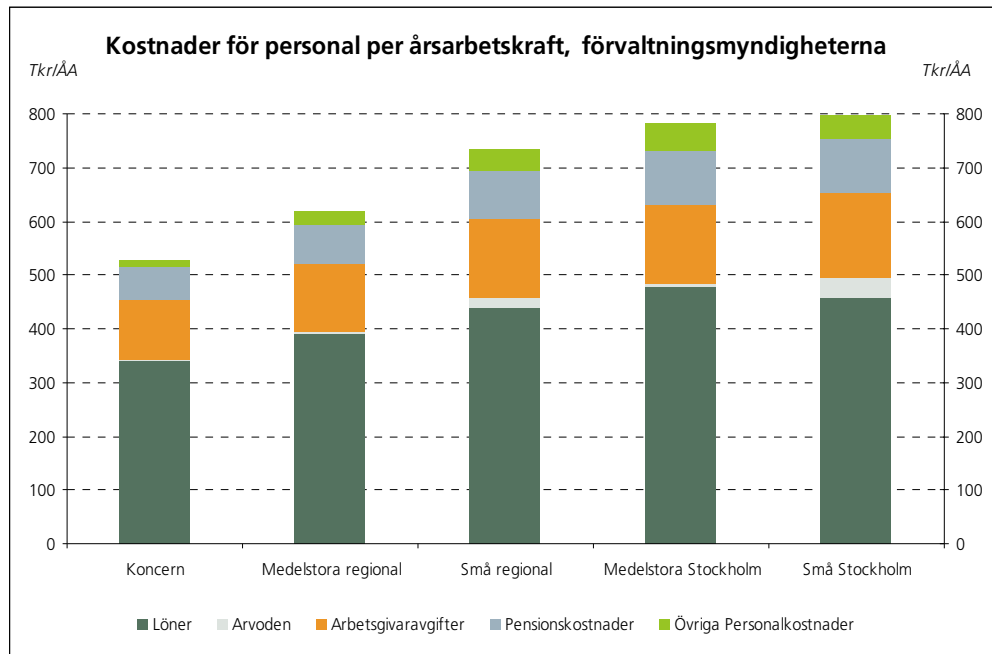
5.3 Förvaltning – stora variationer mellan olika myndighetsgrupper

Personalkostnader per årsarbetskraft är för gruppen Förvaltning lägre än för grupperna Näringsverksamhet, Försvar och Högskolor. Inom gruppen Förvaltning är variationen dock stor. Det finns undergrupper av myndigheter vars personalkostnad per anställd uppgår till 800 000 kronor vilket är högre än medelvärdet för någon annan grupp. Medelvärdet i förvaltningsgruppen påverkas mycket av koncernmyndigheterna med 88 000 anställda och personalkostnader som uppgår till 46 miljarder kronor.

De höga pensionskostnaderna hos medelstora stockholmsmyndigheter förklaras av att flera myndigheter i denna grupp ombildats eller upphört (se bilaga 1) och därför gjort större avsättningar för förtida pensioner. Nyckeltal hos små myndigheter är mycket känsliga för minsta förändring av antal årsarbetskrafter; därför kan de analyseras bara för längre perioder.



Mellan 2006 och 2008 har lönekostnaderna hos gruppen Förvaltning ökat med i genomsnitt 25 000 kronor per anställd, arbetsgivaravgifterna med 7 000 och pensionerna med 9 000. Övriga personalkostnader har minskat med 2 000 kronor per anställd – precis som för staten som helhet. Som tidigare nämnts är det den största undergruppen, koncernmyndigheterna, som påverkar snittkostnaderna mest.



5.4 Arvoden

Det är viktigt att notera att lönekostnader per årsarbetskraft inte alltid speglar lönenivån på myndigheten eftersom även utbetalda arvoden kan påverka nyckeltalsberäkningarna. Till exempel kan myndigheter med lägre lönenivå, men som till större delen betalar arvoden för utfört arbete, ha högre lönekostnad per anställd än myndigheter med högre lönenivå, där arbetet utförs endast av egen personal. Detta kan åskådliggöras genom analys av gruppen Små myndigheter i Stockholm. Både 2006 och 2008 hade dessa myndigheter en högre lönekostnad per anställd än myndigheterna i gruppen Medelstora myndigheterna i Stockholm vilket förklaras av arvoden. Om arvodeskostnaden separeras har småmyndigheterna i stället en lägre lönekostnad per anställd än de medelstora stockholmsmyndigheterna.

Från 2008 rapporterar dock myndigheterna arvoden på en separat rapporteringskod vilket gör att nyckeltalet lönekostnad per anställd kan bli mer precist. Totalt blev utfallet under det första året då arvoden rapporteras obetydligt, cirka 1 procent av de totala verksamhetskostnaderna. 71 procent av myndigheterna har inte rapporterat några kostnader för arvoden överhuvudtaget, bland annat flera stora myndigheter som Arbetsförmedlingen, Banverket, Göteborgs universitet med flera andra högskolor, Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och Lantmäteriet.

De myndigheter som betalar mest arvoden (i storleksordning 40– 140 miljoner kronor) är: Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Lunds universitet, Linköpings universitet, Kungliga Tekniska högskolan och Regeringskansliet. Myndigheter med

högst arvodeskostnad (över 100 000 kronor) i förhållande till fast anställd personal är olika råd och nämnder, till exempel Finanspolitiska rådet, Gentekniknämnden, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Medlingsinstitutet samt Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Nyckeltal som bygger på antal anställda påverkas överhuvudtaget kraftigt av vilka som definieras som anställda och som därmed delar på myndighetens lönekostnader och av hur många som arvoderas, anställs som konsulter eller annat. Till exempel hade Skogsstyrelsen, som under 2005 och 2006 administrerade regeringens arbetsmarknadssatsning på s.k. ”Gröna jobb” ett mycket högt värde 2006 för nyckeltalet lönekostnad per årsarbetskraft på grund av att dessa personer inte räknades som anställda på myndigheten samtidigt som arvoden var inkluderade i lönekostnaderna. Lönekostnaden 2006 uppgick totalt till 930 miljoner kronor, vilket med 1 230 anställda ger lönekostnad per årsarbetskraft på 760 000 kronor. År 2008 har antalet anställda minskat till 1 040, men lönekostnaden (utan arvoden inkluderade) blev 346 miljoner kronor, vilket ger en lönekostnad per anställd på 350 000.

6 Köpta tjänster

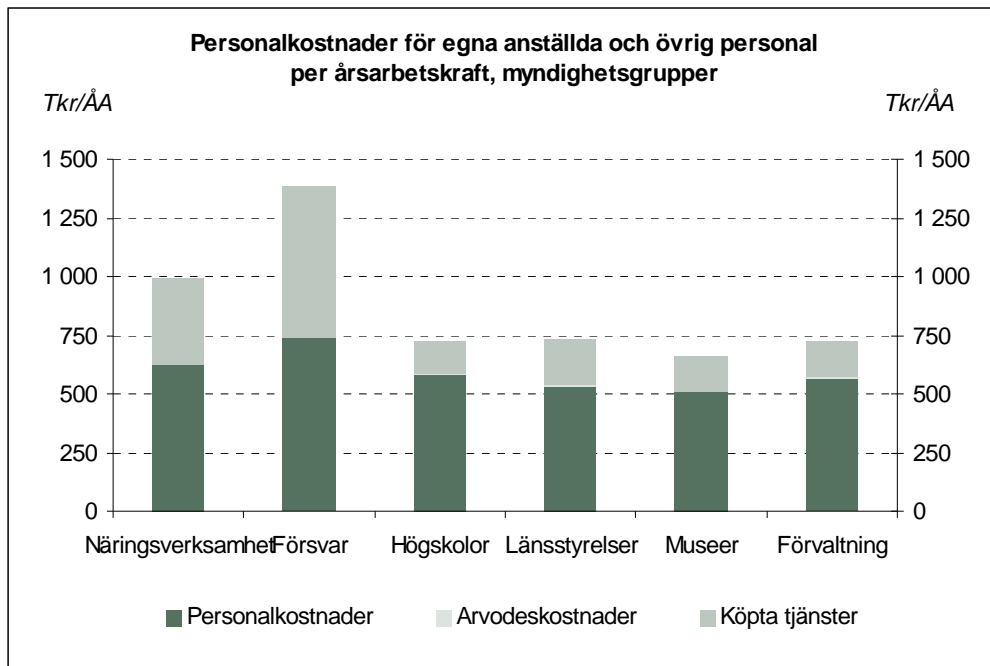
6.1 Köpta tjänster – ett alternativ till egen personal

Den totala arbetsvolymen på myndigheterna är svår att analysera eftersom vissa delar av myndigheternas uppdrag utförs genom inköp av tjänster, till vilka räknas forskningsuppdrag, datatjänster, utbildningstjänster, post, tele, transporter, m.m. Sådana kostnader rapporteras bland övriga driftkostnader, där det även ingår kostnader för inköp av varor, korttidsinvesteringar, reparationer och underhåll, tryckning, resekostnader, m.m. Under 2008 har staten köpt varor m.m. för 42 miljarder kronor och tjänster för 73 miljarder kronor. Fortifikationsverket och Försvarets materielverk som exkluderas i denna rapport står för totalt 20 miljarder av dessa belopp. Ytterligare drygt 20 miljarder kronor exkluderas eftersom de avser periodiseringar av egenutvecklade investeringar hos framför allt Banverket och Vägverket³. Dessa två myndigheter utför stora väg- och järnvägsinvesteringar i egen regi; därför är sådana utgifter (till övervägande del köpta entreprenadtjänster) egentligen en investering⁴. Genom periodisering i bokföringen, så kallad aktivering vid utveckling av anläggningstillgångar i egen regi, minskar driftkostnaderna genom att den del som avser arbete med uppbyggnad eller installation av tillgång istället läggs till anskaffningsvärdet för de aktuella anläggningarna och annan infrastruktur. Kostnaden fördelas sedan på flera år genom avskrivningar.

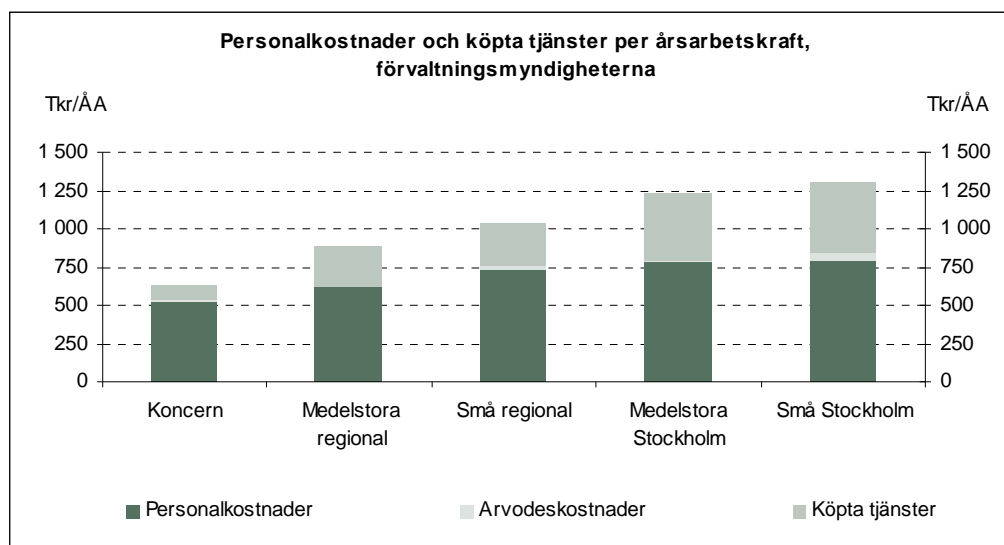
Kostnader för köpta tjänster är, jämfört med kostnader för egen personal, en betydande post hos grupperna Näringsverksamhet och Försvar, medan de hos övriga myndigheter utgör drygt 20 procent. Den genomsnittliga kostnaden för köpta tjänster är i staten drygt 200 000 kronor per årsarbetskraft. Variationen mellan olika myndigheter är dock stor.

³ Av statliga inrapporteringskoder framgår det inte om det är varor, eller tjänster som periodiseringen avser.

⁴ Bortsett från de särskilda regler om lånefinansiering och anslagsavräkning som gäller i staten kan man förenklat säga att om t.ex. vägar kunde köpas av utomstatliga leverantörer skulle den redovisas som en investering och skrivas av. Byggs den i egen regi behöver den periodiseras för att redovisa årets kostnad i resultaträkningen.



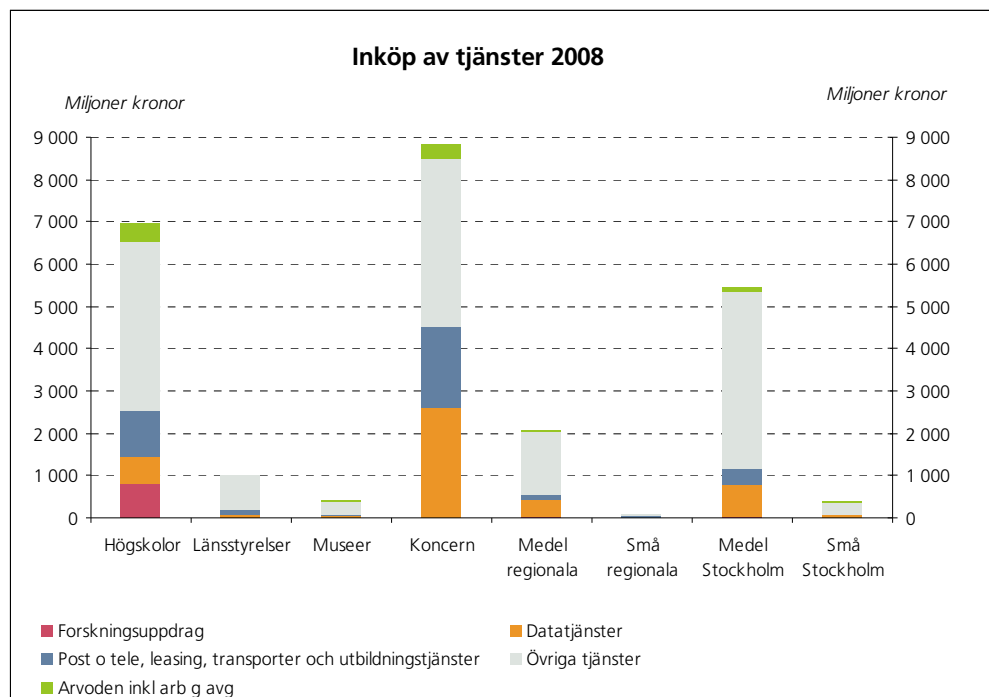
I figuren nedan visas personalkostnader och kostnader för köpta tjänster per årsarbetskraft för de undergrupper som ingår i Förvaltning. Den genomsnittliga kostnaden för köpta tjänster per anställd är 150 000 kronor.



Koncernmyndigheterna bedriver sitt arbete mest med egna anställda, medan användning av hyrd arbetskraft och köpta tjänster är större hos övriga grupper.

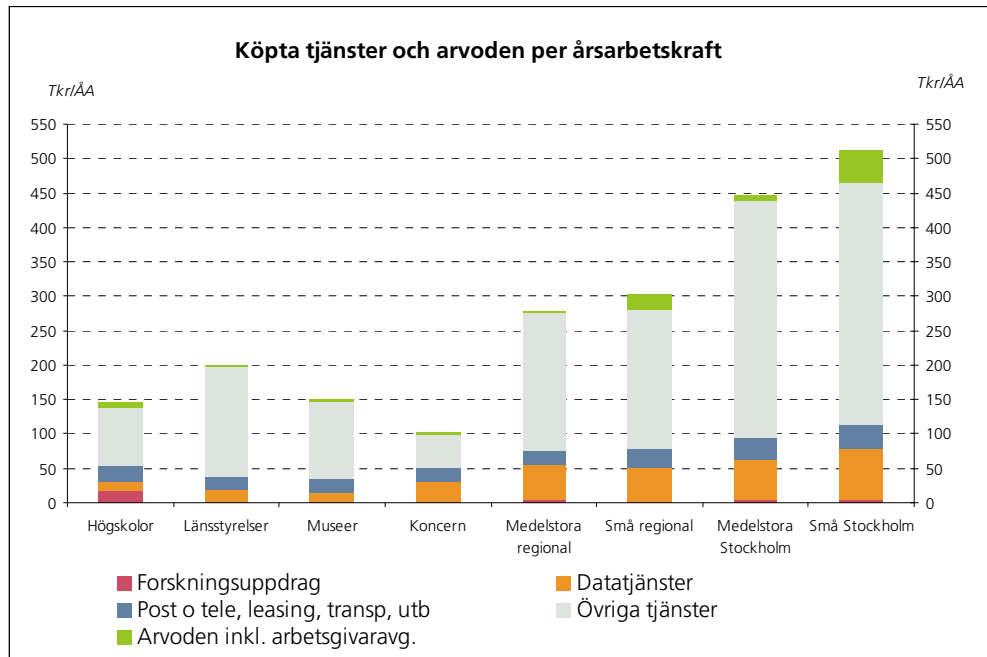
6.2 Vilka typer av tjänster köper myndigheterna?

Som framgår av avsnittet ovan köper myndigheterna inom grupperna Näringsverksamhet och Försvar mest tjänster, men eftersom deras verksamhet är så specifik exkluderas de från fortsatt analys. I framtiden kan dessutom delar av Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket komma att bolagiseras. I nedanstående figur visas därför kostnader för diverse köpta tjänster för alla myndighetsgrupper exklusive Näringsliv och Försvar. Myndigheterna har omgrupperats genom att alla undergrupper hos förvaltningsmyndigheter visas jämsides Högsolor, Länsstyrelser och Museer. Allt arbete som utförs av andra än egen anställd personal visas i figuren.



Figuren visar att det är Högsolor, Koncernmyndigheter och Medelstora myndigheter i Stockholm som är de stora konsumenterna av tjänster om man enbart ser till beloppen.

Räknat per årsarbetskraft ser bilden dock annorlunda ut. Koncernmyndigheter och Högsolor har då små kostnader för köp av tjänster. De stora användarna av tjänster, det vill säga extern personal, är i stället myndigheter i Stockholm samt regionala myndigheter. Det framgår av följande figur som visar hur mycket extern personal som respektive myndighetsgrupp köper per årsarbetskraft under 2008.



Räknat per årsarbetskraft är det små och medelstora myndigheter som har störst kostnad för köp av diverse övriga externa tjänster.

Bilaga 1

Myndighetsombildningar mellan 2006 och 2008

Vissa myndighetsgrupper har genomgått flera organisatoriska förändringar under den analyserade perioden. Flera små myndigheter, både i Stockholm och regionala har avslutats vilket beskrivs nedan⁵. Följande myndighetsgrupper har påverkats av myndighetsombildningar mellan 2006 och 2008:

Medelstora regionala myndigheter

Den förändring som påverkat mest avser Valideringsdelegationen som tillhörde gruppen små regionala myndigheter. Myndigheten upphörde som egen myndighet 2007-12-31 då verksamheten inordnades inom myndigheterna Nationellt centrum för flexibelt lärande och Statens skolverk. Två myndigheter vars personal kommit att överstiga 50 årsarbetskrafter har också överförts från gruppen små regionala myndigheter (Folke Bernadotteakademin och Järnvägsstyrelsen).

Djurskyddsmyndigheten har upphört och verksamheten har övertagits av Statens jordbruksverk. Specialpedagogiska institutet och Specialskolemyndigheten har 2008-07-01 gått upp i Specialpedagogiska skolmyndigheten. Statens skolinspektion bildades 2008-10-01. Integrationsverket har upphört 2007-06-30.

Inspektionsverksamheten vid Energimyndigheten har från den 2008-01-01 övergått till en ny myndighet – Energimarknadsinspektionen.

Medelstora myndigheter i Stockholm

Internationella programkontoret, Socialstyrelsen och verket för näringslivsutveckling har ökat mest både när det gäller antal personer och verksamhetskostnader. Även Naturvårdsverket har ökat sina verksamhetskostnader med 30 procent, särskilt för drift och avskrivningar, trots något minskat antalet årsarbetskrafter. Verket för förvaltningsutveckling, som skulle upphöra vid årsskiftet 2008-12-31 har ökat sina verksamhetskostnader med 50 procent, varav personalkostnader med nästan 100 procent på grund av avveckling. Myndighetsgruppen minskade även med Arbetslivsinstitutet som avvecklades 2007-06-30 då en del av personalen gick över till högskolor. De verksamheter som har tillkommit och som 2006 hörde till gruppen Små myndigheter i Stockholm är Insättningsgarantinämnden och Nämnden för offentlig upphandling som övergick till Riksgäldskontoret respektive Konkurrensverket. Övriga förändringar skedde inom gruppen. Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut upphörde per 2008-06-30 och verksamheten övergick till Strålsäkerhetsmyndigheten. Myndigheten för

⁵ Enligt regeringens beslut upphör ytterligare några 2009: Glesbygdverket, Livsmedelsekonomiska institutet, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Svenskt biografiskt lexikon. Dessutom bildar de fyra ombudsmannaorganisationerna en myndighet.

skolutveckling upphörde per 2008-09-30, men en stor del av verksamheten har gått över till Skolverket och en mindre del till Internationella programkontoret.

Små myndigheter i Stockholm

Handelsflottans kultur- och fritidsråd upphörde 2006-12-31. Institutet för psykosocialmedicin upphörde som egen myndighet 2007-10-01 och verksamheten inordnades under Stockholms universitet. Gruppen minskar ytterligare med två myndigheter som förstärker gruppen Mellanstora i Stockholm:

Insättningsgarantinämnden samt Nämnden för offentlig upphandling. Två nya små myndigheter bildas: Säkerhets- och integritetsskydd (2008-01-2008) och Finanspolitiska rådet (2007-07-01).

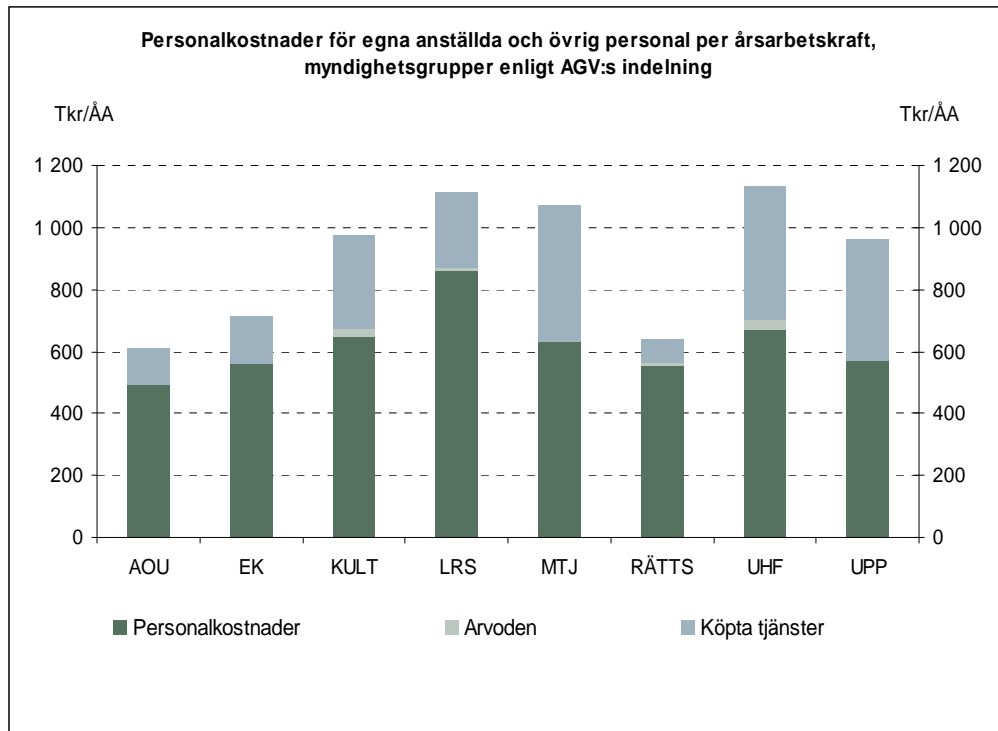
Bilaga 2

Förvaltningsmyndigheterna indelade i sektorer

En annan indelning av myndigheterna kan bli intressant för att kunna följa kostnadsstrukturer som är specifika för olika grupper. I den följande figuren visas myndigheterna som ingår i gruppen Förvaltning sorterade enligt Arbetsgivarverkets (AGV) indelning i sektorer:

AFF	Affärsverk och infrastruktur
AOU	Arbetsliv, omsorg och utbildning
EK	Ekonomi
KULT	Kultur
LRS	Länsstyrelser, regeringskansli och stabsmyndigheter
MTJ	Miljö, teknik och jordbruk
RÄTTS	Rättsväsendet (exklusive Försvarmakten)
UHF	Universitet, högskolor och forskning
UPP	Uppdragsmyndigheter

Gruppen AFF motsvarar i sin helhet Näringsverksamhet; därför ingår den inte i figuren nedan. Gruppen UHF omfattar hos AGV både högskolor och myndigheter, som exempelvis Verket för innovationssystem, Institutet för rymdfysik, Polarforskningssekreteriatet. Dessa, representeras i figuren endast av de övriga myndigheterna, exklusive högskolorna, eftersom det bara är myndigheterna som ingick i gruppen Förvaltning som vi sorterar om. Likaså representeras gruppen KULT, som hos AGV innehåller både museer och andra myndigheter exempelvis Radio och TV-verket och Sametinget, i figuren endast av de myndigheter som inte är museer.



Gruppen AOU – Arbetsliv, omsorg och utbildning innehåller många av de stora koncernmyndigheterna, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, vilket påverkar personalkostnader per anställd för hela gruppen på grund av något lägre lönekostnad. I gruppen EK – Ekonomi ingår myndigheter som Skatteverket, CSN, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, m.fl. Lägre personalkostnader per anställd samt begränsat inköp av tjänster har även gruppen RÄTTSS i vilken ingår Domstolsverket, Kriminalvården, Polisorganisationen och Åklagarmyndigheten. I gruppen LRS ingår Regeringskansliet, som genom sin storlek och med sin något högre lönenivå påverkar hela gruppen. Verket för förvaltningsutveckling, som upphörde vid utgången av 2008 har särskilt höga lönekostnader och pensionskostnader per årsarbetskraft. Länsstyrelser är inte medräknade här, eftersom de inte ingår i gruppen Förvaltning utan bildar en separat grupp.

Myndigheter som kännetecknas av höga värden för köpta tjänster är MTJ – Miljö, teknik och jordbruk, UHF – Universitet, högskolor och forskning⁶ och UPP – Uppdragsmyndigheter. I gruppen MTJ ingår sådana myndigheter som Statens jordbruksverk, Boverket, Statens energimyndighet, m.fl. I denna grupp är det Naturvårdsverket som har särskilt höga värden för köpta tjänster – 1 900 kronor per årsarbetskraft. Bland forskningsinstituterna är det Polarforskningssektariatet,

⁶ Endast forskningsmyndigheter som inte är högskolor ingår både i gruppen Förvaltning och i denna undergrupp UHF.

Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning samt Vetenskapsrådet som i stor utsträckning köper externa tjänster för sin verksamhet. Bland UPP – Uppdragsmyndigheter är det Statens fastighetsverk som är stor inköpare av entreprenadtjänster, förmodligen för reparation och underhåll av byggnader.

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.