

Nyckeltal för OH-kostnader

Vad är en rimlig
kostnad för
myndigheternas
styrning, samordning
och administration?

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Innehåll

Förord.....	5
Behov av ökad fokus på effektivitet.....	7
Definition av OH-kostnader och redovisning av övergripande resultat.....	9
OH i kärnverksamheten.....	10
Resultat.....	10
Gemensamma OH-kostnader	12
Att beakta vid uppföljning av statlig administration	15
Regelverket.....	15
Mätproblem.....	15
Samspelet mellan resurserna för kärn- och stödverksamhet.....	17
Resultatet av undersökningen	18
Totalkostnader	18
Lokalkostnader.....	19
Ledning.....	21
Ekonomiadministration/styrning	22
Personalstöd	24
Bibliotek, informationservice	26
Registratur och arkiv	28
Juridiskt stöd.....	30
Växel, reception och telefoni	32
Kontorsservice.....	34
IT	35
Samtliga OH-kostnader	38

Utarbetad av: Håkan Dahlström och Nils Eklund, ESV
Tryck: Blomberg & Janson offsettryck AB, Stockholm 2005
Omslag: Photodisc
Grafisk form: Thomas Mejstedt

ESV 2005:3
ISBN 91-7249-189-2

Förord

Den demografiska utvecklingen tyder på att kraven kommer att öka på den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet framöver. Det offentliga åtagandet kommer att bli svårt att bibehålla på nuvarande nivå, om vi inte ser till att utnyttja de resurser som finns på bästa sätt.

ESV har genomfört en undersökning om myndigheternas OH-kostnader, det vill säga kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. Undersökningen gjordes 2003 och beräkningarna baseras på utfallet från 2002. Resultatet av undersökningen visar att statsförvaltningen kan effektiviseras genom att se över det administrativa stödet. ESV uppskattar att OH-kostnaderna i staten uppgår till cirka 45 miljarder per år, vilket motsvarar cirka 25 procent av statens driftskostnader.

Syftet med att undersöka kostnaderna för myndigheternas administration är inte att rangordna eller att normera denna typ av verksamhet. Styrning, samordning och administration ska vara till stöd för kärnverksamheten och uppgifterna utformas specifikt med utgångspunkt i respektive huvudverksamhet. Detta utesluter dock inte jämförelser mellan olika myndigheter och verksamheter. ESV:s utgångspunkt för detta arbete är därför att ge möjlighet till jämförelser och lärande och att om möjligt starta en process som syftar till att göra de administrativa verksamheterna effektivare. Vår slutsats är att i princip alla myndigheter kan spara pengar, genom att se över sina resurser för stödverksamhet.

Vår förhoppning är också att denna rapport ska vara ett bidrag till att göra sparsamheten med gemensamma medel till en bärande idé i statsförvaltningen. Att det anglosaxiska begreppet ”value for money” blir operativt verkligt och värderat i den dagliga verksamheten.

ESV vill fortsätta att medverka till denna attitydförändring genom att göra fler undersökningar av administrativa kostnader i svensk statsförvaltning och jämföra resultatet med andra sektorer i samhället och internationellt. Undersökningarna kan sedan användas för att ta fram nyckeltal kring vad olika administrativa funktioner, eller processer bör kosta. ESV vill även verka för att Regeringskansliet lägger större vikt vid dessa frågor, i styrningen av myndigheterna, till exempel genom att kräva att myndigheterna i högre utsträckning utnyttjar modern teknik och så kallade ”shared service” lösningar.

Undersökningen har genomförts av experterna Håkan Dahlström och Nils Eklund på Ekonomistyrningsverket.

Behov av ökad fokus på effektivitet

Riksdagen har på regeringens förslag fastställt tre mål för ekonomi-styrningen och resurshanteringen i staten. Dessa är:

- god kontroll,
- effektivitet samt
- resursfördelning efter politiska prioriteringar.

Av de tre målen ovan är *god kontroll* grundläggande på så sätt, att det anger förutsättningen för de övriga, samtidigt som det uttrycker ett värde i sig. Utan god och säker kunskap om det verkliga resursflödet är det svårt att tänka sig ett systematiskt arbete för att *öka produktiviteten*. Risken blir stor att man antingen tar till schablonmässiga eller symboliska åtgärder. Utan materiella produktivitetsökningar skapas inga resurser att *politiskt prioritera*. Man kan säga att de tre målen utgör ett sammanhang av ekonomiska grundvärden, ett uttryck för det anglosaxiska mottot *”value-for-money”*.

Sedan mitten av 1980-talet har ett brett utvecklingsarbete pågått inom statsförvaltningen. De insatser som gjorts, har främst varit inriktade på kontrollprogram och ekonomiadministrativa åtgärder. Mål- och resultatstyrningen lanserades 1986. Arbetet med att höja den ekonomiadministrativa kvaliteten och kompetensen startades några år senare. En rad åtgärder har genomförts och de ekonomiadministrativa institutiverna har stärkts.

- Lagen om statsbudgeten har gett en tydlig och stark struktur för den statliga ekonomistyrningen. Särskilt har bestämmelsen om utgiftstak gett såväl stabilitet som legitimitet.
- Ekonomistyrningen har utvecklats. För både extern och intern kontroll finns verktyg, som till exempel en genomtänkt redovisningsmodell, revision och ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering).
- Ett system för statsredovisningen och koncernrapporteringen, Hermes, har tagits i drift.

Åtgärderna har inriktats mer på redovisning än på hushållning och effektivitet. Insatser för att öka produktiviteten, eller utveckla modeller och attityder som gör det möjligt att omprioritera resurser, har ännu inte gett resultat. Det behövs viktiga förbättringar även inom effektivitetsområdet för att regeringsformens krav på att statens medel ska användas som riksdagen beslutat, ska kunna tillgodoses. Vikten av att arbeta mer målinriktat med effektivisering av statlig verksamhet för att frigöra resurser för prioriteringar ökar.

Av ESV:s senaste budgetprognos framgår att statsbudgeten beräknas uppvisa stort underskott de närmaste fyra åren. Det innebär att det är nödvändigt med en fortsatt och förstärkt fokus på den statliga hushållningen. Den förväntade demografiska ut-

vecklingen gör, att det finns anledning att förmoda att det offentliga åtagandet under lång tid framöver, kommer att vara utsatt för en stark ekonomisk press.

Det är mot den bakgrunden som ESV bland annat börjat undersöka om det går att effektivisera det administrativa stödet. Med nyckeltal kan myndigheterna internt arbeta för minskade kostnader, jämföra sig med andra och redovisa till regeringen hur medlen använts. Ytterligare uttryck för detta är, att ESV under de senaste åren presenterat två rapporter – Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter (ESV 2004:1) och Att styra med generella krav i staten (ESV 2003:30), som fokuserar på regelverkets och de externa kravens konsekvenser för möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet.

Definition av OH-kostnader och redovisning av övergripande resultat

Inom de flesta myndigheter avsätts en del av resurserna till administration till stöd för kärnverksamheten. Hit räknas verks- eller myndighetsledning och olika staber, med uppgift att stödja kärnverksamheten, till exempel ifråga om ekonomi-, personal- och juridiska frågor. I vår undersökning har vi valt att kalla dessa kostnader för gemensam overhead (OH).

De kostnadstyper som har undersökts är:

- Övergripande styrning och ledning
- Central ekonomihantering
- Centralt personalstöd
- Bibliotek och informationservice
- Registratur och arkivering
- Kontorsservice
- Reception och telekommunikation
- Allmänt juridiskt stöd
- IT
- Lokalkostnader

För att kartlägga dessa kostnader gjorde ESV en enkätundersökning 2003. Enkäten gick ut till 91 myndigheter varav 49 myndigheter svarade. Det ger en svarsfrekvens på 54 procent. Beräkningarna utgår ifrån utfallet 2002. Förutom enkäten har uppgifter om totala kostnader, omsättning och lokalkostnader hämtats från myndigheternas årsredovisningar 2002.

De myndigheter som svarade på enkäten, motsvarar en femtedel av samtliga myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Det finns inget systematiskt bortfall som gör att vissa typer av myndigheter inte är representerade. Materialet ger inte underlag för exakta bedömningar om olika kostnadsrelationer. Däremot kan vi med underlaget ge en bild av den statliga administrationens resursanvändning, som kan visa vägen mot en effektivare organisering.

OH i kärnverksamheten

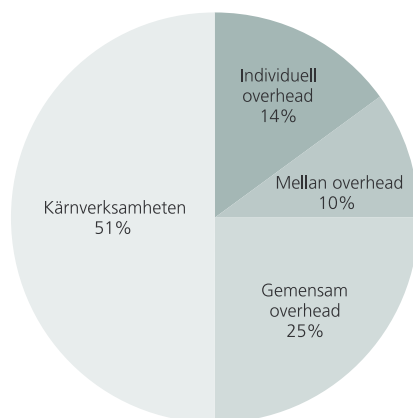
Utöver de gemensamma OH-kostnaderna finns det stödkostnader ute på enheterna i verksamheten. Det handlar ofta om chefer som ansvarar för att styra och följa upp arbetet och se till att medarbetarna får den information och kompetensutveckling de har behov av. På större myndigheter har de ofta tillgång till någon form av administrativt stöd. Dessa kostnader ingår inte i vår undersökning, men vi har uppskattat att de uppgår till knappt 10 procent av de tillgängliga resurserna. I avsaknad av ett vedertaget begrepp har vi valt att kalla dessa kostnader för ”mellan-OH”.

En statstjänsteman arbetar inte enbart med själva kärnverksamheten i sin myndighet. Uppskattningsvis går drygt 30 procent av tiden åt till att ”administrera sig själv”, det vill säga att till exempel delta i gemensamma informationsmöten, ta del av information och få nödvändig kompetensutveckling. Varje individ måste också ha möjlighet att ta pauser för att kunna vara långsiktigt effektiv. Dessa kostnader kallar vi för ”individuell-OH” och uppskattar erfarenhetsmässigt att de utgör drygt 15 procent av de totala resurserna. Dessa kostnader ingår inte heller i vår undersökning av gemensam OH.

Resultat

Vår undersökning och våra uppskattningar visar sammantaget att närmare hälften av myndigheternas förvaltningskostnader utgörs av overhead.

Diagram 1.1 Fördelning av kärn- och OH-kostnader



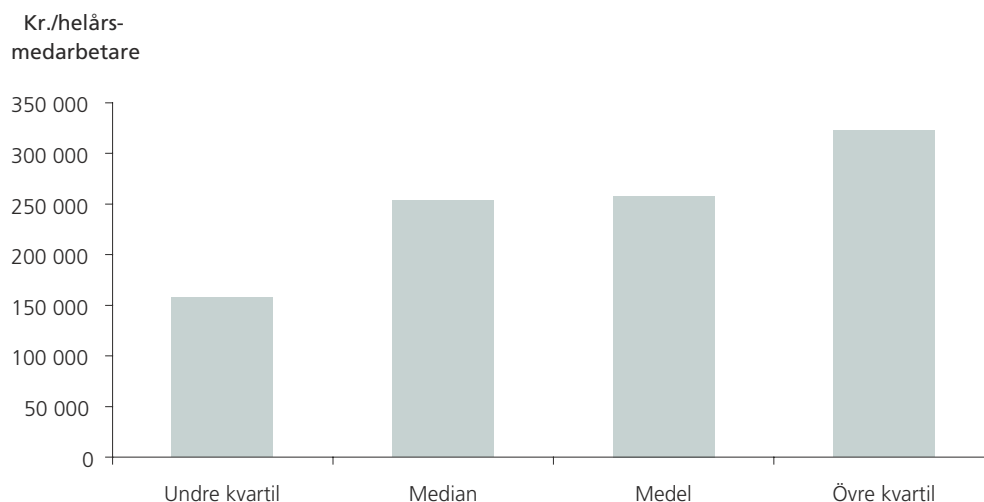
Vi kan ännu inte svara på om bilden vi skisserar visar att svensk statsförvaltning lägger en större del av sina resurser på stödverksamhet än man gör i andra branscher eller länder. Vad vi anser oss veta, baserat på resultatet från undersökningen, är att de gemensamma OH-kostnaderna ligger i storleksordningen 25 procent och att vi genom att ge en bild av fördelningen av resurser mellan kärn- respektive stödverksamhet (OH-kostnader) kan bidra med ett perspektiv, för ett fortsatt arbete med att effektivisera den svenska statsförvaltningen.

1998 lät dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) ett konsultföretag genomföra en liknande undersökning på ett mindre antal stockholmsbaserade myndigheter och resultatet från denna undersökning vad gäller gemensamma OH-kostnader, stämmer väl överens med resultaten i vår undersökning.

Gemensamma OH-kostnader

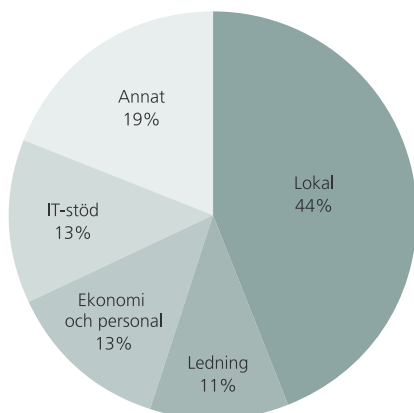
För de 49 myndigheter som vi undersökt ligger de gemensamma OH-kostnaderna på i medeltal knappt 250 000 kr per årsmedarbetare.

Diagram 2.1.1 - Overheadkostnader per helårsmedarbetare



En anställd inom svensk statsförvaltning påförs alltså någonting i storleksordningen en kvarts miljon per år i form av overheadkostnader. Ett annat sätt att uttrycka det, är att statsanställda som arbetar inom kärnverksamheten belastas av en kostnad i storleksordningen knappt 300 000 kronor per år, eftersom ungefär 15 % av de anställda arbetar med uppgifter som kan hänföras till den gemensamma overheaden.

Diagram 2.1.2: Andelar av gemensamma OH-kostnader



Anmärkning: Annat består av kostnaderna för växel, reception, telefoni, kontors-service, inköp, registratur och arkiv samt övergripande juridiskt stöd och allmän myndighetsinformation.

Det finns ett tydligt samband mellan storlek och andelen OH-kostnader. Undersökningen visar att ju större myndighet, ju lägre andel OH-kostnader. Däremot är sambandet inte så tydligt när det gäller de enskilda kostnadstyperna. Detta var förväntat, när det gäller de sammanlagda OH-kostnaderna. Stordrift borde ge vissa fördelar, men skillnaden är egentligen mindre än vad denna undersökning visar, eftersom en del av de större myndigheternas kostnader för styrning, samordning och administration decentraliserats och därmed redovisas ute i linjen.

Lokalkostnaderna är, som framgår i diagrammet, den enskilt största posten i det vi valt att definiera som gemensamma OH-kostnader. Lokalkostnaderna ses ibland inte som en typisk OH-kostnad. Vi har förståelse för detta synsätt, samtidigt som vi anser att då lokalkostnaderna är en mycket stor kostnadspost, den näst största efter personal-kostnaderna och dess storlek bestäms långtifrån enbart av vilka prestationer som myndigheten levererar bör de ingå i denna sammanställning. Den är också trögrörlig.

Tabell 2.1 Lokalkostnaden per årsmedarbetare

Kategori	Medelvärde	Medianvärde	Undre/övre kvartil
Samtliga	99 000	96 000	56 000 – 126 000
Utanför Stockholm	85 000	79 700	42 700 – 105 500
Stockholm	123 000	120 800	85 000 – 148 600

Som synes är variationen stor och för en utomstående är det, även om man har en grundläggande kunskap om myndighetens verksamhet och kostnadsläget på orten där den är belägen, ibland svårt att förstå varför kostnaden är som den är, i de enskilda fallen.

Eftersom lokalkostnaderna är en så stor post, bör det finnas stora möjligheter till effektivisering. Till exempel skulle en bantning av lokalytan per anställd från i denna undersökning genomsnittliga 42 m² till 30 m², vilket varit ett normvärde i branschen under många år, innebära att kostnader i storleksordningen 2,5 miljarder frigörs för andra ändamål.

Att beakta vid uppföljning av statlig administration

Den statliga förvaltningen uppvisar vid jämförelser med andra verksamheter särdrag. Också de statliga verksamheterna visar sinsemellan ett antal särdrag. Dessa särdrag kan användas som argument mot försök att mer systematiskt jämföra och analysera den statliga resursförbrukningen. Vi vill ändå uppmuntra till att man väger in respektive verksamhets särdrag, när dess hushållning med tilldelade resurser ska bedömas. I det följande går vi igenom några av de faktorer och omständigheter som kan vara viktiga att tänka på.

Regelverket

Storleken på kostnaderna för stödverksamheten bestäms inte bara av produktionsvillkoren, det vill säga vad som krävs för att leverera de externa prestationer som lämnar myndigheten. Stor betydelse har också lagar, förordningar, bestämmelser och organisationskultur. Inom ekonomiområdet är det exempelvis förordningarna om bokföring, årsredovisning och budgetunderlag och inom personalområdet är det arbetsmarknadslagarna och kraven på öppenhet, när det gäller registratur och arkivering. Även regeringsformen, lagen om statsbudget, förvaltningslagen, verksförordningen och det ekonomiadministrativa regelverket i övrigt har bestämmelser, som medför att kompetens och resurser måste avsättas och påverkar dimensioneringen av stödverksamheten. Nivån på dessa resurser varierar naturligen mellan myndigheter. Gemensamt för myndigheterna är att respektive chef ansvarar för författningenligheten och att rimliga resurser avsätts.

Mätproblem

Ett problem när man ska mäta administrativa kostnader är, att även om de finns inom alla verksamheter, är de i många fall mycket svåra att separera från andra typer av kostnader. En verksamhetsansvarig chef på en medelstor eller större myndighet, arbetar ofta brett över myndighetens verksamhet med flera av dessa uppgifter. Hon eller han ska leda personalen mot uppsatta mål, se till att de ekonomiska rutinerna inom avdelningen eller enheten fungerar, analysera det ekonomiska utfallet, medverka vid rekrytering av ny personal och så vidare. Men hur mycket arbetar vederbörande till exempel med personal eller ekonomifrågor och hur mycket kostar dessa delar av arbetsuppgifterna?

Svårigheterna med att skilja ut administrativa kostnader från andra – måhända till en del beroende på att en väl fungerande tidredovisning fortfarande saknas inom många

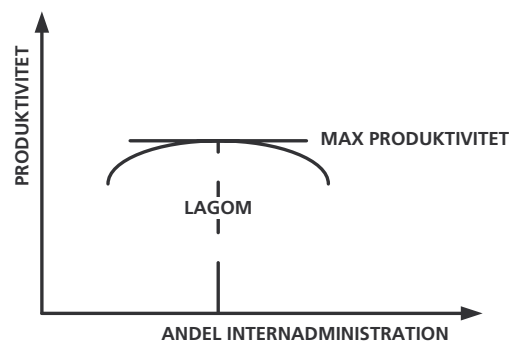
statliga myndigheter – förefaller många gånger ha lett till inställningen att dessa kostnader, som i brist på andra ord kan beskrivas som undvikande och ”teoretiserande”. Det blir ofta viktigare att peka på brister i begreppet OH-kostnader, än att försöka att konstruktivt använda de siffror man trots allt kan få fram. Uttalande som att ”ja OH-kostnaderna blir vad de blir” är inte helt ovanliga. ”Det beror ju på myndighetens uppgifter, hur man organiserat arbetet och så vidare.”

Samspelet mellan resurserna för kärn- och stödverksamhet

En stor overhead medför sannolikt också att de som är satta att arbeta med själva kärnverksamheten involveras mer i "overheadärenden". Ekonomifunktionen kräver, att de ska vara kunniga i redovisningssystemet, personalenheten arbetar fram olika personalpolicies som måste förankras, ledningen kräver deltagande i arbetet med vision, verksamhetsidé och långsiktiga mål och så vidare. Blir OH-resurserna för stora, får man en organisation som är "inåtvänd" där ledningen och administrationen tenderar att bli den reelle kunden. En verksamhet som av omvärlden uppfattas som "byråkratisk" och sluten. Inte sällan utvecklas då en kultur, där den formella interna handläggningen blir viktigare, än de externa prestationerna som ska lämna myndigheten.

Samtidigt finns naturligtvis risker med för lite administration. En myndighet, ett företag, en organisation måste ha ordning och reda. Har man inte det, kan detta förr eller senare leda till kaos och den långsiktiga effektiviteten lider stor skada. Vissa organisationer kan behöva en kritisk massa av biblioteks- och tidskriftsservice. Andra med t.ex. stor personalomsättning behöver en för det dimensionerad rekryteringsorganisation.

Således finns en balanspunkt. Någonstans går en gräns för vad som är effektivt. Resonemanget kan illustreras med nedanstående bild. Såväl för låg som för hög andel administration blir i vid bemärkelse negativ för produktiviteten.



Hur effektiv en offentlig institution är, avgörs av hur väl de lyckas uppfylla sina mål. I en offentlig verksamhet - framförallt kanske en statlig sådan - är det svårt att mejsla fram ett samband mellan målen för organisationen och prestationerna. Egentligen är detta en myndighetslednings viktigaste uppgift, det vill säga att definiera de externa prestationerna och skapa en organisation som möjliggör att de levereras. Såväl den delegerade förvaltningsmodellen som kunskapen om hur organisationer blir effektiva, talar för verksamhetsnära lösningar. Det centralt givna kravet är, att alla ansvariga kan redovisa hur och varför de valt sina lösningar och storleken på kärn- och stödverksamhet.

Resultatet av undersökningen

Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av resultatet från undersökningen av de gemensamma OH-kostnaderna. Förutom totalkostnader, ställs de olika OH-kostnaderna mot antalet anställda och deras andel av de sammanlagda totalkostnaderna hos myndigheterna.

Totalkostnader

Uppgiften om totalkostnaden för myndigheten är enkel att ta fram och anges bland annat i sammanställningen över väsentliga uppgifter i årsredovisningen. Vår uppfattning är, att för att få en första översiktlig bedömning av myndigheten, är denna uppgift av stort värde. Totalkostnaden kan också utgöra en utgångspunkt för mer detaljerade analyser. Till exempel kan totalkostnaden per helårsmedarbetare, även om den i huvudsak är en följd av vilken typ av verksamhet myndigheten bedriver, väcka en hel del frågor och funderingar.

Under konsultuppdrag har vi träffat ett flertal myndighetsföreträdare, som varit uppfyllda av ambitionen att bedriva en effektiv verksamhet, men som i sitt resonemang inte i någon högre grad diskuterat användningen, av den stora personalresursen. Detta trots att personalkostnaderna inte sällan svarar för uppemot 80 procent av de totala resurserna. Alla som leder en verksamhet, måste ha en realistisk bild av vad som är stort och vad som är litet. Detta får inte uppfattas som att denna undersökning syftar till en allmän neddragning av personalresurserna i den statliga verksamheten, utan syftet är att genom kontinuerliga förändringar använda myndigheternas resurser på bättre sätt och därmed skapa bättre arbeten, där personalen i högre utsträckning uppskattas och uppmärksammas för sina väsentliga insatser.

Tabell B.1.1 - Kostnaden per helårsmedarbetare

Kategori	Medel	Median	Undre/övre kvartil
Samtliga	959 000	896 000	757 000 – 1 099 000
Utanför Stockholm	861 000	793 000	706 000 – 944 000
I Stockholm	1 062 000	977 000	857 000 – 1 183 000

De myndigheter som hänförs till Stockholmskategorin, är de som har en övervägande del av sin verksamhet förlagd till Stockholm. Till kategorin utanför Stockholm, har stora myndigheter som Riksskatteverket (från och med 2004 Skatteverket) och Riksförsäkringsverket (från och med 2005 Försäkringskassan) samt Arbetsmarknadsverket hänförs, eftersom huvuddelen av dessa myndigheters kostnader för förvaltning inte

uppstår inom Stockholmsområdet. I vissa fall är gränsen enkel att dra, som exempelvis att Glesbygdsverket ska hänföras till kategorin utanför Stockholm och Kungliga biblioteket och Radio och TV-verket till kategorin Stockholm. I andra fall är det svårare som exempelvis Nutek, som har en betydande verksamhet i Norrland, men som har huvuddelen av sin verksamhet i Stockholm och därför har hänförts dit.

Som framgår skiljer sig kostnaden per helårsmedarbetare avsevärt. I genomsnitt kostade en medarbetare mellan 20 och 25 procent mer i Stockholm än övriga landet. Det beror förmodligen på flera saker. Forsknings- och bidragsgivande myndigheter är sannolikt överrepresenterade i Stockholm. Antalet anställda är där lågt i förhållande till de anslag och andra medel som myndigheten förfogar över – en del i verksamhetsidén är att betala ut medel till enskilda, företag eller organisationer.

Å andra sidan är det ett välkänt faktum, att kostnadsläget är högre i Stockholm än i övriga landet. Hur mycket som förklaras av verksamhetsinnehållet och hur mycket som förklaras av kostnadsläget, går inte att avgöra i vår undersökning.

Sammanfattningsvis anser vi, trots osäkerhetsfaktorerna, att om en mindre myndighet, belägen uteslutande i en mindre mellansvensk stad, som kan karakteriseras som en ”kontorsmyndighet” (ingen bidragsgivning eller liknande) har en kostnad per helårsmedarbetare på 1 376 000 kronor, ger detta anledning till en närmare analys. Detsamma gäller en annan myndighet, belägen huvudsakligen i en större mellansvensk stad med en kostnad per helårsmedarbetare på 529 000 kronor.

Lokalkostnader

Uppgifterna grundar sig på dels lokalkostnaderna enligt resultaträkningen, dels på antalet i årsredovisningen angivna årsmedarbetare.

Lokalkostnaderna utgör det näst största kostnadsslaget inom statsförvaltningen (endast personalkostnaderna är avsevärt större). I denna undersökning utgjorde de 10,3 procent av de totala förvaltningskostnaderna. I årsredovisningen för staten 2002 uppgår lokalkostnaderna till 7,5 procent, efter det att de fastighetsförvaltande organens (företag och myndigheter – exempelvis Statens Fastighetsverk) intäkter dragits ifrån. Brutto blir procentsatsen 9,6 procent.

Eftersom förutsättningarna är så olika för olika myndigheter, kommer vissa kategoriindelningar vid redovisningen av lokalkostnader att göras. Hänsyn måste också tas till att hyresnivån är avsevärt högre i framförallt Stockholm och i viss mån i de båda andra storstadsområdena, Göteborg och Sydvästra Skåne.

Tabell B.2.1 - Lokalkostnaden per årsmedarbetare

Kategori	Medel	Median	Undre /övre kvartil
Samtliga	99 000	96 000	56 000 – 126 000
Utanför Stockholm	85 000	79 700	42 700 – 105 500
Stockholm	123 000	120 800	85 000 – 148 600
Museer och högskolor	132 000		
Museer och högskolor utanför Stockholm	118 000		
Museer och högskolor i Stockholm	151 000		
Övriga myndigheter	87 000		
Övriga myndigheter utanför Stockholm	74 000		
Övriga myndigheter i Stockholm	104 000		
”Kontorsmyndigheter” utanför Stockholm	49 000	46 000	
”Kontorsmyndigheter” i Stockholm	95 000	79 000	

Anledningen till att endast medelvärden beräknats för vissa kategorier, är att antalet myndigheter är så få, att en redovisning av resultaten och de slutsatser som eventuellt skulle kunna dras inte står i proportion till underlagets storlek.

Lokalkostnaden per medarbetare är följaktligen nästan 45 procent högre i Stockholm än i resten av landet. Enbart lokalkostnaderna förklarar därmed 4-5 procentenheter av skillnaden ifråga om den totala kostnaden. Iakttagelsen bygger på en jämförelse utifrån hela underlaget. I den jämförelse som oftast brukar göras, det vill säga avseende kontorslokaler, blir skillnaden mindre än hälften så stor eller drygt 20 procent. Förklaringen borde vara att utbildnings- och kulturmyndigheter relativt sett, är fler i Stockholm. Den i särklass högsta lokalkostnaden per medarbetare har till exempel en kulturmyndighet i centrala Stockholm. Det bör kanske påpekas att just den myndigheten inte ingår i undersökningen.

Som förväntat finns det inget samband mellan myndighetens storlek och lokalkostnaderna per medarbetare. Det är uppenbarligen andra faktorer som styr, då det gäller valet av lokaler.

En intressant observation är att ju högre de totala kostnaderna är per medarbetare, ju högre blir lokalkostnadernas andel, det vill säga ”dyra” myndigheter är åtminstone till en del ”dyra” på grund av kostsamma lokaler.

I genomsnitt hade varje medarbetare tillgång till 53 m² lokalyta. För museer, högskolor och universitet, är lokalbehoven speciella. I genomsnitt förfogade varje anställd över 94 m² inom dessa sektorer medan övriga hade 42 m².

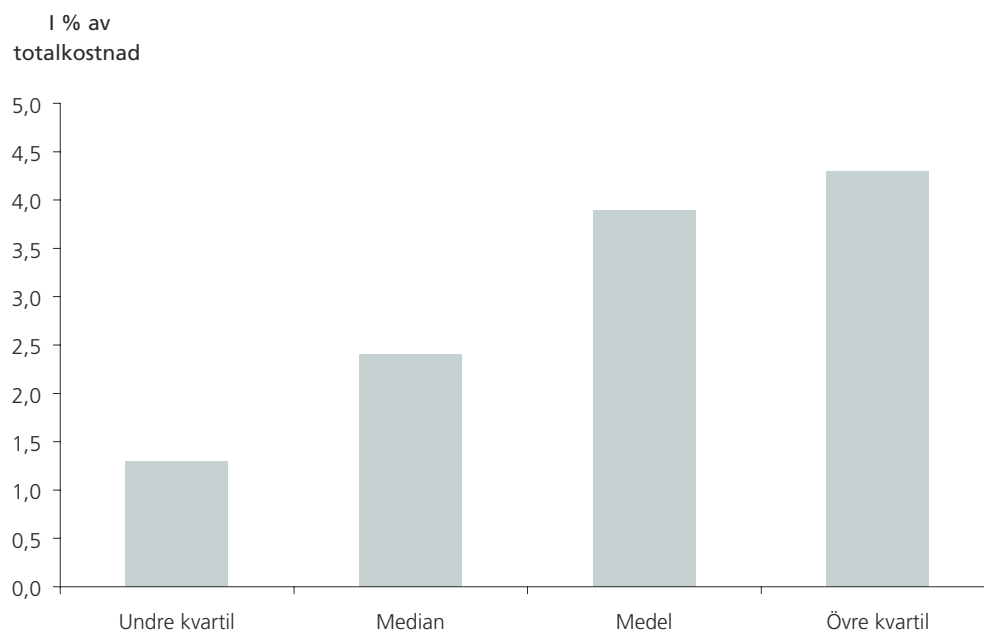
Statskontoret har vid ett flertal tillfällen påpekat att myndigheternas ytanvändning inte förefaller vara effektiv. Ett i branschen vanligt förekommande nyckeltal är, att över 30 m² per årsmedarbetare tyder på en ineffektiv användning av lokalerna. I denna undersökning ligger, om man bortser från museer och utbildningsanordnare, ytan per

medarbetare 40 procent högre (42/30). Om denna skillnad kunde reduceras till - låt säga hälften- skulle staten spara eller medel frigöras för andra ändamål i storleksordningen 2,5 miljarder kronor.

Ledning

Ledningskostnader motsvarar kostnaderna för resurser som används för styrning och uppföljning av myndigheten. Utöver verksamheten är det kostnaderna för eventuella staber eller sekretariat, som är direkt underställda verksamheten.

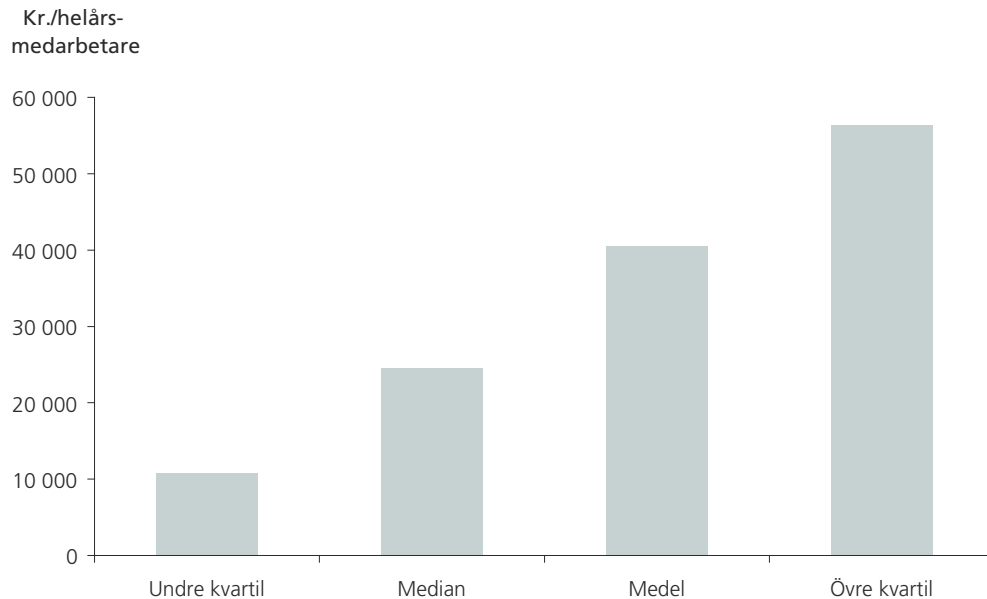
Diagram B.3.1 – Ledningskostnader i procent av totalkostnader



Andelen anställda som arbetar med ledningsuppgifter ligger kring 0,7 procent (medelvärde). Kostnadsandelen för ledningsuppgifter ligger kring 4 procent. En medarbetare som arbetar med ledningsuppgifter kostar därmed betydligt mer än övriga medarbetare.

Det finns ett linjärt samband (-0,4) mellan myndighetens storlek och kostnaderna för ledningsfunktionen. Det är närmast förvånande att detta samband inte är starkare.

Diagram B.3.2 Ledningskostnaderna per helårsmedarbetare i kronor



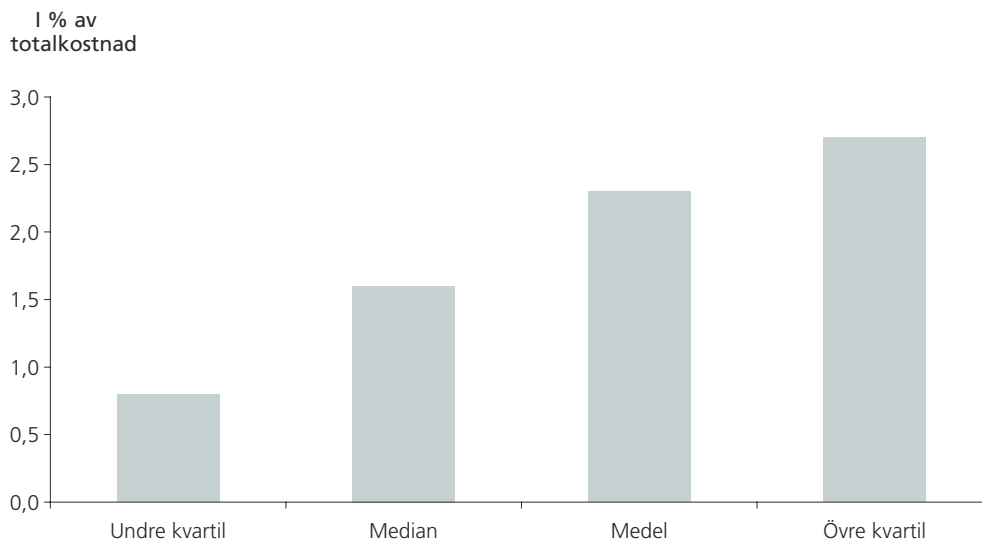
Procentsatser ger en bild av förhållanden. Absoluta tal ger en annan.

Som i alla sammanställningar av den här karaktären ger medelvärdet på ett sätt en ”felaktig” bild av förhållandena. Myndigheter med mycket höga eller låga värden får ett alltför stort genomslag. Det vanligaste är, att en myndighet har en ledningsfunktion som kostar upp till 10 000 kronor per medarbetare (knappt 25 procent av fallen). Näst vanligast är, att den kostar 10 000 – 20 000 kronor per medarbetare (drygt 20 procent av fallen). Sett utifrån en medarbetares perspektiv, kostar myndighetens ledning ungefär en normal månadslön - om man utgår från medianvärdet - under ett år.

Ekonomiadministration/styrning

Med ekonomiadministration avses verksamhetsgemensamma och centrala funktioner, som rör ledning och stöd till myndigheten ifråga om ekonomi, redovisning eller planering och styrning. Om ekonomichefen eller motsvarande har de uppgifter inom ekonomiområdet, som beskrevs ifråga om verksamheten, ska kostnaderna föras till denna post och inte ingå i ledningskostnaderna.

Diagram B.4.1 – Ekonomiadministration/styrningskostnader i procent av totalkostnader

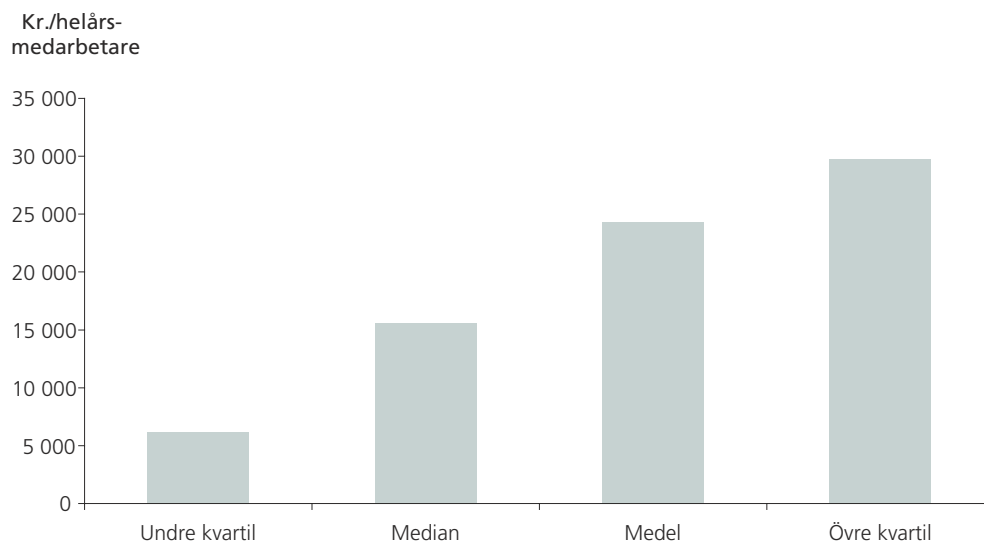


Andelen anställda som arbetar med central ekonomiadministration ligger kring 3,2 procent (medelvärde). Ekonomihantering är följaktligen ”billigare” än myndighetens normala verksamhet, sett utifrån perspektivet kostnad per medarbetare.

Det finns ett samband, men inte speciellt starkt sådant (-0,34) mellan storlek och hur mycket resurser den centrala ekonomiadministrationen kräver, det vill säga ju större myndighet desto – relativt sett – mindre andel av de gemensamma resurserna läggs på central ekonomiadministration. Till stor del suddas detta svaga samband sannolikt ut om all ekonomiadministration tas in i bilden, eftersom större myndigheter oftast har decentraliserat ut delar av sina resurser för ekonomistyrning och ekonomiadministration, på de olika delarna av verksamheten.

För övrigt ska konstateras att kostnaderna för ekonomiadministrationen ger en mer samlad bild, än exempelvis för ledningsfunktionen. Till viss del är detta sannolikt en följd av, att oavsett storlek så utförs i stor utsträckning samma arbete. Fakturor ska registreras, attesteras och betalas. Personalen ska få sin lön en gång i månaden och så vidare.

Diagram B.4.2 – Ekonomiadministration/styrningskostnader per helårsmedarbetare i kronor

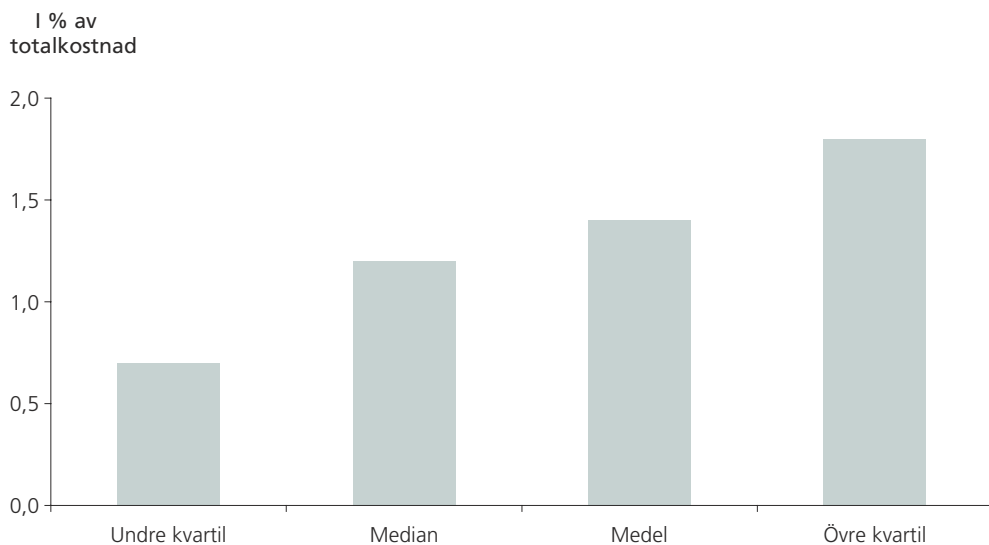


Liksom ovan, ger även denna indikator eller nyckeltal en något mer samlad bild, än till exempel ifråga om ledningskostnaderna. Anledningen är förmodligen den tidigare nämnda, att ledningsfunktionens storlek nästan helt styrs av vilken organisationsfilosofi man väljer, medan ekonomiadministration i flera avseenden är densamma oavsett var den bedrivs.

Personalstöd

Personalstöd innefattar lönehantering, anställnings- och rekryteringsfrågor samt på senare tid alltmer av personalvård och rehabilitering. Det är centrala funktioner, i organisationsstrukturen parallella med ekonomiadministrationen.

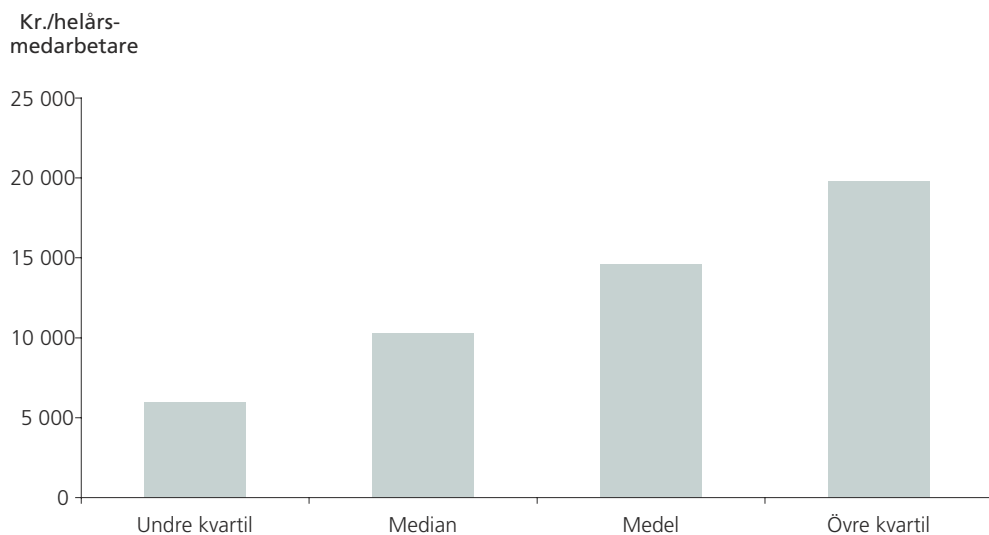
Diagram 3.5.1 - Personalstödskostnader i procent av totalkostnader



Andelen årsarbetskrafter ligger kring 1,8 procent (medelvärde). Även personaladministratörer kostar följaktligen mindre än genomsnittsmedarbetaren.

Sambandet mellan storlek och andelen centralt personalstöd är lägre (-0,29) än för ekonomiadministrationen.

Diagram B.5.2 - Personalstödskostnader per helårsmedarbetare i kronor

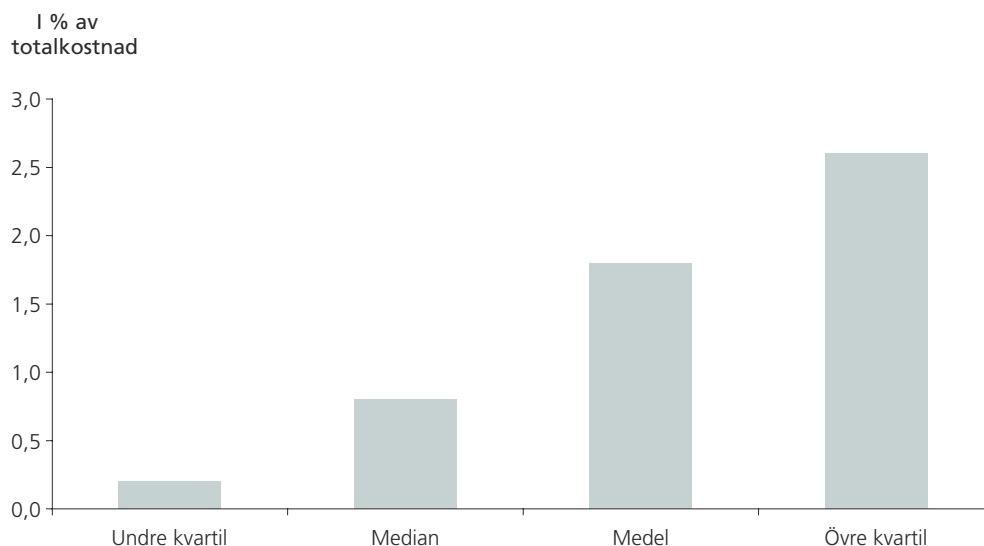


Bibliotek, informationservice

Biblioteket ska i huvudsak vara avsett för myndigheten och dess medarbetare. Förutom kostnaderna för eventuellt bibliotek, ska kostnaderna för lagerhållning och distribution av myndighetens publikationer tas med i underlaget.

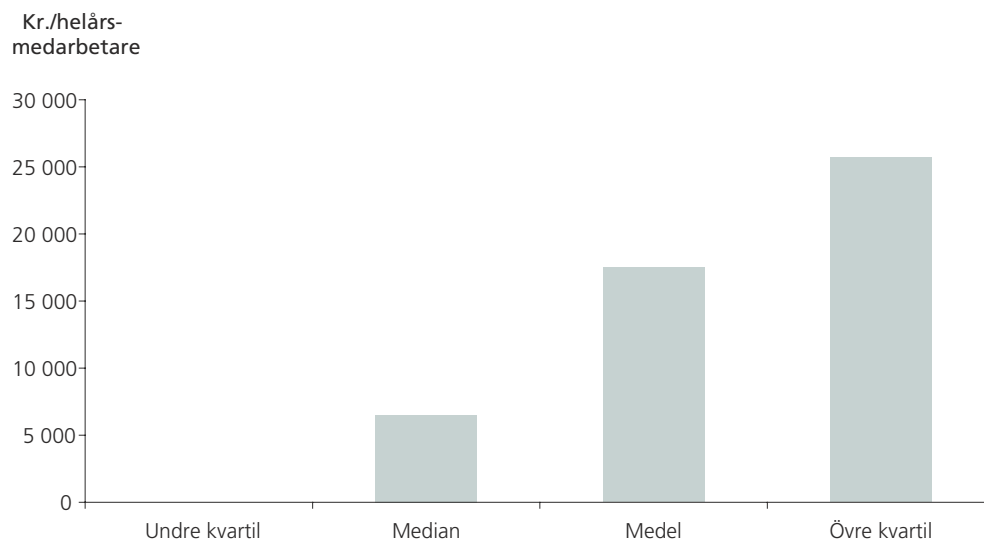
Alla myndigheter har någon form av informationsmaterial. Hur mycket och hur aktivt man arbetar med informationservice varierar starkt mellan olika typer av myndigheter. I många fall är gränslinjen mellan till exempel informationsverksamhet och kontorservice väldigt flytande.

Diagram B.6.1 – Biblioteks- och informationskostnader i procent av totalkostnader



Andelen av personalen som arbetar med informationservice ligger omkring 1,7 (medelvärdet) procent. Det finns inget statistiskt samband mellan andelen resurser för informationservice och myndighetens storlek.

Diagram B.6.2 – Biblioteks- och informationskostnader per helårsmedarbetare i kronor

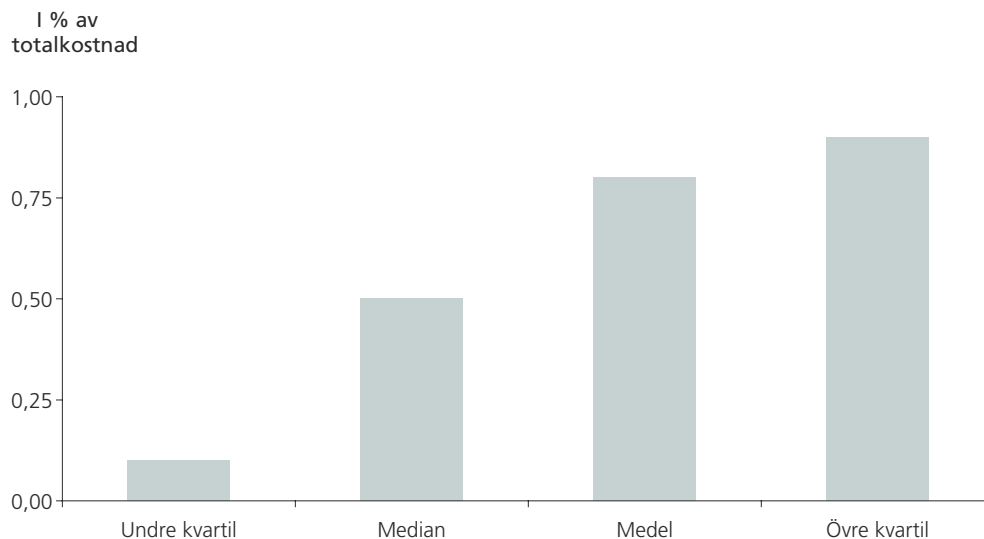


Som framgår av siffrorna är spridningen stor ifråga om denna kostnadsgrupp. En stor del av myndigheterna (28 procent) har uppgivit att de inte har några biblioteks- och informationsresurser.

Registratur och arkiv

Här redovisas kostnaderna för tjänster inom registratur och arkiv samt kostnaderna för IT-stödet i detta avseende.

Diagram B.7.1 – Registratur- och arkivkostnader i procent av totalkostnader

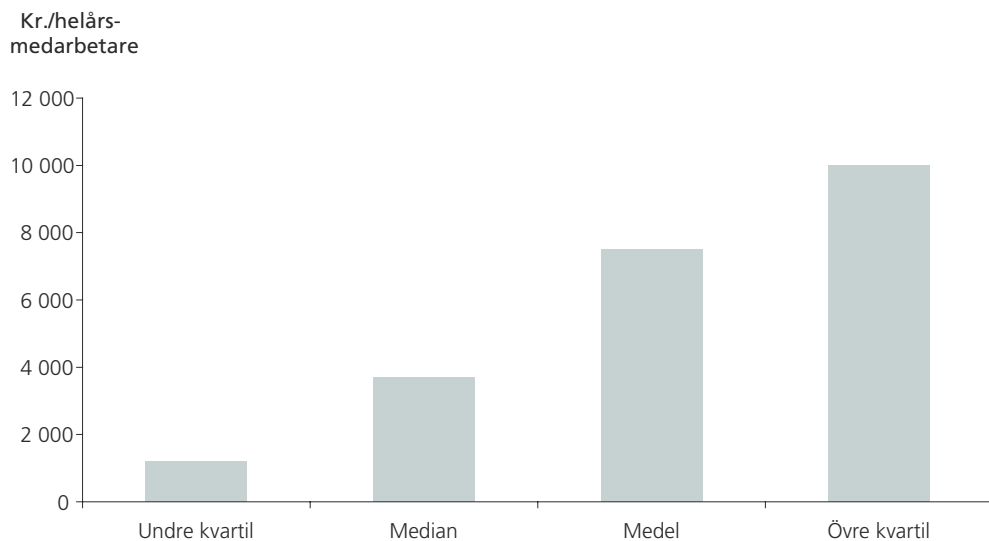


Andelen av helårsarbetskrafterna är 1,6 procent (medelvärdet), det vill säga dubbelt så hög som kostnadsandelen. Skillnaden förklaras sannolikt med bland annat att personalen inte är speciellt högt avlönade och att kringkostnaderna är låga.

Det finns en tendens (-0,32) men inget påtagligt samband mellan myndighetsstorleken och kostnadsandelen, vilket är något förvånande. Vi hade väntat oss att kostnadsandelen skulle vara lägre för större myndigheter.

Även om registratur kostar mindre än en procent av myndigheternas totala kostnader, motsvarar de 0,8 procent cirka 1,2 - 1,5 miljarder kronor per år.

Diagram B.7.2 – Registratur- och arkivkostnader per helårsmedarbetare i kronor

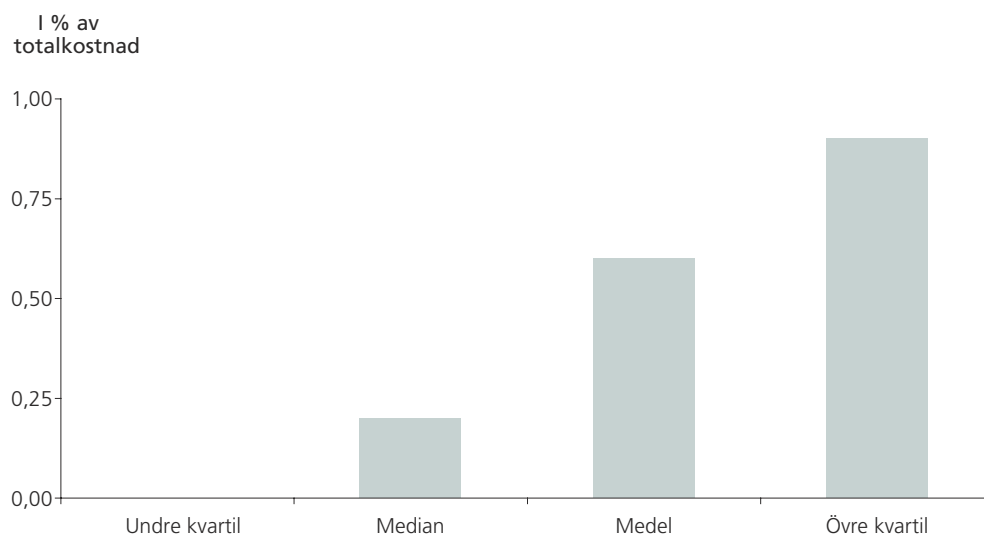


Ett par observationer med höga värden förekommer. Dessa myndigheter är utpräglade ärendehanteringsmyndigheter, varför det troligtvis i dessa fall är mer korrekt att se stora delar av dessa kostnader, som en del av dessa myndigheters kärnverksamhet.

Juridiskt stöd

I posten ingår kostnaderna för juridiskt stöd till kärnverksamheten på en allmän nivå samt juridiskt stöd för myndighetsledningen. Däremot innefattas inte det arbete som utförs av jurister ”i linjen” eller som skulle kunna klassificeras som juridiskt arbete, om detta arbete är en väsentlig del av myndighetens grundläggande uppgift.

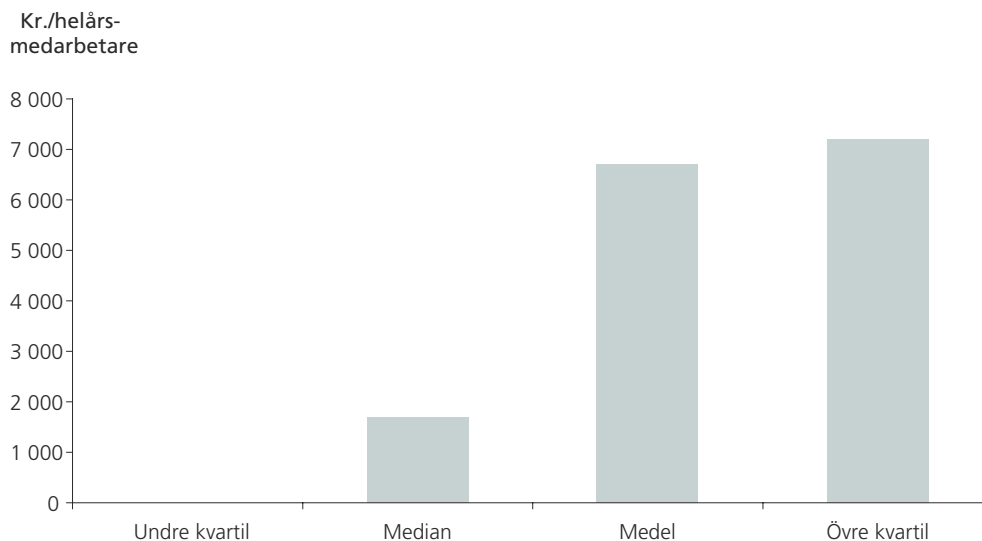
Diagram B.8.1 – Juridiska stödkostnader i procent av totalkostnader i kronor



Andelen anställda ligger på 0,8 procent, vilket tyder på att en jurist också kostar mindre än den genomsnittligt anställde. En subjektiv känsla är annars att jurister har en relativt hög lönenivå inom svensk statsförvaltning. Kringkostnaderna - en jurist behöver enkelt uttryckt nästan bara en fungerande kontorsarbetsplats - bör däremot vara tämligen låga, vilket förmodligen är en viktig del av förklaringen till observationen.

Det finns inget klart linjärt samband (-0,16) mellan myndighetens storlek och omfattningen av det juridiska stödet.

Diagram B.8.2 – Juridiska stödkostnader per helårsmedarbetare i kronor

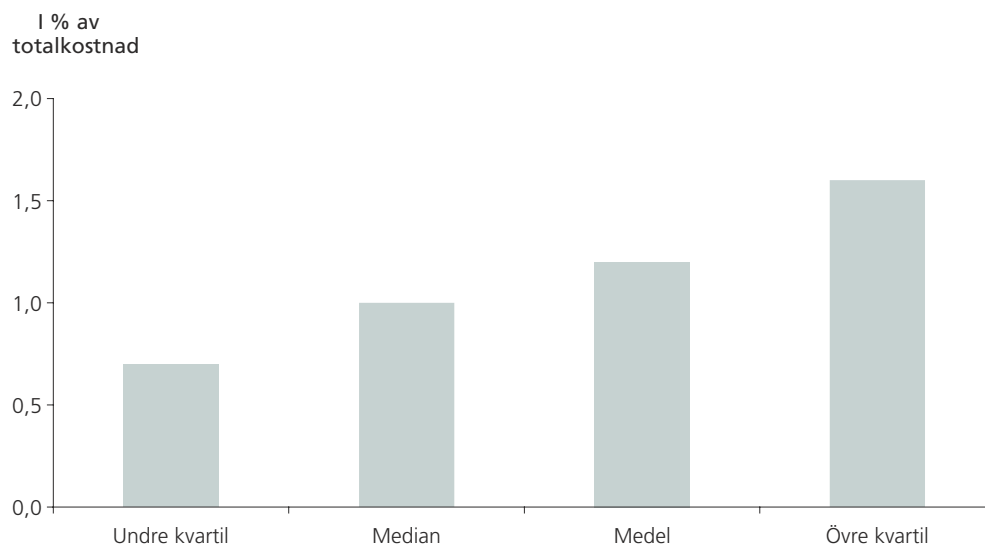


Bilden av det juridiska stödet är spretig, som antyds av siffrorna ovan. Endast 53 procent av myndigheterna har uppgett att de har ett centralt juridiskt stöd, men några har ett mycket utbyggt och därmed kostsamt stöd. Verksamheten och dess karaktär tycks alltså vara av stor betydelse.

Växel, reception och telefoni

Kostnaderna innefattar drift av växel och reception samt kostnaderna för telefoni.

Diagram B.9.1 – Växel-, receptions- och telefonikostnader i procent av totalkostnader

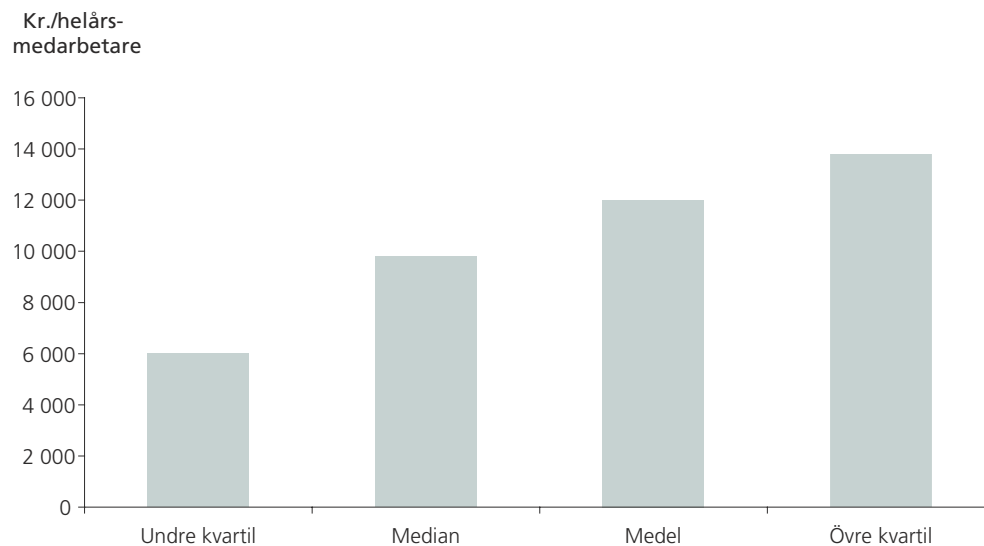


0,7 procent av personalen är sysselsatt med dessa uppgifter. Förmodligen har andelen minskat under åren. Det ska för tydlighetens skull nämnas, att i underlaget finns myndigheter som outsourcat exempelvis denna verksamhet. Kostnaderna finns då med, medan antalet medarbetare blir noll.

Som framgår är siffrorna i tabellen väl samlade och en kostnadsandel kring en procent, torde vara ett normalvärde och en utgångspunkt för ett nyckeltal.

Det finns ett samband (- 0,38) mellan myndighetsstorleken och andelen resurser som läggs på reception och växel - ju större myndighet desto mindre del.

Diagram B.9.2 – Växel-, receptions- och telefonikostnader per helårsmedarbetare i kronor

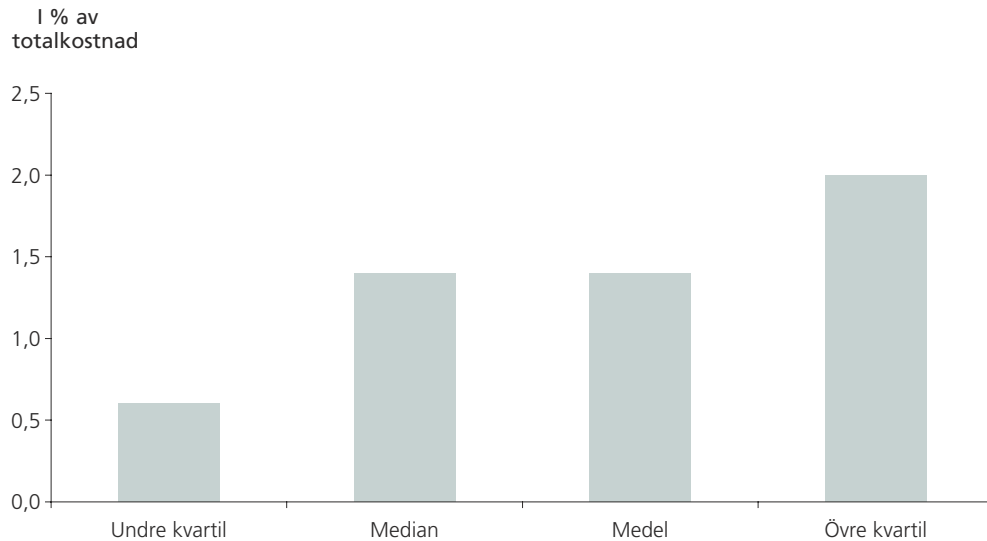


Till skillnad mot till exempel informationsservice, ger denna indikator en bild av att kostnaderna är mycket väl samlade. Hela 86 procent ligger mellan 0 och 20 000 kronor och både medel- och medianvärdet verkar beskriva kostnadsbilden väl.

Kontorsservice

I kostnaderna ingår verksamheter som vaktmästeri, inköp och lagerhållning av kontorsmaterial, posthantering, intendentur samt maskinutrustning såsom kopiatorer.

Diagram B.10.1 - Kontorsservicekostnader i procent av totalkostnader

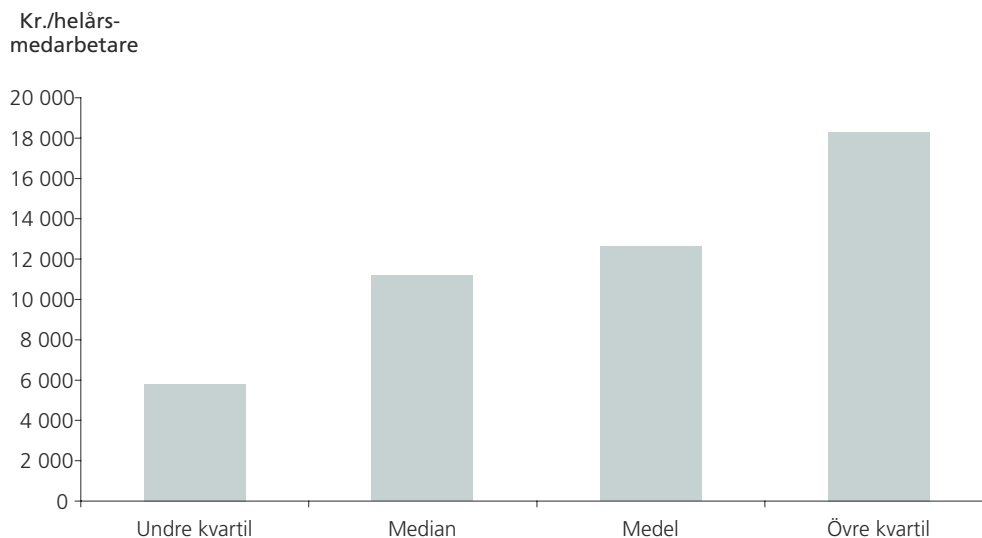


Även kontorsservicen visar en väl samlad bild. 70 procent av observationerna kan hänföras till typvärdena, extremerna är få, medel och medianvärdena desamma.

Cirka två procent av personalen arbetar inom kontorsservice. Andelen personal är alltså betydligt högre än andelen av de totala kostnaderna, vilket inte är förvånande eftersom kontorsservicepersonalen har (bland) de lägsta lönerna.

Det finns ett samband mellan myndighetsstorleken (-0,48) och kostnadsandelen för kontorsservice, det vill säga, ju större myndighet desto mindre del av kostnaderna.

Diagram B.10.2 – Kontorsservicekostnader per helårsmedarbetare i kronor



Närmare 15 procent av myndigheterna angav inte en kostnad för kontorsservicen, utan den ingick i andra kostnadsposter som exempelvis kostnaderna för reception och växel.

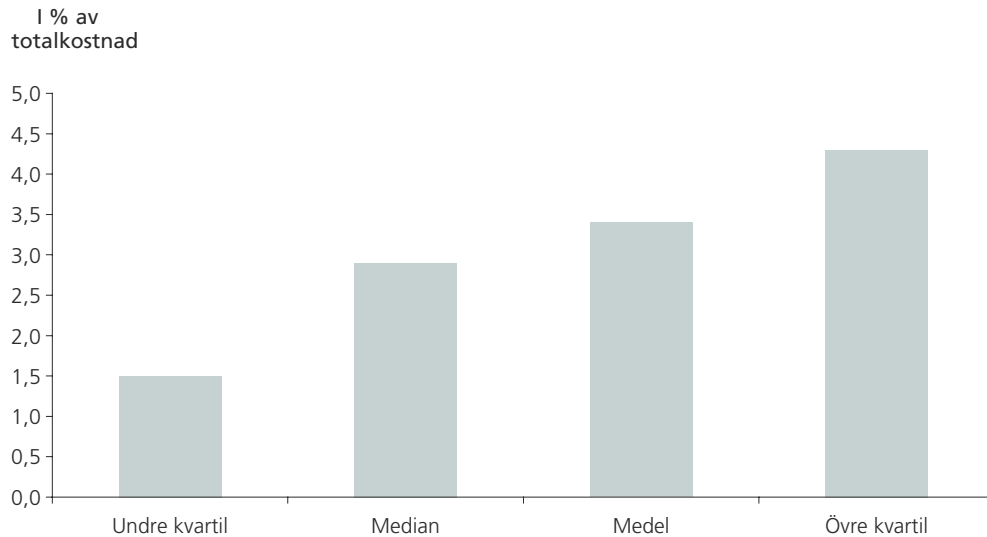
IT

Sammanställningen avser kostnaderna för drift och underhåll, samt utveckling av gemensamma IT-system och utveckling av nya system, utbildning och support åt användarna och investeringar i hårdvara.

IT-kostnader som är en del av själva kärnverksamheten är inte medräknade. Exempel på detta kan vara scanning av bilder för arkivering på museer och bibliotek, IT-relaterade hjälpmedel för lantmäteriet etc.

Att skapa sig en bild av IT-stödet är ofta komplicerat. Detta på grund av att IT ofta numera är en väsentlig del av själva kärnverksamheten. Många myndigheter disponerar stora databaser för att kunna bedriva sin verksamhet, men det är inte kostnaderna för dessa system som efterlyses här.

Diagram B.11.1 – IT-stödkostnader i procent av totalkostnaderna



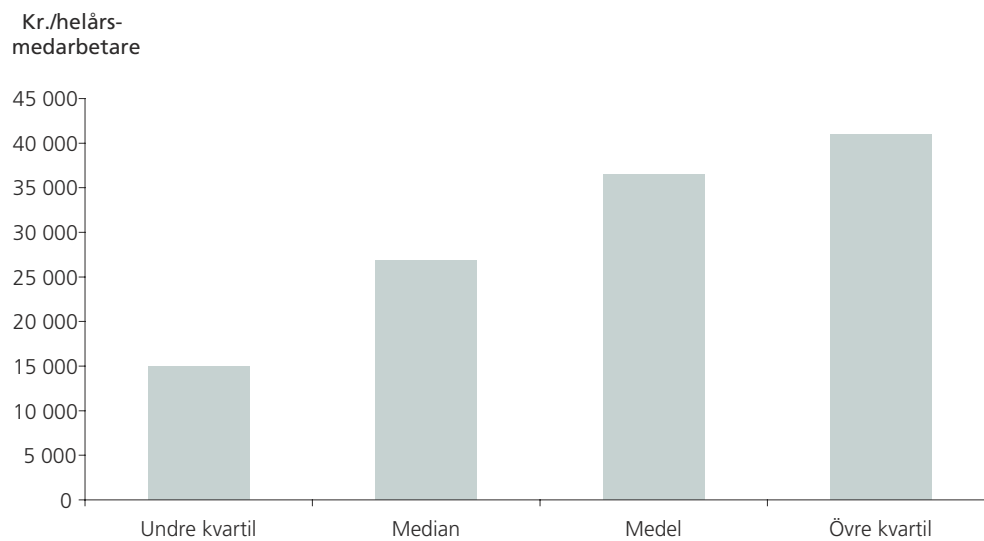
IT-kostnaderna är idag den tredje största kostnadsposten för de flesta myndigheter. Endast personal- och lokalkostnaderna är större. För många myndigheter är IT-kostnaderna redan idag det näst största kostnadsslaget. IT-kostnadernas andel förefaller också öka snabbare från år till år. Enligt en uppgift från en fastighetsförvaltare, är energikostnaderna för IT idag högre än motsvarande kostnader för belysning.

Andelen av personalen är 3 procent (medelvärdet), det vill säga som förväntat kostar en IT-medarbetare mer än genomsnittet.

Det finns ett samband (-0,39), om än inte speciellt starkt, mellan andelen IT-kostnader och myndighetens storlek. Sannolikt är verksamhetens art en betydligt väsentligare förklaringsvariabel.

Utvecklingen inom IT-området har i många fall medfört stora rationaliseringar. Vad som kan vara anmärkningsvärt är, att förekomsten av realistiska investeringskalkyler erfarenhetsmässigt förefaller vara så låg. I många fall får man en känsla av att besluten om IT-investeringarna, grundar sig på antaganden och översiktliga bedömningar.

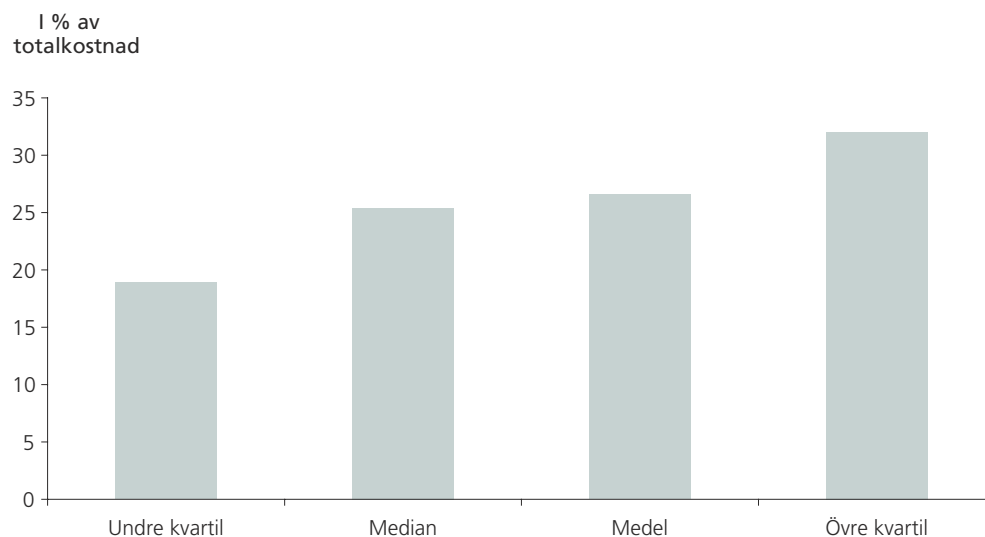
Diagram B11.2 – IT-stödkostnader per helårsmedarbetare i kronor



Samtliga OH-kostnader

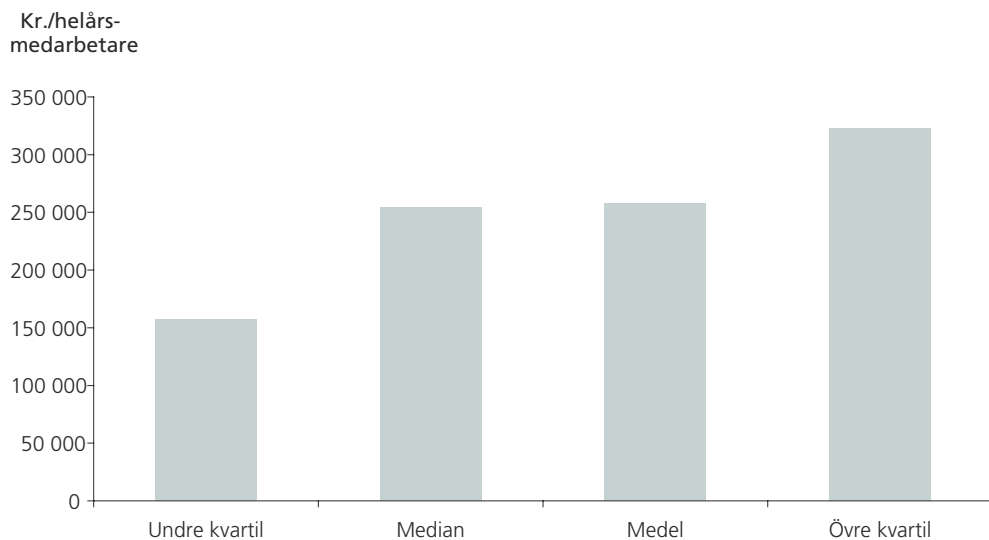
Summan av samtliga OH-kostnader blir som följer:

Diagram B.12.1 – Samtliga overheadkostnader i procent av totalkostnader



26 (medelvärdet) procent av statens totala förvaltningskostnader motsvarar ett belopp i storleksordningen 45-50 miljarder kronor per år.

Diagram B.12.2 – Samtliga overheadkostnader per helårsmedarbetare



Sambandet mellan storlek och andelen OH är starkt - en korrelation på - 0,76. Det vill säga ju större myndighet, ju mindre del av kostnaderna avser OH. I inget fall har sambandet inom de enskilda redovisade kostnadsområdena ovan, varit så starkt. Detta skulle - åtminstone till en del - kunna förklaras av gränserna mellan de olika områdena kan vara svår att dra, men att gränsen till vad som förenklat uttryckt skulle kunna kategoriseras som direkta verksamhetskostnader är enklare att dra.

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSVERKET