



2015:15

# Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket







MISSIV

DATUM  
2015-06-11  
ERT DATUM  
2014-12-11

DIARIENR  
2014/201-5  
ER BETECKNING  
Fi2014/4418  
(delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket

Regeringen gav den 11 december 2014 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket med utgångspunkt i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket* (2015:15).

Utredningschef Anna Pauloff har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Mikael Halápi och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Anna Pauloff

Carl Holmberg



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Genomförande	13
1.4	Disposition av rapporten	14
<b>2</b>	<b>Ekonomistyrningsverkets uppgifter, mål och målgrupper</b>	<b>15</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	15
2.2	En myndighet med många olika uppgifter	16
2.3	Mål och uppgifter	18
2.4	Antalet regeringsuppdrag har ökat	25
<b>3</b>	<b>ESV:s ekonomiska resurser och kostnader</b>	<b>27</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	27
3.2	ESV:s finansieringskällor	28
3.3	Finansieringen av ESV:s olika verksamheter	32
3.4	Finansiering med avgifter och bidrag	33
3.5	ESV:s kostnader fördelade på olika verksamheter	36
3.6	ESV:s kostnader fördelade på löpande och tillfällig verksamhet	37
<b>4</b>	<b>ESV:s organisation och kompetensförsörjning</b>	<b>39</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	39
4.2	Nuvarande organisation	40
4.3	Myndighetens roller är organisatoriskt åtskilda	44
4.4	Kompetensförsörjning och personalfrågor	45
<b>5</b>	<b>Styrningen av verksamheten</b>	<b>49</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	49
5.2	Regeringens styrning av ESV	50
5.3	Informella kontakter	53
5.4	ESV:s interna styrning	53

<b>6</b>	<b>Ekonomistyrningsverkets resultat och uppföljning</b>	<b>57</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	57
6.2	Resultat och redovisning	58
6.3	Statskontorets kontakter med intressenter	63
6.4	ESV utvärderar sina prognoser för de offentliga finanserna	65
6.5	Verksamhetsuppföljning	67
<b>7</b>	<b>Viktiga frågor för ESV framöver</b>	<b>71</b>
7.1	Statskontorets samlade bedömning	71
7.2	Rekommendationer till regeringen	78
7.3	Rekommendationer till Ekonomistyrningsverket	80
	<b>Referenser</b>	<b>83</b>
Bilaga	Regeringsuppdraget	85

## **Sammanfattning**

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket (ESV).

ESV:s verksamhet är tämligen diversifierad. Myndigheten utvecklar och förvaltar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter. Vidare ger ESV Regeringskansliet och myndigheterna expertstöd för att utveckla en ändamålsenlig ekonomisk styrning. ESV gör analyser och prognoser för statens ekonomi och följer upp de budgetpolitiska målen. ESV utarbetar också underlaget till statsredovisningen åt regeringen. Till ESV:s uppgifter hör också att utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en korrekt hantering av dessa. Myndigheten förvaltar även informationssystemet Hermes som används av Regeringskansliet och andra statliga myndigheter. ESV har även till exempel vissa rådgivande uppgifter inom den statliga lokalförsörjningen.

### **Statskontorets övergripande bedömning**

Statskontoret bedömer att ESV är en i stort sett väl fungerande myndighet och att prestationerna mestadels håller hög kvalitet. Exempelvis får myndigheten generellt positiva synpunkter i sina kundundersökningar och av olika aktörer i sin omvärld.

Samtidigt finns det indikationer på kvalitetsproblem i ESV:s verksamhet. Bland annat har betygen sjunkit i myndighetens kundundersökningar under de senaste åren, låt vara från en hög nivå. En viktig utmaning för ESV är därför att säkerställa att kvaliteten i tjänsterna utvecklas i positiv riktning.

## **Arbetet med regeringsuppdrag**

ESV har på senare år fått fler regeringsuppdrag av allmän utredningskaraktär, i första hand när det gäller styrningsfrågor i staten. Statskontorets bedömning är att ESV bör utveckla sin förmåga att genomföra sådana uppdrag. Myndigheten bör överväga att rekrytera viss ny kompetens och delvis utveckla nya arbetsätt. ESV bör även se över sina rutiner för att kvalitetssäkra sina rapporter.

## **En myndighet med många olika typer av uppgifter**

ESV:s grunduppdrag är tydligt inriktat på ekonomistyrning och därmed sammanhängande frågor. Med tiden har regeringen även gett myndigheten andra typer av uppgifter, vilket har lett till dagens mer diversifierade verksamhet.

Den breda sammansättningen av verksamheter verkar inte skapa några nackdelar men tycks heller inte medföra några betydande synergieffekter för myndigheten. Möjligen skulle vissa av ESV:s verksamheter kunna fungera mer effektivt för staten som helhet om de flyttades till andra myndigheter. Det gäller förvaltningen av ramavtal som eventuellt kan överföras till Kammarkollegiet och ESV:s prognosverksamhet som skulle kunna överföras till Konjunkturinstitutet. Statskontoret rekommenderar att regeringen låter utvärdera dessa frågor.

## **En mer effektiv EU-revision**

Sverige har en förhållandevis låg andel felaktiga utbetalningar av EU-medel. Det kan tala för att Sverige möjligen kan förändra dagens avvägning mellan insatta resurser för kontrollerna och den förväntade effekten i form av färre felutbetalningar. Detta behöver inte nödvändigtvis medföra en sänkt ambitionsnivå i EU-revisionen eftersom det kan gå att göra besparingar genom förändrade arbetsätt med ett ökat fokus på risken för felutbetalningar. Statskontoret anser att regeringen bör låta utreda om det är möjligt och lämpligt att förändra Sveriges EU-revisions arbetsätt i syfte att uppnå besparingar i verksamheten.



## **Effektivisering av statlig verksamhet**

Enligt sin instruktion ska ESV bistå regeringen med det underlag som regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Utifrån vad som har framkommit i myndighetsanalysen förefaller det att i viss mån råda olika uppfattningar hos ESV respektive Regeringskansliet om hur ESV:s roll i arbetet med att effektivisera statsförvaltningen mer i detalj bör se ut.

Statskontoret menar att det är naturligt att ESV har en uppgift inom detta område men att ESV:s roll i nuläget kan uppfattas som otydlig. Statskontoret anser att regeringen bör tydliggöra ESV:s roll i detta arbete som en del i regeringens strävan mot en effektivare statsförvaltning.

## **Ett mer proaktivt arbetssätt**

Det finns även skäl för ESV att överväga ett mer proaktivt förhållnings-sätt i sitt arbete med att effektivisera statsförvaltningen. Statskontoret menar att ESV i högre grad på eget initiativ bör ta fram förslag på tänkbara åtgärder för att effektivisera statsförvaltningen. Det kan även gälla arbetet med intern styrning och kontroll samt resultatstyrning.

## **Utvärdera prognosverksamheten**

Statskontoret ser inga indikationer på systematiska fel i ESV:s prognoser. För att säkerställa prognosernas kvalitet anser Statskontoret dock att ESV i det korta perspektivet bör analysera om det förekommer systematiska prognosfel för centrala variabler i prognoserna. En sådan analys bör genomföras med stöd av en formell statistisk utvärderingsmodell.



# 1 Inledning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera ESV med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tidigare har redovisat (2008:17).<sup>1</sup>

ESV utvecklar och förvaltar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter. Vidare ger ESV Regeringskansliet och myndigheterna expertstöd för att utveckla en ändamålsenlig ekonomisk styrning. Myndigheten gör analyser och prognoser för statens ekonomi och följer upp de budgetpolitiska målen. ESV utarbetar också underlaget till statsredovisningen åt regeringen. Till ESV:s uppgifter hör också att utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en korrekt hantering av dessa. Myndigheten förvaltar även informationssystemet Hermes som används av Regeringskansliet och andra statliga myndigheter. ESV har även till exempel vissa rådgivande uppgifter inom den statliga lokalförsörjningen.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontorets analys utgå från modellen för myndighetsanalyser. I uppdraget anges att analysen ska:

- beskriva hur ESV fullgör sitt uppdrag
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2014-12-11 (Fi 2014/4418).

Enligt uppdraget ska vi genomföra analysen i samverkan med ESV, som ska bistå Statskontoret när det behövs. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 juni 2015.

## **1.2 Modellen för myndighetsanalyser**

### **1.2.1 Syfte**

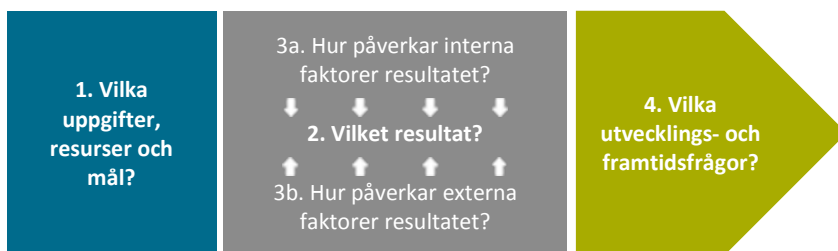
En myndighetsanalys är en genomlysning av myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att förvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad.

Myndighetsanalysen utgör bland annat ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Regeringen kan också använda den för att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar inom sitt område och om styrningen är ändamålsenlig. En myndighetsanalys leder oftast inte till förslag om genomgripande förändringar av verksamheten. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

### **1.2.2 Fyra analysmoment**

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar (se figur 1). I det första momentet analyserar vi myndighetens uppdrag. Det är en förutsättning för att förstå och analysera myndighetens resultat, vilket vi gör i det andra momentet. Första och andra momentet utgör en grund för det tredje, där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen kan behöva utveckla för att myndigheten framöver ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En mer utförlig redogörelse för modellen lämnas i Statskontorets rapport (2008:17).

**Figur 1** Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser*.

## 1.3 Genomförande

### 1.3.1 Utredningens material

Som underlag för analysen har Statskontoret tagit del av ett omfattande skriftligt material som berör ESV. Underlaget består av externa och interna styrdokument, årsredovisningar, budgetunderlag med mera.

Statskontoret har också genomfört intervjuer med ett antal personer inom ESV och bland externa intressenter. Vid ESV har vi intervjuat generaldirektören, samtliga avdelningschefer och ett urval handläggare och ledamöter av myndighetens insynsråd. Dessutom har vi intervjuat chefer och handläggare inom Finansdepartementet. Anledningen är att ESV organisatoriskt lyder under Finansdepartementet och att vårt uppdrag innefattar regeringens styrning av myndigheten.

Vi har även intervjuat avnämare av ESV:s tjänster vid följande myndigheter: Regeringskansliet, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Konjunkturinstitutet, Trafikverket och Åklagarmyndigheten.

### 1.3.2 Projektgrupp vid Statskontoret och kvalitetssäkring

Statskontorets analys har genomförts av Carl Holmberg (projektledare), Svante Eriksson och Madeleine Håkansson (praktikant).

Projektet har kvalitetsgranskats av enhetschefen och en referensgrupp vid Statskontoret.

ESV och Finansdepartementet har faktagranskat ett utkast till kapitel 1–6 av denna rapport.

## **1.4 Disposition av rapporten**

Rapporten är disponerad på följande sätt:

I *kapitel 2* presenteras de yttre ramarna för ESV:s verksamhet i form av uppgifter, mål och målgrupper.

I *kapitel 3* beskrivs ESV:s ekonomiska resurser och hur kostnaderna är fördelade inom myndigheten.

I *kapitel 4* beskrivs och analyseras myndighetens organisation och kompetensförsörjning.

I *kapitel 5* beskrivs och analyseras den interna och externa styrningen av myndigheten.

I *kapitel 6* redogörs för myndighetens resultat och uppföljning.

I *kapitel 7* redovisas slutsatser, framtidsfrågor och rekommendationer.

Bilaga 1: beskriver regeringsuppdraget till Statskontoret.

## **2 Ekonomistyrningsverkets uppgifter, mål och målgrupper**

Detta kapitel behandlar ESV:s uppgifter, mål och målgrupper. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser och därefter beskriver vi ESV:s arbetsuppgifter och mål i verksamheten.

### **2.1 Sammanfattande iakttagelser**

När det gäller ESV:s uppgifter, mål och målgrupper gör vi följande iakttagelser:

- ESV:s verksamhet är diversifierad och har många olika avnämare.
- ESV:s verksamhet med att upphandla ramavtal för administrativa system kan på sikt komma att minska i omfattning genom att fler myndigheter ansluter sig till Statens servicecenter. Detta gäller i synnerhet om anslutning till Statens servicecenter blir obligatorisk och om Statens servicecenter i framtiden själv bygger upp kompetens för att upphandla administrativa system.
- ESV har nyligen fått ett utvidgat uppdrag inom området e-förvaltning. Enligt det ska ESV stödja regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna samt bidra till en förbättrad styrning och samordning av statsförvaltningens digitalisering.
- Åren 2012 och 2013 fick ESV fler regeringsuppdrag än tidigare, och sedan dess har antalet varit ungefär konstant. Regeringsuppdragen domineras av frågor som rör ekonomisk styrning. Sedan 2012 har antalet uppdrag inom detta område ökat medan de är relativt få inom de andra verksamhetsområdena.

## 2.2 En myndighet med många olika uppgifter

I ESV:s instruktion anges myndighetens uppgifter.<sup>2</sup> Enligt den ska ESV utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet samt utföra revision av Sveriges hantering av EU-medel och främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. ESV ska också göra prognoser, analysera och lämna information om den statliga ekonomin. Vidare ska ESV inom sitt verksamhetsområde ge stöd till andra myndigheter samt bistå regeringen med det underlag som behövs för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. En annan uppgift är att förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV utarbetar dessutom regeringens underlag till årsredovisningen för staten, följer löpande upp statens budget och tar fram nationalräkenskaperna för den statliga sektorn. ESV har även uppgiften att utveckla och förvalta statsredovisningssystemet samt att vara så kallad teknisk systemförvaltare för statsbudgetsystemet. Båda systemen ingår i informationssystemet Hermes (vi beskriver Hermes närmare i avsnitt 2.3.4). Myndigheten har även andra uppgifter, till exempel vissa uppgifter inom den statliga lokalförvaltningen.

### 2.2.1 ESV har fem verksamhetsområden

ESV:s uppgifter är indelade i fem verksamhetsområden: *ekonomisk styrning*, *prognoser*, *informationssystemet Hermes*, *EU-revision* och *tjänsteexport*. Verksamheterna har olika avnämare inom Regeringskansliet och vid statliga myndigheter. Prognosverksamheten och statsredovisningen, som hör till verksamhetsområdet ekonomisk styrning, har en tydlig koppling till varandra eftersom båda dessa områden rör de offentliga finanserna. Det finns också en koppling mellan dessa två verksamheter och driften av informationssystemet Hermes genom att den utfallsinformation som myndigheterna rapporterar i Hermes används både i statsredovisningen och i prognosverksamheten.

---

<sup>2</sup> Förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.



## 2.2.2 Verksamheternas historiska framväxt

Utöver de ovan nämnda kopplingarna är verksamheterna i övrigt ganska olika och det finns historiska förklaringar till detta. ESV bildades 1998 genom en avknoppning av verksamheter från den dåvarande myndigheten Riksrevisionsverket (RRV). Bildandet föregicks bland annat av en debatt om vikten av en oberoende och professionell revision. Det ansågs finnas principiella problem med att samma organisation bedrev granskande verksamhet och rådgivning och samtidigt bland annat sålde tjänster kopplade till ekonomisystem. Regeringen beslöt därför att RRV endast skulle ägna sig åt effektivitetsrevision och årlig revision, de verksamheter som kan sägas vara hörnstenar i ett lands centrala revisionsmyndighet.<sup>3</sup> Verksamheterna ekonomistyrning, resultatredovisning, prognoser och statsredovisning överfördes därför till den nya myndigheten ESV. Från RRV överfördes även en rad andra uppgifter, till exempel att erbjuda statliga myndigheter ekonomi- och personaladministrativa system<sup>4</sup> och att bedriva tjänsteexport.

År 2003 beslutade regeringen att låta ESV förvalta informationssystemet Hermes åt Regeringskansliet och 2006 tog ESV över Statskontorets uppgift att ge regeringen stöd i lokalförslagsfrågor.

Under 2007 tillkom verksamheten med EU-revision vid ESV. Motsvarande verksamheter fanns tidigare på ett antal myndigheter, men regeringen beslutade då att låta ESV ansvara för all revision av EU-medel som förvaltas i Sverige.

Att ESV har tilldelats uppgifter som delvis har annan karaktär än grunduppgiften ekonomistyrningsfrågor tycks i viss mån ha handlat om att regeringen har saknat andra alternativ i statsförvaltningen.

---

<sup>3</sup> År 2003 inrättades Riksrevisionen, en statlig förvaltningsmyndighet under riksdagen. Riksrevisionen fick till uppgift att granska den statliga verksamheten och därigenom medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten. Riksrevisionen tilldelades bland annat uppgifterna att bedriva effektivitetsrevision och årlig revision. Som ett led i denna myndighetsreform avvecklades RRV och även myndigheten Riksdagens revisorer som låg under riksdagen.

<sup>4</sup> Denna verksamhet såldes 2004.

## 2.3 Mål och uppgifter

Regeringen har inte formulerat något övergripande mål för ESV:s verksamhet men när det gäller prognosverksamheten har regeringen uttalat att ”prognoserna ska vara tillförlitliga och ha hög precision”.<sup>5</sup>

Nedan beskriver vi ESV:s verksamhetsområden, med avseende på uppgifter och målgrupper.

Utöver det som behandlas nedan har ESV också generellt uppgiften att inom sina verksamhetsområden ge stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning. En viktig kanal för att föra ut kunskap är utbildningar och olika former av programdagar. Som exempel på det senare kan nämnas ESV-dagen som är en konferens som ESV årligen arrangerar för de som arbetar med ekonomistyrning i staten. ESV utför även uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt andra statliga myndigheter.

### 2.3.1 Verksamhetsområdet ekonomisk styrning

#### Området generellt

ESV har till uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet det vill säga principer, regelverk och metoder för ekonomisk styrning i staten. Området omfattas bland annat av statlig redovisning, finansiell styrning, resultatstyrning, statlig internrevision och intern styrning och kontroll. ESV har inom området föreskriftsrätt för många olika förordningar som rör dessa frågor. ESV förser också regeringen med underlag och stödjer andra statliga myndigheter med bland annat rådgivning och handledningar. ESV bedriver också en omfattande utbildningsverksamhet inom dessa områden. Dessa verksamheter finansieras med både anslag och avgifter.

#### Målgrupper

De huvudsakliga målgrupperna för verksamhetsområdet ekonomisk styrning är regeringen och statliga myndigheter. ESV ger regeringen

---

<sup>5</sup> Budgetpropositionen för 2015, prop. 2014/15:1, utgiftsområde 2, s. 117. Motsvarande mål anges också i ESV:s regleringsbrev. ESV har i sin verksamhetsplan ställt upp olika interna mål för sin verksamhet och kallar dem för målbilder. Vi beskriver målbilderna i kapitel 5 som behandlar den interna styrningen av myndigheten.

underlag för de olika områdena samt utvecklar formerna för statens ekonomiska rapportering och dokumenten i den för både myndigheter och staten som helhet. ESV ger också stöd till statliga myndigheter, vilket bland annat innebär att utveckla metoder och riktlinjer samt erbjuda utbildning, rådgivning, handledning och seminarier.

Enligt instruktionen ska ESV samverka med Statskontoret om att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning.

### **Statsredovisning**

ESV ansvarar för statsredovisningen och utarbetar underlaget till årsredovisningen för staten i form av rapportering i två strukturer, dels en resultat- och balansräkning, dels utfallet för statens budget för året. ESV följer också varje månad upp utfallet på statens budget och tar fram utfall i en tredjedel struktur, enligt nationalräkenskaperna.

Nationalräkenskaperna för den statliga sektorn rapporteras till Statistiska centralbyrån (SCB) både kvartalsvis och för helår vilket bildar underlag till SCB:s rapportering till EU:s statistikorgan Eurostat. ESV bidrar också med underlag i den så kallade EDP-rapporteringen (Excessive Deficit Procedure) till SCB samt är en av de myndigheter som levererar officiell statistik.

### **Målgrupper**

Målgruppen för uppgiften statsredovisningen är i första hand Regeringskansliet, som är mottagare av underlaget till årsredovisningen för staten och det månatliga utfallet på statens budget. Men man vänder sig också till de myndigheter som rapporterar in uppgifter, liksom till SCB och vissa internationella organisationer. En annan målgrupp är regeringen som i sin tur efter viss bearbetning levererar underlaget till årsredovisningen för staten till riksdagen. Utöver detta kan allmänheten vara intresserad av utfallet. ESV får ofta frågor om utfall från journalister och privatpersoner.

### **Säkerställa statsförvaltningens tillgång till administrativa system**

ESV ska säkerställa att statsförvaltningen har tillgång till ändamålsenliga administrativa system med tillhörande stöd. Denna uppgift innebär att ESV upphandlar ramavtal för ekonomisystem, personalsystem, beslutsstödsystem och e-handelssystem som andra statliga myndigheter

kan avropa från. ESV gör därför upphandlingar av ramavtal inom olika områden och förnyar upphandlingarna i takt med att avtalsperioderna löper ut. Syftet med att upphandla ramavtal är att sänka kostnaderna för staten som helhet jämfört med om myndigheterna träffar egna avtal med leverantörer. Med gemensamma ramavtal uppnås samordningsvinster eftersom de administrativa systemen blir mer likartade mellan myndigheter och det förenklar upphandlingsförfarandet när det gäller denna typ av komplexa produkter.

Genom att alltfler statliga myndigheter ansluter sig till Statens servicecenter kan behovet av ESV:s ramavtalsupphandlingar på sikt komma att minska. Det gäller i synnerhet om det införs tvingande regler för anslutning till Statens servicecenter och om Statens servicecenter i framtiden själv bygger upp kompetens för att upphandla administrativa system.<sup>6</sup>

### **Lokalförsörjningsfrågor**

ESV stödjer regeringen i lokalförsörjningsfrågor genom att analysera statens lokalanvändning och lokalkostnader. Dessutom samlar ESV in och tillhandahåller uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt lämnar yttranden om sådana hyresavtal som kräver regeringens medgivande. ESV lämnar årligen ett underlag till regeringen inför pris- och löneomräkningen av lokalkostnadsdelen av anslagen.

### **2.3.2 Verksamhetsområdet prognoser och analyser**

ESV har till uppgift att göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen. Prognoserna avser det aktuella året och fyra kalenderår framåt i tiden. Uppdraget preciseras i ESV:s regleringsbrev och för 2015 framgår bland annat att

- prognoserna ska ha hög precision så att risker för budgetavvikelser kan identifieras i ett tidigt skede
- de bakomliggande analyserna ska vara tolkningsbara och tydligt dokumenterade

---

<sup>6</sup> I budgetpropositionen för 2015 anger regeringen att den avser att förordningsreglera anslutningen till Statens servicecenters lönerelaterade bastjänster, se prop. 2014/15:1, finansplanen samt utgiftsområde 2.

- ESV ska följa upp de budgetpolitiska målen: utgiftstaket för de statliga utgifterna, balanskravet för kommunsektorn och överskotts-målet för de offentliga finanserna.

Eftersom prognoserna omfattar de offentliga finanserna som helhet – och inte bara statsfinanserna – gör ESV även prognoser för den kommunala sektorns finanser och det allmänna pensionssystemet. Ett viktigt underlag för prognoser av de offentliga finanserna är makroekonomiska prognoser och ESV gör egna makroekonomiska prognoser.

ESV:s prognoser för statsbudgeten är ett centralt underlag i regeringens budgetprocess. Prognoserna utförs på detaljerad nivå på anslag och på inkomstitlar.

Enligt ESV:s instruktion ska myndigheten samverka med Konjunkturinstitutet (KI) om prognoser för statens inkomster och utgifter. ESV ska också bistå KI med att förklara större skillnader mellan myndigheternas prognoser.

### **Målgrupper**

Prognoserna för de offentliga finanserna, med tillhörande analyser, används i första hand av Finansdepartementets budgetavdelning och ekonomiska avdelning men det finns även andra departement som använder prognoserna. De används för att löpande stämma av regeringens uppföljning och prognos för inkomster och utgifter på statsbudgeten och de offentliga finanserna som helhet. Det är i första hand ESV:s prognoser för olika typer av anslag på statsbudgeten som används inom Regeringskansliet för avstämning av regeringens egna utgiftsprognoser på statsbudgeten.

ESV följer månatligen upp prognosen för och utfallet på statsbudgeten. Detta underlag används i Finansdepartementets uppföljning av de offentliga finanserna.

ESV och KI har ett samarbete rörande prognoser för skatteinkomster där ESV:s prognoser för skatteinkomsterna används som underlag i KI:s prognoser för de offentliga finanserna.

Andra målgrupper är riksdagen, medier, allmänheten och vissa internationella organisationer.

### **2.3.3 Verksamhetsområdet revision av EU-medel**

ESV ansvarar för revision av Sveriges hantering av de EU-medel som Sverige tar emot inom ramen för delad förvaltning.<sup>7</sup> Revisionen innebär att man granskar hur myndigheterna som ansvarar för förvaltningen i Sverige har genomfört sitt uppdrag.

ESV ska främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. EU-kommissionen har definierat nivån för acceptabla finansiella fel till 2 procent vid utbetalningen av de aktuella EU-medlen. ESV:s beräkningar av de finansiella felen visar att huvuddelen av de svenska programmen ligger under 2 procent.<sup>8</sup>

Verksamheten med EU-revision finansieras till största delen med anslag, men även med så kallade TA-medel (TA står för Technical assistance) från respektive fond där ESV har uppdraget att utföra revision av EU-medel.

#### **Målgrupper**

ESV:s rapporter med revisionsresultaten vänder sig i första hand till EU-kommissionen, regeringen, Regeringskansliet och de myndigheter som förvaltar medlen. Rapporterna utgör även underlag för Sveriges nationella intygande av EU-medelshantering. Intygandet ingår i årsredovisningen för staten och regeringen lämnar den till riksdagen i april varje år. ESV har även en stödjande funktion gentemot myndigheterna som förvaltar EU-medel och syftet är att främja och utveckla en effektiv och korrekt hantering av medlen. ESV är medlem i rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet) som ligger under Ekobrottsmyndigheten, och informerar i dessa sammanhang om resultaten av det egna revisionsarbetet avseende myndigheternas hantering av EU-medel. ESV presenterar också resultaten och sina slutsatser för Regeringskansliet och berörda myndigheter samt vid olika övervakningskommittéers sammanträden.

---

<sup>7</sup> Vid delad förvaltning har EU-kommissionen det yttersta ansvaret för förvaltningen av EU:s budget, men medlemsstaterna är ansvariga för att sätta upp nationella förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en sund ekonomisk förvaltning av EU:s medel.

<sup>8</sup> Se Ekonomistyrningsverkets årsredovisning för 2014, s. 48.

### **2.3.4 Verksamhetsområdet informationssystemet Hermes**

ESV ansvarar för att utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering, hantering av dokument och uppföljning (Hermes), utom när det gäller verksamhetsstödet för den statliga budgetprocessen (RK Statsbudgetstöd). ESV är så kallad teknisk systemförvaltare för RK Statsbudgetstöd och ska tillhandahålla en teknisk plattform, drift och användarstöd för RK Statsbudgetstöd.

Hermes är ett arbetsverktyg och en informationskälla i regeringens arbete med budgetprocessen. Informationssystemet är därför ett viktigt instrument i arbetet med regeringens budget- och vårproposition. Hermes möjliggör ett samlat informationsflöde från det att myndigheterna lämnar sina prognoser till att regeringen utfärdar regleringsbrev.

Förutom budgetprocessen hanterar Hermes också inrapporteringen från myndigheterna i statsredovisningssystemet. Myndigheterna rapporterar in information månadsvis, kvartalsvis och årsvis i systemet. Därifrån hämtas informationen för att ta fram utfall i olika typer av sammanställningar. För att kunna bearbeta informationen används andra systemstöd internt inom ESV, till exempel ett konsolideringssystem för underlaget till årsredovisningen för staten. Ett annat systemstöd är Wise som bland annat används för utfallet på statens budget månadsvis och för prognoserna.

#### **Målgrupper**

Hermes målgrupper och användare är i första hand Regeringskansliet och myndigheterna. För regeringen fungerar Hermes främst som en informationskälla och ett verktyg för budgetering, hantering av dokument och uppföljning. ESV tillhandahåller även drift och support för RK Statsbudgetstöd. Vidare ska ESV stödja och underlätta för myndigheter att rapportera in uppgifter, utfall samt prognoser i Hermes, genom att erbjuda rådgivning och utbildningar i Hermesverktyget. ESV tillhandahåller också drift och support till alla myndigheter när det gäller statsredovisningssystemet.

### **2.3.5 Verksamhetsområdet tjänsteexport**

ESV får bedriva tjänsteexport inom områden som direkt rör myndighetens verksamhet. Projekten som ESV bedriver inom ramen för tjänsteexporten riktar sig i huvudsak till olika statliga institutioner i mottagarländerna. ESV:s tjänster omfattar aktiviteter i form av kapacitetsuppbyggnad, olika typer av stöd, utbildningar seminarier och workshoppar. ESV tar också emot studiebesök från andra länder.

Verksamheten är i stort sett helt avgiftsfinansierad. Projekten finansieras av antingen EU eller Sida, och de länder som ESV arbetar med ska vara prioriterade av svenska staten eller EU. För projekten gäller att ESV och mottagarlandet gemensamt ska utarbeta lösningar som är anpassade till den specifika situationen som råder i det aktuella landet.

Verksamheten med tjänsteexport är begränsad och har minskat i omfattning. ESV gjorde under 2014 en översyn av tjänsteexporten för att belysa verksamhetens förutsättningar och konstaterade att efterfrågan på insatser från ESV minskar. Detta tycks bland annat bero på att organiseringen av svenska biståndsinsatser har förändrats och att det finns färre Sida-finansierade projekt inom ESV:s kompetensområde.<sup>9</sup> Under 2015 har ESV ett projekt, det är ett EU-finansierat projekt i Armenien. Där har ESV en långtidsexpert på plats och den personens arbete kompletteras med korttidsinsatser från andra medarbetare.

#### **Målgrupper**

De huvudsakliga målgrupperna för ESV:s tjänsteexport är olika stöd-mottagare, EU-kommissionen, Sida och Utrikesdepartementet.

### **2.3.6 Nya uppgifter vid ESV**

Regeringen har nyligen beslutat att ge ESV en ny roll inom e-förvaltningsområdet, i samband med en satsning på e-förvaltning.<sup>10</sup> Enligt regeringen syftar satsningen till att effektivisera och underlätta vardagen för medborgare och företag. ESV ska ge stöd till regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna, och därigenom bidra till en förbättrad

---

<sup>9</sup> Enligt en intern rapport från ESV.

<sup>10</sup> Regeringsbeslut 2015-04-09, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, (N2015/3210/EF).



styrning och samordning av den övergripande it-användningen i statsförvaltningen. ESV ska i samarbete med utvalda myndigheter ge stöd till myndigheterna under de olika faserna i utvecklingsprocessen. Dessutom ska ESV bidra till att förbättra regeringens förmåga att styra, samordna och följa upp de statliga myndigheternas arbete med att digitalisera förvaltningen under 2015–2018. I samband med uppdraget kommer ESV att överväga vilka delar av e-delegationens arbete, såsom vägledningar, som bör tas vidare och vidareutvecklas. Arbetet ska slutrapporteras till regeringen den 15 mars 2019.

## 2.4 Antalet regeringsuppdrag har ökat

Varje år brukar ESV få ett flertal uppdrag från regeringen. Tabell 1 visar utvecklingen av antalet uppdrag under perioden 2009–2015. Som framgår av tabellen ökade det årliga antalet uppdrag 2012 och 2013. Antalet uppdrag har därefter varit ungefär konstant.

**Tabell 1** Antal regeringsuppdrag till ESV 2009–2015 per verksamhetsområde

År	Totalt	Ekonomisk styrning	Prognos	Hermes	EU-revision
2009	12	12			
2010	11	10	1		
2011	10	8	1	1	
2012	16	15	1		
2013	19	15	1	2	1
2014	19	14	1	2	2
2015	20	15	2	2	1

Källa: ESV

Regeringsuppdragen avser främst verksamhetsområdet ekonomisk styrning och under 2015 kommer cirka två tredjedelar av regeringsuppdragen från Finansdepartementet. Resterande tredjedel kommer främst från Näringsdepartementet, men ESV har även ett uppdrag från Försvarsdepartementet.

Under 2015 omfattar uppdragen inom Finansdepartementets område frågor om till exempel kartläggning av statens investeringar, effektivare statsförvaltning och momsförordningen. Uppdragen från Näringsdepartementet domineras av frågor knutna till regeringens e-förvaltnings-satsningar. I snart tio år har ESV haft fortlöpande regeringsuppdrag för att främja effektivisering av inköpsverksamheten i staten, till exempel genom e-handel och e-fakturerings. Inom e-handelsområdet är uppdragen formellt sett tidsbegränsade och ges årligen i regleringsbrev eller efter särskilda regeringsbeslut med tillhörande finansiering. I praktiken är ändå e-handelsverksamheten en permanent uppgift inom ESV och myndigheten har dessutom föreskriftsrätt inom området sedan snart tio år.

Sammantaget är ESV:s regeringsuppdrag av varierande slag och kräver olika typer av kompetens för att genomföra.

### **3      ESV:s ekonomiska resurser och kostnader**

I detta kapitel behandlar vi ESV:s ekonomiska förhållanden. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser. Därefter redogör vi för verksamhetens finansiering och kostnader.

#### **3.1      Sammanfattande iakttagelser**

När det gäller ESV:s ekonomiska resurser och kostnader gör vi följande iakttagelser:

- ESV:s verksamhet finansieras till största delen med anslagsmedel (78 procent 2014), men även till betydande del via avgifter och andra intäktskällor (22 procent 2014).
- Andelen finansiering via anslag har ökat successivt, från drygt 50 procent 2006 till närmare 80 procent 2014. Detta beror till stor del på att finansieringen av Hermes under denna period lades om från avgifter till anslag.
- Merparten av ESV:s avgiftsinkomster härrör från ramavtalsförvaltning och försäljning av olika typer av utbildningstjänster.
- ESV:s förvaltningskostnader per årsarbetskraft ligger nära medianen bland statliga myndigheter.
- Nära hälften av ESV:s totala kostnader avser verksamhetsområdet ekonomisk styrning. Från detta verksamhetsområde härrör också merparten av ESV:s avgiftsintäkter.
- Omkring 80 procent av ESV:s totala kostnader avser arbetsuppgifter som kan karakteriseras som löpande verksamhet. Övriga 20 procent av kostnaderna kan härledas till regeringsuppdrag, andra uppdrag och egeninitierad verksamhet.

## 3.2 ESV:s finansieringskällor

ESV:s verksamhet finansieras till största delen med anslagsmedel, men även till betydande del genom avgifter och andra ersättningar och bidrag. Merparten av avgiftsinkomsterna härrör från verksamhetsområdet ekonomisk styrning. Under budgetåret 2015 beräknas ESV sammanlagt kunna disponera 212,1 miljoner kronor varav 158,7 miljoner kronor är ESV:s sammanlagda anslagsmedel, 25,4 miljoner kronor är beräknade avgiftsinkomster och 28,0 miljoner kronor är beräknade ersättningar och bidrag.<sup>11</sup>

I tabell 2 visas utvecklingen av ESV:s olika typer av intäkter under åren 2006–2014. Som framgår av tabellen har de sammantagna intäkterna ökat från 197,7 miljoner kronor 2006 till 208,6 miljoner kronor 2014, vilket motsvarar en årlig genomsnittlig ökning om 0,7 procent.

---

<sup>11</sup> Anslagsmedlen omfattar 153,4 miljoner kronor på anslaget 1:8 Ekonomistyrningsverket, 0,3 miljoner kronor på anslaget 1:12 Riksgäldskontoret och 5,0 miljoner kronor på anslaget 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt. Därtill disponeras överföringsbelopp och outnyttjad anslagskredit. Under anslaget 1:8 Ekonomistyrningsverket (anslagspost 2) får 5,0 miljoner kronor användas först efter beslut av regeringen.

**Tabell 2**      **ESV:s intäkter 2006–2014, miljoner kronor, löpande priser**

Finansiering	2006	2008	2010	2012	2014
Anslag*	102,6	109,0	113,9	152,7	162,6
Avgifter och andra ersättningar	93,4	87,6	68,1	41,3	37,1
Intäkter av bidrag	1,3	2,4	5,5	7,3	8,9
Finansiella intäkter <sup>12</sup>	0,4	0,7	0,1	0,3	0,0
<b>Summa</b>	<b>197,7</b>	<b>199,7</b>	<b>187,6</b>	<b>201,6</b>	<b>208,6</b>

Källa: Resultaträkning i ESV:s årsredovisningar för 2006–2014.

\* Består i första hand av summan av medel från tre anslag: anslaget 1:3 Verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen (utgiftsområde 2), anslaget 1:8 Ekonomistyrningsverket (utgiftsområde 2) och anslaget 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt (utgiftsområde 22). Därtill ingår för 2008 även anslag 1:4 (349 000 kronor) och för 2014 även anslag 1:12 (396 000 kronor).

Som framgår av tabell 2 sjönk ESV:s intäkter från avgifter under hela perioden vilket till stor del beror på att finansieringen av Hermes har lagts om från avgifter till anslag. Denna effekt står för cirka 25 miljoner kronor av skiftet från avgifter till anslag mellan åren 2010 och 2012 i tabellen. Därtill har även andra förändringar skett, till exempel tog Kammarkollegiet över verksamheten med statlig inköpssamordning 2011, vilket medförde att ESV:s avgiftsintäkter minskade med cirka 6 miljoner kronor. Sammantaget bidrar de två nämnda omläggningarna till att ESV:s årliga avgiftsintäkter minskar med 31 miljoner kronor.

Av tabellen framgår också att intäkterna av bidrag ökade påtagligt under perioden 2006–2014, från 1,3 miljoner kronor 2006 till 8,9 miljoner kronor 2014. Det beror främst på ökade inkomster från så kallade TA-medel, bidrag som ESV rekviderar från förvaltningsmyndigheter för sin revision av EU-medel. Enligt ESV:s prognos i budgetunderlaget för 2016, 2017 och 2018 minskar inkomsterna av TA-medel till 1,7 miljoner kronor 2015.

---

<sup>12</sup> Under 2014 uppgick de finansiella intäkterna till 46 000 kronor. Det har avrundats till 0 i tabellen.

Under budgetåret 2015 uppgår ESV:s förvaltningsanslag till 153,4 miljoner kronor jämfört med 113,8 miljoner kronor för 2014.<sup>13</sup> Förvaltningsanslaget har således ökat med 39,6 miljoner kronor 2015 och det beror främst på att detta anslag från och med 2015 även inkluderar medel som tidigare anvisats under anslaget Verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen (anslag 1:3, utgiftsområde 2).

ESV har sedan 2006 varje år uppvisat ett positivt anslagssparande.<sup>14</sup> År 2011 uppgick anslagssparandet till 11,5 miljoner kronor, vilket översteg gränsen för anslagssparande om 3 procent enligt regleringsbrevet. Med anledning av detta drog regeringen in medel från ESV. Anslagssparandet har efter 2011 successivt minskat och uppgick 2014 till 1,7 miljoner kronor, vilket motsvarade 1,0 procent av anslagsmedlen.

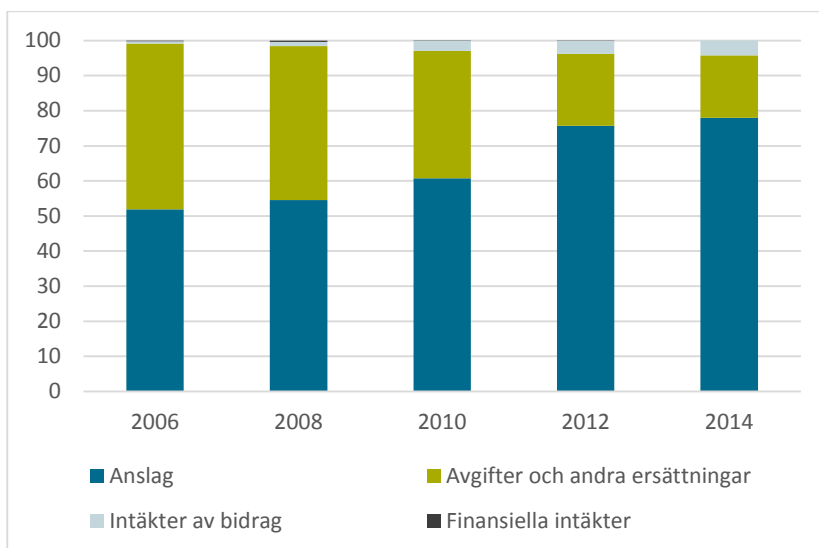
I diagram 1 visas fördelningen av olika typer av intäkter i procentandelar av ESV:s totala intäkter. Av diagrammet framgår att andelen anslagsfinansiering har ökat, från drygt 50 procent 2006 till närmare 80 procent 2014, och att andelen finansiering med bidrag ökade något under samma tidsperiod.

---

<sup>13</sup> ESV:s regleringsbrev för 2015 och prop. 2014/15:99, *Värändringsbudget för 2015*.

<sup>14</sup> ESV redovisade i sin årsredovisning för 2010 att anslagskrediten utnyttjats och ett anslagssparande om -874 000 kronor. I och med att redovisningsmetoden senare förändrades reviderades anslagssparandet för 2010 till +562 000 kronor.

**Diagram 1** ESV:s intäkter 2006–2014, fördelning på olika typer, andelar i procent



Källa: Resultaträkning i ESV:s årsredovisningar för 2006–2014.

ESV:s samlade finansiering kan utläsas av myndighetens årsredovisningar. Däremot visar inte ESV:s regleringsbrev den totala finansieringen och för att få en fullständig bild måste man lägga till nedanstående fyra poster.<sup>15</sup> Dessa poster ingår i tabell 2 och uppgår sammanlagt till 31 miljoner kronor 2015.<sup>16</sup>

- För delfinansiering av EU-revisionen på områdena jordbruk och fiske får ESV fakturera Jordbruksverket sammanlagt cirka 12,3 miljoner kronor 2015.
- ESV finansieras 2015 med sammanlagt 14 miljoner kronor från anslaget 2:6 under utgiftsområde 22. Dessa medel avser bland annat finansiering av regeringsuppdrag om att jämföra it-kostnader och

<sup>15</sup> Regeringen har efter tidpunkten för beslut om regleringsbrevet för 2015 i prop. 2014/15:99, *Vårändringsbudget för 2015*, föreslagit att ESV:s anslag 1:8 ska reduceras med 5,0 miljoner kronor.

<sup>16</sup> Belopp för 2015 enligt ESV:s budgetunderlag för 2016, 2017 och 2018.

kartlägga it-projekt med hög risk<sup>17</sup> (5 miljoner kronor) samt uppdraget att stödja regeringens satsning på e-förvaltning<sup>18</sup> (4 miljoner kronor). Dessa medel rekvireras från Kammarkollegiet. Vidare disponerar ESV 5 miljoner kronor för e-handel i staten.<sup>19</sup>

- TA-medel för finansiering av EU-revision beräknas inte i regleringsbrevet. Dessa bidrag förväntas uppgå till 1,7 miljoner kronor för 2015.
- Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) beräknas inte i regleringsbrevet. Dessa avgifter förväntas uppgå till 3 miljoner kronor för 2015.

### 3.3 Finansieringen av ESV:s olika verksamheter

Fördelningen mellan olika finansieringskällor varierar betydligt mellan ESV:s olika verksamhetsområden. Detta framgår av tabell 3 nedan, som också visar andelen anslagsfinansiering under 2014. Visserligen förändras graden av anslagsfinansiering från år till år beroende på i första hand variationer i avgiftsinkomsterna, men tabellen visar ändå var tyngdpunkten ligger i finansieringen av de olika verksamheterna.

**Tabell 3** Finansiering av olika verksamheter 2014, belopp i miljoner kronor

Verksamhet	Anslag	Övrig finansiering	Totalt	Andel anslag (%)
Ekonomisk styrning	69,2	34,1	103,3	67,0 %
Prognoser	21,7	0,4	22,1	98,2 %
Informationssystemet Hermes	40,1	1,0	41,1	97,6 %
EU-revision	31,3	7,5	38,8	80,7 %
Tjänsteexport	0,2	3,1	3,3	6,1 %
<b>Summa ESV totalt</b>	<b>162,6</b>	<b>46,1</b>	<b>208,6</b>	<b>78,0 %</b>

Källa: ESV:s årsredovisning för 2014. Anmärkning: Avrundningsfel förekommer.

<sup>17</sup> Regeringsbeslut N2015/78/EF.

<sup>18</sup> Regeringsbeslut N2015/3210/EF.

<sup>19</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslaget 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet.



Av tabell 3 framgår bland annat att ESV:s arbete med prognoser och informationssystemet Hermes i princip är helt anslagsfinansierat. EU-revisionen finansieras till drygt 80 procent med anslag och verksamhetsområdet ekonomisk styrning till cirka 67 procent. Tjänsteexporten finansieras i stort sett uteslutande med ersättningar från uppdragsgivare.

## **3.4 Finansiering med avgifter och bidrag**

### **3.4.1 ESV:s finansiering med avgifter och bidrag**

Som framgår ovan finansieras ESV till en betydande del av andra intäkter än anslag och tabell 4 visar hur dessa intäkter fördelade sig mellan olika typer av arbetsuppgifter åren 2012–2014. Av tabellen framgår att merparten av avgiftsintäkterna härrör från ESV:s ramavtalsförvaltning, försäljning av utbildningstjänster och avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen. Likaså är TA-medlen en betydande finansieringskälla. Under 2014 uppgick de fyra nämnda intäktskällorna till 38,4 miljoner kronor vilket motsvarade 83 procent av ESV:s intäkter vid sidan av anslagsmedlen. Avgifterna och bidragen varierade under perioden, bland annat som följd av olika uppdrag från Regeringskansliet som innebar särskilda bidrag till ESV.

**Tabell 4**      **ESV:s intäkter av avgifter och bidrag 2012–2014, belopp i miljoner kronor, löpande priser**

Intäkt	2012	2013	2014
<u>Avgifter</u>			
Utbildningstjänster	10,8	9,8	10,9
Försäljning av konsulttjänster	2,7	1,4	1,9
Tjänsteexport	9,7	9,9	2,5
Ramavtalsförvaltning	12,1	12,7	15,3
Avgiftssamråd	1,1	1,1	1,1
Övrigt (4 § avgiftsförordningen)	4,9	4,6	5,4
<b>Summa avgifter</b>	<b>41,3</b>	<b>39,5</b>	<b>37,1</b>
<u>Bidrag</u>			
Tekniskt stöd (TA-medel)	5,2	6,4	6,8
Regeringskansliet (RK), E-SENS	-	2,0	-
Regeringsuppdrag ”ekonomiska nyttor”	-	2,0	-
Kammarkollegiet, PEPPOL	1,3	3,0	-
Övrigt	0,7	3,9*	2,1**
<b>Summa bidrag</b>	<b>7,3</b>	<b>17,3</b>	<b>8,9</b>
<b>Summa avgifter och bidrag</b>	<b>48,5</b>	<b>56,8</b>	<b>46,0</b>

Källa: ESV:s årsredovisningar och särskilda data från ESV.

Anmärkning: Avrundningsdifferenser förekommer för de enskilda posterna i förhållande till totalsumman av avgifter och bidrag. \*) varav 2,5 miljoner kronor utgör bidrag från hyresvärd avseende flytt. \*\*) varav 1,0 miljoner kronor avser summan av bidrag från Sida och bidrag för uppdrag åt Statens servicecenter.

### 3.4.2 Principer för avgiftssättningen vid ESV

ESV:s uttag av avgifter vilar på regleringen i avgiftsförordningen och baseras på principen om full kostnadstäckning. Nedan kommenteras olika typer av avgifter vid ESV.

#### Utbildningstjänster

ESV erbjuder olika typer av kurser och seminarier och avgifterna ska täcka den långsiktiga självkostnaden för verksamheten. Utbildningstjänsterna innebär bland annat kostnader för arbetstid, administration, kurslokaler, kursmaterial och förtäring.

## **Försäljning av konsulttjänster**

Avgifterna för konsulttjänster ska täcka den långsiktiga självkostnaden för verksamheten. ESV tillämpar olika taxor beroende på konsultens lönenivå.

## **Tjänsteexport**

För tjänsteexport ställs krav på full kostnadstäckning. Avgifterna ska sättas så att självkostnaden täcks för respektive uppdrag.

## **Ramavtalsförvaltning**

ESV tar ut en avgift för att bekosta arbetet med förstudier, upphandling och förvaltning av ramavtal under hela livscykeln (så länge någon myndighet har giltiga avropsavtal och använder systemet). ESV tar ut avgiften som en procentsats av den ersättning som den avropande myndigheten betalar till ramavtalsleverantören och det är leverantören som betalar avgiften.<sup>20</sup> Procentsatsen för avgiftsuttag bestäms av ESV, utifrån beräkningar av kostnaderna för ramavtalshanteringen vid ESV och en uppskattning av de totala ersättningarna som myndigheterna betalar till ramavtalsleverantören.

## **Avgiftssamråd**

Avgiftssamråd innebär att statliga myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet har samråd med ESV rörande avgifternas nivå och utformning enligt avgiftsförordningen. För dessa avgiftssamråd ska ESV enligt sin instruktion ta ut en fast, årlig avgift. Dess storlek beror på hur stora avgiftsintäkterna är hos den myndighet som samråder om avgifter med ESV; avgiftsnivån varierar från 0 kronor (för de myndigheter vars avgiftsinkomster beräknas vara mindre än 1,0 miljon kronor per år) till som mest 11 700 kronor per år.

## **Övriga avgifter**

De övriga avgifterna består till största delen av resurssamordning med andra myndigheter, bland annat samordnad it-drift med Kammarkollegiet för webbplatsen *avropa.se* och gemensam it-drift med myndigheten Vårdanalys.

---

<sup>20</sup> Avgiften tas ut enligt samma modell som tillämpas vid Kammarkollegiet för finansiering av ramavtalsförvaltning.

### 3.5 ESV:s kostnader fördelade på olika verksamheter

I tabell 5 nedan visas ESV:s totala kostnader fördelade på de olika verksamhetsområdena.

**Tabell 5**      **ESV:s totala kostnader 2012–2014 fördelade på olika verksamheter, belopp i miljoner kronor, löpande priser**

Verksamhet	2012	2013	2014
Ekonomisk styrning	93,2	98,2	96,6
Prognoser	22,2	23,1	22,1
Informationssystemet Hermes	38,6	40,7	41,0
EU-revision	39,3	38,8	38,7
Tjänsteexport	10,5	10,1	3,7
<b>Summa</b>	<b>204,0</b>	<b>210,9</b>	<b>202,1</b>

Källa: ESV:s årsredovisningar för 2012–2014.

Av tabell 5 framgår att nära hälften av kostnaderna för ESV:s verksamhet avser verksamhetsområdet ekonomisk styrning. Under 2014 uppgick kostnaderna för denna verksamhet till 96,6 miljoner kronor. Vidare kan utläsas att tjänsteexporten utgör en liten del av ESV:s verksamhet och kostnaderna uppgick endast till 3,7 miljoner kronor samma år. För en förklaring till varför kostnadsnivån har minskat i tjänsteexporten, se avsnitt 2.3.5.

ESV:s sammantagna förvaltningskostnad per årsarbetskraft är marginellt högre än medianen bland andra förvaltningsmyndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Medianen för total förvaltningskostnad per årsarbetskraft för de 212 myndigheterna i Hermes uppgick 2014 till 1 182 000 kronor. För ESV var motsvarande kostnad 1 228 000 kronor per årsarbetskraft. I en indelning av myndigheterna från högsta till lägsta kostnad hamnar ESV på 94:e plats bland de 212 myndigheterna.

### 3.6 ESV:s kostnader fördelade på löpande och tillfällig verksamhet

Merparten av ESV:s kostnader, omkring 80 procent, avser verksamhet av mer löpande karaktär. Cirka 20 procent av kostnaderna gäller dock tillfällig verksamhet i form av bland annat egeninitierade projekt och uppdrag från regeringen och andra myndigheter. Omkring hälften av den tillfälliga verksamheten avser olika typer av regeringsuppdrag. Kostnadernas fördelning mellan löpande och tillfällig verksamhet visas i tabell 6.

Merparten av den löpande verksamheten är anslagsfinansierad. Verksamhetsområdena prognoser och informationssystemet Hermes, har en hög grad av anslagsfinansiering och därmed färre tillfälliga uppdrag från regeringen och andra uppdragsgivare.

**Tabell 6**      **ESV:s totala kostnader 2012–2014 fördelade efter löpande och tillfällig verksamhet, andelar i procent**

	2012	2013	2014
Egeninitierade projekt	3	4	5
Löpande verksamhet	83	79	80
Regeringsuppdrag	8	12	12
Övriga uppdrag	6	5	3
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: ESV.

Anmärkning: Vissa uppdrag från regeringen har klassificerats som löpande verksamhet. Det gäller uppdrag kring Hermes, vissa årligen återkommande uppdrag och utveckling av prognosmetoder. Även bland de egeninitierade projekten, som i tabellen har klassificerats som tillfällig verksamhet, har vissa aktiviteter en nära koppling till den löpande verksamheten och skulle kunna anses ingå i denna.



## **4      ESV:s organisation och kompetensförsörjning**

I det här kapitlet redogör vi för ESV:s organisatoriska förhållanden. Först kommer Statskontorets sammanfattande iakttagelser och sedan beskriver vi nuvarande organisation och roller. Därefter behandlar vi kompetensförsörjning och personalfrågor.

### **4.1     Sammanfattande iakttagelser**

När det gäller ESV:s organisation och kompetensförsörjning gör vi följande iakttagelser:

- Ekonomistyrningsverket har en bred verksamhet där avdelningarna i stor utsträckning arbetar separat med skilda arbetsuppgifter.
- Det är mindre vanligt att projekt bemannas över avdelningsgränserna, eftersom avdelningarna har olikartade uppdrag.
- ESV:s organisation har i stort sett varit oförändrad de senaste åren.
- Regeringen har beslutat om ökade uppgifter för ESV inom området e-förvaltning. Det ställer nya krav på myndighetens organisatoriska kapacitet.
- Myndigheten har de senaste åren fått ett antal utredningsuppdrag av regeringen som ställer nya krav på organisationens förmåga att ta emot och genomföra sådana uppdrag.
- ESV:s medarbetare är i stor utsträckning specialister och vissa verksamheter är beroende av nyckelpersoner. I våra intervjuer har företrädare för ESV framfört att myndigheten har brist på personal med generell utredarkompetens.
- Myndigheten konkurrerar om kvalificerad arbetskraft med andra aktörer. Det är en utmaning att erbjuda konkurrenskraftiga arbetsvillkor för att attrahera viss spetskompetens.

- Myndigheten har sammantaget en god arbetsmiljö samtidigt som trivseln tycks variera mellan avdelningarna.

## **4.2 Nuvarande organisation**

### **4.2.1 ESV:s ledningsfunktioner och organisation**

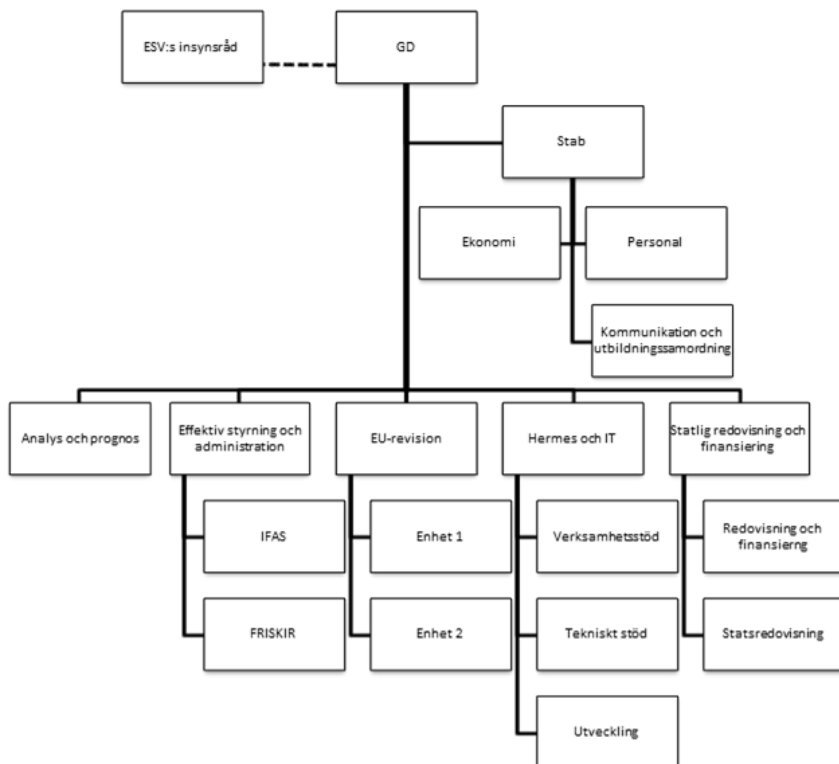
ESV är en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Till stöd för denne finns ett insynsråd som utses av regeringen och som i dag består av åtta ledamöter. Generaldirektören är ordförande.

Under generaldirektören finns en stab, som är att betrakta som en administrativ avdelning, och fem olika avdelningar indelade utifrån sakfrågor. ESV:s ledningsgrupp består av generaldirektören, samtliga avdelningschefer, kommunikationschefen och myndighetens stabschef som även är ställföreträdande generaldirektör.

Utöver insynsrådet finns också – vilket inte framgår av organisations-schemat nedan – ett redovisningsråd och ett internrevisionsråd. Dessutom har ESV på eget initiativ tillsatt ett ekonomichefs- och controller-råd. Samtliga råd har till uppgift att bistå generaldirektören med rådgivning. Inom de tre ämnesspecifika råden diskuteras principiella frågor som rör respektive sakområde.



Figur 2      ESV:s organisation



Källa: Ekonomistyrningsverkets arbetsordning.

Organisationen har i stort sett varit oförändrad under de senaste åren. Tidigare fanns dock en särskild organisatorisk funktion för verksamhetsområdet tjänsteexport men den upphörde 2014.

#### 4.2.2 Organisationsindelningen jämfört med verksamhetsområdena

Indelningen i avdelningar sammanfaller inte helt med de verksamhetsområden som framgår av ESV:s regleringsbrev och årsredovisning, vilka vi har beskrivit i kapitel 2. Merparten av verksamheterna inom

ekonomisk styrning är fördelade på de två avdelningarna Statlig redovisning och finansiering och Effektiv styrning och administration. Lokalförsörjningsfrågorna ligger under avdelningen Analys och prognos. Staben ansvarar formellt för verksamhetsområdet tjänsteexport men olika avdelningar inom ESV utför uppdragen inom området beroende på kompetensbehovet.

### **4.2.3 Avdelningarnas bemanning och ledning**

År 2014 hade ESV 156 årsarbetskrafter och medelantalet anställda uppgick till 161 personer.<sup>22</sup> Årsarbetskrafterna fördelade sig på följande sätt mellan avdelningarna:

- Analys och prognos, 17 årsarbetskrafter, varav 2 avser lokalförsörjningsfrågorna
- Effektiv styrning och administration, 28 årsarbetskrafter
- Statlig redovisning och finansiering, 26 årsarbetskrafter
- EU-revision, 29 årsarbetskrafter
- Hermes och IT, 33 årsarbetskrafter
- Staben, 23 årsarbetskrafter.<sup>23</sup> Stabens storlek hänger samman med att den i praktiken är en avdelning och dessutom samordnar den externa utbildningsverksamheten.

Avdelningarnas verksamhet leds av avdelningschefer som lyder direkt under generaldirektören. Under avdelningarna finns olika enheter och funktioner som generaldirektören inrättar på förslag av avdelningschefen. Avdelningarnas ansvarsområden preciseras i den årliga verksamhetsplanen och i så kallade resultatkontrakt med tillhörande budget för varje avdelning. Nedan följer en kortfattad beskrivning av avdelningarnas ansvarsområden.

### **4.2.4 Analys och prognos**

Avdelningen Analys och prognos (AP) ansvarar för att göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen och följer upp de budgetpolitiska målen. Därmed gör avdelningen även prognoser för den

---

<sup>22</sup> Uppgifter enligt Ekonomistyrningsverkets årsredovisning för 2014.

<sup>23</sup> Från slutet av maj 2015 är det 22 årsarbetskrafter då en pensionsavgång inte ersätts.

kommunala sektorns finanser och det allmänna pensionssystemet. Avdelningen utvärderar även prognoser och utvecklar prognosmodeller och analysmetoder och varje år publicerar man Inkomstliggaren. Avdelningen ansvarar även för utfallet av skatter på statens budget och till nationalräkenskaperna. Dessutom ansvarar avdelningen för den kvartalsvisa redovisningen av skatter som ingår i de kvartalsutfall som avdelningen Statlig redovisning och finansiering levererar till national- och finansräkenskaperna. Fyra gånger per år beräknar ESV den offentliga sektorns skatteintäkter och statens övriga och totala inkomster till Konjunkturinstitutet (KI) baserat på KI:s makroekonomiska prognos. Dessutom bistår ESV med information om de utgifter och inkomster som skiljer sig mellan statens budget och det finansiella sparandet i staten.

Inom avdelningen finns funktionen lokalförsörjning som bland annat tillhandahåller uppgifter om den statliga lokalförsörjningen, lämnar yttranden över hyresavtal som kräver regeringens medgivande och årligen lämnar ett underlag till regeringen inför pris- och löneomräkningen av lokalkostnadsdelen av anslagen.

#### **4.2.5 Effektiv styrning och administration**

Avdelningen Effektiv styrning och administration (ESA) ansvarar för att förvalta och utveckla regelverk, metoder och principer för områdena intern styrning och kontroll, internrevision och resultatredovisning. För dessa områden ger ESA stöd till andra statliga myndigheter genom bland annat metoder, riktlinjer, rådgivning och utbildning. Tillsammans med avdelningen Statlig redovisning och finansiering ansvarar ESA för att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen för en effektiv statsförvaltning. ESA ansvarar även för ESV:s uppgift att upphandla och förvalta ramavtal för administrativa system och arbetar med att samordna införandet av e-handel i staten samt vissa EU-projekt. Framöver kommer avdelningen också att ansvara för det nya stabsuppdraget inom e-förvaltningsområdet. Inom avdelningen finns två enheter.

#### **4.2.6 Statlig redovisning och finansiering**

Avdelningen Statlig redovisning och finansiering (SRF) ansvarar för statsredovisningen och för att utveckla god redovisningssed i staten. Inom statsredovisningen följer ESV upp utfallet i olika strukturer som

består av balans- och resultaträkning med mera, utfallet för statens budget och nationalräkenskaperna. Avdelningens uppgifter omfattar även att förvalta och utveckla regelverk och metoder för områdena finansiell redovisning, finansiell styrning och budgetunderlag. Inom sina sakområden ska avdelningen också ge stöd till statens myndigheter genom bland annat metoder, riktlinjer, handledningar, utbildning och rådgivning. Även vissa andra uppgifter ingår, till exempel EA-värderingen. Inom avdelningen finns de två enheterna Redovisning och finansiering samt Statsredovisning.

#### **4.2.7 EU-revision**

Avdelningen EU-revision (REV) ansvarar för ESV:s uppgift att vara nationellt revisionsorgan för de EU-medel som kommer till Sverige och förvaltas med delat ansvar mellan EU-kommissionen och medlemsstaten. Uppdraget omfattar att granska och bedöma om dessa medel hanterats ändamålsenligt och om de utgifter som redovisas till EU-kommissionen är korrekta. Avdelningen ska främja en effektiv och korrekt hantering av dessa medel. Sedan våren 2015 finns två enheter inom avdelningen: en enhet för revision inom social- och regionalfonderna, fonden för de sämst ställda och integrationsfonden, och en enhet för revision av jordbruks- och fiskerifonderna och SOLID-fonderna.<sup>24</sup>

#### **4.2.8 Hermes och IT**

Hermes och IT (H-IT) är den avdelning som förvaltar och utvecklar statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes). Avdelningen ska även tillhandahålla drift och användarstöd av RK Statsbudgetstöd och det systemstöd som myndigheterna har behov av. Avdelningen ansvarar också för it-support och teknisk utrustning inom ESV. Inom avdelningen finns de tre enheterna Verksamhetsstöd, Tekniskt stöd och Utveckling.

### **4.3 Myndighetens roller är organisatoriskt åtskilda**

Som framgått av kapitel 2 har ESV en bred verksamhet med många olika uppgifter. De intervjuade avdelningscheferna ger också en bild av att

---

<sup>24</sup> SOLID-fonderna berör åtgärder om solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

avdelningarna har separata verksamheter och skilda arbetsuppgifter till följd av sina respektive uppdrag. Ingen har dock framfört att diversifieringen påverkar myndighetens verksamhet negativt.

#### **4.3.1 Visst samarbete förekommer mellan avdelningarna**

Enligt intervjuerna vid ESV förekommer det samarbete mellan avdelningarna, även om det sägs vara mindre vanligt. Samarbete förekommer främst mellan avdelningarna Effektiv styrning och administration och Statlig redovisning och finansiering (SRF). Ett visst utbyte sker även mellan avdelningarna Analys och prognos (AP) och SRF i arbetet med statsredovisningen. Andra exempel på samarbete är mellan avdelningen Hermes och IT och avdelningarna AP respektive SRF eftersom båda de senare verksamheterna behöver systemstöd för att ta fram prognoser och utfallsinformation. Vidare har företrädare för ESV framhållit att samtliga avdelningar förenas av det gemensamma målet att ha kontroll på statens finanser och säkerställa att offentliga medel används effektivt.

#### **4.3.2 Avdelningsöverskridande projekt är mindre vanliga**

Enligt chefer på ESV är det mindre vanligt med projekt och bemanning över avdelningsgränserna. Ett skäl kan vara att avdelningarna har så olika verksamheter att avdelningsöverskridande samarbete inte är en effektiv eller ändamålsenlig arbetsform. Ett uttryck för det är att alla avdelningar har egna resultatkontrakt som utgår från verksamhetsplanen, med en beskrivning av respektive avdelnings verksamhet för det kommande året. Avdelningarna arbetar i regel gentemot myndighetens externa intressenter, och de produkter eller tjänster som respektive verksamhet tillhandahåller har sällan någon direkt användning inom övriga avdelningar.

### **4.4 Kompetensförsörjning och personalfrågor**

#### **4.4.1 Kompetensförsörjning**

Som nämndes ovan hade ESV i medeltal 161 anställda under 2014, motsvarande 156 årsarbetskrafter. Personalrörligheten 2014 var 11,2 procent vilket är i nivå med myndighetens värde för 2013.

Närmare 80 procent av ESV:s medarbetare har en utbildningsnivå motsvarande tre års studier på universitet eller högre. Under 2014 rekryterades 15 nya medarbetare, däribland nationalekonomer, redovisningsekonomer, utredare och analytiker.

Hösten 2014 gjorde ESV kompetensanalyser för varje avdelning för att se vilken kompetens verksamheten behöver framöver.

Enligt våra intervjuer med företrädare för ESV:s ledning har myndigheten inga allmänna problem med att rekrytera den kompetens man behöver. Däremot kan det vara svårt att konkurrera lönemässigt med privata aktörer och vad gäller att attrahera viss typ av spetskompetens såsom expertis inom skatteekonomi. Under intervjuerna framkommer även att vissa verksamheter i hög grad är beroende av nyckelpersoner, vilket kan vara en risk på sikt.

#### **4.4.2 Nya och utvidgade uppgifter ställer krav på den organisatoriska kapaciteten**

Avdelningarna arbetar relativt självständigt och medarbetarna är ofta specialister. ESV har under de senaste åren fått fler utredningsuppdrag av regeringen på nya områden där den befintliga expertkompetensen inte är tillräcklig utan där mer generalistkompetens behövs. I våra intervjuer uppger företrädare för ESV:s ledning att myndigheten har brist på sådan kompetens. Om regeringen fortsätter att ge ESV allt fler allmänna utredningsuppdrag kan ESV behöva anpassa sin långsiktiga strategi för kompetensförsörjning för att ha kapacitet att genomföra den typen av uppdrag. Frågan berör även kvalitetssäkringen av sådana uppdrag. Ett alternativ till att anställa generalistkompetens vid myndigheten kan vara att vid behov komplettera bemanningen med konsulter. Det kräver i så fall att ESV har nödvändig beställarkompetens.

Regeringen har nyligen beslutat att ge ESV en ny roll inom området e-förvaltning (se avsnitt 2.3.6) och uppdraget ställer nya krav på myndighetens organisatoriska kapacitet. Intervjuade företrädare för ESV framhåller att regeringsuppdraget är en del av en stor satsning på e-förvaltning, med stora ambitioner och höga förväntningar på myndigheten.

ESV:s företrädare har också framfört att revisionen av EU-medel har blivit mer omfattande under senare år, vilket sägs höra ihop med en trend

att EU-kommissionen vill se ett tydligare ansvar i medlemsstaterna. Kommissionens utökade krav på ansvariga myndigheters kontroll av EU-medlen, uppges innebära att ESV:s granskning har utvidgats och fördjupats. För att kunna möta de ökade kraven och fullgöra sina uppgifter planerar avdelningen för EU-revision att i större utsträckning ha en flexibel bemanning, genom att anlita konsulter vid arbetstoppar och vid behov köpa in viss specifik kompetens.

#### **4.4.3 Sjukfrånvaro**

ESV:s totala sjukfrånvaro var 1,8 procent under 2014 (1,5 procent för män och 2,0 procent för kvinnor), vilket är en ökning med 0,3 procentenheter från 2013 då sjukfrånvaron uppgick till 1,5 procent. ESV har en låg sjukfrånvaro i jämförelse med den totala i staten som 2014 var 3,4 procent.

#### **4.4.4 Arbetsmiljöarbete**

Enligt arbetsmiljölagen ska arbetsgivare och arbetstagare i samverkan bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Vid ESV sker det inom ramen för en samverkansgrupp vilken även fungerar som skyddskommitté vid myndigheten. I ESV:s interna arbetsmiljödokument framhålls betydelsen av en god fysisk och psykosocial arbetsmiljö. Myndigheten följer årligen upp det systematiska arbetsmiljöarbetet.

ESV genomför årligen ett strukturerat medarbetarsamtal mellan chef och medarbetare. Det tar upp mål, arbetsuppgifter, resultat och arbetsmiljö.

Myndigheten genomför normalt även en årlig medarbetarundersökning i form av en enkät som går ut till samtliga anställda. För 2014 valde myndigheten att i stället använda sig av en fokusgrupp för diskussion om arbetsmiljön, kopplat till resultatet från medarbetarundersökningen för 2013. För 2015 har ESV på nytt gjort en enkät till samtliga anställda. I enkäten får medarbetarna ta ställning till ett antal påståenden om hur de upplever att det är att arbeta på ESV.

I 2013 års medarbetarundersökning var Nöjd Medarbetar-Index (NMI) i genomsnitt 70 för samtliga medarbetare vid ESV.<sup>25</sup> Enligt resultaten upplever medarbetarna att arbetet allmänt sett är meningsfullt, att de kan påverka hur de utför sitt arbete och att de får nödvändig kompetensutveckling för att klara sitt arbete. Däremot anser många att ESV:s styrmodell är otydlig och svårbegriplig, liksom att myndighetens verksamhetsplanering borde vara tydligare. Vidare tycks det finnas utrymme för att förbättra organisationens förmåga till erfarenhetsutbyte mellan avdelningarna och sättet att ta hand om nya idéer och förslag. Betygen i medarbetarundersökningen varierar mellan avdelningarna. I medarbetarundersökningen för 2015, som presenterades i maj 2015, var NMI i genomsnitt 71 för samtliga medarbetare vid ESV.

Utifrån resultatet av medarbetarundersökningarna tar ESV fram handlingsplaner för respektive avdelning. Handlingsplanerna tas sedan upp i myndighetens fördjupade uppföljningar, i avstämning mellan avdelningschef och generaldirektören. Enligt intervjuade personer på ledningsnivå vid ESV har myndigheten genomfört åtgärder på samtliga de områden som ovan har beskrivits som svaga.

ESV har även regelbundna utvecklingssamtal med medarbetarna och avgångssamtal med dem som slutar. Syftet är att fånga upp erfarenheter som kan utgöra underlag för det fortsatta arbetet med att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla kompetens.

---

<sup>25</sup> Nöjd Medarbetar-Index (NMI) är beräknat utifrån en sammanvägning av fyra påståenden. NMI varierar mellan 0 och 100, där 100 är mest nöjd.



## 5 Styrningen av verksamheten

I detta kapitel behandlas styrningen av ESV. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser. Därefter behandlar vi regeringens styrning av ESV och ESV:s interna styrning av sin verksamhet.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

När det gäller styrningen av verksamheten gör vi följande iakttagelser:

- ESV:s instruktion är förhållandevis detaljerad. Det beror främst på att myndigheten har många verksamheter och på att det finns detaljerad EU-reglering av verksamheten med EU-revision.
- Regeringens styrning av de två verksamhetsområdena Hermes och EU-revision skiljer sig från styrningen av ESV:s övriga verksamheter. När det gäller Hermes utövar Finansdepartementet en detaljerad styrning genom en särskild överenskommelse med ESV, medan verksamheten med EU-revision regleras genom EU:s regelverk.
- Arbetsordningen och verksamhetsplanen är viktiga för ESV:s interna styrning. Därtill tillämpar ESV styrning med resultatkontrakt. Dessa kontrakt är överenskommelser mellan generaldirektören och respektive avdelningschef om att genomföra framför allt utvecklingsorienterade insatser inom en viss tidsperiod. Verksamhetsplanen utgör en utgångspunkt för resultatkontrakten.

## 5.2 Regeringens styrning av ESV

Regeringens myndighetsstyrning har på övergripande nivå genomgått ett antal förändringar under de senaste fem åren.<sup>26</sup> Dessa förändringar syftar till att ge förutsättningar för en resultatinriktad styrning som är flexibel utifrån myndigheternas verksamhet och regeringens styrbehov. Genom detta har instruktioner och regleringsbrev i allmänhet blivit mer renodlade, och instruktionen har fått en tydligare funktion som det grundläggande styrdokumentet. Myndigheternas instruktioner har överlag blivit något mer omfattande medan regleringsbreven blivit kortare och mindre detaljerade.

### 5.2.1 Styrningen med instruktion och regleringsbrev

Den generella förändringen av regeringens myndighetsstyrning har också påverkat utformningen av ESV:s instruktion och regleringsbrev. Bland annat tog regeringen bort de flesta av de mål som fanns i regleringsbrevet från och med 2009.

ESV:s instruktion är uppdelad i olika avsnitt, ett för var och en av myndighetens verksamheter. Instruktionen är förhållandevis detaljerad eftersom myndigheten har flera olika verksamhetsområden och det finns ett detaljerat regelverk som styr arbetet med EU-revisionen. I instruktionen anges också formerna för ledning av myndighetens arbete.

Regeringens styrning av de två verksamhetsområdena Hermes och EU-revision skiljer sig från de övriga. Finansdepartementets budgetavdelning är formell systemägare av Hermes och det finns en dokumenterad överenskommelse mellan Regeringskansliet (budgetavdelningen i Finansdepartementet) och ESV som reglerar samråd, utveckling och förvaltning samt drift och användarstöd för Hermes.<sup>27</sup> Genom denna ordning utövar Finansdepartementet således en detaljerad styrning av ESV:s arbete med Hermes. Fram till budgetåret 2014 finansierades Hermes med särskilda anslagsmedel, 46,1 miljoner kronor från anslaget

---

<sup>26</sup> Förändringarna aviserades i *2008 års ekonomiska vårproposition* (prop. 2007/08:100) och i regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175). Se *Flexibilitetens fördelar och faror*, Statskontoret (2013) för en mer utförlig beskrivning av dessa förändringar.

<sup>27</sup> Överenskommelse mellan Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet avseende RK Statsbudgetstöd, 18 december 2013 (Fi2013/4491).

Verksamhetsstöd för den statliga budgetprocessen (anslag 1:3, utgiftsområde 2). Som framgått av kapitel 3 har dessa anslagsmedel från och med 2015 överförts till ESV:s förvaltningsanslag. Denna omläggning kan ses som att regeringen i någon mån har minskat detaljeringsgraden i sin styrning av ESV:s förvaltning av Hermes.

Regeringen har utsett ESV till det svenska organ som utför EU-revision av EU-medel i Sverige. Denna verksamhet regleras genom EU:s regelverk och det innebär att regeringen saknar direkt inflytande över den. Däremot behöver regelverket för EU-revisionen anpassas över tid vilket genomförs i en förhandlingsprocess mellan EU:s medlemsstater. I det sammanhanget har regeringen vissa möjligheter att påverka, som företrädare för medlemsstaten Sverige. ESV:s arbete med EU-revision finansieras i huvudsak med anslagsmedel som fastställs i den statliga budgetprocessen. Regeringen har därmed även viss möjlighet att påverka verksamhetens omfattning.

## **5.2.2 Synpunkter från regeringen på vissa verksamheter**

### **Särskilda uppdrag från regeringen**

Som regel får Ekonomistyrningsverket varje år ett flertal uppdrag från regeringen inom sina verksamhetsområden. Som vi har beskrivit i avsnitt 2.4 ökade det årliga antalet uppdrag 2012 och 2013. Antalet uppdrag har därefter varit ungefär konstant.

Av avsnitt 2.4 har också framgått att regeringsuppdragen domineras av frågor om ekonomisk styrning och antalet uppdrag inom detta område har också ökat sedan 2012. Inom de andra verksamhetsområdena har ESV fått relativt få regeringsuppdrag. De uppdrag ESV får från regeringen är av varierande karaktär och kräver olika typer av kompetens för att genomföra.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2015 uttryckt att ”ESV har genomfört många uppdrag och aktiviteter med god kvalitet som regeringen är nöjd med”. Samtidigt har regeringen kritiserat hur ESV har utfört vissa regeringsuppdrag.<sup>28</sup> I samma avsnitt i budgetpropositionen för 2015 står nämligen följande: ”Det finns dock vissa områden i myndighetens verksamhet som behöver utvecklas och kvalitetssäkras, till

---

<sup>28</sup> Budgetpropositionen för 2015, prop. 2014/15:1, utgiftsområde 2, s. 66.

exempel vad avser utredningar på uppdrag av regeringen. Även myndighetens arbete avseende effektivisering av statsförvaltningen behöver förstärkas.”

### **ESV:s arbete med ramavtal**

Regeringen har haft synpunkter på hur ESV har hanterat upphandlingen av ramavtal för administrativa system (se avsnitt 2.3.1 för en beskrivning av denna verksamhet). I budgetpropositionen för 2015 skriver regeringen att ”ESV har tolkat sin uppgift på ett avgränsat sätt vilket medfört att myndigheterna inte kan räkna med att det kommer att finnas ett ramavtal att avropa från”.<sup>29</sup>

### **5.2.3 ESV:s dialog med Regeringskansliet**

Sedan den 1 april 2015 är Finansdepartementets enhet för offentliga finanser huvudman för ESV och det är med denna enhet som ESV har sin löpande myndighetsdialog. Förutom huvudmannaskapet för ESV, har enheten en funktionell relation till ESV:s prognosverksamhet eftersom den stämmer av sina egna prognoser och underlag med ESV:s prognoser för de offentliga finanserna.

ESV har även andra uppdragsgivare och avnämare i Regeringskansliet och ledningen har därför kontakter med andra departement, avdelningar och enheter i Regeringskansliet. Exempelvis har ESV:s ledning ofta kontakter på chefsnivå med bland annat Finansdepartementets budgetavdelning, som använder material och tjänster från flera olika delar av ESV. Enligt företrädare för ESV är det viktigt med en bred dialog med avnämarna i Regeringskansliet för att få en bra planering och styrning.

Företrädare för ESV:s ledning har också framfört att man för vissa arbetsområden känner sig något oklar över vilken inriktning regeringen önskar se på ESV:s arbete. Det gäller bland annat hur ESV ska arbeta med att effektivisera statsförvaltningen och företrädare för ESV:s ledning efterlyser att regeringen närmare ska precisera vilken roll myndigheten ska ha i detta sammanhang. Att döma av våra kontakter med Regeringskansliet ser man där inte samma behov av precisering. I ESV:s instruktion anges att myndigheten ”ska bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är

---

<sup>29</sup> Budgetpropositionen för 2015, prop. 2014/15:1, utgiftsområde 2, s. 64.

effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande” (2 §). Enligt företrädare för Regeringskansliet kan man visserligen förtydliga regeringens förväntningar genom formella kontakter, men det är alltid myndigheten som svarar för att avgöra hur uppgiften ska skötas. Som nämndes i föregående avsnitt uttalar regeringen emellertid i budgetpropositionen för 2015 att ESV:s arbete avseende effektivisering av statsförvaltningen behöver förstärkas.<sup>30</sup>

### **5.3 Informella kontakter**

Som framgått ovan har ESV ett flertal olika avnämare inom Regeringskansliet. Det är därför naturligt att tjänstemän inom ESV har många kontakter med tjänstemän i Regeringskansliet. De informella kontakterna är viktiga för att arbetet ska fungera effektivt vid ESV.

Om den här typen av informella kontakter sker på fel sätt skulle de kunna leda till en indirekt styrning av vissa av ESV:s resurser och aktiviteter och därigenom försvåra myndighetsledningens interna styrning. Våra intervjuer med tjänstemän vid ESV och Regeringskansliet tyder dock inte på att detta förekommer i ESV:s verksamhet.

## **5.4 ESV:s interna styrning**

### **5.4.1 Ledning och särskilda organ**

Som beskrivits i kapitel 4 är ESV en enrådgighetsmyndighet. Det finns en ledningsgrupp som består av generaldirektören, stabschefen, kommunikationschefen och de fem avdelningscheferna. Dessutom finns ett insynsråd, ett redovisningsråd och ett internrevisionsråd, enligt myndighetens instruktion. På eget initiativ har ESV också tillsatt ett ekonomichefs- och kontrollerråd.

### **5.4.2 Styrning med arbetsordning, verksamhetsplan och resultatkontrakt**

Myndighetens arbetsordning är viktig när det gäller den interna styrningen av ESV, inte minst eftersom andelen löpande verksamhet är stor. I arbetsordningen tydliggörs organisation och ansvarsfördelning och det

---

<sup>30</sup> Budgetpropositionen för 2015, prop. 2014/15:1, utgiftsområde 2, s. 66.

framgår till exempel att generaldirektören beslutar vid all rapportering till regeringen, såväl enskilda uppdrag som löpande, återkommande uppdrag såsom prognoser och årsredovisning för staten. Generaldirektören beslutar också om verksövergripande projekt och remisser, medan avdelningschefer beslutar om egeninitierade projekt som inte är så stora att de beslutas av generaldirektören.

Liksom i de flesta andra statliga myndigheter utarbetar ESV årligen en verksamhetsplan. I den finns en så kallad *målbild* som långsiktigt uttrycker värderingar, förhållningssätt och olika tillstånd. I målbilden uttrycks att ESV ska:

- skapa värde för uppdragsgivaren
- ha en värdegrund som genomsyrar hela ESV
- internt dela med sig av sina kunskaper till varandra
- vara en mötesplats för frågor om ekonomisk styrning i staten
- ha rätt kompetens och vara en attraktiv arbetsgivare
- ompröva, utveckla och tänka nytt.

Målbilden utgör en utgångspunkt för verksamhetsplanen som innehåller myndighetens årliga mål. Därtill använder ESV resultatkontrakt. Dessa kontrakt saknar rättslig status men är en skriftlig överenskommelse mellan generaldirektören och respektive avdelningschef om vilka uppgifter som ska utföras under en given tidsperiod. Resultatkontrakten varierar något mellan avdelningarna men är främst fokuserade på utvecklingsorienterade insatser som ska genomföras inom en viss tidsperiod.

### 5.4.3 Erfarenheter av resultatkontrakt

ESV har tillämpat resultatkontrakt sedan verket bildades 1998. År 2001 kom en rapport där ESV analyserade styrformen med resultatkontrakt utifrån intervjuer med olika myndigheter som tillämpat sådan styrning.<sup>31</sup> I rapporten innefattades även ESV:s styrning med resultatkontrakt. Våra intervjuer vid ESV tyder på att kontrakten ger öppenhet, förtydligar ansvar och skapar aktiv medverkan.

Allmänt sett finns för- och nackdelar med alla styrformer och så även med styrning med resultatkontrakt. Till fördelarna hör, som nämns i

---

<sup>31</sup> *Resultatkontrakt?* (ESV 2001:19).

ESV:s rapport, öppenhet, tydligt ansvar och tydlighet om vad som ska åstadkommas. En nackdel kan dock vara att organisationen blir mindre flexibel om en betydande del av resurserna binds upp i uppgifter som läggs fast i resultatkontrakt mellan olika chefsnivåer. Det är därför viktigt att resultatkontrakten inte hindrar omprioriteringar av resurser mellan olika avdelningar och enheter. Vi har i denna utredning inte fått någon indikation som pekar på att styrningen med resultatkontrakt minskar flexibiliteten i ESV:s organisation.

#### **5.4.4 Projektarbete och kvalitetssäkring**

ESV organiserar ibland arbetet i form av projekt med en formellt utsedd projektledare. Denna arbetsform används normalt när det är fråga om särskilda regeringsuppdrag som är begränsade i tid. När ESV får ett regeringsuppdrag beslutar generaldirektören vilken avdelning som ska ansvara för att genomföra uppdraget och ansvarig avdelningschef tillsätter projektledare. I den mån det bedöms att det finns behov av att tillföra kompetens från en eller flera andra avdelningar brukar kontakt tas med berörda avdelningschefer för att diskutera resurstillskott.

ESV har nyligen infört en ny modell för projektstyrning. Den ersatte en äldre modell som ansågs alltför komplicerad och därför sällan kom till praktisk användning. ESV beslutade i november 2014 att alla regeringsuppdrag ska bedrivas i form av projekt utifrån den nya modellen för projektstyrning.

I våra intervjuer har det framkommit att många i personalen är relativt ovana vid att arbeta i projektform och ibland kan ha svårt att ta på sig arbetsuppgifter som inte ingår i det vardagliga, löpande arbetet inom sina specialområden. Som nämntes i kapitel 4 anger intervjuade företrädare för ESV också att myndigheten har brist på generalistkompetens, det vill säga personer som har erfarenheter av och vana vid att arbeta brett och med många olika typer av frågeställningar.





## **6 Ekonomistyrningsverkets resultat och uppföljning**

Detta kapitel behandlar karaktären på de resultat ESV producerar och uppföljningen av verksamheten. Först redovisas Statskontorets sammanfattande iakttagelser och därefter behandlar vi frågor om resultat och redovisning respektive verksamhetsuppföljning.

Med resultat avser vi här endast vad ESV uppnår med sina aktiviteter, inte myndighetens ekonomiska resultat. Syftet är främst att analysera karaktären på ESV:s resultat och hur dessa redovisas. I kapitel 2 och 3 redogör vi för ESV:s prestationer och verksamhetens kvantitativa utveckling.

### **6.1 Sammanfattande iakttagelser**

När det gäller ESV:s resultat och uppföljning gör vi följande iakttagelser:

- ESV:s verksamhet är tämligen diversifierad och de olika delarna har i många fall begränsade inbördes kopplingar. I en sådan organisation kan verksamheten mycket väl hålla hög kvalitet i vissa delar och låg kvalitet i andra delar, utan att dessa egentligen påverkar varandra. Den förhållandevis skarpa kritik som regeringen riktade mot delar av ESV:s arbete i budgetpropositionen för 2015 behöver därför inte i sig säga något om kvaliteten i verksamheten i stort.
- I sin årsredovisning redovisar ESV hur kostnaderna har utvecklats för myndighetens olika prestationstyper men ger få kvantitativa prestationsmått. Myndighetens resultatredovisning utgörs i hög grad av beskrivningar i löpande text.
- Användarna har i huvudsak en positiv syn på ESV:s tjänster. Det bör dock noteras att Nöjd Kund-Index i ESV:s kundundersökningar har sjunkit under de senaste åren.

- ESV utvärderar årligen precisionen i prognoserna för de offentliga finanserna. Det kan förväntas att träffsäkerheten i prognoserna ökar ju kortare prognosperioden är. Vi har gjort en avgränsad studie rörande prognoserna för statens skatteinkomster och de takbegränsade utgifterna som visar att detta mönster gäller i ESV:s prognoser. Vi ser inga indikationer på systematiska fel i ESV:s prognoser.
- I likhet med den interna styrningen är ESV:s uppföljning i hög grad delegerad till avdelningarna. Resultatkontraktet mellan generaldirektören och avdelningscheferna är ett viktigt instrument för styrning och uppföljning.

## **6.2 Resultat och redovisning**

### **6.2.1 Verksamheten är mångfacetterad och svår att summera med ett resultat**

Som framgått av kapitel 2 har ESV en bred verksamhet med många olika uppgifter. På övergripande nivå handlar myndighetens uppdrag om olika aspekter av ekonomisk styrning av statlig verksamhet. I detta ryms dock många olika typer av arbetsuppgifter med olika inriktning, styrning och finansiering.

Mångfalden i ESV:s uppdrag kan illustreras med hur myndigheten, som underlag för att i årsredovisningen redovisa verksamhetens resultat, delar in verksamheten i verksamhetsområden, prestationsområden och prestationstyper. Detta visar vi i faktarutan nedan.

**Faktaruta 1 ESV:s verksamhetsområden (fetstil), prestationsområden (kursiverade) och prestationstyper (i punkter) enligt årsredovisningen för 2014**

<p><b>Ekonomisk styrning</b></p> <p><i>Resultatstyrning och finansiell styrning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> <li>▪ Egeninitierade projekt</li> <li>▪ Rådgivning</li> <li>▪ Regelförvaltning</li> </ul> <p><i>Intern styrning och kontroll</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> <li>▪ Egeninitierade projekt</li> <li>▪ Rådgivning</li> </ul> <p><i>Internrevision</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> <li>▪ Egeninitierade projekt</li> <li>▪ Rådgivning</li> <li>▪ Regelförvaltning</li> </ul> <p><i>E-handel och administrativa system</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> <li>▪ Egeninitierade projekt</li> <li>▪ Rådgivning</li> <li>▪ Regelförvaltning</li> </ul> <p><i>Statsredovisning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> </ul> <p><i>Statlig lokalförsörjning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uppdrag</li> </ul> <p><i>Generellt för VO Ekonomisk styrning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utbildning</li> <li>▪ Remisser</li> </ul> <p><b>Prognoser</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prognoser</li> <li>▪ Rådgivning</li> <li>▪ Remisser</li> </ul>	<p><b>Informationssystemet Hermes</b></p> <p><i>Systemförvaltning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Drift</li> <li>▪ Användarstöd</li> <li>▪ Förvaltningsutveckling</li> <li>▪ Nyutveckling</li> </ul> <p><b>EU-revision</b></p> <p><i>Programperiod 2007-2013</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EFF (Europeiska fiskerifonden)</li> <li>▪ ERUF (Europeiska regionala utvecklingsfonden)</li> <li>▪ ESF (Europeiska socialfonden)</li> <li>▪ Jordbruksfonderna</li> <li>▪ SOLID-fonderna</li> </ul> <p><i>Programperiod 2014-2020</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ EHFF (Europeiska havs- och fiskerifonden)</li> <li>▪ ERUF (Europeiska regionala utvecklingsfonden)</li> <li>▪ ESF (Europeiska socialfonden)</li> <li>▪ FEAD (fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt)</li> <li>▪ Jordbruksfonderna</li> <li>▪ AMIF och ISF-fonderna<sup>32</sup></li> </ul> <p><b>Tjänsteexport</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Internationella besök</li> <li>▪ Tjänsteexport</li> </ul>
---	---

Det är tydligt att kraven på och innehållet i verksamheten varierar mellan ESV:s olika verksamhetsområden; det är exempelvis helt olika saker att göra prognoser, driva ett informationssystem och utföra revisioner. Även inom enskilda verksamhetsområden kan verksamheten vara mångfacetterad, i synnerhet för verksamhetsområdet ekonomisk styr-

<sup>32</sup> I ESV:s årsredovisning för 2014 benämns dessa fonder SOLID-fonderna.

ning. Här finns uppgifter med olika innehåll som kräver olika kompetenser, alltifrån analytisk utredningskompetens (inom bland annat resultatstyrning och finansiell styrning) till upphandlingskompetens (inom e-handel och administrativa system) och fastighetsekonomisk kompetens (inom statlig lokalförsörjning).

Dessutom varierar förutsättningarna för olika prestationstyper. Till exempel är vissa uppdrag mer löpande (även om de kan uppdateras årligen eller dylikt), medan andra bara görs en gång. Vidare är vissa prestationstyper efterfrågestyrda (till exempel flertalet uppdrag, rådgivning och användarstöd), medan andra är egeninitierade. Även finansieringsformen varierar; en stor del av verksamheten är anslagsfinansierad samtidigt som det även förekommer en betydande andel avgiftsfinansiering.

ESV:s komplexa verksamhet innebär rimligen en utmaning för styrningen av myndigheten, såväl regeringens styrning som ESV:s interna styrning. Men den medför också att det är svårt att göra en rättvisande helhetsbedömning av verksamhetens resultat eftersom de olika delarna i många fall har begränsade inbördes kopplingar. I en organisation med ESV:s diversifierade karaktär kan verksamheten mycket väl hålla hög kvalitet i vissa delar och låg kvalitet i andra delar, utan att dessa egentligen påverkar varandra. Den förhållandevis skarpa kritik som regeringen riktade mot delar av ESV:s arbete i budgetpropositionen för 2015 (vi har beskrivit detta i kapitel 5) behöver därför inte i sig säga något om kvaliteten i verksamheten i stort.

### **6.2.2 ESV redovisar få prestationsmått**

I sin årsredovisning redogör ESV för verksamhetens resultat med utgångspunkt i den indelning som framgår av faktarutan ovan. För varje verksamhetsområde redovisar och kommenterar man verksamhetens prestationer och resultat, i förhållande till de uppgifter och återrapporteringskrav som ESV har fått i instruktionen och i regleringsbrev.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (3 kap. 1 §) ska en myndighets resultatredovisning i årsredovisningen "främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader". I sin årsredovisning redovisar ESV hur kostnaderna har utvecklats för de olika prestationstyperna. Däremot redovisar ESV bara ett fåtal kvantitativa prestationsmått. Enligt ESV är

de flesta prestationerna av sådant slag att det varken är möjligt eller relevant att redovisa antalet prestationer. I stället består ESV:s resultatredovisning i hög grad av beskrivningar i löpande text. När ESV redovisar antalet prestationer handlar det exempelvis om antal avgiftssamråd och antal givna utbildningar.

Enligt ESV är det för de flesta prestationstyper heller inte relevant att redovisa någon styckkostnad, eftersom prestationerna inom en typ ofta skiljer sig mycket åt i kostnad och omfattning. Därtill kan verksamhetens innehåll variera mellan åren, såsom för prestationstypen uppdrag.

### **6.2.3 Externa bedömningar är viktiga**

Även om ESV har en bred verksamhet med många olika uppgifter, så har myndigheten i många fall en roll som inte är ovanlig bland myndigheter: att som expertorgan producera kunskap som sedan är tänkt att omsättas i åtgärder av andra aktörer. Resultatredovisningen från myndigheter med denna roll tenderar lätt att handla mycket om vad myndigheten har gjort (myndighetens prestationer) och att fokusera mer på prestationsnära resultat än på slutliga effekter.

ESV tar fram kunskap, rådgivning, regler och utbildning men styr således inte över de omständigheter som påverkar huruvida myndighetens prestationer ytterst får de tänkta effekterna i samhället. Detta beror snarare på hur avnämarna använder den kunskap som ESV producerar.

Mot denna bakgrund kan det vara svårt att i termer av samhällseffekter göra en bedömning av huruvida ESV gör rätt saker och håller rätt kvalitet. Som en länk i den kedja som antas leda till de slutliga effekterna är det rimligare att ESV snarare bedöms utifrån sådant som exempelvis hur ESV säkerställer att myndigheten har rätt kompetens och att dess ”produktionsresurs” håller önskvärd kvalitet, hur efterfrågade myndighetens tjänster är och hur användarna ser på kvaliteten.

### **6.2.4 ESV:s redovisningar av externa bedömningar**

I sin årsredovisning redovisar ESV följaktligen också externa bedömningar av sin verksamhet för de flesta verksamhetsområden.

ESV har i flera år genomfört kundundersökningar bland verksamhetens huvudsakliga kundgrupper: tjänstemän i Regeringskansliet respektive

myndigheterna. I undersökningen får kunderna svara på ett antal frågor som rör dels ESV:s verksamhet i sin helhet, dels informationssystemet Hermes. Kundundersökningen resulterar i ett Nöjd Kund-Index (NKI), vilket kan variera mellan 0 och 100, där 100 är mest nöjd.<sup>33</sup> Enligt ESV indikerar det övergripande NKI-värdet hur myndigheten fullgör de centrala uppgifterna i instruktionen och regleringsbrevet.<sup>34</sup>

Av årsredovisningen för 2014 framgår att ESV:s Nöjd Kund-Index har sjunkit under de senaste åren:

- För 2014 var det övergripande NKI-värdet i genomsnitt 65 för de båda målgrupperna. De två föregående åren var värdet 67 (2013) och 71 (2012).
- Beträffande informationssystemet Hermes gav myndigheterna NKI-värdet 68 år 2014, att jämföra med 70 året innan och 74 år 2012. Regeringskansliets användare gav ett betydligt lägre betyg. Dessa kunder svarade inte på frågor om Hermes under åren 2012 och 2013, men 2014 gav de NKI-värdet 48.<sup>35</sup>

ESV gör regelbundet även andra typer av kundundersökningar, till exempel uppföljningar av specifika uppdrag som myndigheten har genomfört eller utvärderingar av kurser och utbildningar som man har hållit. I dessa fall har betygen varit tämligen stabila under de senaste

---

<sup>33</sup> Nöjd Kund-Index (NKI) är en helhetsbedömning av ESV:s verksamhet beräknat genom en sammanvägning av tre frågor som kunderna har besvarat. NKI är baserat på svar från de kunder som haft kontakt med ESV under de senaste tolv månaderna. NKI för Hermessystemet är en helhetsbedömning baserat på fem frågor som de kunder som använder systemet har besvarat.

<sup>34</sup> Se Ekonomistyrningsverkets årsredovisning för 2014, s. 27.

<sup>35</sup> Enligt ESV kan dock resultatet för myndigheter och Regeringskansliets användare inte på alla punkter jämföras eftersom de använder olika delar av systemet Hermes. För myndigheterna är Hermes främst ett inrapporteringsverktyg för statsredovisningen medan tjänstemän i Regeringskansliet använder RK Statsbudgetstöd som ett arbetsverktyg med många olika funktioner. Företrädare för ESV menar att det lägre värdet för Regeringskansliet kan kopplas till de olika gruppernas olika behov och att Regeringskansliets användare är mindre nöjda med användarupplevelsen och funktionaliteten i Hermes. Enligt ESV har förbättringsåtgärder påbörjats i och med projektet "Förbättrat Hermes" som startade 2014 med syfte att modernisera användargränssnittet och komplettera funktionaliteten.

åren. Inom verksamhetsområdet ekonomisk styrning gör ESV till exempel enkätundersökningar för att undersöka uppdragsgivarnas (i allmänhet Regeringskansliet) syn på bland annat kvalitet och relevans i genomförda uppdrag. Åren 2012–2014 var det genomsnittliga betyget lite drygt 8 på en tiogradig skala.<sup>36</sup> Deltagare i kurser och utbildningar gav i stort sett samma betyg.

Utöver kundundersökningar förekommer även andra typer av externa bedömningar av ESV:s verksamhet. Till exempel bedömer EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten om ESV:s EU-revision håller en tillfredsställande nivå, i vissa fall genom särskilda granskningar. Ett annat exempel är att Riksrevisionen i samband med sin granskning av årsredovisningen för staten granskar stora delar av ESV:s arbete inom statsredovisningen.

## **6.3 Statskontorets kontakter med intressenter**

Statskontoret har intervjuat ett tjugotal av ESV:s externa, svenska användare på Regeringskansliet och andra myndigheter för att undersöka deras allmänna syn på ESV och dess resultat. Våra intryck från kontakterna med Regeringskansliet har ingått som underlag för tidigare avsnitt i rapporten. Här vill vi lyfta fram vissa intryck från våra kontakter med myndigheter. Uppgifterna bör ses som indikativa eftersom vi bara haft kontakt med ett begränsat antal myndigheter.

### **6.3.1 Myndigheterna är positiva men vill ha mer stöd**

Vårt generella intryck från intervjuerna är att myndigheterna i huvudsak är nöjda med ESV:s tjänster. Eftersom ESV:s verksamheter är relativt olika varierar dock perspektiven bland olika användare. Vissa av de intervjuade efterlyser ett mer operativt stöd i styrningsfrågor från ESV men påpekar samtidigt att sådana tjänster kan köpas av privata aktörer.

De myndigheter som vi varit i kontakt med har i första hand pekat på två områden där ESV möjligen skulle kunna bidra med mer stöd. Det ena

---

<sup>36</sup> Denna undersökning är något osäker på grund av att den inte täcker samtliga uppdrag. Under 2012–2014 utförde ESV 14–15 uppdrag per år inom området ekonomisk styrning varav 6 uppdrag under vart och ett av dessa år saknar bedömning.

området är intern styrning och kontroll där merparten av de intervjuade myndigheterna vill ha mer stöd i arbetet med att bedöma risker. Här uttrycks behov av mer konkret handledning. Det andra området är internrevision. Med stöd i en särskild enkätundersökning bland internrevisorer i staten (se nedan) har Internrevisorernas förening gett uttryck för att ESV inte avsätter tillräckliga resurser för att stödja myndigheterna i internrevisionsfrågor.

Vi har inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma om ESV behöver vidta några åtgärder inom de nämnda områdena men anser att ESV kan ha anledning att närmare undersöka myndigheternas behov av stöd på dessa två områden.

### **6.3.2 Enkät av Internrevisorernas förening**

Internrevisorernas förening har nyligen gjort en enkätundersökning rörande ESV:s verksamhet med internrevision, som man även har presenterat för oss. Enkäten skickades ut till de medlemmar i föreningen som är anställda vid en statlig eller kommunal myndighet och som ingår i föreningens ”offentliga nätverk”.<sup>37</sup>

Närmare två tredjedelar av de svarande anser att det finns ett behov av ESV:s uppdrag att utveckla, förvalta och samordna internrevisionen i staten. I stort sett lika många anser dock att ESV inte genomför detta uppdrag på ett fullgott sätt.

De svarande ger relativt höga betyg vad gäller ändamålsenligheten i ESV:s föreskrifter, allmänna råd och handledningar. Däremot anser man att ESV kan ge mer stöd till myndigheterna i internrevisionsfrågor och avsätta mer resurser för ändamålet. Både det nuvarande utbildningsutbudet och möjligheterna att bilda nätverk upplevs vara otillräckliga.

Sammantaget anser de svarande att ESV fyller en viktig funktion för internrevisorerna i staten, men att myndigheten bör bli mer synlig och proaktiv i sin roll. I enkätens fritextsvar finns en återkommande kom-

---

<sup>37</sup> Detta nätverk har 130 medlemmar, varav 107 personer arbetar på statlig eller kommunal myndighet och utgör enkätundersökningens målgrupp. Enkäten genererade 67 svar vilket ger en svarsfrekvens om 63 procent i målgruppen.



mentar om att ESV:s roll att utveckla, förvalta och samordna internrevisionen i staten har förskjutits till respektive myndighet och internrevisionschef.

## **6.4 ESV utvärderar sina prognoser för de offentliga finanserna**

ESV utför fyra prognoser per år och utvärderar dem sedan för att bedöma måluppfyllelsen. Avvikelseerna i förhållande till utfallet delas upp i tre grupper utifrån om de beror på förändringar i den makroekonomiska prognosen, på beslut eller på övriga skäl. Bedömningen av precisionen har gjorts för statens skatteinkomster och de takbegränsade utgifterna. För de takbegränsade utgifterna och skatteintäkterna görs även en mer detaljerad analys.

Eftersom prognoserna för de offentliga finanserna numera baseras på ESV:s egna makroekonomiska bedömningar redovisar och analyserar man även förändringarna för vissa makroekonomiska variabler. Sedan utvärderingen av budgetåret 2012 redovisar ESV hur prognoser för BNP och det finansiella sparandet förhåller sig till prognoser från regeringen, Konjunkturinstitutet, Riksbanken, Swedbank, Nordea, Handelsbanken och SE-banken. Utvärderingen av BNP och sparandet utgår från de prognoser som redovisas i september två år före budgetåret. Analysen redovisas inte som avvikelser mot utfall utan visar hur prognoserna över BNP och det finansiella sparandet utvecklas över tid. Redovisningen ger en bild över hur de olika institutens prognoser utvecklas och framför allt hur prognosen förhåller sig till utfallet vid tidpunkten för budgetpropositionen för det aktuella året, det vill säga när regeringen gör sina finanspolitiska överväganden.

I och med budgetåret 2014 förlängdes utvärderingshorisonten för de takbegränsade utgifterna och skatteintäkterna. Utvärderingen utgår från den prognos som ESV redovisade i september 2011 avseende budgetåret 2014. Analysen omfattar därmed 11 prognoser.

Eftersom det finns många olika sätt att bedöma precisionen i en prognos går ESV mer och mer ifrån att sätta egna betyg på sina prognoser. Jämförelsen med andra instituts prognoser gör det möjligt för läsaren att själv bedöma hur ESV:s prognoser förhåller sig till andra.

Liksom många andra prognosmakare reviderade ESV successivt ned prognosen för den makroekonomiska utvecklingen under 2014.<sup>38</sup> Detta avspeglades också i prognoserna för statens skatteinkomster som justerades ned. Prognosavvikelsen (prognos minus utfall) för statens skatteinkomster minskade successivt från -18 miljarder kronor i december 2013 till -8,5 miljarder kronor i januari 2015. Prognosen för de takbegränsade utgifterna låg tidigt i prognosperioden nära utfallet och i december 2013 var avvikelsen -3,4 miljarder kronor. Prognosavvikelsen minskade till -0,1 miljarder kronor i januari 2015.

I denna myndighetsanalys har Statskontoret inte haft möjlighet att utvärdera ESV:s prognosverksamhet så pass ingående att vi kan göra en generell bedömning av verksamhetens kvalitet och prognosernas träffsäkerhet. Vi har emellertid gjort vissa mer begränsade analyser med utgångspunkt i ESV:s årliga prognosutvärderingar för åren 2010–2014 när det gäller statens skatteinkomster och de takbegränsade utgifterna. Våra iakttagelser är:

- Träffsäkerheten i en prognos bör i allmänhet öka med en kortare prognosperiod genom att osäkerheten minskar. När det gäller ESV:s prognoser för statens skatteinkomster och de takbegränsade utgifterna ser vi att så är fallet. Vi har då studerat prognosutvärderingarna för åren 2011–2014.
- Vi har studerat utvecklingen av ESV:s sammantagna prognosfel för de fem prognoserna, för vart och ett av kalenderåren under perioden 2011–2014. Vi har studerat prognosavvikelserna som absoluta differenser mellan prognos och utfall och beräknat medelvärdet av dessa avvikelser. Prognosfelen blir då större än vad som framgår i ESV:s utvärderingar där medelvärdet beräknats som ett genomsnitt av både negativa och positiva avvikelser. Vi har i denna beräkning även justerat för ESV:s skattade effekter av finanspolitiska beslut som ESV inte kände till vid tidpunkten för de olika prognostillfällena. Det årsvis beräknade genomsnittliga absoluta avvikelserna minskar för varje år under 2011–2014.

---

<sup>38</sup> *Prognosutvärdering 2014* (ESV 2015:46).

- ESV har gjort vissa analyser av systematiska fel i sina prognoser men inte utfört något test med en formaliserad statistisk modell för att analysera systematiska skevheter.
- Inom ramen för de begränsade analyser som vi har haft möjlighet att genomföra ser vi inget som tyder på att ESV:s prognoser för de offentliga finanserna systematiskt avviker från träffsäkerheten i andra aktörers prognoser. För att få en säkrare jämförelse krävs dock en analys av skillnader i informationstillgång mellan olika prognostillfällen, ett stort antal prognoser att jämföra med över tid och en analys av systematiska avvikelser för olika prognosvariabler.

## **6.5 Verksamhetsuppföljning**

ESV ska varje år upprätta en årsredovisning och budgetunderlag och lämna dessa till regeringen, i likhet med andra myndigheter som lyder direkt under regeringen. De krav som ställs på dessa dokument framgår av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och beskrivs inte närmare här. ESV behöver däremot inte lämna en delårsrapport eftersom myndigheten inte är skyldig att följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Därmed behöver man heller inte följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

### **6.5.1 ESV:s interna uppföljning**

ESV, liksom de flesta myndigheter, följer en årlig cykel för planering och uppföljning av verksamheten (se figuren nedan). Viktiga inslag i den är bland annat arbetet med att ta fram och följa upp budget och verksamhetsplan (VP) och att ta fram årsredovisningen. Mot bakgrund av bland annat årsredovisningen har ESV:s generaldirektör en årlig myndighetsdialog med Finansdepartementet.

**Figur 3 Ekonomistyrningsverkets årliga cykel för planering och uppföljning**



Ett väsentligt instrument för relationen mellan generaldirektören och avdelningscheferna är resultatkontraktet som ingås vid varje årsskifte. I kontrakten anges de resultat som avdelningen förväntas uppnå för att ESV ska nå sina mål och prioriteringar. Resultatkontrakten baseras på ESV:s övergripande strategier, generaldirektörens prioriteringar och ESV:s budget för det aktuella året. Av resultatkontrakten framgår att generaldirektören följer upp avdelningens verksamhet och resultat tre gånger per år, efter kvartal ett, efter tertial två och för helåret. Vid dessa tillfällen görs uppföljningar av både målen och enskilda aktiviteter.

I övrigt är ESV:s styrning och uppföljning i hög grad delegerad till avdelningarna som gör löpande uppföljningar. Då är bland annat tidsredovisningen för medarbetarna och projekten ett viktigt redskap.

### 6.5.2 Övrig uppföljning

ESV gör också enkätundersökningar för att undersöka attityder till organisationen, såväl externt (se avsnitt 6.2) som internt (genom medarbetarundersökningar, se avsnitt 4.4).

ESV:s ekonomiadministration synes hålla god kvalitet. Det framgår bland annat av de rapporter som ESV årligen publicerar med ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för de statliga myndigheterna. EA-värdet baseras på den berörda myndighetens självuppskattning och visar hur väl en myndighet följer ekonomiadministrativa bestämmelser. Under perioden 2011–2014 fick ESV högsta betyg (AA).

Slutligen vill vi nämna att Riksrevisionen inte har haft något att anmärka på vad gäller ESV:s verksamhet. Det finns inga anmärkningar rörande ESV i Riksrevisionens revisionsberättelser under perioden 2002–2014.



## **7 Viktiga frågor för ESV framöver**

I det här kapitlet gör Statskontoret en samlad bedömning av ESV:s sätt att utföra sitt uppdrag, utifrån våra iakttagelser i myndighetsanalysen. Vi lyfter också fram och analyserar de förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för ESV:s resultat och verksamhetens effektivitet framöver.

Med utgångspunkt i dessa förhållanden lämnar vi avslutningsvis rekommendationer till såväl regeringen som ESV. Bakgrunden till rekommendationerna framgår av kapitlen 1–6 och avsnitt 7.1 och därför har vi valt att hålla framställningen kortfattad i denna del.

### **7.1 Statskontorets samlade bedömning**

#### **7.1.1 Hur väl fullgör ESV sitt uppdrag?**

ESV:s verksamhet är förhållandevis diversifierad men uppdragen handlar övergripande om olika aspekter av ekonomisk styrning av statlig verksamhet. I detta ryms dock många olika typer av arbetsuppgifter med olika inriktning, styrning och finansiering. ESV:s olika delar har i många fall begränsade inbördes kopplingar.

I en sådan organisation kan verksamheten mycket väl hålla hög kvalitet i vissa delar och låg kvalitet i andra utan att dessa egentligen påverkar varandra. Det gör det också svårt att göra en rättvisande helhetsbedömning av resultatet av ESV:s verksamhet. Statskontorets övergripande bedömning är emellertid att ESV är en i stort sett väl fungerande myndighet med mestadels hög kvalitet i prestationerna. ESV får också generellt sett positiva synpunkter i sina återkommande kundundersökningar och i våra kontakter med aktörer i myndighetens omvärld.

Samtidigt finns det indikationer på kvalitetsproblem i ESV:s verksamhet. Exempelvis har Nöjd Kund-Index i ESV:s kundundersökningar

sjunkit under de senaste åren, om än från en hög nivå. Det övergripande NKI-värdet, som enligt ESV visar hur myndigheten fullgör de centrala uppgifterna i instruktionen och regleringsbrev, var fortfarande 65 av 100 i 2014 års undersökning. En annan indikation på kvalitetsproblem är den förhållandevis skarpa kritik som regeringen riktade mot ESV i budgetpropositionen för 2015. Kritiken gällde dels hur ESV har utfört vissa regeringsuppdrag, dels hur myndigheten har hanterat upphandlingen av ramavtal för vissa administrativa system. En tredje indikation är det låga betyg (NKI-värdet 48 av 100) som Regeringskansliets användare gav informationssystemet Hermes i ESV:s kundundersökning för 2014.

Dessa indikationer antyder en negativ utveckling och en viktig utmaning för ESV blir därför att säkerställa att kvaliteten i tjänsterna utvecklas på rätt sätt. Myndighetens ledning förefaller dock vara medveten om problemen och har vidtagit vissa korrigerande åtgärder. Ett par exempel på det är den nya modell för projektstyrning som nyligen har införts och projektet ”Förbättrat Hermes” som startades 2014. Sannolikt finns det dock mer att göra, vilket vi återkommer till nedan.

På övergripande nivå finns även andra väsentliga utmaningar för ESV framöver. Bland annat måste organisationen kunna ta emot och genomföra de utökade uppgifter som ESV nyligen har fått inom området e-förvaltning. En annan utmaning gäller de mer allmänt inriktade utredningsuppdrag som regeringen lämnar till ESV och som har tenderat att bli fler.

### **7.1.2 För- och nackdelar med en diversifierad verksamhet**

De främsta fördelarna med en diversifierad organisation brukar anses vara att det ger fler och mer varierade chanser till framgång samt att det innebär möjligheter att uppnå samordningsfördelar (även benämnt synergieffekter). Den förstnämnda aspekten gäller i högre grad för vinstdrivande företag än för myndigheter. Däremot kan en myndighet med många olika typer av arbetsuppgifter mycket väl få synergier i form av till exempel bättre utnyttjande av kompetens, FoU-insatser, kapital



eller arbetstid. En nackdel anses vara att ledningen kan få svårt att överblicka och styra en alltför bred verksamhet. En organisation som ska vara bra på mycket riskerar även att inte bli riktigt bra på något.

Trots den diversifierade karaktären har vi inte funnit att ESV:s olika verksamheter är en nackdel för myndigheten totalt sett. Till exempel har såväl ESV:s ledning som företrädare för Regeringskansliet framfört att man inte ser mångfalden av arbetsuppgifter som något problem i praktiken. Samtidigt verkar ESV:s breda verksamhet heller inte medföra några betydande synergieffekter. Det finns ett visst kompetensutbyte mellan olika verksamhetsområden och avdelningar, men det avdelningsöverskridande samarbetet är totalt sett begränsat. Ingen av våra intervju-personer, varken inom ESV eller bland externa företrädare, har hävdade att det skulle finnas några större samordningsfördelar med dagens organisation.

### **Är sammansättningen av verksamheter optimal?**

En myndighetsanalys ska ge en övergripande bild av hur myndigheten klarar av sitt befintliga uppdrag, men behöver inte leda till förslag på några mer genomgripande förändringar. Beträffande ESV vill vi dock väcka frågan om sammansättningen av verksamheter är den bästa lösningen sett till statsförvaltningens samlade verksamhet.

Vår bedömning är alltså att den diversifierade karaktären inte är vare sig en direkt nackdel eller en direkt fördel för myndigheten. Men vi menar ändå att vissa av ESV:s verksamheter eventuellt skulle kunna fungera effektivare – åtminstone på sikt – om de flyttades till andra myndigheter. Vi vill särskilt lyfta fram ESV:s upphandling av ramavtal och prognosverksamheten:

- Kammarkollegiet ansvarar i dag för upphandlingen av de flesta samordnade ramavtal som statliga myndigheter kan använda och det kan finnas fördelar med att även ge Kammarkollegiet ansvar för de ramavtalsområden som ESV i dag ansvarar för. Visserligen har de administrativa system som ESV upphandlar en koppling till ESV:s verksamhet med styrningsfrågor i staten, men det kan ändå finnas fördelar med att samla all ramavtalsupphandling vid en och samma myndighet. Tillkomsten av Statens servicecenter har också

i viss mån förändrat förutsättningarna för ESV:s arbete med ramavtal. Det kan tala för att ESV inte behöver stå för denna verksamhet på samma sätt som när myndigheten bildades i slutet av 1990-talet.

- Det kan finnas fördelar med att lägga hela prognosverksamheten vid Konjunkturinstitutet eftersom båda myndigheterna gör makroekonomiska prognoser och prognoser för de offentliga finanserna. Genom att samla arbetet kan eventuellt effektiviseringsvinster uppnås och kompetensförsörjningen kan underlättas. En nackdel kan vara att en sådan ändring försvårar samarbetet mellan ESV:s prognosavdelning och statsredovisningen.

### **7.1.3 ESV har en viktig expertroll**

ESV har till uppgift att vara expert på ekonomistyrningsfrågor i staten och har därför knutit till sig expertis med hög kompetens inom området.

När stabsmyndigheterna senast sågs över (av Stabsutredningen 2008) gjordes bedömningen ”att det även i fortsättningen bör finnas en tydlig funktion inom stabsmyndigheterna vilken har i uppdrag att svara för utveckling och förvaltning av metoder/modeller och regelverk för ekonomi- och resultatstyrning. Ekonomistyrningsverkets verksamhet fungerar härvidlag huvudsakligen väl”.<sup>39</sup>

Vi delar Stabsutredningens bedömning när det gäller ESV:s grunduppdrag – ekonomistyrning och därmed sammanhängande frågor. Det är rimligt att staten har en central expert på ekonomistyrningsfrågor och det vore inte rationellt om varje enskild myndighet skulle bygga upp den kompetens som krävs för att hantera specialiserade frågor om ekonomistyrning. Det intryck vi har fått är också att ESV:s expertis inom olika områden i huvudsak är både efterfrågad och uppskattad bland såväl myndigheter som Regeringskansliet.

### **7.1.4 Kapacitet för att ta emot och genomföra mer allmänna utredningsuppdrag**

Verksamheten vid ESV:s olika avdelningar, och i vissa fall vid olika enheter, bedrivs till stor del separat från varandra. Detta beror främst på

---

<sup>39</sup> Stabsutredningen, *Ett stabsstöd i tiden* (SOU 2008:22), s. 105.

att avdelningarna har olikartade uppdrag och därmed skilda arbetsuppgifter. Inom ESV verkar det även finnas en specialistkultur i vilken medarbetarna är experter inom sina avgränsade områden och mindre vana vid att samarbeta kring frågor som de inte har som fackområde.

På senare år har ESV emellertid fått flera mer allmänt inriktade utredningsuppdrag från regeringen som i högre grad kräver generalist- snarare än specialistkompetens. I våra intervjuer har företrädare för ESV dock framhållit att ESV:s medarbetare ofta är specialister och att myndigheten har en brist på generalister med allmän utredarkompetens. Detta tycks medföra vissa särskilda utmaningar för myndigheten.

Om regeringen fortsätter att ge ESV mer allmänna utredningsuppdrag behöver ESV utveckla sin kapacitet att genomföra sådana uppdrag. Det kräver sannolikt att myndigheten både rekryterar ny kompetens och utvecklar delvis nya arbetssätt.

Behovet av mer allmän utredarkompetens ställer krav på ESV:s långsiktiga strategi för kompetensförsörjning. Sannolikt behöver ESV rekrytera fler generalister, med goda kunskaper om offentlig förvaltning, samhällsekonomi och allmänt utredningsarbete. Vid behov kan man också komplettera bemanningen med konsulter. Det kräver i så fall att ESV har nödvändig beställarkompetens.

Beträffande ESV:s arbetssätt är vår bedömning att myndigheten kan behöva utveckla sina former för projektarbete och projektledning. Bland annat kan man behöva se över rutinerna för att kvalitetssäkra rapporter, främst när det gäller särskilda regeringsuppdrag inom verksamhetsområdet ekonomisk styrning. Till viss del handlar det om att utveckla projektledarrollen och säkerställa att myndighetens nya modell för projektstyrning etableras och används.

Enligt företrädare för ESV:s ledning bemannar myndigheten ibland sina projekt med personal från olika avdelningar. Vår uppfattning är ändå att ESV oftare och på ett mer flexibelt sätt borde kunna utnyttja organisationens samlade kompetens i sina regeringsuppdrag. I dag tycks samarbetet mellan avdelningarna vara svårast att få till stånd när det handlar om uppdrag och projekt som inte hör till den vardagliga, löpande verksamheten.

Ibland kan det vara svårt att få till stånd ett bra internt samarbete i organisationer som har de arbetsförutsättningar som kännetecknar ESV, det vill säga där olika organisatoriska delar utför olikartade arbetsuppgifter och har begränsade inbördes kopplingar. I en sådan organisation finns det också risk för ett stuprörstänkande, som bland annat kan medföra att organisationen får svårt att både identifiera och korrekt värdesätta eventuella samarbetsmöjligheter och synergieffekter. De olika organisatoriska delarna kan också ha begränsade incitament att avstå från resurser som de en gång tilldelats, vilket riskerar att medföra obalanser. Myndighetsanalysen visar inte att det finns sådana problem i ESV men vi menar ändå att det finns skäl att vara uppmärksam på risken för dem. Dessa förhållanden innebär rimligen en utmaning för styrningen av ESV, vad gäller såväl regeringens styrning av myndigheten som ESV:s egen interna styrning.

### **7.1.5 ESV:s roll i arbetet med att effektivisera statsförvaltningen**

Enligt sin instruktion ska ESV bistå med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Av våra intervjuer har vi fått intrycket att det i viss mån råder olika uppfattningar hos ESV respektive Regeringskansliet om hur ESV:s roll i arbetet med effektivisering av statsförvaltningen bör se ut mer i detalj. I budgetpropositionen för 2015 uttalade regeringen också att ESV:s arbete avseende effektivisering av statsförvaltningen behöver förstärkas.<sup>40</sup>

Enligt vår mening är det naturligt att ESV har en roll i arbetet med att effektivisera statsförvaltningen, med hänsyn till myndighetens kunskap och kompetens inom till exempel ekonomisk styrning, intern kontroll, redovisning, administrativa system och revision. Vi ser dock behov av att närmare klargöra ESV:s roll i arbetet med effektivisering av statsförvaltningen. Det gäller både vilka arbetsuppgifter ESV ska ha och vilken ansats myndigheten bör utgå ifrån. Det senare handlar till exempel om huruvida ESV i första hand bör arbeta reaktivt, genom att utföra uppdrag som regeringen tilldelar myndigheten, eller om myndigheten även ska förväntas arbeta mer proaktivt, det vill säga på eget initiativ

---

<sup>40</sup> Budgetpropositionen för 2015, prop. 2014/15:1, utgiftsområde 2, s. 66.

söka driva på utvecklingen mot en effektivare statsförvaltning. Såvitt vi kan bedöma finns det inget i dagens instruktionsenliga uppdrag som formellt sett förhindrar ett mer proaktivt arbetssätt. En angränsande fråga är också om ESV främst bör arbeta med frågor om effektivisering på en övergripande, principiell nivå eller om myndigheten även bör bistå enskilda myndigheter i deras effektiviseringsarbete.

### **7.1.6 Vilka konsekvenser får den verksamhetsanpassade resultatstyrningen?**

Det kan även finnas ett mer allmänt behov av att tydliggöra ESV:s roll i takt med att regeringen alltmer strävar efter en mer verksamhetsanpassad resultatstyrning. Det skulle kunna påverka både innehållet i och behovet av ESV:s tjänster.

En fråga är till exempel hur man ska formulera normer för resultatstyrning. Exempelvis behöver sådana föreskrifter och allmänna råd vara allmänt tillämpliga, och därmed rimligt standardiserade, samtidigt som de även bör vara verksamhetsanpassade. Motsvarande fråga kan också ställas om exempelvis det stöd ESV ska ge till myndigheter. Behöver ett verksamhetsanpassat stöd skraddarsys för varje myndighet eller går det att utforma ett mer generellt stöd som är rimligt standardiserat?

### **7.1.7 Kan besparingar göras i EU-revisionen?**

Vi menar att det finns skäl att initiera en analys för att se om inriktningen och omfattningen av Sveriges EU-revision eventuellt kan förändras i syfte att uppnå besparingar i verksamheten. Kostnaderna för EU-revisionen är nämligen betydande (2014 utgjorde de cirka 20 procent av ESV:s totala kostnader) och andelen finansiella fel i huvuddelen av de svenska programmen ligger under den av EU-kommissionen definierade maxnivån om högst 2 procent fel vid utbetalningen av de aktuella EU-medlen.

Verksamhetsområdet EU-revision är visserligen starkt reglerat av EU och vi har inte tillräckligt underlag för att säkert kunna säga att det är möjligt att förändra verksamhetens inriktning och omfattning. Men den förhållandevis låga andelen felaktiga utbetalningar i Sverige kan tala för att Sverige i viss mån skulle kunna förändra dagens avvägning mellan förväntad effekt av kontrollen och kostnaderna för den. Eventuellt skulle

det kunna leda till besparingar i EU-revisionen. Minskade kostnader i EU-revisionen behöver heller inte nödvändigtvis handla om en sänkt ambitionsnivå i verksamheten utan besparingar kan eventuellt även uppnås genom förändrade arbets sätt, till exempel ett ökat fokus på risken för felutbetalningar. EU-stödsystemen blir alltmer etablerade i Sverige och i takt med det bör rimligen också förutsättningarna för och behoven av statlig kontroll, inklusive revision, förändras.

Myndighetsanalysen har inte gett oss tillräckligt underlag för att närmare kunna bedöma om det skulle vara en möjlig eller lämplig åtgärd att förändra dagens inriktning och omfattning av Sveriges EU-revision i syfte att uppnå besparingar i verksamheten. Vi anser dock att det kan finnas skäl för regeringen att pröva denna fråga.

## **7.2 Rekommendationer till regeringen**

### **7.2.1 Se över sammansättningen av verksamheter hos ESV**

Att ESV har en bred verksamhet med många olika uppgifter är enligt vår bedömning varken en direkt nackdel eller en direkt fördel för myndigheten. Det är dock inte självklart att dagens sammansättning av verksamheter vid ESV är den entydigt bästa lösningen sett till statsförvaltningens samlade verksamhet. Statskontoret ger därför följande rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör se över sammansättningen av verksamheter hos ESV för att se om man skulle kunna uppnå effektiviseringsvinster i statsförvaltningen genom att överföra vissa verksamheter till andra myndigheter. I första hand bör den organisatoriska hemvisten för ESV:s prognosverksamhet och förvaltning av ramavtal ses över, med Konjunkturinstitutet respektive Kammarkollegiet som tänkbara alternativa utförare.

### **7.2.2 Tydliggör ESV:s roll i arbetet med att effektivisera statsförvaltningen**

ESV ska enligt sin instruktion bistå med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Givetvis är det ESV:s

uppgift att avgöra hur uppgiften bör hanteras i detalj men enligt företrädare för myndigheten är man något oklar över vilken inriktning regeringen önskar se på bland annat ESV:s arbete med effektivisering av statsförvaltningen. I syfte att öka verkningsgraden i regeringens strävan mot en effektivare statsförvaltning ger Statskontoret därför följande rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör tydliggöra ESV:s roll i arbetet med effektivisering av statsförvaltningen. Det finns ett behov av att tydliggöra både vilka arbetsuppgifter myndigheten mer konkret bör utföra och vilken ansats man bör utgå ifrån. (I vilka avseenden dessa förtydliganden kan behöva ske har vi redogjort för i avsnitt 7.1.5).

### **7.2.3 Följ upp hur kvaliteten i ESV:s tjänster utvecklas**

Vår bedömning är att ESV är en i stort sett väl fungerande myndighet med mestadels hög kvalitet i prestationerna. Samtidigt finns det indikationer på kvalitetsproblem. Bland annat har regeringen i budgetpropositionen för 2015 riktat förhållandevis skarp kritik dels mot hur ESV har utfört vissa regeringsuppdrag, dels mot hur myndigheten har hanterat upphandlingen av ramavtal för vissa administrativa system. Mot denna bakgrund ger Statskontoret följande rekommendation till regeringen:

- Under de kommande åren bör regeringen noga följa hur kvaliteten i ESV:s tjänster utvecklas. Om den negativa utvecklingen fortsätter kan regeringen behöva vidta åtgärder. Eventuellt bör ESV ges i uppdrag att i särskild ordning redovisa hur myndigheten arbetar med att säkerställa kvaliteten i verksamheten.

### **7.2.4 Se över arbetssätt inom EU-revisionen**

Sverige har en förhållandevis låg andel felaktiga utbetalningar av EU-medel. Det kan tala för att Sverige i viss mån skulle kunna förändra dagens avvägning mellan å ena sidan förväntad effekt av kontroller i termer av minskade felutbetalningar och å andra sidan kostnader för kontrollen. Därigenom skulle det kanske gå att göra besparingar i EU-revisionen, utan att kontrollnivån påverkas på ett sätt som är skadligt eller står i strid med åtaganden Sverige har gentemot EU. Förutsättningarna för att minska kostnaderna i EU-revisionen behöver heller inte nödvändigtvis handla om en sänkt ambitionsnivå i verksamheten.

Besparingar kan eventuellt även uppnås genom förändrade arbetssätt, till exempel ett ökat fokus på risken för felutbetalningar. Mot denna bakgrund ger vi följande rekommendation:

- Regeringen bör låta utreda om det är möjligt och lämpligt att förändra Sveriges EU-revisions arbetssätt i syfte att uppnå besparingar i verksamheten.

## **7.3 Rekommendationer till Ekonomistyrningsverket**

### **7.3.1 Utveckla förmågan att genomföra allmänna utredningsuppdrag**

På senare år har ESV fått flera mer allmänt inriktade utredningsuppdrag från regeringen som i högre grad kräver generalistkompetens. Myndighetsanalysen visar dock att ESV:s medarbetare ofta är specialister och att myndigheten har en brist på generalister med allmän utredningskompetens. Mot denna bakgrund vill vi ge följande rekommendation till ESV:

- ESV bör utveckla sin förmåga att genomföra allmänna utredningsuppdrag. Myndigheten bör överväga att rekrytera viss ny kompetens och delvis utveckla nya arbetssätt. Enligt vår mening bör ESV bland annat:
  - se över myndighetens rutiner för kvalitetssäkring.
  - utveckla projektledarrollen.
  - säkerställa att den nya modellen för projektstyrning införs och tillämpas.
  - eftersträva att i högre grad utnyttja hela organisationens kompetens. Till exempel kan det behövas större flexibilitet avseende bemanningen av projekt med mera över avdelningsgränser när det är lämpligt.
  - rekrytera fler allmänutredare med goda kunskaper om offentlig förvaltning, samhällsekonomi och allmänt utredningsarbete.



### **7.3.2 Överväg ett mer proaktivt förhållningssätt**

I avsnitt 7.2 rekommenderade vi regeringen att tydliggöra ESV:s roll i arbetet med effektivisering av statsförvaltningen. Enligt vår mening finns det även skäl för ESV att överväga ett delvis förändrat förhållningssätt på detta område. Mot denna bakgrund ger Statskontoret följande rekommendation till ESV:

- ESV bör överväga ett mer proaktivt förhållningssätt i delar av sitt arbete, framför allt när det gäller effektivisering av statsförvaltningen, intern styrning och kontroll och resultatstyrning. Med detta menar vi att ESV, utöver regeringsuppdragen, även i högre grad på eget initiativ bör ta fram förslag på tänkbara åtgärder för att effektivisera statsförvaltningen. Såvitt vi kan bedöma ryms ett sådant arbetssätt mycket väl i dagens uppdrag enligt instruktionen.

### **7.3.3 Analysera om det förekommer systematiska prognosfel**

När det gäller ESV:s prognoser för statens skatteinkomster och takbegränsade utgifter ser vi att träffsäkerheten ökar när prognosperioden minskar. Detta mönster är förväntat eftersom osäkerheten minskar när prognosperioden minskar. Vi ser heller inga indikationer på systematiska fel i ESV:s prognoser. Samtidigt anser vi att ESV i det korta perspektivet bör analysera om det finns systematiska prognosfel i centrala makroekonomiska variabler inklusive prognoserna för de offentliga finanserna. En sådan analys bör genomföras med en formell statistisk utvärderingsmodell. Vi ger därför följande rekommendation till myndigheten:

- ESV bör genomföra en studie av huruvida det finns systematiska prognosfel för centrala variabler i prognoserna med stöd av en formell statistisk utvärderingsmodell.



## Referenser

### Offentligt tryck

Ekonomistyrningsverkets regleringsbrev för åren 2006–2015.

Proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition*.

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

Proposition 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, (finansplanen och utgiftsområde 2).

Proposition 2014/15:99, *Vårändringsbudget för 2015*.

### Rapporter och interna dokument från Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket, *Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (ESV 2014:45).

Ekonomistyrningsverkets årsredovisningar för åren 2006-2014.

Ekonomistyrningsverket, *Budgetunderlag – för åren 2015, 2016 och 2017*.

Ekonomistyrningsverket, *Budgetunderlag – för åren 2016, 2017 och 2018*.

Ekonomistyrningsverket, *Prognosutvärderingar för åren 2011–2014*.

Ekonomistyrningsverket, *Resultatkontrakt?* (ESV 2001:19).

Arbetsordning 2014 (Dnr. 1.1-1412/2014).

Resultatkontrakt 2015 AP (Dnr. 1.1-998/2014).

Resultatkontrakt-2015 H-IT (Dnr. 1.1-998/2014).

Resultatkontrakt 2015 REV (Dnr. 1.1-998/2014).

Resultatkontrakt 2015 SRF (Dnr. 1.1-998/2014).

Resultatkontrakt 2015 ESA (Dnr. 1.1-998/2014).

Projektplan, Ny projektmodell 2014 (Dnr. 3.2-1082/2014).  
Arbetsmiljö (2014-12-12).  
Kundundersökning EK styrning och Hermes 2014 (SKOP Ref.nr. S4JAN15).  
Kundundersökning EK styrning och Hermes 2013 (SKOP Ref.nr. S18DEC13).  
Medarbetarundersökning 2013 (SKOP Ref.nr.S5NOV13).  
Medarbetarundersökning 2012.  
Medarbetarundersökning 2013 AP (SKOP Ref-nr S5NOV13)  
Medarbetarundersökning 2013 ESA (SKOP Ref-nr S5NOV13)  
Medarbetarundersökning 2013 H-IT (SKOP Ref-nr S5NOV13)  
Medarbetarundersökning 2013 REV (SKOP Ref-nr S5NOV13)  
Medarbetarundersökning 2013 SRF (SKOP Ref-nr S5NOV13)  
Utbildningsnivå och utbildningskompetens per avdelning (2014-04-09).

## **Övrigt**

Avgiftsförordningen (1992:191).  
Förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket (2010:1764).  
Myndighetsförordningen (2007:515).  
Regeringsbeslut 2015-04-09, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, (N2015/3210/EF).  
Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslaget 2:6 Gemensamma e-förvaltningsprojekt av strategisk betydelse inom utgiftsområden 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet.  
Stabsutredningen, *Ett stabsstöd i tiden* (SOU 2008:22).  
Statskontoret, *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).  
Statskontoret, *Flexibilitetens fördelar och faror*, 2013.  
Överenskommelse mellan Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet avseende RK Statsbudgetstöd, 18 december 2013 (Fi2013/4491).

## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I 1  
2014-12-11 Fi2014/4418 (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket (ESV) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten "Modell för myndighetsanalyser" (2008:17).

Analysen ska:

- beskriva hur ESV fullgör sitt uppdrag,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten, och
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Statskontoret ska genomföra analysen i samverkan med ESV, som ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur analysen fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2015.

#### Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bl.a. de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se
Resöksadress Jakobsgränd 24	Telefax 08-21 73 86	Telex 117 41 FINANS S

Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. Som ett led i detta arbete får Statskontoret nu i uppdrag att genomföra en fördjupad analys av ESV.

På regeringens vägnar

Magdalena Andersson



Lotta Ganeteg

Kopia till

Finansdepartementet/BA1  
Socialdepartementet/SFÖ  
Näringsdepartementet/ITP  
Ekonomistyrningsverket