

Revisionsverkets ställningstaganden

Organisationsfusioner

Revisionen gällde två fusioner av ämbetsverk, där målet var att effektivisera och utveckla myndighetsverksamheten: inrättandet av Konkurrens- och konsumentverket 2013 och inrättandet av Livsmedelsverket 2019. Målet för revisionen var att producera information om organisationsförändringar och i synnerhet om organisationsfusioner. Syftet med en revision är att säkerställa att statsförvaltningens styrsystem möjliggör ett resultatrikt och verkningfullt arbete i målorganisationerna och att genomförda organisationsreformer uppfyller de mål som ställts upp för dem.

Konkurrensverket och konsumentverket slogs samman 2013 till Konkurrens- och konsumentverket, som fungerar inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Livsmedelsverket grundades 2019 inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde genom att Landsbygdsverket och Livsmedelssäkerhetsverket slogs samman. Vid fusionen överfördes dessutom informationsförvaltningstjänster från Lantmäteriverkets it-servicecentral och tillsynsuppgifter gällande användningen av växtskyddsmedel från Säkerhets- och kemikalieverket till Livsmedelsverket.

Tillräckligt konkreta mål ställs inte upp för organisationsfusioner

Staten har ingen gemensam princip eller anvisning för myndighetsreformer som skulle styra granskningen av reformerna med tanke på ämbetsverken och strukturen som helhet. Staten har inte heller några separata anvisningar eller någon gemensam praxis som skulle styra bedömningen av behovet av strukturförändringar liknande myndighetsfusioner, eller beredningen, genomförandet och uppföljningen av förändringarna. Vid tidpunkten för de reformer som behandlades vid denna revision fanns det inga anvisningar, men det bör noteras att finansministeriet gav en rekommendation i december 2021 om principer som ska följas vid organiseringen av statsförvaltningens funktioner.

Nivån på bedömningen i beredningsskedet av de ekonomiska, digitala och övriga effekterna av fusionerna som gav upphov till Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsverket var väldigt allmän eller till och med svag. De ekonomiska effekter som man skulle kunna redogöra för är bland annat alternativa åtgärder, redovisning av finansieringsberedskapen, uppgifter om hur effekterna utvecklas under olika tidsperioder eller jämförelseuppgifter om fördelar och kostnader. Av fusionerna som gällde Konkurrens- och konsumentverket och Livsmedelsverket gjordes inga egentliga ekonomiska bedömningar eller andra konsekvensbedömningar. Som grund för organisationsförändringarna utarbetades i snabb takt endast koncisa

bakgrundsutredningar om de eventuella fördelarna med sammanslagningarna av ämbetsverken och i fråga om Livsmedelsverket även om riskerna. De eventuella positiva effekterna som man redogjorde för i bakgrundsutredningarna användes i hög grad som sådana i regeringspropositionerna som motiveringar för myndighetsfusionerna, och de eventuella fördelarna med fusionerna omvandlades i regeringspropositionerna till målen för dem.

Fusionerna föregicks inte heller av en omfattande utredning av metodvalet och man övervägde inte vilka alternativa metoder eller lösningsmodeller som finns för att uppnå de önskade målen. Alternativen granskas i ganska liten utsträckning eller också saknas granskningen helt även i regeringens propositioner. Man ställde inte upp tillräckligt konkreta mål och mätare utifrån vilka fusionernas framgång skulle kunna utvärderas. Många av målen och de effekter som eftersträvats med dem har varit vaga med tanke på uppföljningen. Ett exempel är de allmänna synergieffekterna, som var ett mål för båda fusionerna. Förutsättningen för att fusioner ska kunna följas upp är att målen för dem är tillräckligt konkreta och att det finns processer och någon form av framgångskriterier eller indikatorer för att följa upp genomförandet och effekterna av dem. Därför bör behovet av uppföljning beaktas redan när en fusion planeras.

Organisationer förändras inte nämnvärt efter fusioner

Fusionerna inverkade endast i liten utsträckning på organiseringen av och ledningssystemet för Livsmedelsverkets och Konkurrens- och konsumentverkets kärnuppgifter. Vid båda ämbetsverken kan man fortfarande tydligt se de gamla organisationerna. Vid Livsmedelsverket gällde den största ändringen informationsförvaltningen, som gjordes om till en ny verksamhetshelhet. Ledningen och ledningssystemet har en central betydelse för hur och i vilken utsträckning målen för fusionen uppnås.

Vid revisionen observerades att ämbetsverkens ledningsuppgifter och ledningssystem i fråga om organisering och skötsel av kärnuppgifterna i stor utsträckning följer motsvarande uppgifter och system i de tidigare ämbetsverken. Dessutom skapade Livsmedelsverket nya strukturer för den strategiska ledningens behov. Ledningen utgör en del av att bygga upp och upprätthålla en organisations verksamhetsförutsättningar. Den är ett centralt verktyg i strävan efter att skapa nya gemensamma verksamhetssätt och en verksamhetskultur för de sammanslagna ämbetsverken.

Det har varit svårt att verifiera att ämbetsverkens effektivitet har förbättrats

Konkurrens- och konsumentverkets och Livsmedelsverkets resultatstyrning har genomgått en förändring från en detaljerad styrning till en mer omfattande och strategisk styrning på högre nivå. I stället för konkreta prestationsmål ger det

styrande ministeriet ämbetsverket en strategisk riktning som verket ska försöka förverkliga. Ämbetsverket preciserar de strategiska målen i sina egna åtgärdsplaner eller i de ämbetsverksspecifika preciseringar som antecknats i resultatavtalen. Med preciseringarna förtydligas vad förvaltningsområdets allmänna strategiska mål innebär för ämbetsverket.

Myndighetsfusionernas effekt på resultatstyrningen har varit liten. Både resultatmålen och organiseringen av resultatstyrningen har i hög grad varit likadana som före fusionerna, även om man i resultatmålen har övergått till en mer strategisk nivå. Samtidigt som resultatstyrningen har blivit mer strategisk har ministerierna sporadiskt eller i liten utsträckning följt upp hur målen för fusionen har uppnåtts. Ministerierna har inte heller krävt systematisk uppföljning av det fusionerade ämbetsverket.

Fusionernas effekter på resultatet av ämbetsverkens verksamhet kan inte bedömas direkt, eftersom man i deras resultatavtal inte har fastställt särskilda mål och indikatorer utifrån vilka effekterna skulle ha följts upp. Därför kan reformens effekter på verksamhetens resultat inte bedömas direkt. Man hade inte heller fastställt tillräckliga indikatorer för att kunna mäta det mål om förbättring av kundservicen, serviceförmågan och tillgängligheten som ställts upp för fusionerna. I motiveringarna till fusionerna betonades kundperspektivet, men satsningen på det varierar.

Revisionsverkets rekommendationer

Statens revisionsverk rekommenderar att de ministerier som ansvarar för beredningen vid kommande sammanslagningar av ämbetsverk:

1. definierar exakt och konkret behovet av och målet för sammanslagningar av ämbetsverk, inklusive effekterna i eurobelopp,
2. utvecklar bedömningen av de ekonomiska effekterna av fusionerna samt analysen av risker och alternativa genomförandesätt,
3. beaktar uppföljningen av fusionerna redan under planeringen av reformerna,
4. inför resultatindikatorer och effektbedömning med koppling till fusionernas syften, samt
5. utnyttjar i större utsträckning tillgänglig information om ämbetsverkens verksamhet och ekonomi samt vid behov utomstående expertis.