



Remissvar

Dnr 2025-177

2025-06-25

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

Fi2025/00348

SAMMANFATTNING

Betänkandets motiveringar och konsekvensanalyser är generellt relativt kortfattade, vilket innebär att det är svårt att bedöma kvaliteten i de förslag som inte berör Konjunkturinstitutet (KI). Myndigheten avstår därför från att lämna synpunkter på dessa förslag. När det gäller förslagen som direkt rör KI anser myndigheten att det finns både för- och nackdelar med förslagen relativt dagens ordning och det är ur KI:s perspektiv inte tydligt om för- eller nackdelarna överväger. Myndigheten tar därför inte ställning till om förslagen bör genomföras eller om nuvarande struktur bör bibehållas. KI anser att för de förslag som berör myndigheten behöver motiveringarna och konsekvensanalyserna byggas ut före regeringen eventuellt går vidare med dessa förslag.

ALLMÄNT OM BETÄNKANDET

KI delar utredningens syn att återkommande omprövning av det offentliga åtagandet är viktigt för att anpassa den offentliga verksamheten till förändrade behov i samhället. Vad som är motiverade offentliga åtaganden finns inget objektivt sätt att bedöma utan denna typ av omprövning behöver ytterst ske av regering och riksdag utifrån deras samlade perspektiv. Utredningen har, utifrån sina direktiv, tagit fram värdefullt underlag som kan användas i denna omprövningsprocess.

I de flesta fall har utredningen inte bedömt potentiella synergier med verksamheter på myndigheter som är större än 100 anställda. Detta skapar en asymmetri och regeringen bör i den fortsatta beredningen analysera även överlapp och eventuella förändringsbehov hos de större myndigheterna relativt de förslag som lämnas i betänkandet.

Betänkandet omfattar ett stort antal förslag men motiveringarna och konsekvensanalyserna till förslagen är generellt relativt kortfattade. Detta innebär att det för KI varit svårt att bedöma kvaliteten i de förslag som inte berör KI. Myndigheten avstår därför från att lämna synpunkter på dessa förslag. Även när det gäller de förslag som rör KI anser myndigheten att motiveringarna och konsekvensanalyserna behöver byggas ut före regeringen eventuellt går vidare med dessa förslag.

Vidare bör regeringen, när de beslutar vilka av förslagen de går vidare med, beakta att det ofta finns betydande övergångskostnader av myndighetsförändringar i form av exempelvis ökad personalomsättning och tid för att finna nya arbetsformer. Dessa kostnader bör tas in i bedömningen av de samlade för- och nackdelarna för varje enskild förändring.

FÖRSLAG RÖRANDE KONJUNKTURINSTITUTET

Utredningen innehåller två förslag med direkt påverkan på KIs verksamhet, dels ett förslag rörande de miljöekonomiska analyserna, dels ett förslag rörande prognosverksamheten. KI anser att förslagen utgör ett möjligt sätt att organisera dessa verksamheter men att det likaväl är möjligt att behålla dagens myndighetsstruktur. Det finns både för- och nackdelar med förslagen relativt dagens ordning och det är ur KI:s perspektiv inte tydligt om för- eller nackdelarna överväger. Myndigheten tar därför inte ställning till om förslagen bör genomföras eller om nuvarande struktur bör bibehållas.

KI anser inte att de två förslagen är sammankopplade och därigenom inte ska ses som en helhet. Om regering och riksdag emellertid enbart går vidare med förslaget om att flytta de miljöekonomiska analyserna från KI är det dock viktigt att beakta att detta ökar de utmaningar som KI redan står inför när det gäller ändamålsenliga lednings- och stödfunktioner. Såsom utredningen pekar på finns många svårigheter att bedriva myndighetsverksamhet med relativt få anställda.

Som utredningen beskriver finns det områden med potentiella överlapp mellan KI och andra myndigheter. Ibland är dessa en följd av att regeringen önskat få underlag från flera myndigheter såsom när det gäller makroekonomiska och offentlig-finansiella prognoser samt klimatekonomiska analyser. Genom att flera myndigheter till del analyserar samma sakområden skapas en större bredd inom dessa sakområden. Det är därmed inte givet att överlapp mellan myndigheterna är icke önskvärda.

Förslag rörande KIs miljöekonomiska analyser

Utredningen föreslår att KIs uppdrag avseende miljöekonomiska analyser ska överföras till en ny myndighet med ett samlat ansvar för analyser och utvärderingar inom hållbar tillväxt och infrastruktur. De potentiella fördelar som utredningen lyfter fram förefaller principiellt rimliga, men det är samtidigt viktigt att beakta de potentiella nackdelar som en sådan omstrukturering kan medföra. De miljöekonomiska analyserna har sedan tidigt 1990-tal successivt byggts upp på KI, och bedöms fungera väl inom ramen för den nuvarande organisatoriska strukturen. Verksamheten är etablerad och där relevant integrerad i KI:s övriga arbete, vilket har bidragit till god kvalitet och relevans i analysarbetet för myndigheten som helhet. Den typ av analyser som KI gör på det miljöekonomiska området är viktiga för att klimatpolitiken ska kunna vara så kostnadseffektiv som möjligt.

En central aspekt i var KI:s miljöanalys bör vara placerad är den ömsesidiga kopplingen mellan de modellbaserade miljöekonomiska analyserna, som utgör en betydande del av den miljöekonomiska analysverksamheten, och övriga delar av KI:s analysarbete. KI:s miljöekonomiska allmän jämviktsmodell EMEC används inte enbart inom ramen för den miljöekonomiska analysverksamheten, utan används i prognosavdelningens arbete, särskilt vid genomförande av sektoranalyser av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Centrala antaganden som används i EMEC har sin grund i analyser som genomförs inom prognosverksamheten, vilket skapar viktiga synergier. Ett organisatoriskt avskiljande av den miljöekonomiska analysverksamheten riskerar därmed att bryta upp etablerade kompetensnoder, skapa informationsförluster samt minska effektiviteten i samverkan kring modell- och scenarioarbetet.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten bland annat ska ha i uppdrag att analysera och utvärdera politikens måluppfyllelse samt effekterna av insatser och åtgärder inom miljö, klimat- och energipolitiken. Samtidigt föreslås myndigheten ha i uppgift att bistå regeringen

med beslutsunderlag och rekommendationer. Även om utredningen framhåller att utvärderingsuppdrag bör ske med visst avstånd till det operativa genomförandet, diskuteras inte hur detta ska förenas med den föreslagna myndighetens rådgivande funktion. KI ser här en grundläggande målkonflikt mellan den föreslagna myndighetens utvärderande och rådgivande roller. Om samma myndighet lämnar rekommendationer till regeringen och därefter utvärderar resultatet av dessa rekommendationer, finns det risk att objektiviteten i bedömningarna ifrågasätts. Att kombinera dessa uppgifter inom en och samma myndighet riskerar därmed att urholka förtroendet för myndighetens oberoende i utvärderingsverksamheten. Utredningen behandlar inte de avvägningar som krävs för att hantera denna potentiella spänning, vilket är en brist i det analysunderlag som ligger till grund för förslaget.

KI anser vidare att utredningen borde ha analyserat den föreslagna myndighetens utvärderande uppdrag i relation till Klimatpolitiska rådets verksamhet, som i dag har ett liknande fokus. En tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer som har ett utvärderingsuppdrag är viktigt för att undvika dubbelarbete, gränsdragningsproblem och otydlighet.

Om den föreslagna myndigheten ska ha ett tydligt fokus på utvärdering är det KI:s uppfattning att dess roll i att bistå regeringen med beslutsunderlag och rekommendationer bör vara tydligt avgränsad. Oberoende och trovärdig utvärdering förutsätter en viss distans till den politiska beslutsprocessen. Samtidigt är det viktigt att regeringen har tillgång till relevanta och kvalificerade beslutsunderlag. I dag utgör detta en viktig uppgift för KI inom det miljöekonomiska området, där myndigheten ger stöd till Regeringskansliet i utformningen av åtgärder och målnivåer på både nationell nivå och inom EU-samarbetet. Att bryta ut den miljöekonomiska verksamheten från KI till en myndighet med huvudsakligt fokus på utvärdering, riskerar därför att försvaga kvaliteten i det samlade beslutsstödet till Regeringskansliet i centrala klimat- och energifrågor.

Det bör också uppmärksammas att KI i dag har ett mycket begränsat samarbete med Tillväxtanalys och Trafikanalys – de myndigheter som utredningen föreslår att KI:s miljöekonomiska verksamhet ska samordnas med inom ramen för den nya myndigheten. I stället sker samarbetet framför allt med Naturvårdsverket och Statens energimyndighet, där det finns etablerade arbetssätt och kontinuerlig dialog kring miljö- och energipolitiska analyser. Effekterna för detta samarbete av en förändrad myndighetsstruktur behöver analyseras före beslut om en eventuell förändring.

På det klimatpolitiska området gör KI bedömningen att det överlapp som finns mellan olika myndigheters analysverksamhet i huvudsak är medvetet och syftar till att regeringen ska få underlag som fångar olika perspektiv och tillämpar olika analysmetoder. I en översyn genomförd av Statskontoret 2009 konstaterades att den miljöekonomiska verksamheten vid KI, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket i stort sett fungerar väl. Statskontoret såg därför inte anledning att radikalt ompröva modellen för det miljöekonomiska arbetet vid dessa myndigheter.¹ Enligt Statskontoret hade myndigheterna olika inriktning på sin verksamhet och bedömdes i huvudsak komplettera varandra.

Utredningen har valt att inte föreslå någon överföring av analys och utvärderingsresurser från Naturvårdsverket, trots att myndigheten är en central utförare av miljö- och klimatpolitiken och disponerar betydande resurser för analys- och utvärderingsverksamhet. Mot bakgrund av

¹ Statskontoret (2009), *Miljöekonomiskt arbete vid Konjunkturinstitutet, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket*, Rapport 2009:3

utredningens ambition att samla analys- och utvärderingsfunktioner i en ny, samlad myndighet, anser KI att det behövs en mer grundlig genomgång av även Naturvårdverket i relation till den föreslagna myndigheten. KI anser att denna fråga bör analyseras vidare i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Utredningen anser att analyserna och utvärderingarna i den nya myndigheten bör göras med fokus på politikens påverkan på konkurrenskraft, näringslivets omställning, transport- och annan infrastruktur och en hållbar tillväxt. KI anser att det är mycket viktigt att även uppfyllnad av klimatmålen och kostnadseffektivitet är fokus för analyserna och utvärderingarna.

Den föreslagna myndigheten föreslås bedriva verksamhet i Stockholm och Östersund. KI uppfattar inte att utredningen innehåller förslag om geografiska omlokaliseringar av medarbetare hos de ingående myndigheterna. Erfarenheten är att statliga utlokaliseringar resulterar i hög personalomsättning med stora kortsiktiga kompetensbortfall. För att undvika att osäkerhet om den framtida lokaliseringen får negativa konsekvenser bör det tydliggöras att de medarbetare som i dag arbetar i Stockholm respektive Östersund ska beredas möjlighet att göra så även fortsättningsvis.

Förslag rörande prognosverksamheten

Utredningen föreslår att den del av nuvarande ESV:s uppgifter som avser prognoser flyttas till KI.

I dag gör ett antal myndigheter prognoser med olika täckningsgrad av makroekonomi och offentliga finanser där KI och ESV har den mest omfattande prognosverksamheten. Både KI och ESV gör prognoser för båda makroekonomi och offentliga finanser men huvudfokus, skärningar och detaljeringsgrad på olika områden skiljer sig åt. Därutöver gör framför allt Riksgäldskontoret (RGK) och Arbetsförmedlingen vissa prognoser på delar av dessa områden.

Att det görs prognoser för den makroekonomiska och offentliga finansiella utvecklingen hos en eller flera myndigheter är viktigt för att det ska finnas prognoser att jämföra med regeringens prognoser.² Därigenom minskas riskerna för att regeringens prognoser och därmed budgetförslag baseras på ett ensidigt underlag. Det är däremot inte givet hur prognosarbetet på myndighetsnivå ska vara organiserat. Det är heller inte uppenbart att intentionen med regeringens och riksdagens styrning varit att flera aktörer ska dela denna uppgift även om många statliga myndigheter är beroende av en bild av den ekonomiska utvecklingen för sin verksamhetsplanering och sina budgetunderlag.

Det är sällan självklart vilka prognosmetoder som bör användas och hur den bästa prognosen för den ekonomiska utvecklingen ser ut. En mångfald av prognoser kan därmed ge ett bättre underlag för att bedöma den mest sannolika utvecklingen. Eftersom det finns en rad institut utanför myndigheterna som gör prognoser påverkas mångfalden av prognoser dock endast i begränsad utsträckning av ökad specialisering för myndigheterna under regeringen. Vidare görs myndigheternas prognoser med delvis olika syften och olika metoder, vilket talar för att det inte är givet att det är ändamålsenligt att centralisera

² Även Riksbanken är en myndighet men dock under riksdagen och har en särskild ställning och oberoende. När det refereras till myndigheter i dessa avsnitt avses endast myndigheter under regeringen och därmed inte riksbanken. Vidare avses med prognoser i detta avsnitt makroekonomiska och offentliga finansiella prognoser med syfte att ge en bild av den samlade offentliga sektorns eller statens finanser.

prognoser till färre myndigheter. I den utsträckning prognoserna som görs har en nära koppling till andra uppgifter hos myndigheterna kan en centralisering riskera försämra kvaliteten i myndigheternas arbete.

Samtidigt finns också fördelar med att öka centraliseringen av myndigheternas prognosverksamhet såsom utredningen förslår när det gäller ESV och KI. Därigenom skulle det sannolikt vara möjligt att ta fram prognoser av högre kvalitet med mindre resursåtgång än i dag. Genom att skapa en större organisation för dem som jobbar med prognoser underlättas bland annat kunskapsuppbyggnad, kompetensförsörjning och metodutveckling. Utredningens förslag om att föra över ESV:s nuvarande arbete med prognoser för makroekonomi och offentliga finanser till KI skulle innebära en centralisering av huvuddelen av de myndighetsanställda som arbetar med dessa frågor till en myndighet.

Utredningen har övervägt andra alternativa lösningar för att samla statens prognosverksamhet på färre myndigheter. Som poängterats ovan anser KI att det utifrån betänkandet är svårt att bedöma dessa olika alternativ eftersom resonemangen är mycket kortfattade och konsekvensanalyser därmed i vissa fall helt saknas. Ett alternativ som utredningen övervägt är att samla all prognosverksamhet i en myndighet. Utredningen anger dock att den inte haft möjlighet att göra en tillräckligt djup och omfattande analys som är nödvändigt för att gå fram med ett sådant förslag. KI anser att regeringen bör överväga att analysera för- och nackdelarna med att samla myndigheternas prognosarbete för samtliga makroekonomiska och offentligfinansiella prognoser till en av myndigheterna under regeringen. En sådan analys av lämplig organisation för dessa prognoser bör innefatta även de större myndigheterna Arbetsförmedlingen, ESV, Statistiska centralbyrån och RGK.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen.

Albin Kainelainen
Generaldirektör