



Den offentliga sektorn i korthet 2014



Innehåll

	Sammanfattning	5
1	Inledning	7
1.1	Statskontorets uppdrag	7
1.2	Syfte, innehåll och avgränsningar	7
1.3	Genomförande	8
1.4	Disposition	12
2	Offentliga finanser	13
2.1	Den offentliga sektorns inkomster	14
2.2	Den offentliga sektorns utgifter	17
2.3	Köp av verksamhet från privata utförare	23
2.4	Offentligt finansiellt sparande och ekonomisk tillväxt	25
3	Sysselsatta i den offentliga sektorn	29
3.1	Antalet sysselsatta	30
3.2	Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på kön	33
3.3	Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på ålder	35
3.4	Anställda i statliga myndigheter	36
3.5	Staten, en attraktiv och föredömlig arbetsgivare?	41
4	Myndigheter och årsarbetskrafter i staten	43
4.1	Antal myndigheter under regeringen	44
4.2	Antal årsarbetskrafter i staten	48
4.3	Renodling, effektivisering och helhetsperspektiv	51
5	Medborgarnas uppfattning om kvalitet i offentlig verksamhet	53
5.1	Medborgarnas uppfattning om statliga myndigheter	54
5.2	Medborgarnas uppfattning om kommunal verksamhet	58
5.3	Bedömningar i olika sociala grupper	61
5.4	Bedömning efter partisympati	63
5.5	Värdegrundsfrågor	63

Sammanfattning

I denna rapport beskriver vi utvecklingen av den svenska offentliga sektorn inom fyra olika områden; offentliga finanser, sysselsättning, antalet myndigheter och årsarbetskrafter i staten samt medborgarnas uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet. Fokus ligger på att redovisa det senaste årets utveckling inom främst den statliga förvaltningen.

I korthet ser vi följande:

Offentliga finanser

- Såväl offentliga inkomster som utgifter ökade som andel av BNP under 2013 jämfört med 2012. Båda utgjorde drygt 50 procent av BNP, andelarna har dock minskat under de senaste tio åren.
- Statens konsumtionsutgifter ökade klart mer än kommunsektorns mellan 2012 och 2013, nästan 4 procent jämfört med drygt 1 procent.
- Den offentliga sektorns bruttoskuld som andel av BNP har ökat från drygt 38 till knappt 42 procent mellan 2012 och 2013. Den har dock minskat kraftigt jämfört med 2003.

Sysselsatta i den offentliga sektorn

- År 2012 var ungefär 1 275 000 personer sysselsatta inom den offentliga sektorn. Det motsvarar 28 procent av den totala arbetsmarknaden. Den offentliga sektorns andel av arbetsmarknaden har minskat under de tio senaste åren.
- Fördelningen mellan kvinnor och män är jämn bland de statligt sysselsatta. Inom kommunerna och landstingen är åtta av tio anställda kvinnor.

- Försvaret är det verksamhetsområde inom staten som ökat mest procentuellt sett mellan 2012 och 2013.
- Kompetensförsörjningen i staten fungerar överlag väl. Den påverkas dock av faktorer som för få karriärvägar, svårigheter att behålla unga och konkurrens om arbetskraft.

Antal myndigheter och årsarbetskrafter i staten

- Antalet myndigheter under regeringen minskar inte i samma takt som i början och mitten av 2000-talet. I januari 2014 fanns 370 myndigheter och det är två färre jämfört med 2013.
- Antalet årsarbetskrafter i staten har ökat relativt mycket de två senaste åren. Från 205 000 till 213 000 mellan 2012 och 2014. Antalet årsarbetskrafter 2014 är den högsta nivån för 2000-talet.
- Många myndigheter är små. Över 40 procent har färre än 50 årsarbetskrafter. De små myndigheterna svarar dock för en mycket liten andel av det samlade antalet årsarbetskrafter.

Medborgarnas uppfattningar om offentlig verksamhet

- Medborgarna är i en undersökning från 2013 mest positiva till det arbete som Polisen och Skatteverket utför. Arbetsförmedlingen är minst uppskattad av de myndigheter som ingick i undersökningen.
- Det finns större skillnader i hur medborgarna bedömer olika statliga myndigheter jämfört med hur de bedömer kommunala verksamheter.
- Andelen som är nöjda med sjukvården har sjunkit mellan 2012 och 2013, från 59 procent till 48 procent.
- Överlag har varken ekonomisk, social eller partipolitisk bakgrund någon större betydelse för medborgarnas bedömningar. Det finns dock mindre skillnader som kan kopplas till exempelvis kön, ålder och partisympati.

1 Inledning

1.1 Statskontorets uppdrag

I Statskontorets uppdrag ingår att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Det gör vi bland annat i vår skriftserie *Om offentlig sektor* där vi speglar och analyserar olika aspekter av förvaltningen och förvaltningspolitiken.

Som ett led i det förvaltningspolitiska uppdraget har vi vid två tillfällen publicerat rapporter där vi analyserar den svenska förvaltningen i ett internationellt perspektiv med utgångspunkt i OECD:s arbete med att beskriva den offentliga sektorns utveckling i medlemsländerna. Rapporterna publicerades 2011 och under våren 2014.

Som ett komplement till dessa mer omfattande rapporter har vi de två senaste åren tagit fram en skrift som översiktligt fokuserar på den svenska offentliga sektorns utveckling inom utvalda områden. Detta är den tredje rapporten i ordningen om vad som händer i den svenska offentliga sektorn.

1.2 Syfte, innehåll och avgränsningar

Syftet med rapporten är att ge berörda intressenter en aktuell, översiktlig och användbar beskrivning av den offentliga sektorns utveckling.

Målgrupperna för rapporten är flera. Den riktar sig huvudsakligen mot anställda i offentlig sektor och förtroendevalda, men även mot andra intressenter som exempelvis studenter och media.

I rapporten beskriver vi de offentliga finanserna och sysselsättningen inom stat, kommuner och landsting. Vi redovisar även antalet myndigheter, myndighetsförändringar och årsarbetskrafter inom statlig verksamhet. Slutligen redovisas medborgarnas uppfattning om kvaliteten i ett antal offentliga och offentligt finansierade verksamheter. Med detta

vill vi framför allt ge en nulägesbild, men också visa utvecklingen över tid av de ekonomiska förutsättningarna, storleken på den offentliga sektorn och vad medborgarna tycker om den offentliga verksamheten.

Rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av den offentliga sektorn. För en mer djupgående beskrivning av exempelvis de offentliga finanserna hänvisar vi bland annat till Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Riksgälden, SCB, Finanspolitiska rådets rapport *Svensk finanspolitik 2014*, *Budgetpropositionen för 2014* (prop. 2013/14:1) och *Årsredovisningen för staten 2013*.

Fokus ligger på utvecklingen inom den statliga förvaltningen, men rapporten innehåller även statistik om utvecklingen inom kommunsektorn (kommuner och landsting).

1.3 Genomförande

Året för senast tillgängliga data varierar

Detta är den tredje rapporten i serien som publiceras. Den första rapporten från 2012 tog ett samlat grepp över perioden 2000–2011 och redovisade utvecklingen över hela perioden.¹ Slutsatserna i den rapporten är i stor utsträckning fortfarande giltiga och den som är intresserad av utvecklingen i ett längre perspektiv kan med fördel ta del av den. I årets rapport redovisar vi uppgifter över en tioårsperiod men fokuserar på utvecklingen under det senaste året som det finns tillgänglig data för. Framför allt är det 2013 som vi utgår ifrån, men även 2012 och 2014 i vissa fall beroende på tillgängliga data. Där det är relevant knyter vi diskussionen om den aktuella utvecklingen till regeringens ambitioner med förvaltningspolitiken som uttrycks i den förvaltningspolitiska propositionen och regeringens skrivelse om förvaltningspolitiken.²

¹ Statskontoret (2012) *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011*.

² Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

Vi använder oss av verksamhetsområden (Cofog) som indelningsgrund

I rapporten använder vi oss av det internationella klassifikationssystemet Cofog (Classifications of the Functions of Government) när vi beskriver utvecklingen av ekonomi, personal och myndigheter. Det är en central indelningsgrund av offentliga verksamheter som syftar till att redovisa sektorns utgifter efter deras funktion eller ändamål. Systemet består av tio områden.

Tabell 1.1 Verksamhetsområden Cofog och exempel på vad som ingår i områdena

Allmän offentlig förvaltning: verkställande och lagstiftande organ, ekonomi och skatteförvaltning, utrikesförvaltning, bistånd, m.m.
Försvar: militärt försvar, civilt försvar m.m.
Samhällsskydd och rättsskipning: polis, brand- och räddningsverksamhet, rättsväsende m.m.
Näringslivsfrågor: handels- och näringslivspolitik, jordbruk, arbetsmarknadsfrågor, bränsle och energi, transporter, kommunikationer, byggverksamhet m.m.
Miljöskydd: avfallshantering, bekämpning av föroreningar, skydd av biologisk mångfald m.m.
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling: bostäder, vattenförsörjning m.m.
Hälsa- och sjukvård: öppen sjukvård, tandvård, folkhälsovård, läkemedel m.m.
Fritidsverksamhet, kultur och religion: stöd till idrotts- och fritidsverksamhet, kulturell verksamhet, radio och tv m.m.
Utbildning: förskola, grund- och gymnasieskola, eftergymnasial utbildning m.m.
Socialt skydd: stöd vid sjukdom och funktionshinder, äldreomsorg, familjer och barn och arbetslöshet m.m.

Olika underlag används i rapporten

Innehållet i rapporten grundar sig på olika underlag. I de flesta fall har vi inhämtat data från andra myndigheter och genomfört egen bearbetning.

Beskrivningen av hur de offentliga finanserna har utvecklats baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) officiella statistik från nationalräkenskaperna. Statistiken baseras främst på löpande priser i enlighet med SCB:s sätt att redovisa siffrorna. Löpande priser är de faktiska priser eller värden som gäller vid en viss tidpunkt (det nominella värdet). I enstaka fall används fasta priser. Redovisning i fasta priser tar hänsyn till prisförändringar genom att alla priser eller värden beräknas utifrån ett enskilt års pris eller värde. När vi bara har tillgång till löpande priser redovisar vi uppgifterna i diagrammen som andel av bruttonationalprodukten (BNP). Uppgifterna från nationalräkenskaperna för 2012 och 2013 är preliminära.³

För att beskriva sysselsättningen i den offentliga sektorn använder vi två olika mått. I första hand används statistik från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Med denna statistik kan vi jämföra åldersstrukturen och könsfördelningen i olika delar av den offentliga sektorn med varandra och med arbetsmarknaden i stort. Med sysselsatta avser vi personer som förvärvsarbetar i genomsnitt minst en timme per vecka under november månad. I sysselsatta ingår även egenföretagare.⁴ I RAMS finns statistik till och med 2012. Vi använder oss också av uppgifter om antalet anställda i staten från Arbetsgivarverket för att visa hur sysselsättningen i staten ser ut och har utvecklats inom olika verksamhetsområden. Uppgifterna om antalet anställda efter verksamhetsinriktning avser september respektive år och endast anställda som har månadslön ingår i denna statistik.

Redovisningen av antalet statliga myndigheter under regeringen baseras på uppgifter som Statskontoret tagit fram på egen hand. I vårt register inräknas myndigheter till vilka regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion och myndigheter som styrs av en

³ De definitiva beräkningarna för ett specifikt år publiceras drygt ett och ett halvt år efter årets utgång.

⁴ Fr.o m. årgång 2011 har SCB gjort förändringar i bearbetningarna för att klassificera förvärvsarbetande i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken. Förändringarna påverkar endast personer som är 65 år och äldre och innebär att antalet förvärvsarbetande i denna åldersgrupp ökar. Dessutom har den övre åldersgränsen för att klassificeras som förvärvsarbetande ändrats från 84 till 74 år. Det innebär att det inte finns några förvärvsarbetande som är 75 år och äldre från och med årgång 2011. Du kan hitta mer information om förändringarna på www.scb.se/rams.

särskild lag. Ett annat kriterium är att myndighetens uppdrag inte är tidsbegränsat.

Den huvudsakliga källan till uppgifterna om årsarbetskrafter är statistik från SCB. I de flesta fall har uppgifterna tagits från månadsundersökningen Konjunkturlönestatistik för statlig sektor och avser februari respektive år. Uppgifterna för de tre affärsverken har hämtats från konjunkturlönestatistiken för privat sektor. Med årsarbetskraft menas summan av anställningarnas tjänstgöringsomfattning. Exempelvis blir summan av två tjänster med 75 respektive 25 procent i tjänstgöringsomfattning en årsarbetskraft. Detta sysselsättningsmått använder vi för att ge en mer fullständig bild av den faktiska storleken på den statliga sektorn och för att kunna redovisa antalet myndigheter efter olika storleksklasser.

För polismyndigheterna och domstolarna har vi inhämtat uppgifter om årsarbetskrafter i särskild ordning, eftersom de i ovanstående statistik redovisas som en del av Rikspolisstyrelsen respektive Domstolsverket. För ungefär 50 myndigheter saknas officiella uppgifter om årsarbetskrafter eftersom deras personal är anställd av en så kallad värdmyndighet.⁵ De myndigheter som saknar officiella uppgifter är mycket små, årsarbetskrifterna varierar mellan någon hundradel och som mest 25. Här har vi inhämtat information direkt från myndigheterna i den mån det har varit möjligt att uppskatta tidsåtgången för arbetet i myndigheten.

Medborgarnas uppfattningar om offentlig sektor baseras på undersökningar genomförda av SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

Projektgruppen

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Ulrika Strid (projektledare) och Staffan Brantingson. Projektgruppen har fått stöd i arbetet av en intern referensgrupp.

⁵ Exempelvis är personalen på Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar anställd på Patent- och registreringsverket.

1.4 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi hur den offentliga sektorn utvecklats i fråga om ett urval av centrala ekonomiska mått. Dessa avser inkomster, utgifter och sparande i den offentliga sektorn. Vi redovisar också ett mått över utvecklingen av kommunernas, landstingens och statens köp av verksamheter från privata utförare.

Kapitel 3 fokuserar på utvecklingen av resurserna inom den offentliga sektorn i fråga om anställd personal. Vi redovisar här hur köns- och åldersfördelningen har förändrats bland de sysselsatta. När det gäller staten redovisar vi också antalet anställda fördelat på olika verksamhetsområden.

I kapitel 4 beskriver vi utvecklingen av antalet myndigheter och årsarbetskrafter i staten. Vi redovisar även hur myndigheterna är fördelade på olika verksamhetsområden.

I det avslutande kapitlet 5 redogör vi för medborgarnas syn på hur staten, landstingen och kommunerna utför sina uppgifter inom ett urval av deras verksamheter.

2 Offentliga finanser

Utvecklingen i huvuddrag

- Såväl offentliga inkomster som utgifter ökade som andel av BNP under 2013 jämfört med 2012. Båda utgjorde drygt 50 procent av BNP. Andelarna har dock minskat under de senaste tio åren.
- Kommunsektorns (kommuner och landsting) inkomster har både på kort sikt och lite längre sikt ökat mer än statens inkomster. Statens inkomster är fortfarande högst, men skillnaden mellan statens och kommunsektorns inkomster har påtagligt minskat sedan 2003.
- Mellan 2012 och 2013 ökade statens konsumtionsutgifter klart mer, nästan 4 procent jämfört med drygt 1 procent i kommunsektorn.
- År 2013 var den offentliga sektorns utgifter högre än inkomsterna vilket innebär att underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande växer. Bruttoskulden som andel av BNP har ökat från drygt 38 till knappt 42 procent mellan 2012 och 2013. Den har dock minskat kraftigt jämfört med 2003.
- Sverige har under de senaste åren haft en högre ekonomisk tillväxt än genomsnittet inom EU

Ekonomisk tillväxt bidrar till starka offentliga finanser. Med ökad produktion och sysselsättning ökar den offentliga sektorns inkomster samtidigt som utgifterna för till exempel arbetslöshetsersättningarna minskar. Starka offentliga finanser skapar i sin tur inte bara bra förutsättningar för att behålla kvaliteten i offentlig verksamhet. Det ger också ett större handlingsutrymme för konjunkturanpassade åtgärder och till att utveckla verksamheten.

De offentliga finanserna påverkas direkt av politiska beslut om att öka eller minska olika slags utgifter eller av att förändra till exempel skattesatser som ligger till grund för inkomsterna. Men besluten kan också ha effekt på den ekonomiska tillväxten och därmed även indirekt inverka på de offentliga finanserna. Omfattningen, inriktningen och utformningen av offentlig verksamhet och offentligt finansierad verksamhet är således inte bara en ekonomisk fråga utan också i stor utsträckning en politisk.

Syftet med detta kapitel är att redovisa den offentliga sektorns ekonomiska utveckling med några utvalda centrala mått. Vi redovisar omfattningen av offentliga inkomster och utgifter som andel av BNP och hur de fördelar sig på olika inkomstkällor respektive verksamhetsområden. Offentliga utgifter som andel av BNP är ett mått på den offentliga sektorns storlek. Vidare visas ett mått på omfattningen av den offentliga sektorns köp av verksamhet från privata utförare. Avslutningsvis redovisas den offentliga sektorns bruttoskuld och den ekonomiska tillväxten. Dessa mått ska ge en bild av hur de ekonomiska förutsättningarna att bedriva offentlig verksamhet har utvecklats.

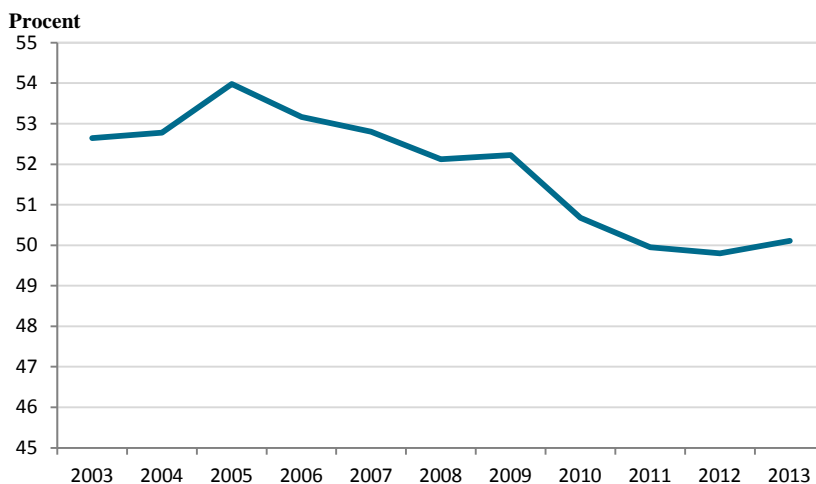
2.1 Den offentliga sektorns inkomster

Inkomsternas andel av BNP ökade något 2013

De offentliga inkomsterna uppgick 2013 till 1 821 miljarder kronor och utgjorde drygt 50 procent av BNP (diagram 2.1). Det är en liten ökning jämfört med 2012. Sett över tid har dock de totala offentliga inkomsterna minskat som andel av BNP. Det beror bland annat på avskaffan-

det av förmögenhetsskatten och införandet av det så kallade jobb-skatteavdraget i flera steg.⁶

Diagram 2.1 Offentliga inkomster som andel av BNP 2003–2013



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna. Observera att y-axeln är bruten.

Skatt på varor och tjänster numera största inkomstkällan

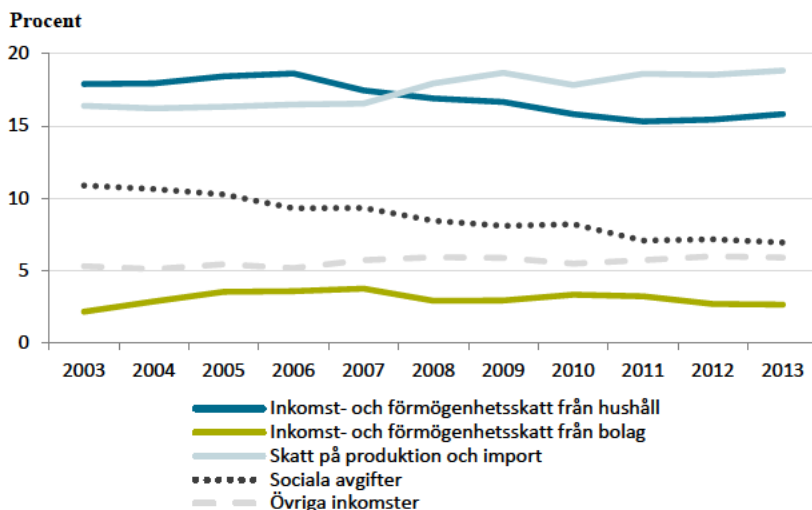
Den offentliga sektorns inkomster består till största delen av olika typer av skatter. En annan inkomstkälla är sociala avgifter som betalas av arbetsgivare och som ska bidra till att finansiera socialförsäkrings-systemen. Utöver olika typer skatter och sociala avgifter består den offentliga sektorns inkomster av så kallade övriga inkomster som kan vara utdelningar från statliga bolag och ränteinkomster.

Inkomstskatter som betalas av hushållen och sociala avgifter står för en minskande andel av BNP mellan 2003 och 2013 (diagram 2.2). I stället har inkomsterna från skatt på produktion och import ökat och är numera den offentliga sektorns största inkomstkälla. Skatt på produktion och import består till största delen av moms, men inkluderar även så

⁶ SCB (2014) *Offentlig ekonomi 2014*.

kallade punktskatter som till exempel alkoholskatter. Inkomsterna från denna inkomstkälla motsvarade knappt 19 procent av BNP 2013.

Diagram 2.2 Den offentliga sektorns inkomster från skatter och sociala avgifter som andel av BNP 2003–2013⁷



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna, och egna bearbetningar.

Kommunsektorns inkomster har ökat mest men statens är högre

År 2013 var statens inkomster något högre än kommunsektorns (kommuner och landsting), 1 033 respektive 882 miljarder kronor.⁸ Mellan 2012 och 2013 ökade kommunsektorns inkomster med strax under 4 procent i löpande priser jämfört med statens inkomster som ökade med drygt 2 procent. Även på lite längre sikt har kommunsektorns inkomster ökat mer. Mellan 2003 och 2013 har kommunsektorns inkomster ökat med 52 procent. Det är betydligt mer än för staten och ålders-

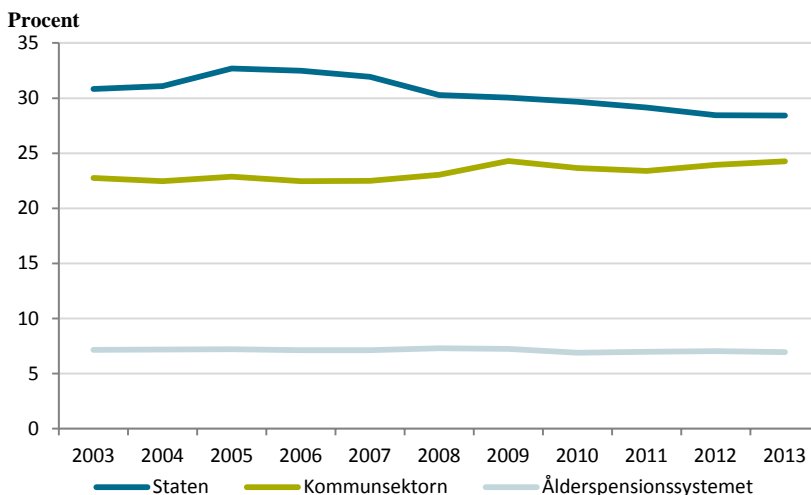
⁷ Förmögenhetsskatten för hushåll och bolag avskaffades 2007.

⁸ Summan av dessa belopp överensstämmer inte riktigt med totala inkomster för hela den offentliga sektorn. Det beror på att transfereringar mellan delsektorena ingår i inkomstbeloppen för respektive sektor. Ett exempel på detta är statens anslag för kommunalekonomisk utjämning till den kommunala sektorn.

pensionssystemet vars inkomster under samma period har ökat med 32 respektive 38 procent.

Det betyder att kommunsektorns inkomster som andel av BNP har ökat medan statens andel har minskat över tid (diagram 2.3). År 2013 var statens inkomster som andel av BNP drygt 28 procent. Motsvarande andel för kommunsektorn samma år var drygt 24 procent.

Diagram 2.3 Inkomster för staten, kommunsektorn och ålderspensionssystemet som andel av BNP 2003–2013



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna, och egna bearbetningar.

2.2 Den offentliga sektorns utgifter

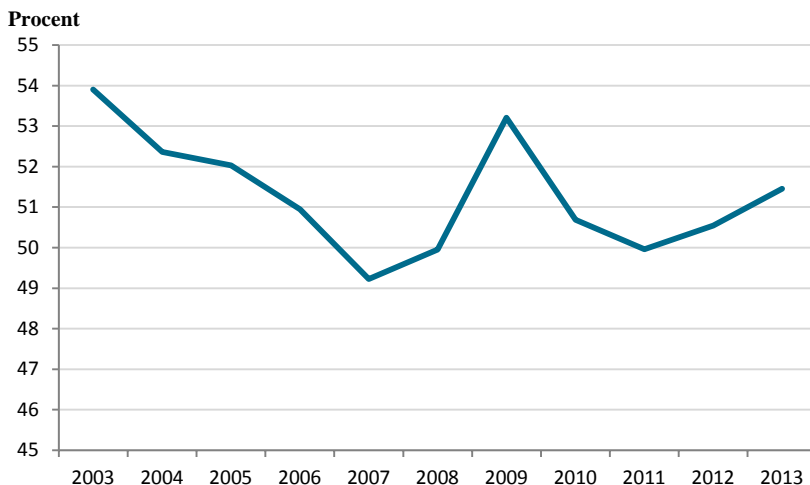
Även utgifterna som andel av BNP ökade 2013

Offentliga utgifter som andel av BNP är ett mått på storleken av den offentliga sektorn. Sverige och övriga nordiska länder har en stor offentlig sektor jämfört med många andra OECD-länder.⁹

⁹ Statskontoret (2014) *Den svenska förvaltningen i ett internationellt perspektiv*.

Offentliga utgifter som andel av BNP har ökat sedan 2011. Mellan 2012 och 2013 ökade andelen med knappt 1 procentenhet. Över tid har dock andelen minskat från 54 procent 2003 till drygt 51 procent 2013 även om den har varierat en del under perioden (diagram 2.4). Framför allt under 2009 ökade offentliga utgifter som andel av BNP när återverkningarna av finanskrisen slog igenom för fullt.

Diagram 2.4 Offentliga utgifter som andel av BNP 2003–2013



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna. Observera att y-axeln är bruten.

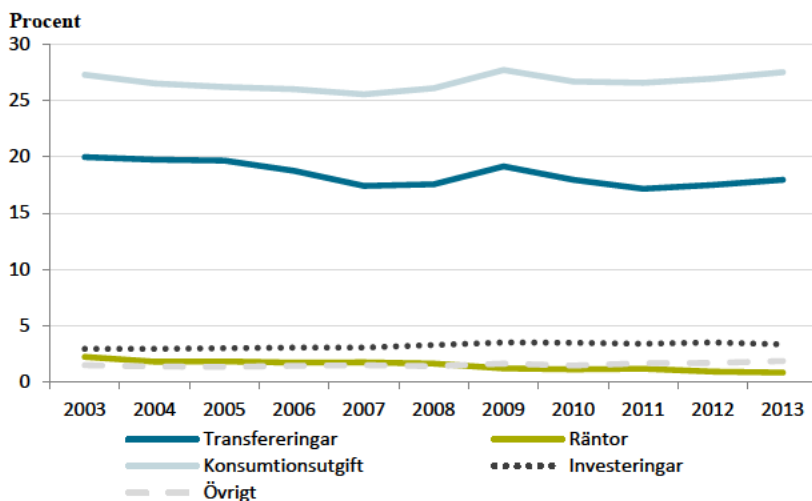
Utgifter för konsumtion är högst

De offentliga utgifterna uppgick till sammanlagt 1 870 miljarder kronor 2013. Den högsta utgiften är konsumtion som består av utgifter för löner, material, sociala avgifter och sociala naturaförmåner.¹⁰ Även transfereringar (barnbidrag, sjukersättning och arbetslöshetsersättning med mera) till främst hushåll är en hög utgift.

¹⁰ Sociala naturaförmåner är en del av de totala konsumtionsutgifterna och utgör kostnader som den offentliga sektorn har för verksamheter som utförs av andra producenter och som levereras direkt till enskilda individer. Det kan till exempel vara köp av äldre-
vård från privata utförare. Sociala naturaförmåner omfattar enbart hela verksamheter och inte köp av enstaka tjänster som till exempel lärarvikarier och inhyrda läkare.

Som andel av BNP har utgifterna för konsumtion och investeringar ökat marginellt mellan 2003 och 2013 (diagram 2.5). Utgifterna för transfereringar och räntor har däremot minskat som andel av BNP. Till exempel har utgifterna för transfereringar som andel av BNP minskat från 20 procent 2003 till knappt 18 procent 2013. I löpande priser har utgifterna för transfereringar ökat men utgifterna för konsumtion och investeringar har procentuellt ökat mer.

Diagram 2.5 Den offentliga sektorns utgifter för konsumtion, transfereringar, investeringar och räntor som andel av BNP 2003–2013



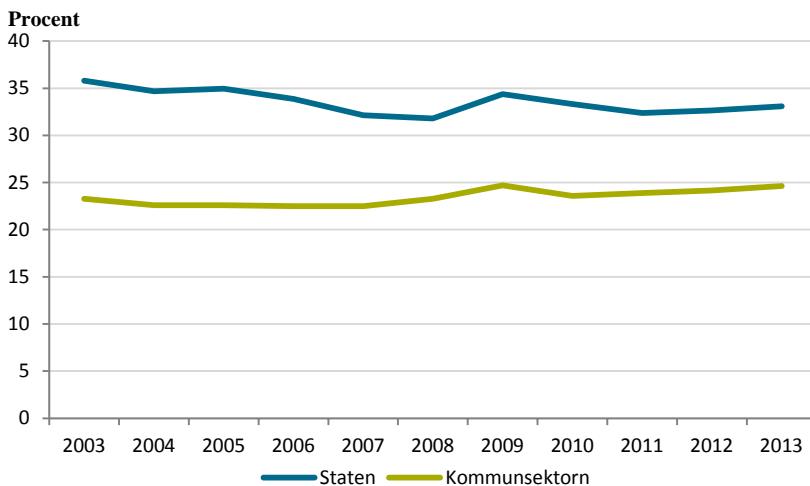
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna, och egna bearbetningar. I övriga utgifter ingår subventioner, arrenden, lagerinvesteringar samt anskaffning minus avyttring av mark med mera.

Kommunsektorns utgifter har ökat mest men statens är högre

På samma sätt som att staten har högre inkomster än kommunsektorn har staten högre utgifter jämfört med kommunsektorn. Kommunerna har klart högre utgifter än landstingen. Liksom inkomsterna har även skillnaden mellan statens och kommunsektorns utgifter minskat i ett längre tidsperspektiv.

Statens utgifter som andel av BNP var nästan 36 procent 2003 för att tio år senare vara drygt 33 procent (diagram 2.6). Samtidigt har motsvarande andelar för kommunsektorn ökat från drygt 23 procent till knappt 25 procent under samma tidsperiod. Kommunsektorns utgifter har procentuellt sett ökat betydligt mer än statens mellan 2003 och 2013.

Diagram 2.6 Utgifter för staten och kommunsektorn som andel av BNP 2003-2013



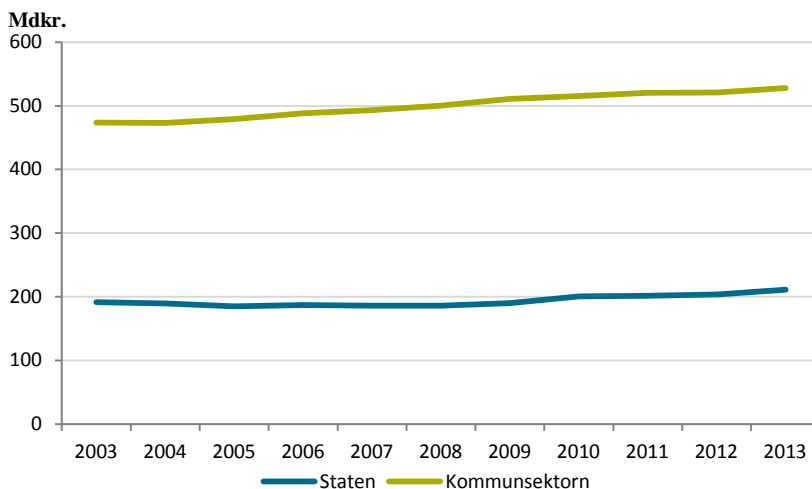
Kommentar: Vissa utgifter kan ingå både i staten och i kommunsektorn.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna, och egna bearbetningar.

Konsumtionsutgifterna ökade mest i staten 2013

Mätt i fasta priser har utgifterna för offentlig konsumtion ökat med 11 procent den senaste tioårsperioden. Det är ingen större skillnad i ökningen mellan kommunsektorn och staten. Kommunsektorns utgifter för konsumtion har ökat med 11 procent medan ökningen för staten har varit 10 procent mellan 2003 och 2013 (diagram 2.7). Under 2013 har emellertid konsumtionsutgifterna ökat mer i staten än i kommunsektorn, knappt 4 procent jämfört med drygt 1 procent. Att konsumtionsutgifterna är högre i kommunsektorn beror till stor del på att det finns betydligt fler anställda där jämfört med inom staten.

Diagram 2.7 Konsumtionsutgifter efter sektor 2003–2013, miljarder kronor i fasta priser (2002 års prisnivå)



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

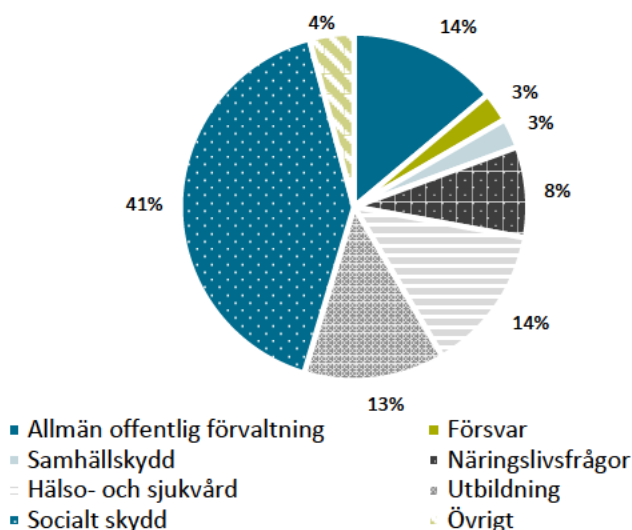
Offentliga utgifter används mest för socialt skydd

Om vi ser till hur utgifterna fördelar sig mellan olika offentliga verksamheter enligt den så kallade Cofog-indelningen ser vi att området *Socialt skydd* står för den största andelen (diagram 2.8).¹¹ Under 2012 svarade detta område för 41 procent av de totala utgifterna. Detta förklaras främst av att stora delar av transfereringssystemen ligger inom detta område.

Andra områden som våra offentliga medel i stor utsträckning går till är *Allmän offentlig förvaltning*, *Hälso- och sjukvård* samt *Utbildning*. Dessa verksamhetsområden står var för sig mellan 13 och 14 procent av alla offentliga utgifter.

¹¹ Exempel på vad för typ av verksamheter som ingår i verksamhetsområdena finns i kapitel 1.

Diagram 2.8 Den offentliga sektorns utgifter fördelat på verksamhetsområden 2012 (i procent)



Kommentar: I Övrigt ingår verksamhetsområdena *Miljöskydd, Bostadsförsörjning och samhällsutveckling* samt *Fritidsverksamhet, kultur och religion*.

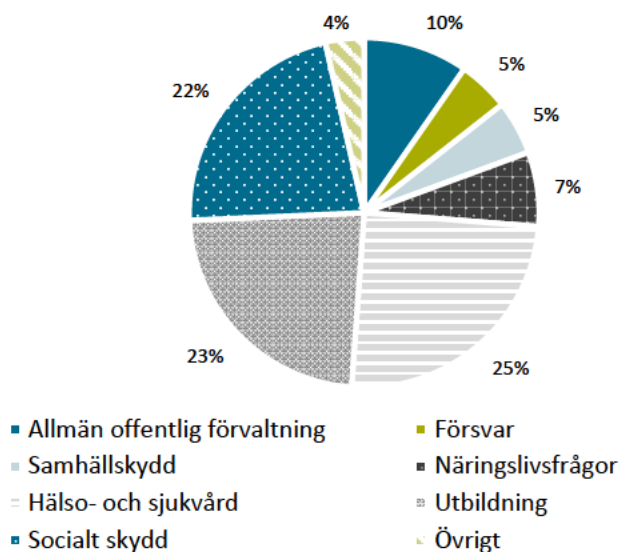
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Tittar man tillbaka till början av 2000-talet har utgifternas fördelning på de olika verksamhetsområdena förändrats något i Sverige. De största förändringarna har skett inom fyra områden. *Försvar* och *Socialt skydd* står nu för mindre andelar jämfört med i början av 2000-talet. *Näringslivsfrågor* samt *Hälso- och sjukvård* har däremot ökat sina andelar av utgifterna.¹²

Bilden av utgifternas fördelning förändras något om vi enbart ser till hur konsumtionsutgifterna är fördelade (diagram 2.9). Då minskar andelen för *Socialt skydd* påtagligt medan framför allt andelarna för *Hälso- och sjukvård* samt *Utbildning* ökar.

¹² OECD (2013) *Government at a Glance 2013*.

Diagram 2.9 Den offentliga sektorns utgifter för konsumtion fördelade på verksamhetsområden 2012 (i procent)



Kommentar: I Övrigt ingår verksamhetsområdena *Miljöskydd, Bostadsförsörjning och samhällsutveckling* samt *Fritidsverksamhet, kultur och religion*. Avrundning gör att summan av de olika andelarna inte blir exakt 100.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

2.3 Köp av verksamhet från privata utförare

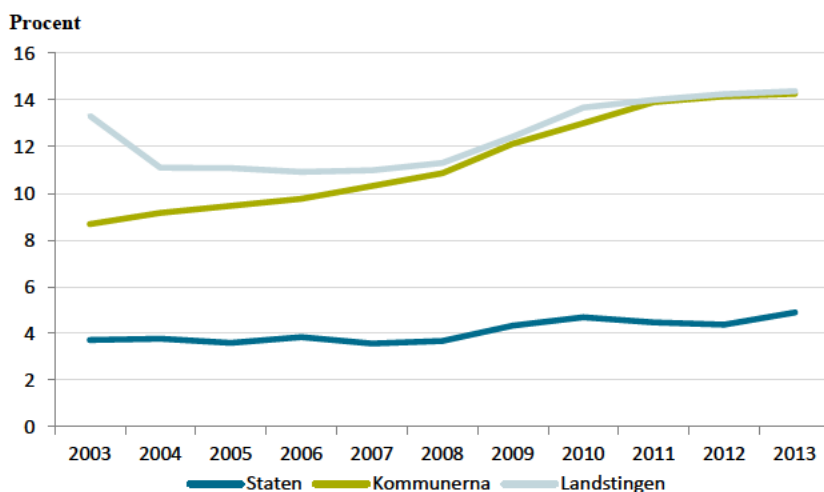
Utöver att kommuner, landsting och staten köper verksamhet av varandra går en del offentliga utgifter till att köpa verksamheter från privata utförare.

Kommunerna köper numera in lika mycket privat verksamhet som landstingen

I diagram 2.10 visar vi ett mått på hur mycket privat verksamhet kommuner, landsting respektive stat har köpt under perioden 2003 till

2013.¹³ Redovisningen avser den del av köpt verksamhet som används av enskilda individer, oavsett om det har upphandlats eller inte. Drygt 14 procent av kommunernas respektive landstingens konsumtionsutgifter gick till köp av privat verksamhet 2013. För kommunerna handlar det främst om köp inom vård och omsorg samt utbildningsområdet. För landstingen handlar det nästan uteslutande om hälso- och sjukvård.

Diagram 2.10 Andel av konsumtionsutgifter som går till köp av verksamhet från privata utförare efter sektor 2003–2013



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

För staten utgjorde köp av privat verksamhet knappt fem procent av konsumtionsutgifterna 2013. Arbetsmarknadsåtgärder, tandvård och rättshjälp är de tre största verksamheterna som staten köper in från privata utförare. Enligt denna statistik köper staten in betydligt mindre privat verksamhet än kommunerna och landstingen. En orsak är att

¹³ Med köp av privat verksamhet menas det som benämns sociala naturaförmåner inom nationalräkenskaperna. Sociala naturaförmåner är en del av de totala konsumtionsutgifterna och utgör kostnader som den offentliga sektorn har för verksamheter som utförs av andra producenter och som levereras direkt till enskilda individer. Det kan till exempel vara köp av äldreomsorg från privata utförare. Sociala naturaförmåner omfattar enbart hela verksamheter och inte köp av enskilda tjänster som till exempel lärarvikarier och inhyrda läkare.

statens verksamhet ofta vänder sig till kollektivet och inte till enskilda individer till skillnad från verksamheten i kommunerna och landsingen. Köp av sådana kollektiva offentliga tjänster, som till exempel infrastruktur, ingår inte i denna statistik.

Den högsta procentuella ökningen mellan 2012 och 2013 av köpt verksamhet har skett inom staten. I ett längre tidsperspektiv uppvisar kommunerna den klart högsta ökningen. Andelen av kommunernas konsumtionsutgifter för köpt verksamhet har ökat från drygt åtta procent 2003 till dagens nivå på drygt 14 procent.

2.4 Offentligt finansiellt sparande och ekonomisk tillväxt

Budgetunderskottet växer

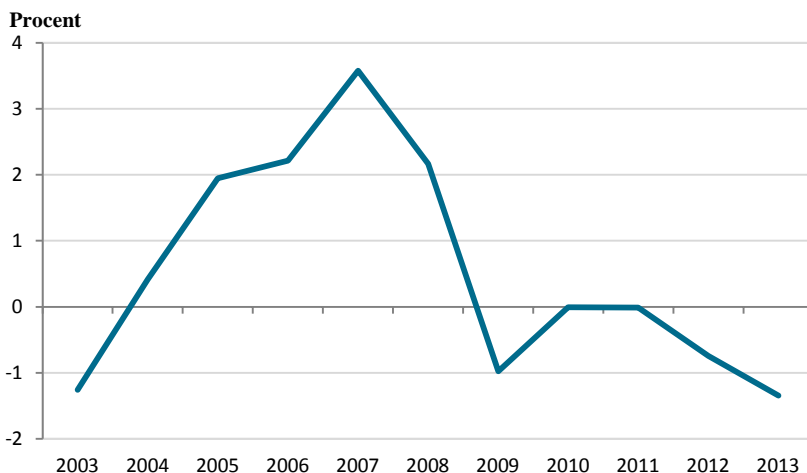
För att uppnå stabila och hållbara offentliga finanser har Sverige ett finanspolitiskt ramverk som bland annat innehåller ett överskottsmål för hela den offentliga sektorn. Målet utgår ifrån det finansiella sparandet som är skillnaden mellan offentliga inkomster och utgifter. Överskottsmålet innebär att det finansiella sparandet i genomsnitt ska uppvisa ett överskott på 1 procent av BNP över en konjunkturcykel.

I diagram 2.11 visas den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP mellan 2003 och 2013. Mellan 2004 och 2008, innan finanskrisen slog till, var sparandet positivt. De allra senaste åren har sparandet varit negativt på grund av att utgifterna har överstigit inkomsterna. Budgetunderskottet blir dessutom större för varje år. Under 2013 var budgetunderskottet 1,3 procent av BNP jämfört med 0,7 och 0 procent åren dessförinnan. Sparandet har minskat dels på grund av en svag konjunkturutveckling och dels genom beslutade skattesänkningar.¹⁴ Trots underskotten har Sverige under hela tidsperioden klarat ett av EU:s konvergenskriterium om att budgetunderskottet inte får vara större än 3 procent av BNP.¹⁵

¹⁴ Konjunkturinstitutet (2014) *Konjunkturläget mars 2014*.

¹⁵ EU har fyra ekonomiska konvergenskriterier som måste uppfyllas om ett medlemsland vill införa euron som valuta.

Diagram 2.11 Den offentliga sektorns finansiella sparande som andel av BNP 2003–2013



Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Enligt Konjunkturinstitutets (KI) prognos kommer det finansiella sparandet i den offentliga sektorn att förstärkas från och med 2015. KI bedömer att regeringen behöver föra en återhållsam finanspolitik framöver med skattehöjningar för att nå överskottsmålet. Samtidigt anser KI att målet behöver omprövas.¹⁶

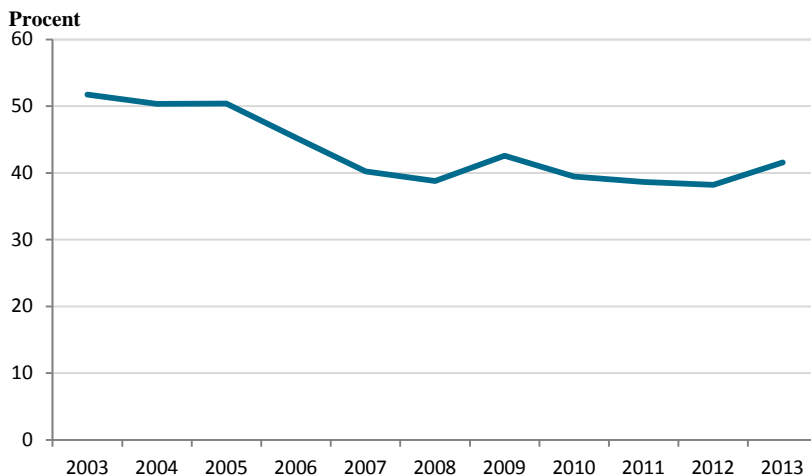
Bruttoskulden ökade 2013

De sammantagna över- och underskotten i det offentliga finansiella sparandet över tid genererar ett lands offentliga bruttoskuld. Mellan 2012 och 2013 ökade bruttoskulden från drygt 38 till knappt 42 procent som andel av BNP (diagram 2.12). Tittar vi enbart på statsskulden var den 34 procent 2013. Sett över de tio senaste åren har bruttoskulden minskat från en nivå på nästan 52 procent.

¹⁶ Konjunkturinstitutet (2014) *Konjunkturläget mars 2014*.

Ett annat av EU:s konvergenskriterier innebär att bruttoskulden inte får överskrida 60 procent av BNP. Något som Sverige också har levt upp till under den studerade perioden.

Diagram 2.12 Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld som andel av BNP 2003–2013



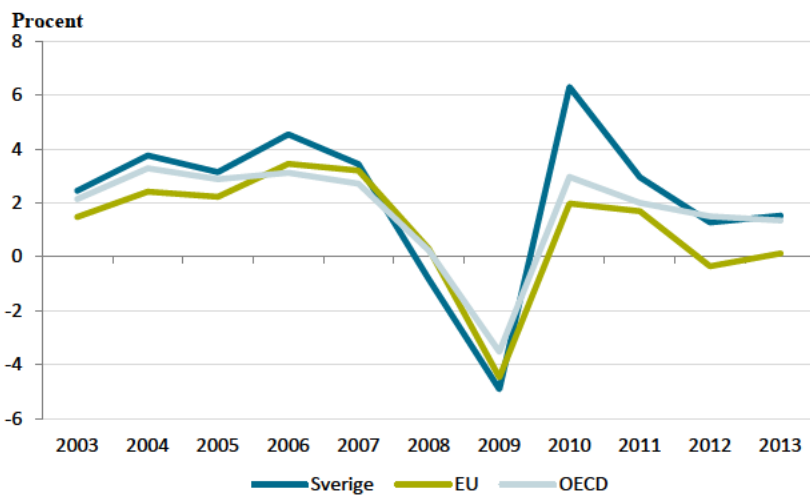
Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget i mars 2014.

Sverige hade en högre tillväxt 2013 än omvärlden

Trots att bruttoskulden ökade under det senaste året hade Sverige en högre ekonomisk tillväxt jämfört med genomsnittet inom EU och OECD. År 2013 var tillväxten i Sverige 1,5 procent i fasta priser. Tillväxten inom OECD var på 1,3 procent och inom EU 0,1 procent.

I diagram 2.13 redovisas den reala tillväxten av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP) samt motsvarande inom EU och OECD från 2003 till 2013. De första åren ökade den samlade produktionen i Sverige med mellan 2,5 och 4,5 procent per år. I likhet med andra länder minskade Sveriges BNP 2008 och 2009 på grund av finanskrisen. Sverige har dock klarat finanskrisen förhållandevis bra. Tillväxten har varit högre än genomsnittet inom EU sedan 2010. Under 2010 var tillväxten relativt hög i Sverige på drygt 6 procent. Sedan dess har den varit positiv, men inte lika hög som 2010.

Diagram 2.13 BNP-tillväxt i fasta priser 2003–2013 i Sverige, EU och OECD-länderna



Källa: Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget i mars 2014.

3 Sysselsatta i den offentliga sektorn

Utvecklingen i huvuddrag

- År 2012 var ungefär 1 275 000 personer sysselsatta inom den offentliga sektorn. Det motsvarar 28 procent av den totala arbetsmarknaden. Den offentliga sektorns andel av arbetsmarknaden har minskat under de tio senaste åren.
- Fördelningen mellan kvinnor och män är jämn bland de statligt sysselsatta. Inom både landstingen och kommunerna är däremot åtta av tio anställda kvinnor.
- *Försvaret* är det verksamhetsområde inom staten som ökat mest procentuellt sett mellan 2012 och 2013. Över en tioårsperiod är det dock *Samhällsskydd och rättsskipning* som ökat mest. År 2013 jobbade nästan 49 000 personer inom verksamhetsområdet som omfattar bland annat polis- och rättsväsendena samt brand- och räddningsverksamhet.
- Kompetensförsörjningen i staten fungerar överlag väl. Den påverkas dock av faktorer som för få karriärvägar, svårigheter att behålla unga och konkurrens om arbetskraft.
- Under 2013 rådde det störst brist på lämpliga sökanden hos de statliga arbetsgivarna inom områdena *IT*, *Rättsligt skydd* och *FoU (forskning och utbildning)*.

När regeringen följer upp utvecklingen för de statliga arbetsgivarfrågorna är personalförsörjningsläget en viktig indikator. Regeringens mål för de statliga arbetsgivarfrågorna är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att det finns kompetens för att nå verksamhetens mål. Det finns en långtgående delegering av den statliga arbetsgivarpolitiken som innebär att det är myndigheterna som ansvarar för bland annat anställningar, lönesättning och kompetensutveckling av personalen. För att nå det arbetsgivarpolitiska målet behöver staten vara en attraktiv arbetsgivare och bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning.¹⁷

I kapitlet redogör vi för sammansättningen av de sysselsatta inom den offentliga sektorn när det gäller kön och ålder. Vi redovisar hur de anställda inom staten är fördelade mellan olika verksamhetsinriktningar och slutligen redogör vi för hur staten arbetar för att vara en attraktiv arbetsgivare och vilka utmaningar som finns.

3.1 Antalet sysselsatta

Antalet sysselsatta i staten har ökat mellan 2011 och 2012...

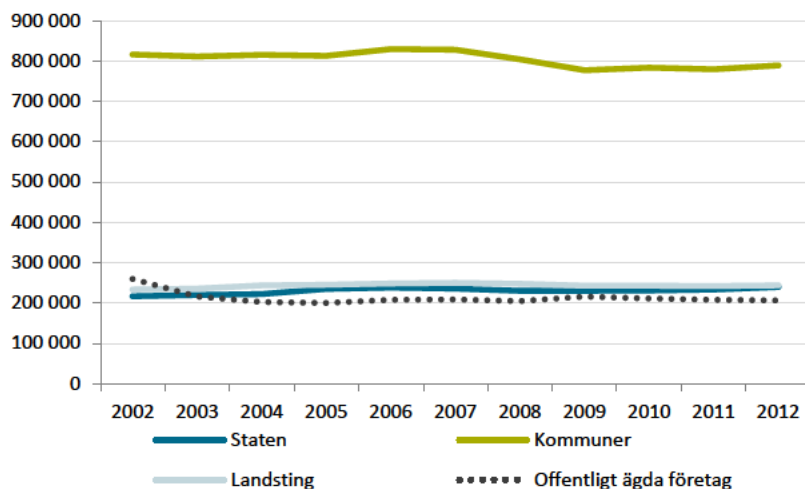
År 2012 var ungefär 1 275 000 personer sysselsatta inom den offentliga sektorn.¹⁸ Inom staten arbetade 240 000 personer, vilket är en ökning med tre procent från 2011. Antalet sysselsatta inom kommunerna ökade också 2012, till 789 000 personer. Inom landstingen har antalet sysselsatta minskat sedan 2007, då antalet sysselsatta var 250 000 personer. Denna utveckling bröts under 2012, då sysselsättningen i landstingen återigen ökade med 2 000 personer.

Sett över hela perioden 2002–2012 ökade antalet sysselsatta inom landstingen och inom staten, medan antalet har sjunkit inom kommunerna (diagram 3.1). Detsamma gäller de offentligt ägda företagen och de statliga affärsverken. Cirka 206 000 var sysselsatta inom offentligt ägda företag under 2012.

¹⁷ Proposition 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 2.

¹⁸ I den offentliga sektorn ingår: Staten, kommunerna, landstingen och övriga offentliga institutioner så som akademier, handelskammare och hushållningssällskap. I staten inräknas den statliga förvaltningen och de statliga affärsverken.

Diagram 3.1 Antal sysselsatta i offentlig sektor och offentligt ägda företag 2002–2012



Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, egna bearbetningar. Övriga offentliga institutioner finns inte med i diagrammen av layoutmässiga skäl. Statliga affärsverk ingår i staten.

Sysselsatta inom övriga offentliga institutioner så som akademier, handelskammare och hushållningssällskap har minskat med över 90 procent. Under 2012 var cirka 1 200 personer sysselsatta i dessa verksamheter.

Sammantaget har antalet sysselsatta inom hela offentliga sektorn varit oförändrat de tio senaste åren.

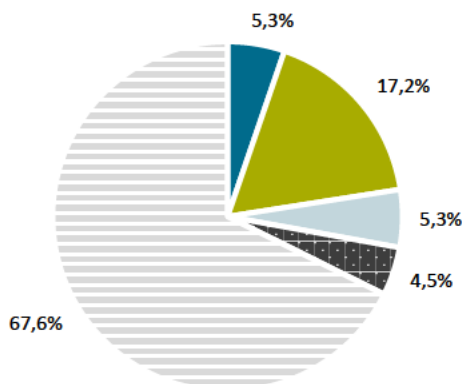
... men den privata sektorns andel av arbetsmarknaden fortsätter att öka

Diagram 3.2 visar att nästan 68 procent av de sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden jobbar inom den privata sektorn. Denna andel har ökat sedan 2002, då 63 procent av de sysselsatta jobbade i den privata

sektorn. Den offentliga sektorn sysselsätter 28 procent av den totala arbetsmarknaden.¹⁹ Resterande jobbar inom offentligt ägda företag.

Den största arbetsgivaren inom den offentliga sektorn är kommunerna. Landstingen och staten har ungefär lika många sysselsatta. Drygt 5 procent av de sysselsatta på arbetsmarknaden arbetar vardera inom dessa delsektorer. Medan staten och landstingen ligger på samma nivåer genom åren från 2002, har kommunernas andel av arbetsmarknaden minskat. Sammantaget har den offentliga sektorns andel av arbetsmarknaden minskat med tre procentenheter.

Diagram 3.2 Andel sysselsatta i offentlig sektor och offentligt ägda företag av hela arbetsmarknaden 2012



■ Staten ■ Kommuner ■ Landsting ■ Offentligt ägda företag = Privat sektor

Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, egna bearbetningar.

¹⁹ Övriga offentliga institutioner kommenteras inte i texten då andelen är obetydlig (0,03 %). De ingår dock i den offentliga sektorn och i arbetsmarknaden totalt.

3.2 Sysseisatta i offentlig sektor fördelade på kön

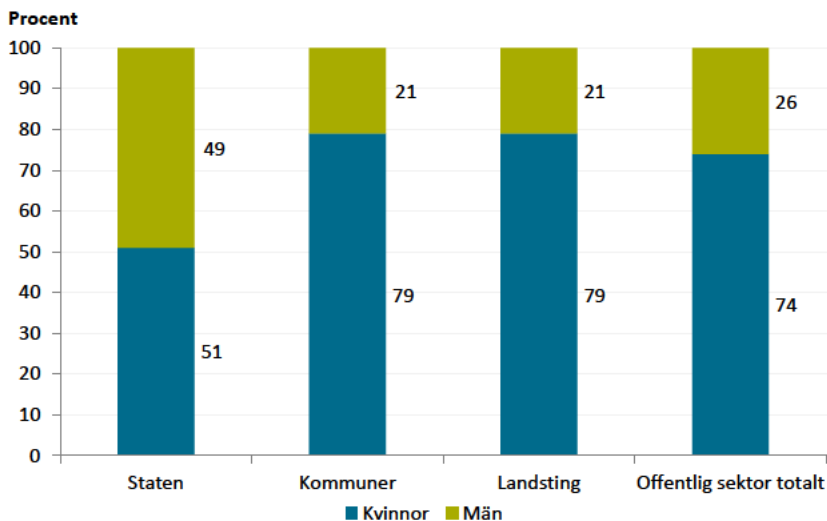
Jämn könsfördelning inom staten medan kvinnorna är flest i landsting och kommuner

Sett över en tioårsperiod har fördelningen mellan kvinnor och män förändrats inom den statliga förvaltningen. År 2002 var en majoritet av de sysselsatta, 55 procent, män. Sedan 2009 är kvinnorna i knapp majoritet och 2012 utgjorde de ungefär 51 procent av de sysselsatta. Staten är i dag den sektor som har jämnast könsfördelning på arbetsmarknaden.²⁰ Att andelen kvinnor har ökat i den statliga förvaltningen beror bland annat på att fler kvinnor börjat arbeta i staten men också på bolagiseringen av offentliga verksamheter. Inom de statliga affärsverken, som ingår i staten i diagram 3.3, är männen dock i majoritet.

Inom både kommunerna och landstingen är en majoritet av de sysselsatta kvinnor, ett mönster som gäller även om man tittar bakåt i tiden. Inom både kommuner och landsting var andelen män 21 procent 2012. Jämfört med 2011 har männen blivit en procentenhet fler i landstingen medan ingen förändring kan ses i kommunerna.

²⁰ Proposition 2013/14:1. *Statsförvaltningens utveckling. Särtryck ur budgetpropositionen för 2014.*

Diagram 3.3 Andel kvinnor och män sysselsatta i den offentliga sektorn 2012

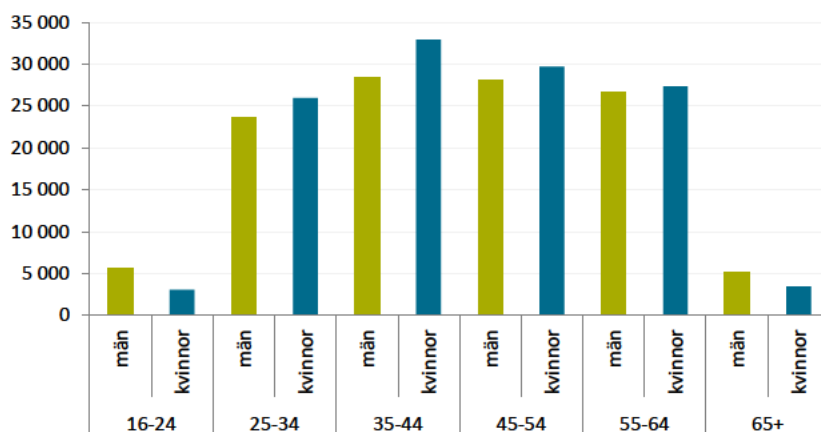


Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, egna bearbetningar. Offentlig sektor totalt inkluderar övriga offentliga institutioner.

Männen är fler bland de yngsta och bland de äldsta i staten

Diagram 3.4 visar att kvinnorna var flest i alla ålderskategorier bland de sysselsatta i staten 2012, förutom i den yngsta (16–24 år) och i den äldsta (65 år och äldre). Detta överensstämmer med strukturen 2011. I början av 2000-talet var mönstret annorlunda, männen var då i majoritet inom samtliga ålderskategorier.

Diagram 3.4 Antalet sysselsatta kvinnor och män i staten inom olika åldersgrupper 2012



Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, egna bearbetningar.

3.3 Sysselsatta i offentlig sektor fördelade på ålder

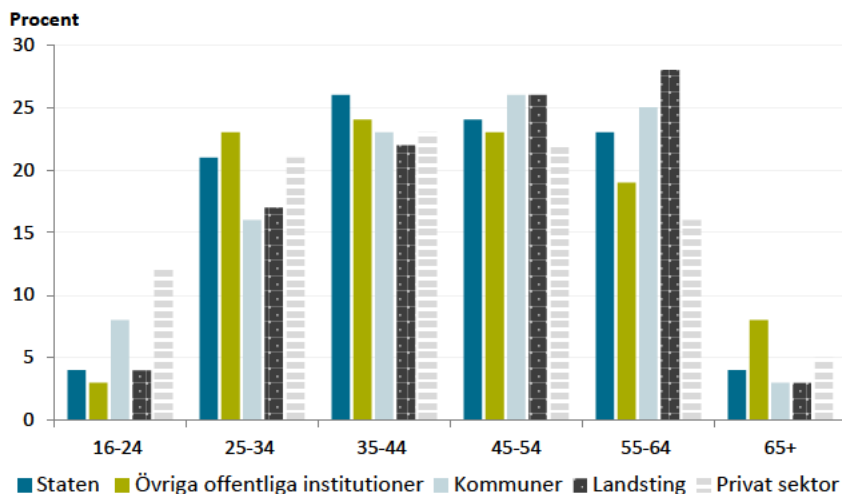
Fler över 65 år i privat sektor än i den offentliga sektorn

Andelen yngre (16–24 år) är högre inom den privata sektorn än inom den offentliga sektorn (diagram 3.5). Efter den privata sektorn är det kommunerna som har högst andel yngre. Den relativt låga andelen yngre i staten förklaras av att utbildningsnivån i den statliga sektorn är högre än på arbetsmarknaden i övrigt.²¹

Det är också fler som är 65 år och äldre i den privata sektorn än i staten, kommunerna och landstingen. Undantaget inom den offentliga sektorn är övriga offentliga institutioner som har den högsta andelen sysselsatta som är 65 år och äldre, 8 procent av de sysselsatta på institutionerna tillhör denna ålderskategori.

²¹ Proposition 2013/14:1. *Statsförvaltningens utveckling. Särtryck ur budgetpropositionen för 2014.*

Diagram 3.5 Åldersfördelningen inom respektive sektor 2012 (andelar)



Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, egna bearbetningar.

3.4 Anställda i statliga myndigheter

Antalet yngre statsanställda har mer än fördubblats de senaste fem åren

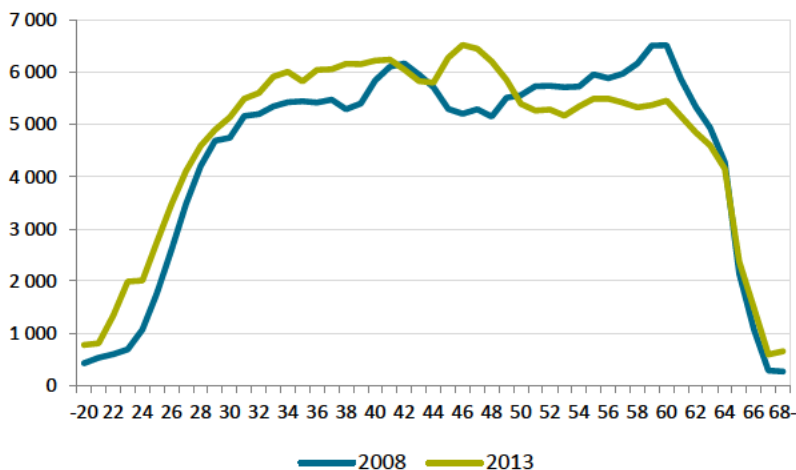
Sedan 2008 har antalet anställda som är 65 år och äldre ökat med 35 procent i de statliga myndigheterna (diagram 3.6). Sysselsatta som är 65 år och äldre har även ökat som andel i förhållande till andra ålderskategorier, även om de fortfarande är relativt få. Enligt Statens tjänstepensionsverk arbetar statsanställda allt längre. Det är dock få som fortsätter arbeta efter 67 års ålder.²²

Antalet sysselsatta inom staten som är under 24 år har mer än dubblats jämfört med 2008. Ökningen kan förmodligen relateras till nyanställningar i samband med omställningen från värnpliktsförband till yrkesförband.

²² Statens tjänstepensionsverk (2013) *Pensionsavgångar inom statsförvaltningen. Statistikrapport 2013.*

År 2013 var medelåldern på de statliga myndigheterna 45 år, medianen var 44 år.

Diagram 3.6 Antal anställda inom statliga myndigheter fördelat på ålder 2013



Källa: Arbetsgivarverket. Omfattar både anställda med månadslön och timanställda oavsett tjänstgöringsomfattning.

Fördelning av statsanställda per verksamhetsområde

Under 2013 var flest personer anställda hos statliga myndigheter inom utbildningsområdet, det vill säga på högskolor och universitet (tabell 3.1). Ungefär 66 000 personer jobbade inom utbildningsområdet vilket motsvarar nästan 30 procent av de anställda inom statliga myndigheter. Områdena *Hälso- och sjukvård*, *Fritid, kultur och religion*, *Miljöskydd* och *Bostadsförsörjning och samhällsutveckling* hade minst antal anställda. Bland dessa verksamhetsområden var antalet anställda allra lägst inom *Bostadsförsörjning och samhällsutveckling* (drygt 300 anställda 2013) och högst inom *Hälso- och sjukvård* (drygt 2 600 anställda 2013).

Tabell 3.1 Antal anställda inom statliga myndigheter per verksamhetsinriktning (Cofog) 2003, 2011, 2012 och 2013

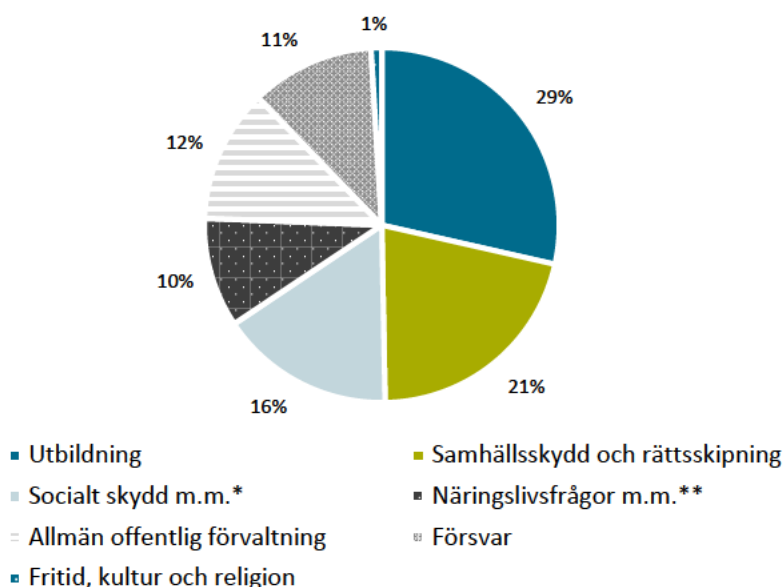
Verksamhetsområde	2003	2011	2012	2013
Utbildning	59 325	63 898	64 830	65 852
Samhällsskydd och rättsskipning	37 890	48 022	48 097	48 822
Socialt skydd	33 302	30 664	33 537	34 052
Allmän offentlig förvaltning	31 220	27 411	27 807	27 977
Försvaret	27 430	24 591	24 726	26 024
Näringslivsfrågor	30 357	21 405	21 597	21 795
Hälsa- och sjukvård	1 360	2 310	2 449	2 633
Fritid, kultur och religion	2 418	2 234	2 231	2 238
Miljöskydd	770	969	1 020	995
Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	305	286	282	306
Totalt	224 377	221 790	226 576	230 694

Källa: Arbetsgivarverket. Omfattar endast anställda med månadslön oavsett tjänstgöringsomfattning.

Försvaret är det verksamhetsområde som har ökat mest när det gäller antalet anställda mellan 2012 och 2013, med 5 procent. Sett till de tio senaste åren har dock *Försvaret* minskat. Samma period är det i stället *Samhällsskydd och rättsskipning* som procentuellt ökat mest, med 29 procent. År 2013 jobbade nästan 49 000 personer inom verksamhetsområdet som omfattar bland annat polis- och rättsväsendena samt brand- och räddningsverksamhet. En förklaring till ökningen är de satsningar som genomförts för att öka antalet poliser.

Gruppen *Näringslivsfrågor* har den procentuellt största minskningen av antalet anställda de senaste tio åren, 28 procent. I dag jobbar nästan 22 000 personer inom verksamhetsområdet.

Diagram 3.7 Fördelningen av anställda inom statliga myndigheter per verksamhetsområde (Cofog) 2013



Källa: Arbetsgivarverket, egna bearbetningar. *Inklusive Hälso- och sjukvård. **Inklusive Miljöskydd och Bostadsförsörjning och samhällsutveckling.

Rekryteringsläget på de statliga myndigheterna

Två gånger per år genomför Arbetsgivarverket i samarbete med Konjunkturinstitutet undersökningen Konjunkturbarometern för att följa upp kompetensförsörjningen hos statliga arbetsgivare.²³ Undersökningen under hösten 2013 visar bland annat att 34 procent av arbetsgivarna upplevt att de haft omfattande pensionsavgångar det senaste

²³ Observera att svaren kan variera mycket från undersökning till undersökning.

halvåret.²⁴ Det är en ökning från motsvarande period 2012 då andelen var 20 procent.

Pensionsavgångarna varierar mellan olika verksamhetsområden. Det var inga myndigheter inom *Samhällsskydd och rättsskipning* som hade haft omfattande pensionsavgångar 2013 medan drygt 70 procent av myndigheterna inom *Allmän offentlig förvaltning* och *Socialt skydd* (inkl. *Hälso- och sjukvård*) hade haft det. Pensionsavgångarna varierar också mycket från år till år inom verksamhetsområdena.

Majoriteten, 57 procent av de svarande, anser dock att pensionsavgångarna inte påverkat kompetensförsörjningen negativt. Ungefär en fjärdedel, 27 procent, anser att pensionsavgångarna haft en negativ inverkan, vilket är en ökning från föregående år. Inom *Försvar* ansåg samtliga som haft pensionsavgångar att dessa haft en negativ påverkan. Det var dock endast 3 procent av de svarande som haft pensionsavgångar det senaste halvåret.²⁵

Den snabba återhämtningen av svensk ekonomi efter finanskrisen bidrog till brist på arbetskraft. Det är först 2013 som bristen minskar i statsförvaltningen. Andelen arbetsgivare som haft brist på lämpliga sökanden var 41 procent hösten 2013, vilket kan jämföras med 55 procent under hösten 2012. Det är framför allt inom verksamhetsområdet *Samhällsskydd och rättsskipning* som bristen är störst, därefter inom *Utbildning*.

Den vanligaste kategorin där det rådde brist på lämpliga sökanden var inom *IT* (64 procent). Andra vanliga områden var *Rättsligt skydd* och *FoU (forskning och utbildning)*. Det var dock endast 10 procent som angav att verksamheten påverkats i stor omfattning av brist på lämpliga sökanden. Nästan hälften (46 procent) angav att verksamheten påverkats i liten omfattning medan 44 procent ansåg att verksamheten inte påverkats alls.

²⁴ Svarefrekvensen var 69 procent av Arbetsgivarverkets medlemmar, vilket representerar 87 procent av de anställda hos samtliga medlemmar.

²⁵ Arbetsgivarverket (2014) *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar, ekonomi och kompetensförsörjning – en prognos för år 2014*. Rapportnummer 2014:1.

3.5 Staten, en attraktiv och föredömlig arbetsgivare?

Faktorer som fler karriärmöjligheter kan attrahera arbetskraft

För att säkra kompetensförsörjningen inom staten behöver statliga arbetsgivare erbjuda attraktiva arbetsplatser.

Statskontoret har ett instruktionsenligt uppdrag att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen och uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser för att främja kompetensförsörjningen.²⁶ Inom ramen för detta uppdrag har Statskontoret publicerat flera rapporter genom åren.²⁷ En rapport från december 2013 visar att staten på många sätt är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. Staten erbjuder flera förhållanden som arbetstagare finner attraktiva hos en arbetsgivare, exempelvis intressanta och samhällsnyttiga arbetsuppgifter, generösa förmåner och villkor samt en god arbetsmiljö. Kompetensförsörjningen i staten fungerar också överlag väl. Samtidigt finns utmaningar. Myndigheternas möjligheter att rekrytera, behålla och utveckla viktig kompetens påverkas av konkurrens om arbetskraft, få karriärmöjligheter och svårigheter att behålla unga. Men dessa faktorer har endast en begränsad påverkan på kompetensförsörjningen.²⁸

Arbetsgivarverket har undersökt hur nyanställda i de statliga verksamheterna uppfattar staten som en attraktiv arbetsgivare samt vilka faktorer som nyanställda chefer i staten värdesätter mest vid valet av

²⁶ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

²⁷ Statskontoret (2009) *Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen*. Rapportserie: Om offentlig sektor

Statskontoret (2010) *Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten*. Rapportserie: Om offentlig sektor

Statskontoret (2011) *Från trappa till spaljé – myndigheters arbete med karriärutveckling*. Rapportserie: Om offentlig sektor

Statskontoret (2012) *För säkerhets skull – Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda*. Rapportserie: Om offentlig sektor

Statskontoret (2013) *Attraktiv och föredömlig – En studie om staten som arbetsgivare*

²⁸ Statskontoret (2013) *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*. Rapportnummer: Om offentlig sektor 19.

arbetsplats. För de nyanställda var de viktigaste skälen till att söka ett statligt arbete utvecklande arbetsuppgifter, att få bidra till samhällsnyttan och att arbetet fanns på rätt ort. Viktiga förmåner bedömdes vara semesterlängden, fri eller subventionerad friskvård och rätt till tjänstledighet för att pröva en annan statlig anställning. Faktorer som skulle kunna öka attraktiviteten bedömdes vara högre lön, mer kompetensutveckling och tydliga karriärvägar. Av de svarande ansåg 83 procent att förväntningarna på arbetet uppfyllts i mycket hög eller ganska hög grad och ungefär lika många var på det stora hela nöjda med sina arbeten. 46 procent angav att arbetsgivaren jobbar för att bli en mer attraktiv arbetsgivare, 36 procent upplevde att arbetsgivaren inte gjorde det.²⁹

Nyanställda chefer hade en något annorlunda bild än övriga medarbetare av vad som fick dem att söka ett statligt arbete. Framför allt var det utvecklande arbetsuppgifter och möjligheten att få större ansvar och befogenheter. Även åsikter om vad som kan tänkas öka attraktiviteten skiljde sig från övriga medarbetare, förutom högre löner ansåg cheferna att tydligare mål och effektivisering av verksamheten var viktiga komponenter.³⁰

²⁹ Arbetsgivarverket (2013) *Vägval för samhällsnytta och utveckling. 1 500 statligt nyanställda om karriärval och staten som attraktiv arbetsgivare*. Rapportnummer: 2013:6.

³⁰ Arbetsgivarverket (2013) *Ny chef i staten. Statligt nyanställda chefer om karriärval och staten som attraktiv arbetsgivare*. Rapportnummer: 2013:9.

4 Myndigheter och årsarbetskrafter i staten

Utvecklingen i huvuddrag

- Antalet statliga myndigheter under regeringen fortsätter att minska, men inte i samma takt som i början och mitten av 2000-talet. I januari 2014 fanns det 370 myndigheter, vilket är två färre jämfört med 2013.
- Antalet årsarbetskrafter i staten har ökat relativt mycket de två sista åren. Från 205 000 till 213 000 mellan 2012 och 2014. Antalet årsarbetskrafter 2014 är den högsta nivån för 2000-talet. Sammantaget betyder utvecklingen de senaste åren att myndigheterna i genomsnitt har blivit större.
- Många myndigheter är små. Över 40 procent har färre än 50 årsarbetskrafter. De små myndigheterna svarar dock för en mycket liten andel av det samlade antalet årsarbetskrafter.
- Regeringens motiv till de senaste årens myndighetsförändringar har varit flera. Ett har varit att renodla myndighetsrollerna och undvika målkonflikter genom att särskilja olika funktioner inom samma sakområde. Ett annat motiv har varit att få till stånd en mer sammanhållen förvaltning genom sammanslagning av myndigheter med liknande uppgifter.

Det finns flera orsaker till varför det är angeläget både för allmänheten men i synnerhet för regeringen att få en bild av statsförvaltningens struktur och storlek. Statliga myndigheter är leverantörer av offentliga tjänster som regeringen ansvarar för och ska omsätta regeringens politik i praktiken. Statsförvaltningen har krav på sig att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt. Effektiviteten i den statliga förvaltningen kan påverkas av vilken myndighetsstruktur som väljs.

Regeringen bestämmer vilken myndighetsstruktur som anses lämplig för att uppnå det övergripande målet med förvaltningspolitiken: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”.³¹ För att kunna styra myndigheterna mot detta mål behöver regeringen kontinuerligt följa upp hur verksamheterna och statsförvaltningen i stort utvecklas.

I detta kapitel visar vi hur myndighetsstrukturen i staten ser ut i dag och har utvecklats under 2000-talet. Vi redovisar antalet myndigheter och årsarbetskrafter samt hur myndigheterna fördelar sig inom olika verksamhetsområden och efter hur stora de är (storleksklasser). Redovisningarna kompletteras med att vi översiktligt beskriver myndighetsförändringar över tid med fokus på vad som skett mellan 1 januari 2013 och 1 januari 2014.³²

4.1 Antal myndigheter under regeringen

Sverige har i dag 370 statliga myndigheter

Diagram 4.1 beskriver utvecklingen av antalet myndigheter under regeringen mellan den 1 januari 2000 och motsvarande tidpunkt 2014.³³ I början och mitten av 2000-talet minskade antalet myndigheter

³¹ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

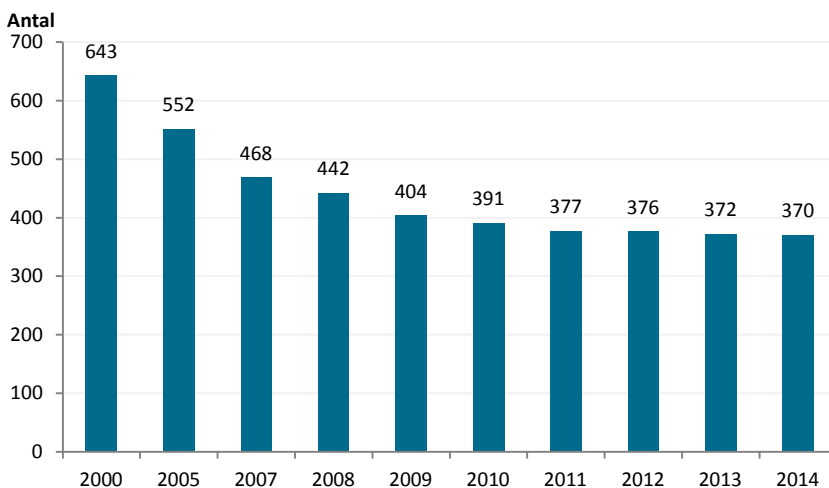
³² Fokus på specifika myndighetsförändringar mellan 2011 och 2013 redovisas i Statskontorets rapport *Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012*.

³³ Statistiken omfattar förvaltningsmyndigheter och domstolar som lyder under regeringen och som regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för, eller som styrs av en särskild lag. Statistiken omfattar inte myndigheter som har ett tidsbegränsat uppdrag, så som delegationer och kommittéer. De så kallade utlandsmyndigheterna ingår i myndigheten Regeringskansliet.

relativt snabbt. Mellan 2000 och 2007 blev antalet myndigheter 175 färre. Den främsta anledningen var att många små regionala och lokala myndigheter slogs samman till större enheter och i flera fall ombildades till en myndighet (från så kallade myndighetskoncerner till enmyndigheter). Ett exempel på det är sammanslagningen av de regionala skattemyndigheterna till Skatteverket 2004.

Statskontoret har tidigare konstaterat att enmyndigheter kan leda till bättre förutsättningar att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen över hela landet. Det kan också minska kostnaden för administrationen. En nackdel med större myndigheter kan vara att det tar längre tid att få genomslag för beslut eftersom avståndet mellan ledning och den operativa nivån ökar.³⁴

Diagram 4.1 Antal myndigheter under regeringen den 1 januari 2000–2014



Källa: För åren 2000 till 2007: *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005* (Statskontoret, rapport 2005:32) och *Statliga myndigheter 2007* (Statskontoret, dnr. 2007/99-5). För åren 2008–2010: *Färre men större – Statliga myndigheter åren 2007–2010* (Statskontoret, Om offentlig sektor 6, 2010). För 2011: *Vad händer i den offentliga sektorn?* (Statskontoret dnr 2012/7-5). För åren 2012-2014: Statskontorets egna beräkningar.

³⁴ Statskontoret (2010) *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

Antalet myndigheter har fortsatt att minska under de senaste åren, men takten har avtagit. Mellan 2013 och 2014 minskade antalet med två, till 370 myndigheter. Bakom dessa siffror gömmer sig såväl avvecklingar som nybildningar och sammanslagningar av myndigheter. Totalt har sex myndigheter avvecklats och fyra myndigheter nybildats under senaste året (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Förändringar i myndighetsstrukturen 2 januari 2013–1 januari 2014

Avvecklade	
Högskolan i Gotland	30 juni 2013
Dans- och cirkushögskolan	31 dec. 2013
Operahögskolan i Stockholm	31 dec. 2013
Stockholms dramatiska högskola	31 dec. 2013
Statens folkhälsoinstitut	31 dec. 2013
Smittskyddsinstitutet	31 dec. 2013
Nybildade	
Inspektionen för vård och omsorg	1 juli 2013
Stockholms konstnärliga högskola	1 jan. 2014
Folkhälsomyndigheten	1 jan. 2014
E-hälsomyndigheten	1 jan. 2014

Kommentar: Information om specifika myndighetsförändringar för tidigare år finns i andra rapporter från Statskontoret. Se källa till diagram 4.1.

Inspektionen för vård och omsorg och E-hälsomyndigheten är nya myndigheter. Verksamheten på Högskolan i Gotland ingår numera i Uppsala universitet. Dans- och cirkushögskolan, Operahögskolan i Stockholm och Stockholms dramatiska högskola har slagits samman till Stockholms konstnärliga högskola. Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet samt viss verksamhet från Socialstyrelsen har slagits samman till Folkhälsomyndigheten.

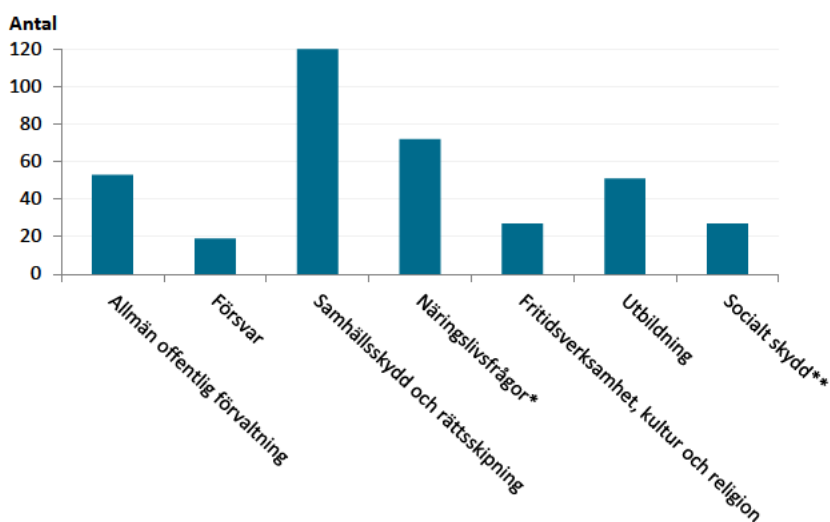
Flest myndigheter inom samhällsskydd och rättsskipning

De statliga myndigheterna är verksamma inom olika områden. Alltifrån försvar och uppgifter som handlar om att se till att lagar och regler följs till att ansvara för stora delar av socialförsäkringssystemen.

Diagram 4.2 visar antalet myndigheter inom olika verksamhetsområden 1 januari 2014. Ungefär en tredjedel av alla myndigheter återfinns

inom *Samhällsskydd och rättsskipning*. I verksamhetsområdet ingår bland annat polismyndigheterna och domstolarna. Förhållandevis många myndigheter finns inom områdena *Allmän offentlig förvaltning*, *Näringslivsfrågor* respektive *Utbildning*. Däremot finns det inte särskilt många myndigheter inom områdena *Bostadsförsörjning och samhällsutveckling*, *Miljöskydd* eller *Hälso- och sjukvård*. I diagram 4.2 inkluderas dessa myndigheter och verksamhetsområden i andra områden. Myndigheterna inom ett verksamhetsområde kan givetvis vara få men stora.

Diagram 4.2 Antal statliga myndigheter efter verksamhetsområde (Cofog) 2014



* Inkluderar även miljöskydd samt bostadsförsörjning och samhällsutveckling.

** Inkluderar även hälso- och sjukvård.

Källa: Ekonomistyrningsverket (ESV) och egna bearbetningar.

Vanligaste ledningsformen är enrådighetsmyndighet

Statskontoret har under 2014 slutfört en rapport som kartlägger myndigheternas ledningsformer samt analyserar på vilka grunder de olika ledningsformerna väljs och hur de olika ledningsformerna påverkar och används i regeringens styrning av myndigheterna.

I rapporten framgår att den vanligaste ledningsformen bland Sveriges 370 statliga myndigheter är enrådighetsmyndigheter, det vill säga att generaldirektören är ansvarig för verksamheten inför regeringen. 131 myndigheter har denna ledningsform varav de flesta även har ett så kallat insynsråd. 32 är styrelsemyndigheter och 55 är nämndmyndigheter, det vill säga att styrelsen respektive en nämnd är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Det är således många (152) myndigheter som har en annan ledningsform än de som anges i myndighetsförordningen.³⁵

En slutsats i rapporten är att regeringen använder ledningsform i begränsad utsträckning som ett strategiskt styrinstrument. Trots att regeringen oftare använder andra styrinstrument än ledningsform i sin myndighetsstyrning tycker Statskontoret inte att det finns behov av att ändra reglerna för hur ledningsformerna ska väljas eller användas i styrningen av myndigheterna. Däremot finns det ett behov av att regeringen och departementen tydligare kommunicerar hur ledningsformen bör tillämpas på de enskilda myndigheterna.³⁶

4.2 Antal årsarbetskrafter i staten

Antalet årsarbetskrafter i staten har ökat relativt mycket

Även om antalet myndigheter har minskat något de senaste åren har antalet årsarbetskrafter ökat relativt mycket.³⁷ Mellan februari 2012 och motsvarande period 2014 ökade antalet årsarbetskrafter från omkring 205 000 till 213 000 (diagram 4.3). Mer än hälften av denna ökning skedde mellan 2012 och 2013. Antalet årsarbetskrafter 2014 är den högsta nivån för 2000-talet.

Ökningen mellan 2012 och 2013 skedde i första hand bland myndigheter som arbetar med socialt skydd. Bland enskilda myndigheter ökade antalet årsarbetskrafter klart mest på Arbetsförmedlingen. Myn-

³⁵ I myndighetsförordningen anges enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet.

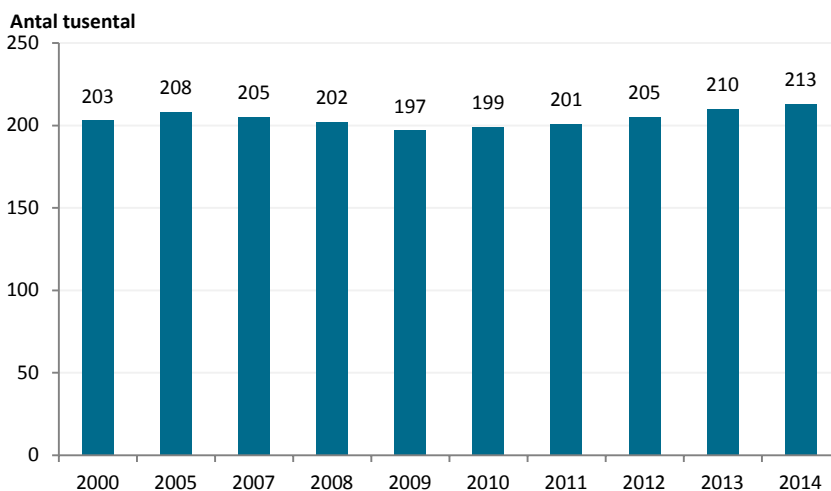
³⁶ Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

³⁷ Årsarbetskrafter är inte helt jämförbart med uppgifterna om antalet anställda som redovisas i kapitel 3. Delvis hämtas data in vid olika tidpunkter på året. En årsarbetskraft kan också vara utspridd på flera anställningar.

dighetens årsarbetskrafter ökade med 1 494 på ett år, vilket motsvarar en ökning på drygt 14 procent. Migrationsverket och Försäkringskassan växte också mycket.

Mellan 2013 och 2014 ökade antalet årsarbetskrafter framför allt bland myndigheter som arbetar med försvar. Försvarsmakten hade den högsta ökningen bland enskilda myndigheter.

Diagram 4.3 Antal årsarbetskrafter avrundat till hela tusental 2000–2014



Källa: SCB samt uppgifter som Statskontoret har samlat in. Uppgifterna om årsarbetskrafter avser februari respektive år förutom vissa undantag. För AP-fonderna, som är relativt små myndigheter, finns ännu inga tillgängliga antalsuppgifter för 2014. Därför har vi använt 2013 års antalsuppgifter för AP-fonderna i summeringen av totala antalet årsarbetskrafter 2014.

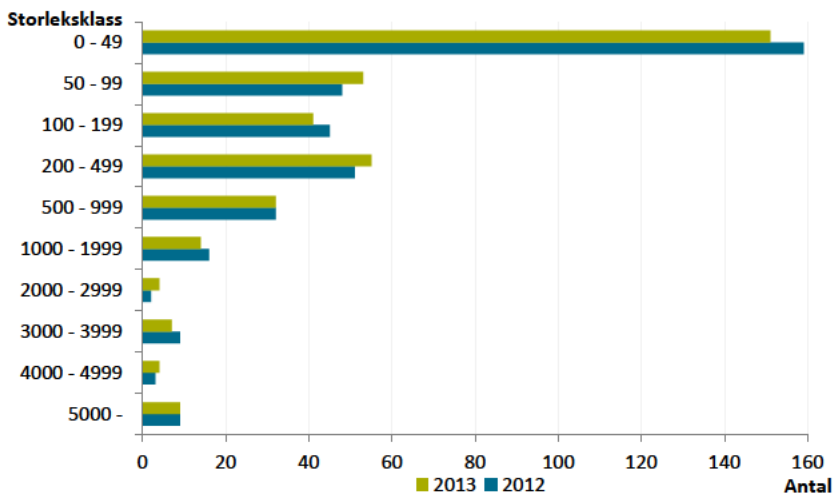
De flesta myndigheterna är små

I diagram 4.4 visar vi antalet myndigheter efter storleksklass utifrån hur många årsarbetskrafter de hade 2012 respektive 2013. År 2013 hade 151 statliga myndigheter färre än 50 årsarbetskrafter. Det innebär att drygt 40 procent av alla statliga myndigheter under regeringen kan betraktas som små. Men även om de är många till antalet svarar de sammantaget bara för någon enstaka procent av det totala antalet årsarbetskrafter.

De små myndigheterna är åtta färre 2013 jämfört med 2012. Jämfört med 2007, som inte redovisas i diagrammet, är det en påtaglig minskning. Omkring 50 myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter har avvecklats sedan 2007.

De nio allra största myndigheterna, med minst 5 000 årsarbetskrafter, stod för drygt 40 procent av samtliga årsarbetskrafter 2013. Allra störst är Försvarsmakten följt av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Diagram 4.4 Antal statliga myndigheter indelade efter storlek mätt i årsarbetskrafter 2012 och 2013



Kommentar: Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisen redovisas tillsammans med Försvarsmakten respektive Rikspolisstyrelsen då vi inte kunnat få uppgifter för de enskilda myndigheterna. Samtliga myndigheter utan egen personal ingår i den minsta storleksklassen. I dagsläget finns inga tillgängliga uppgifter om hur årsarbetskrafterna 2014 fördelar sig på länspolismyndigheterna och de enskilda domstolarna. På grund av att myndigheterna kan hamna i en annan storleksklass från ett år till ett annat redovisas inte 2014 i detta diagram.

Källa: Statskontoret, statistik från SCB bearbetad av Statskontoret samt i förekommande fall uppgifter från myndigheternas årsredovisningar.

Sammantaget visar utvecklingen de senaste åren att myndigheterna har blivit färre men sysselsätter fler årsarbetskrafter. Det betyder att myndigheterna i genomsnitt har blivit större.

4.3 Renodling, effektivisering och helhetsperspektiv

Regeringens intention med de senaste årens myndighetsförändringar har varit att skapa en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur.³⁸

Renodlade roller för ökad rättssäkerhet och legitimitet

Inspektionen för vård och omsorg inrättades för att separera tillsynsverksamheten över socialtjänst samt hälso- och sjukvård från Socialstyrelsen. Med denna renodling vill regeringen öka effektiviteten, rättssäkerheten och legitimiteten i tillsynen.³⁹ Motsvarande renodling av olika verksamheter har även skett inom högskole- och kulturområdena under de allra senaste åren.

Tillkomsten av nya sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter (till exempel Trafikanalys 2010) för att analysera och utvärdera effekter av åtgärder och insatser ska också ses i ljuset av att regeringen vill renodla roller och undvika målkonflikter. Statskontoret har konstaterat att utgångspunkten för att inrätta denna typ av myndighet bör vara vilket mervärde de skapar i förhållande till andra statliga utvärderingsalternativ. Om specifika utvärderingsmyndigheter inrättas måste regeringen tydligt peka ut syftet med myndigheternas analyser och utvärderingar och vilka deras målgrupper är.⁴⁰

Avveckling av små myndigheter för att främja samverkan

Att ta ett samlat grepp om ett område eller vissa frågor har varit ett annat motiv till förändringar i myndighetsstrukturen. Sådana förändringar har genomförts de senaste åren inom musikområdet samt inom de delar av statsförvaltningen som arbetar med vattenfrågor och utrikeshandel. Inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten samt Statens musikverk är uttryck för det. Även sammanslagningen av Statens folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet samt vissa delar av

³⁸ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Statskontoret (2014:7) *Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*.

Socialstyrelsen till Folkhälsomyndigheten 1 januari 2014 genomfördes mot bakgrund av att samla liknande uppgifter i en myndighet.⁴¹

Initiativ till sammanslagning behöver dock inte nödvändigtvis komma från regeringen. Sammanslagningen av tre myndigheter till Stockholms konstnärliga högskola bygger på ett initiativ från högskolorna själva. Regeringen välkomnade detta initiativ eftersom en gemensam organisation kan skapa bra långsiktiga förutsättningar för konstnärlig forskningsmiljö i Stockholm.⁴²

Utöver rena sammanslagningar har en annan myndighetsförändring varit att avveckla flera små myndigheter och föra över deras uppgifter till större, befintliga myndigheter.

Uppgifternas karaktär påverkar organisationsformen

Regeringen har i några fall valt att avveckla en myndighet eller flytta uppgifter inom en myndighet till förmån för en annan mer lämplig organisationsform, som kommitté eller bolag. Ett exempel är att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket har bolagiserats. Det finns även ett exempel på en förändring i motsatt riktning. Bolaget Apotekens service AB har avvecklats och i stället bildades E-hälsomyndigheten 1 januari 2014 med motivet att verksamheten omfattas av ett samhällsuppdrag.⁴³

E-hälsomyndigheten är också ett exempel på en ny myndighet med uppgifter som inte fanns på någon annan myndighet tidigare. Fler sådana myndigheter har inrättats de två senaste åren, nämligen Statens servicecenter och Ersättningsnämnden. Syftet med att inrätta Statens servicecenter var att samla det administrativa stödet i en myndighet för att andra myndigheter skulle kunna fokusera mer på sin kärnverksamhet.⁴⁴

⁴¹ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

⁴² Kommittédirektiv 2012:121. *Inrättandet av en ny högskola som omfattar verksamheterna vid tre konstnärliga högskolor i Stockholm*.

⁴³ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

⁴⁴ *Ibid.*

5 Medborgarnas uppfattning om kvalitet i offentlig verksamhet

Utvecklingen i huvuddrag

- I 2013 års mätning av medborgarnas uppfattning om kvalitet i offentlig verksamhet är de svarande mest positiva till det arbete som Polisen och Skatteverket utför. Arbetsförmedlingen är minst uppskattad av de myndigheter som ingått i undersökningen.
- Tre av de statliga myndigheterna har en högre andel svarande som är missnöjda jämfört med andelen som är nöjda med hur myndigheten sköter sitt arbete.
- För samtliga kommunala verksamheter är det fler medborgare som är nöjda än missnöjda. Noterbart är att andelen som anger att de är nöjda med sjukvården har sjunkit mellan 2012 och 2013, från 59 procent till 48 procent.
- Det finns större skillnader i hur medborgarna bedömer olika statliga myndigheter jämfört med hur de bedömer kommunala verksamheter.
- Överlag har vare sig ekonomisk, social eller partpolitisk bakgrund betydelse för medborgarnas bedömningar. Det finns dock mindre skillnader som kan kopplas till exempelvis kön, ålder och partisympati.

I den förvaltningspolitiska propositionen lyfter regeringen fram medborgarnas uppfattningar om förvaltningen som viktiga på flera sätt. Regeringen menar bland annat att det är viktigt att medborgarna har förtroende för och känner tillit till sina myndigheter. I propositionen pekar regeringen också på att det ytterst är medborgarna som avgör om förvaltningen har god service och kvalitet.⁴⁵

För att få en bild av hur medborgarna uppfattar kvaliteten i förvaltningens tjänster har Statskontoret under de senaste fyra åren mätt hur medborgarna uppfattar verksamheten vid ett antal myndigheter och inom ett antal kommunala verksamhetsområden.⁴⁶ Mätningen syftar till att ge en bild av hur olika grupper av medborgare uppfattar olika typer av offentliga verksamheter.

5.1 Medborgarnas uppfattning om statliga myndigheter

Medborgarna mest nöjda med Polisen och Skatteverket

I 2013 års mätning är medborgarna mest nöjda med hur Polisen och Skatteverket sköter sitt arbete. Sammanlagt 59 respektive 58 procent av de svarande bedömer att myndigheterna sköter sitt arbete på ett bra sätt. Minst nöjd är man med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Endast 8 procent anser att Arbetsförmedlingen sköter sitt arbete bra medan 56 procent anser att myndigheten skött sitt arbete dåligt.

⁴⁵ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

⁴⁶ Det är SOM-institutet vid Göteborgs universitet som gör mätningarna på uppdrag av Statskontoret. Resultatet från 2013 års mätning redovisar institutet i en rapport. Holmberg och Oleskog Tryggvason (2014) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. SOM-insitutet, Göteborgs universitet (SOM-rapport 2014:11).

Tabell 5.1 Medborgarnas uppfattningar om hur myndigheter sköter sitt arbete 2013 (i procent)

	Känner inte till myndigheten	Bra	Varken eller	Dåligt	Ingen uppfattning	Antal svar
Polisen	1	59	18	18	4	1592
Skatteverket	1	58	22	4	15	1576
Trafikverket	2	47	24	9	18	1574
Statistiska centralbyrån	6	29	17	1	47	1581
Försäkringskassan	1	27	25	32	15	1584
Havs- och vattenmyndigheten	18	12	13	3	54	1580
Migrationsverket	3	9	24	38	26	1582
Arbetsförmedlingen	3	8	15	56	18	1588

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Känner ej till myndigheten", "Mycket bra" och "Ganska bra" (i tabellen redovisade tillsammans som bra), "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" (i tabellen redovisade tillsammans som "Dåligt") samt "Ingen uppfattning".

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2013.

De myndigheter som är mest kända av medborgarna är sådana som har breda kontaktytor mot allmänheten, exempelvis Polisen som 95 procent känner till. Andra välkända myndigheter är Skatteverket (87 procent), Försäkringskassan (87 procent), Trafikverket (80 procent) och Arbetsförmedlingen (79 procent).

Arbetsförmedlingens sammanvägda betyg har sjunkit mellan 2012 och 2013

Sedan mätningen inleddes 2010 har sammanlagt 17 olika myndigheter undersökts. Myndigheterna har varierat mellan undersökningsåren. Endast Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har ingått alla åren. I tabell 5.2 presenteras ett balansmått för samtliga myndigheter som ingått i mätningen. Det vill säga andelen svarande som uppfattar att myndigheten sköter sitt arbete bra minus andelen som uppfattar att de sköter arbetet dåligt. Balansmättet kan variera mellan -100 och (+)100.

En negativ balans innebär att fler är missnöjda än nöjda med myndigheternas arbete.

Mest positivt balansmått 2013 har Skatteverket och Polisen, 54 respektive 41. För Arbetsförmedlingen har balansmåttet försämrats relativt mycket mellan 2012 och 2013, från -29 till -48. Andelen som anser att myndigheten sköter sitt arbete bra har minskat i 2013 års undersökning. Men framför allt är det fler som bedömer att Arbetsförmedlingen skött sitt arbete dåligt jämfört med 2012, 40 procent under 2012 har ökat till 56 procent 2013.

Även Försäkringskassan har ett negativt balansmått 2013 på -5. Det är dock en förbättring för myndigheten jämfört med 2012 då balansmåttet var -13.

Polisen har visserligen näst högst balansmått 2013 (41), men det har sjunkit sedan förra mätningen 2010 då resultatet var 53. Trafikverkets balansmått har däremot förbättrats mellan 2011 och 2013, från 22 till 38. Den övervägande majoriteten av myndigheterna har positiva balansmått i 2013 års undersökning.

Tabell 5.2 Medborgarnas uppfattningar om hur myndigheter sköter sitt arbete 2010–2013 (balansmått)

	2010	2011	2012	2013	Minst antal svar
Arbetsförmedlingen	-27	-22	-29	-48	1474
CSN	15				3180
Energimarknadsinspektionen		-6			1481
Försäkringskassan	-24	-6	-13	-5	1475
Havs- och vattenmyndigheten		1		9	
Kronofogdemyndigheten			27		1472
Livsmedelsverket			25		1468
Migrationsverket		-22		-29	1489
Naturvårdsverket			27		1466
Pensionsmyndigheten		11			1490
Polisen	53			41	1592
Riksrevisionen			23		1465
Statistiska centralbyrån				28	1581
Skatteverket	51			54	1576
Skolverket			1		1470
Trafikverket		22		38	1491
Valmyndigheten	32				3191

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Känner ej till myndigheten", "Mycket bra" och "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" samt "Ingen uppfattning". I tabellen redovisas balansmättet, det vill säga andelen som uppfattar att myndigheten sköter sitt arbete mycket eller ganska bra minus andelen som menar att de sköter sig mycket eller ganska dåligt. Balansmåtten kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de är nöjda med arbetet) och -100 (alla svarande anger att de är missnöjda med arbetet).

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2013.

5.2 Medborgarnas uppfattning om kommunal verksamhet

Andelen som är nöjda med sjukvården har sjunkit

I mätningen ingår också frågor om hur medborgarna uppfattar att verksamheter som kommun och landsting ansvarar för fungerar. I 2013 års undersökning har sjukvården, grundskolan och kollektivtrafiken inkluderats. 48 procent anger att sjukvården fungerar bra. Motsvarande siffror för kollektivtrafiken och grundskolan är 43 respektive 38 procent (tabell 5.3) Andelen som anger att de är nöjda med sjukvården har sjunkit från 59 procent i 2012 års undersökning. Det är relativt många som inte har någon uppfattning om grundskolan, vilket kan bero på att den mest svarsvilliga gruppen utgörs av 70–79-åringar medan svarsviljan är lägst bland de yngsta, 16–19-åringar.

Tabell 5.3 Medborgarnas uppfattningar om hur kommunala verksamheter fungerar 2013 (i procent)

	Känner inte till verksamheten	Bra	Varken eller	Dåligt	Ingen uppfattning	Antal svar
Sjukvård	2	48	22	24	4	1598
Kollektivtrafiken	3	43	20	25	9	1597
Grundskola	9	38	17	18	18	1587

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?" Svartalternativen är "Känner ej till verksamheten", "Mycket bra" och "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" (i tabellen redovisade tillsammans som "Dåligt") samt "Ingen uppfattning".

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2013.

Kommunala verksamheter bedöms mer likartat än de statliga myndigheterna

Resultaten i årets mätning visar precis som förra året att medborgarna är mer nöjda med verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för, än med dem som sköts av statliga myndigheter. Det finns större skillnader i hur medborgarna bedömer olika statliga myndigheter jämfört med hur de bedömer kommunala verksamheter. Samtliga undersökta kommunala verksamheter har ett positivt balansmått, det vill säga det är en högre andel som är positiva till hur de bedriver sina verksamheter än som är negativa. En möjlig förklaring till detta är att medborgarna i högre grad har kontakt med kommunala verksamheter än med statliga myndigheter. Statskontoret har tidigare visat att de som kommer i kontakt med en verksamhet är mer positiva i sina bedömningar än de som inte har varit i kontakt med verksamheten.⁴⁷ Det finns dock undantag i 2013 års undersökning, sjukskrivna ger sämre betyg åt sjukvården än genomsnittet i undersökningen.

Genom åren har räddningstjänsten, som har mätts vid ett tillfälle, haft starkast balansmått (63). Verksamheten plan- och byggfrågor har även den endast mätts en gång och är den verksamhet som har lägst balansmått, även om det är positivt (11).

⁴⁷ Statskontoret (2011) *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*. Om offentlig sektor 13.

Tabell 5.4 Medborgarnas uppfattningar om hur verksamheter fungerar 2010–2013 (balansmått)

	2010	2011	2012	2013	Minst antal svarande
Förskola		36			1489
Grundskola	33	30	28	20	1479
Kollektivtrafik		22		18	1491
Plan- och byggfrågor			11		1472
Renhållning			62		1477
Räddningstjänst	63				3208
Sjukvård	47	44	42	24	1484
Äldreomsorg	15		13		1480

Kommentar: Frågan lyder "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" Svarsalternativen är "Känner ej till myndigheten", "Mycket bra" och "Ganska bra", "Varken bra eller dåligt", "Ganska dåligt" och "Mycket dåligt" samt "Ingen uppfattning". I tabellen redovisas balansmålet, det vill säga andelen som uppfattar att myndigheten sköter sitt arbete mycket eller ganska bra minus andelen som menar att de sköter sig mycket eller ganska dåligt. Balansmåttan kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de är nöjda med arbetet) och -100 (alla svarande anger att de är missnöjda med arbetet).

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2013.

För två av verksamheterna har balansmålet försämrats mellan åren. För sjukvården har balansmålet sjunkit från 42 till 24. Det beror både på en minskning av andelen medborgare som tycker att verksamheten fungerar bra och en ökning av andelen som anger att verksamheten fungerar dåligt. Den andra verksamheten som uppvisar ett allt lägre balansmått är grundskolan. Där är det framför allt andelen som anger att verksamheten fungerar dåligt som ökat. Bakomliggande orsaker till dessa förändringar kan bland andra vara uppmärksamheten kring sjuk-

vårdens köer och tillgänglighetsproblem samt grundskolans resultat i Pismätningarna.⁴⁸

5.3 Bedömningar i olika sociala grupper

Demografiska, sociala och ekonomiska grupper betygsätter på likartat sätt men mindre skillnader finns

Offentlig verksamhet ska vara opartisk och neutral, med likabehandlingsprincipen i centrum. Utifrån detta bör det inte heller vara några stora skillnader i hur olika sociala grupper bedömer att offentlig verksamhet fungerar. SOM-institutet har analyserat bedömningen av hur myndigheter sköter sitt arbete respektive hur en rad sociala grupper uppfattar att olika verksamheter fungerar.

En viktig slutsats av analysen är att bedömningen av hur offentlig verksamhet fungerar skiljer sig mycket lite åt mellan olika grupper. Även om skillnaderna inte är statistiskt signifikanta finns det vissa skillnader som är värda att uppmärksamma. Exempelvis skiljer sig kvinnor och män åt genom att män är mer negativa till Polisen. Åldersmässigt är äldre mer positiva till sjukvården än yngre. Högutbildade ger högre betyg till Skatteverket än lågutbildade. När vi tittar på skillnader mellan boende i stad och på landsbygden är betygsskillnaden som störst när det gäller kollektivtrafik. Boende på landsbygden är mer negativa till kollektivtrafiken och uppvisar ett balansmått på -10, medan de som bor i stad eller större tätort har ett positivt balansmått på 28.

⁴⁸ Holmberg och Oleskog Tryggvason (2014) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. SOM-insitutet, Göteborgs universitet (SOM-rapport 2014:11).

Tabell 5.5 Medborgarnas bedömning av hur myndigheter sköter sitt arbete och hur verksamheter fungerar efter vissa bakgrundsfaktorer 2013 (balansmått)

	Samtliga	Kvinna	Man	16-29 år	30-49 år	50-64 år	65-85 år	Låg	Medel	Hög
Myndigheter:										
Arbetsförmedlingen	-48	-49	-44	-48	-48	-50	-39	-35	-49	-50
Försäkringskassan	-5	-6	-1	4	4	-19	-4	1	-12	-2
Havs-och vattenmyndigheten	9	9	10	11	10	6	9	12	8	10
Migrationsverket	-29	-29	-30	-24	-25	-35	-33	-30	-29	-32
Polisen	41	49	34	39	50	39	36	35	47	40
Statistiska centralbyrån	28	26	32	29	30	28	25	23	23	34
Skatteverket	54	51	56	42	62	53	52	45	50	59
Trafikverket	38	37	38	40	41	37	32	30	37	39
Verksamheter:										
Grundskolan	20	18	21	18	23	16	23	25	17	21
Kollektivtrafiken	18	16	21	18	12	20	23	11	19	18
Sjukvård	24	23	28	15	16	25	39	34	24	24

Kommentar: Balansmåttan baseras på svaren på frågorna "Hur anser du att den verksamhet fungerar som bedrivs på följande områden i det landsting/region eller kommun där du bor?" respektive "Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?" (se tabell 5.2 och 5.3). I tabellen redovisas balansmått för respektive grupp. Tabellrubrikerna "låg", "medel" och "hög" syftar på utbildning. "Låg" motsvarar grundskola eller motsvarande obligatorisk skola, "medel" motsvarar examen från gymnasium, folkhögskola el motsvarande och "hög" motsvarar studier eller examen från universitet eller högskola. För kategorin "hög" har från undersökningen kategorierna medelhög och hög slagits samman, siffrorna i tabellen är ett medeltal av dessa två.

Källa: Riks-SOM-undersökningen 2013.

5.4 Bedömning efter partisympati

Medborgarna gör likartade bedömningar oavsett partisympati

Den svenska förvaltningen ska vara oberoende och opolitisk. Det idealiska vore därför om myndigheternas arbete uppskattades av alla medborgare oavsett deras politiska sympatier. Om något politiskt läger är påtagligt mer nöjt eller missnöjt med en myndighet är det en signal om att något kan vara fel. Den politiska neutraliteten kan i sådana fall vara i fara.

SOM-institutet har analyserat resultaten utifrån vilket parti man uppfattar som bäst. Huvudresultatet från 2013 är att medborgarna gör mycket likartade bedömningar oavsett partisympati, vilket liknar resultaten från tidigare undersökningsår. Både regeringens och oppositionens sympatisörer är i allt väsentligt överens när det gäller att värdera hur olika delar av svensk offentlig förvaltning fungerar. Dock avviker anhängare av Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna. Dessa är i flera fall mer kritiska till myndigheter och verksamheter än sympatisörer till de mer mittenpositionerade partierna. Vänsterpartisters och Sverigedemokraters genomsnittliga betyg på myndigheter och verksamheter skiljer sig i vissa delar signifikant från övriga partisympatisörers medelbetyg. Vänsterpartister skiljer sig mest från övriga när det gäller Polisen medan sverigedemokrater är klart mer negativa än övriga när det gäller Migrationsverket.⁴⁹

5.5 Värdegrundsfrågor

Staten jobbar aktivt med att öka förtroendet för offentlig verksamhet

Förtroende för den offentliga förvaltningen är en av de viktigaste faktorerna för legitimiteten och hållbarheten i de politiska systemen. Förtroendet för regeringen och de statliga myndigheterna är därför en

⁴⁹ Holmberg och Oleskog Tryggvason (2014) *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*. SOM-insitutet, Göteborgs universitet (SOM-rapport 2014:11).

viktig del i att upprätthålla legitimiteten i den offentliga sektorn som helhet. Viljan att gemensamt finansiera den offentliga verksamheten förutsätter att medborgare och företag litar på att skattemedlen används på ett ansvarsfullt sätt.⁵⁰ Den svenska regeringen har förhållandevis högt förtroende jämfört med andra OECD-länder. Förtroende har dessutom ökat sedan 2007.⁵¹

Förtroendet för offentliga institutioner påverkas bland annat av kvaliteten på myndigheternas verksamhet, förekomst av korruption och de offentliga tjänstemännens uppförande och agerande gentemot medborgarna.⁵² För att aktivt värna om förtroendet jobbar staten med värdegrunds- och bemötandefrågor. Regeringens mål är att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.

På regeringens uppdrag har Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) under tre år till och med utgången av 2012 bedrivit projektet Offentligt etos. Projektet hade regeringens mål med värdegrundfrågorna i fokus och vände sig till hela statsförvaltningen, särskilt till chefer i förvaltningen.⁵³ Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera projektet med fokus på myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden i statsförvaltningen. Utvärderingen ska redovisas senast den 1 oktober 2014.⁵⁴

I samband med att Krus lades ned 31 december 2012 inrättades Värdegrundsdelegationen, en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som bygger vidare på det arbete kring offentligt etos som Krus inledde. Arbetsgruppen ska vara verksam till och med 2016.

⁵⁰ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

⁵¹ OECD (2013) *Government at a Glance 2013*.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Proposition 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 2.

⁵⁴ Uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos. S2013/6132/ESA (delvis)