

Ännu färre, ännu större

Utvecklingen av myndigheternas storlek och förvaltningens struktur 2011–2023



Innehåll

Sammanfattning	7
1 Statsförvaltningens utveckling och förändring	11
Utgångspunkter och frågor för studien	11
Hur vi har besvarat frågorna i rapporten	12
Avgränsningar och definitioner	13
Projektgrupp och kvalitetssäkring	15
Rapportens disposition	16
2 Fler årsarbetskrafter och färre myndigheter under 2010-talet	17
Antalet årsarbetskrafter i staten har ökat men är fortfarande en liten del av arbetskraften	17
Drygt 80 procent av myndigheterna har vuxit, men de stora myndigheterna har ökat mest	19
Antalet myndigheter har minskat	20
Färre men större myndigheter är en trend som håller i sig	21
3 Alla verksamhetsområden i staten har vuxit	23
Alla verksamhetsområden i staten har vuxit över tid	23
Olika orsaker bakom ökningarna inom olika områden	25
Satsningar på fler poliser och en utbyggd kriminalvård har lett till fler årsarbetskrafter inom samhällsskydd	25
Satsningar på försvaret innebär fler årsarbetskrafter	26
Ökade medel för forskning har lett till fler årsarbetskrafter inom utbildningsområdet	27
Utökad EU-lagstiftning och politiska satsningar har bidragit till fler årsarbetskrafter inom miljöskydd	28
Stärkt statlig styrning via tillsyn och kunskap inom hälso- och sjukvårdsområdet har bidragit till fler årsarbetskrafter	29
Migrationsverket svarar för den största ökningen inom socialt skydd	31
Näringslivsfrågor har ökat till följd av Trafikverkets tillväxt	32
Små förändringar inom bostadsförsörjning och samhällsutveckling	33
Fritidsverksamhet, kultur och religion har ökat marginellt	33

Allmän offentlig förvaltning har ökat, men flera myndigheter inom området har minskat	34
4 Allt fler årsarbetskrafter finansieras på annat sätt än via förvaltningsanslaget	35
Ökning av årsarbetskrafter ligger i linje med ökning av förvaltningsanslagen	36
Små myndigheter finansieras i allt högre grad av andra medel än förvaltningsanslag	37
Även inom områdena hälso- och sjukvård och miljöskydd finansieras årsarbetskrafter i allt högre grad av sakanslag	39
En ökad styrning med sakanslag kan ligga bakom utvecklingen	41
Kostnaden för personal har varit ganska konstant i förhållande till statens totala kostnader	43
Produktivitetsavdraget inom pris- och löneomräkningen har bromsat utvecklingen något, men överskuggats av politiska tillskott	44
5 Trenden är att fler medarbetare i staten får ledningsuppgifter	47
Kompetensförsörjning är myndigheternas eget ansvar	48
Fördelningen mellan kärnkompetens, stödkompetens och ledningskompetens har varit relativt konstant	48
Andelen medarbetare med kärnkompetens har ökat i takt med genomsnittet i staten	49
Andelen anställda med ledningskompetens har ökat	50
Stödkompetens per anställda i kärn- och ledningsverksamhet har ökat något över tid	54
6 En mindre fragmentiserad men mer detaljstyrd förvaltning	59
Stora förändringar men än så länge litet avtryck på fördelningen mellan årsarbetskrafterna	60
Vissa indikationer på att förvaltningen sysslar med andra saker	61
En mindre fragmentiserad men mer detaljstyrd förvaltning	64
Regeringens ambitioner om ökad kärnverksamhet har inte infriats, snarare tvärtom	67
Referenser	69

Bilaga

Exempel från fem myndigheter

75

Sammanfattning

Statskontoret har i tidigare skrifter observerat att antalet årsarbetskrafter i staten under en lång rad år har ökat, parallellt med att antalet myndigheter har minskat. I den här skriften vill vi undersöka vad det beror på att statsförvaltningen ändrat storlek och struktur över tid. Vi analyserar utvecklingen under perioden 2011–2023.

Statskontoret har tagit fram rapporten inom ramen för vår instruktionsenliga uppgift att ge stöd till regeringen med underlag för regeringens arbete med att utveckla förvaltningspolitiken.

Färre men större gäller fortfarande

Under perioden 2011–2023 har årsarbetskrafterna i staten ökat med cirka 24 procent. Det är en förhållandevis stor ökning jämfört med decenniet dessförinnan. Under samma period har antalet myndigheter minskat med 13 procent.

Än så länge litet avtryck på fördelningen mellan årsarbetskrafterna

Antalet årsarbetskrafter i staten har framför allt ökat till följd av relativt stora satsningar inom rättsväsendet, försvar- och utbildningssektorn. Men trots dessa satsningar har inte fördelningen av årsarbetskrafter inom förvaltningen mellan olika verksamhetsområden ändrats nämnvärt.

Vissa indikationer på att förvaltningen sysslar med andra saker

Ökningarna som har skett utöver satsningarna på rättsväsendet, försvaret och utbildningssektorn är svårare att härleda till enskilda satsningar eller faktorer, utan är sannolikt en följd av flera samverkande orsaker. Vid sidan om politiska satsningar kan vi konstatera att det tycks finnas ett antal mer generella faktorer som kan vara en bidragande orsak till att antalet årsarbetskrafter har ökat. Dessa faktorer är mer eller mindre giltiga för samtliga verksamhetsområden i staten och vittnar om en möjlig förskjutning av vilka arbetsuppgifter som statsanställda ägnar sig åt idag jämfört med tidigare.

Vi ser till exempel tecken på att staten i högre utsträckning ägnar sig åt tillsyn och kontroll, särskilt inom vissa områden som hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd. Utvecklingen kan vara en följd av att privatiseringar och avregleringar har lett till fler aktörer att bedriva tillsyn över. Det kan också vara en följd av att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat, exempelvis genom olika former av stöd och tillsyn.

Vi konstaterar också att ambitionerna inom vissa förvaltningsövergripande områden och för tvärsektorieella frågor har höjts. I våra intervjuer lyfter företrädare för myndigheterna att antalet tvärsektorieella krav har ökat. Det handlar till exempel om ny lagstiftning inom dataskydd (GDPR) och cybersäkerhet (NIS- och NIS2-direktiven). Dessutom har den civila beredskapsreformen lett till nya uppgifter och uppdrag för ett stort antal myndigheter och därmed krävt mer resurser.

Flera av myndigheterna i vår studie lyfter även fram arbete inom EU som en förklaring till att det behövs fler årsarbetskrafter. Ett exempel är arbetet med att ta fram, införa och tillämpa ny lagstiftning inom olika områden.

Ökningen har i huvudsak finansierats av ökade förvaltningsanslag

Analysen pekar på att det ökade antalet årsarbetskrafter i första hand har finansierats genom att regeringen har höjt myndigheternas förvaltningsanslag. Ett undantag är utvecklingen inom mindre myndigheter och myndigheter inom vissa sektorer, där en allt större del av ökningarna har finansierats genom sakanslag.

Andelen anställda med kärnkompetens har inte ökat

Myndigheterna har fördelat de ökade resurserna jämnt mellan anställda med kärnkompetens, stödkompetens och ledningskompetens. Detta trots att regeringen sedan länge har haft som ambition att värna och främja myndigheternas kärnuppgifter.

En mindre fragmentiserad men mer detaljstyrd förvaltning

Utifrån våra samlade iakttagelser drar vi vissa slutsatser om hur regeringens styrning har förändrats.

En förvaltning med större myndigheter kan både göra styrningen enklare och svårare

Över tid har regeringen haft en ambition om att minska antalet myndigheter. Färre myndigheter har i praktiken inneburit att myndigheterna samtidigt har blivit större eftersom uppgifter sällan tas bort. Att myndigheterna har vuxit får flera konsekvenser för förvaltningen och för regeringens möjlighet att styra den. Det kan till exempel innebära att förvaltningen bli mer överblickbar, inte minst ur medborgarnas perspektiv. Samtidigt ser Statskontoret en utmaning i att större myndigheter också kan innebära att förvaltningen blir mer svårstyrd.

Få omprövningar inom staten

Ökningen av antalet årsarbetskrafter i staten är i första hand en följd av insatser för att höja eller bibehålla kvaliteten, snarare än en utvidgning av det statliga åtagandet. Det tyder också på att det har skett få reella omprövningar av det statliga åtagandet som har påverkat förvaltningens struktur. I stället har nya uppgifter lagts till befintliga myndigheter.

En ökad detaljstyrning inom vissa sektorer

Statskontorets analys tyder på att mängden tillfälliga anslag har ökat inom vissa områden och för vissa typer av myndigheter. Utvecklingen innebär en glidning från tanken med resultatstyrningen, det vill säga att myndigheterna själva bäst avgör hur de ska fördela sina medel inom ramen för sin verksamhet. Myndigheternas finansiella situation blir därmed mer osäker vilket gör det svårare för myndigheterna, både att planera och se till att de har rätt kompetens i verksamheten.

1 Statsförvaltningens utveckling och förändring

Statskontoret har en instruktionsenlig uppgift att bidra till förvaltningspolitikens utveckling genom att följa och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. I vår årliga rapport *Statsförvaltningen i korthet* redovisar vi att antalet årsarbetskrafter i staten har ökat parallellt med att antalet myndigheter minskat under en lång rad år.¹ Samtidigt har det statliga åtagandet på makronivå varit relativt oförändrat.

I den här skriften vill vi med utgångspunkt i dessa observationer ta analysen vidare och undersöka orsakerna till att statsförvaltningen har ändrat storlek och struktur över tid. I rapporten vill vi dels beskriva utvecklingen mer ingående, dels diskutera tänkbara faktorer som kan ha påverkat utvecklingen.

Utgångspunkter och frågor för studien

Vår analys utgår från regeringens inriktning och utgångspunkter för förvaltningspolitiken, så som de har uttryckts i den förvaltningspolitiska propositionen och i de årliga budgetpropositionerna. Regeringen har bland annat återkommit till behoven av att statsförvaltningen behöver bli mer ändamålsenligt organiserad och mindre fragmenterad, att antalet myndigheter och därmed organisatoriska gränser bör minska och att myndigheternas kärnuppgifter behöver prioriteras. Regeringen har också angett att en utgångspunkt är att detaljstyrning och onödig administration ska undvikas.

Både regeringen och myndigheterna behöver kunskap om hur den statliga förvaltningen utvecklas. Regeringen kan använda den här rapporten som kunskapsunderlag för att utveckla förvaltningspolitiken och för överväganden om hur statsförvaltningen kan effektiviseras och omprövas.

¹ Årsarbetskrafter motsvarar antalet anställda omräknade till heltidsanställda.

Även myndigheterna kan använda underlaget i utvecklingen av sina verksamheter.

Analyserna som vi redovisar i rapporten fokuserar på utvecklingen under perioden 2011–2023. Rapporten kompletterar därmed de årliga rapporterna *Statsförvaltningen i korthet*, men också andra tidigare rapporter som Statskontoret publicerat på temat.²

I rapporten vill vi analysera och diskutera följande frågor.

- Hur har statsförvaltningens storlek och struktur förändrats under perioden 2011–2023?
 - Hur varierar utvecklingen mellan olika typer av myndigheter och verksamhetsområden?
 - Hur har regeringens styrning av förvaltningen förändrats under perioden?
-

Hur vi har besvarat frågorna i rapporten

Statens verksamhet är diversifierad, både till innehåll och utförande. Hur statsförvaltningen utvecklas och förändras beror därför på en mängd olika saker.

För att besvara frågan om hur statsförvaltningens struktur och storlek har förändrats över tid samt hur det varierar mellan olika myndigheter och verksamhetsområden så har vi i huvudsak utgått från uppgifter om antal årsarbetskrafter, anställda och antalet myndigheter under regeringen samt hur myndigheternas verksamhet finansieras. Vi har bland annat jämfört och analyserat utvecklingen för olika storlekskategorier och verksamhetsområden.

För att öka förståelsen för vad som påverkar utvecklingen för olika typer av myndigheter har vi också intervjuat företrädare för fem myndigheter med olika typer av verksamheter. De är Boverket, Kemikalieinspektionen,

² Statskontoret (2024). *Statsförvaltningen i korthet*; Statskontoret (2011). *Den offentliga sektorns utveckling, en samlad redovisning*; Statskontoret (2005:3) *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*.

Skatteverket, Riksgälden samt Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket. Syftet med dessa intervjuer var att fördjupa analysen med specifika frågor med utgångspunkt i våra iakttagelser från statistiken om hur antalet myndigheter och årsarbetskrafter har utvecklats över tid.

I det avslutande avsnittet diskuterar vi hur den utveckling som vi ser kan ha påverkat regeringens styrning av myndigheterna. Denna diskussion och analys utgår bland annat från Statskontorets tidigare studier av hur regeringen styr sina myndigheter.

Avgränsningar och definitioner

Vår ambition är inte att presentera alla orsaker till att antalet årsarbetskrafter i staten ökat. En sådan analys kräver data om en mängd strukturella faktorer som kan kopplas till utvecklingen på myndighetsnivå, som till exempel befolkningsökningen och ekonomins utveckling. Det skulle handla om att analysera mycket komplexa samband och det har inte varit möjligt att göra inom ramen för den här studien. Men vår ambition är att redovisa några orsaker till att antalet årsarbetskrafter har ökat. Vi gör det genom att analysera både utvecklingen för hela området, och genom att ge exempel från vissa myndigheter mer i detalj.

I analysen har vi inte tagit hänsyn till om myndigheterna eller staten som helhet eventuellt också har ökat produktiviteten i sin verksamhet under perioden. Skälet till att vi inte gör det är i första hand att det saknas tillgång till jämförbara data.

Fokus på årsarbetskrafter

Fokus i studien är hur antalet årsarbetskrafter i staten har ökat över tid. Årsarbetskrafter är ett mått som ger en tydlig indikation på omfattningen av statens verksamhet eftersom merparten av kostnaderna i staten följer av eller är tydligt förknippade med antalet som arbetar i verksamheten. Det är också ett mått som använts över tid vilket gör att det finns tillgängliga tidsserier.

Årsarbetskrafter motsvarar antal anställda omräknade till heltidsanställda, så att exempelvis två halvtidsanställda under ett år räknas som en årsarbetskraft. Uppgifterna över årsarbetskrafterna är hämtade från Statistiska centralbyrån (SCB).

I delar av studien baseras analyserna på data som utgår från antalet anställda. Dessa uppgifter kommer från Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket samlar årligen in uppgifter om myndigheternas anställda utifrån vilka kompetens kategorier de tillhör.³ Vid en jämförelse mellan måttet årsarbetskrafter och antal anställda så skiljer sig dessa åt. Det beror på att det finns personer som arbetar deltid, och det totala antalet anställda är därför fler än antalet årsarbetskrafter. Anledningen till att vi har valt att även ta med uppgifter om antalet anställda är att vi har velat analysera den interna utvecklingen i myndigheterna och hur olika kompetens kategorier har utvecklats inom staten. Den generella trenden är densamma oavsett om vi mäter i årsarbetskrafter eller i antal anställda.

Fokus på myndigheter under regeringen

I studien ingår årsarbetskrafter eller anställda som är anställda vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. För att i detta avseende klassificeras som myndighet ska regeringen ha utfärdat en specifik förordning med instruktion för organisationen, eller att den styrs av en särskild lag. Ett annat kriterium är att myndighetens uppdrag inte ska vara tidsbegränsat.

Vissa myndigheter under regeringen saknar egen personal. Det är myndigheter som har så kallade värdmyndigheter som organisatoriskt tillhandhåller lokaler och administrativt stöd till myndigheten.⁴ Dessa myndigheter är exkluderade ur vissa analyser. År 2023 var det 39 myndigheter eller ungefär 11 procent av myndigheter under regeringen saknar egen personal. Årsarbetskräften vid dessa myndigheter motsvarar ungefär 6 promille av det totala antalet årsarbetskrafter i staten.

³ Uppgifterna samlas in enligt förordningen om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier (AgVFS 2003:7A2).

⁴ Statskontoret (2024:11). *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter.*

Myndigheter som lyder under riksdagen och de så kallade utlandsmyndigheterna som lyder under myndigheten Regeringskansliet ingår inte i studien.⁵

Analys av anslag som räknas om utifrån bland annat pris- och löneutvecklingen

Inom ramen för studien har vi analyserat förändringen av de anslag som räknas om utifrån pris- och löneutvecklingen, de så kallade PLO-anslagen. Dessa analyser baserar vi framför allt på uppgifter från statens redovisningssystem Hermes. Där finns det uppgifter över samtliga anslag som räknas om utifrån bland annat pris- och löneutveckling för perioden 2011–2023.

Vi har analyserat det totala utfallet för PLO-anslagen per myndighet. Det innebär att analysen även omfattar vissa anslag som inte enbart syftar till att finansiera förvaltningsutgifter. Anledningen till att vi har valt att inkludera samtliga PLO-anslag är att arbetet med att göra ett tillförlitligt urval av anslagen skulle vara alltför omfattande givet syftet med studien. Vi bedömer att merparten av de anslag som inte är renodlade förvaltningsanslag är relativt små och påverkar vad vi kan se inte de övergripande mönstren som vi observerar i våra analyser. I de fall då vi har sett att ett enskilt anslag som inte är ett renodlat förvaltningsanslag påverkar analysen har vi kommenterat det i texten.

För enkelhetens skull kallar vi anslagen genomgående för förvaltningsanslag i rapporten.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet med skriften har genomförts av Michael Borchers, Susanne Johansson (projektledare) och Tove Stenman. Arbetet har följts av en intern referensgrupp och har kvalitetssäkrats genom Statskontorets rutiner. Regeringskansliet har fått möjlighet att faktagranska ett utkast av rapporten. De myndigheter vars företrädare som vi har intervjuat har fått möjlighet att faktagranska delar av rapporten.

⁵ För en diskussion om begreppet myndighet, se Statskontoret (2005:3) *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*, s. 14 ff.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i sex avsnitt. I avsnitt 2 beskriver vi den övergripande utvecklingen av antalet årsarbetskrafter över tid mellan olika stora myndigheter.

I avsnitt 3 presenterar vi vår analys av hur förändringen av antalet årsarbetskrafter fördelats mellan olika verksamhetsområden i staten.

I avsnitt 4 presenterar vi vår analys av hur förändringen av antal årsarbetskrafter har finansierats och om det finns skillnader mellan olika stora myndigheter och verksamhetsområden i staten.

I avsnitt 5 presenterar vi vår analys av hur det ökade antalet medarbetare har fördelats mellan olika kompetens kategorier vid myndigheterna.

I det avslutande sjätte avsnittet diskuterar vi med utgångspunkt i våra empiriska resultat möjliga förklaringsfaktorer till den utveckling som vi ser. Vi diskuterar också vad resultaten säger om hur regeringens styrning av förvaltningen har förändrats under perioden 2011–2023.

2 Fler årsarbetskrafter och färre myndigheter under 2010-talet

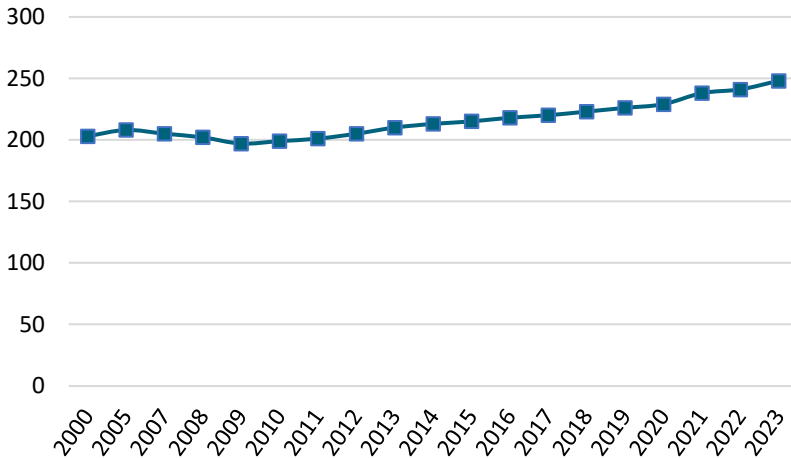
I detta avsnitt analyserar vi hur antalet årsarbetskrafter och myndigheter i staten har förändrats under perioden 2011–2023. Vi redovisar också hur det ökande antalet årsarbetskrafter fördelats mellan myndigheter som är olika stora.

-
- Under perioden 2011–2023 har antalet årsarbetskrafter i myndigheter under regeringen ökat med nästan 48 000. Det är en stor ökning jämfört med utvecklingen under åren 2000–2010, då antalet årsarbetskrafter i staten var ganska konstant.
 - Årsarbetskrafterna har fördelats brett mellan myndigheterna. Omkring 80 procent av myndigheterna med egen personal har vuxit under perioden.
 - Myndigheter med mer än 5 000 årsarbetskrafter har ökat mest, mätt i antal årsarbetskrafter. År 2011 fanns 50 procent av årsarbetskrafterna i stora myndigheter, 2023 hade den andelen ökat till 55 procent.
 - Under perioden har antalet myndigheter blivit färre. Det innebär att den genomsnittliga myndigheten inom förvaltningen har blivit större.
-

Antalet årsarbetskrafter i staten har ökat men är fortfarande en liten del av arbetskraften

År 2023 arbetade drygt 248 500 årsarbetskrafter i staten. 2011 var motsvarande siffra 201 000. Under perioden 2011–2023 har antalet årsarbetskrafter alltså ökat med cirka 47 500, eller knappt 24 procent. Ökningen av antalet årsarbetskrafter har varit relativt jämn under perioden och den är relativt stor jämfört med utvecklingen under åren 2000–2010 (se figur 1).

Figur 1. Utvecklingen av antalet årsarbetskrafter i staten under perioden 2000–2023 (antal).



Kommentar: Årsarbetskrafter motsvarar antalet anställa omräknat till heltidsanställda. För perioden 2000–2007 redovisas inte uppgifter samtliga år eftersom det saknas data.

Källa: SCB och Statskontorets egna beräkningar.

Men som andel av den totala arbetskraften utgör statligt anställda fortfarande en liten del, även om den har ökat något under senare år. Under perioden 2011–2023 har andelen av den totala arbetskraften som är anställd i staten ökat från 6 till 8 procent enligt SCB:s arbetskraftsundersökning.⁶

Ett annat sätt att mäta statens storlek är genom att analysera antalet arbetade timmar i hela ekonomin. Andelen har ökat något även mätt som antal arbetade timmar. Första kvartalet 2011 utgjorde andelen arbetade timmar i statliga myndigheter 5,2 procent. Motsvarande andel första kvartalet 2023 var 5,5 procent.⁷

⁶ Uppgifter från Statistiska centralbyrån och Arbetskraftsundersökningen (AKU). Uppgifter finns från 2005.

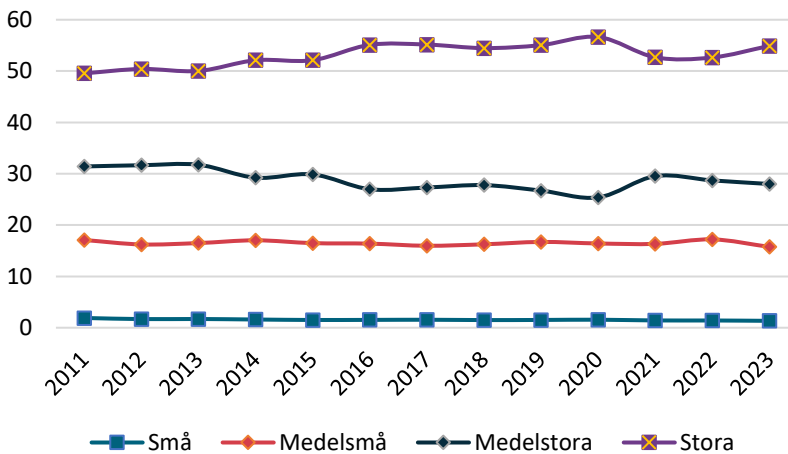
⁷ Statskontorets beräkning utifrån uppgifter i nationalräkenskaperna. I nationalräkenskaperna beskrivs ekonomins omfattning på olika sätt, bland annat i mått av totalt antal arbetade timmar.

Drygt 80 procent av myndigheterna har vuxit, men de stora myndigheterna har ökat mest

Ökningen av årsarbetskrafterna har fördelats brett mellan myndigheterna. Våra analyser visar att drygt 80 procent av myndigheterna som hade egen personal både 2011 och 2023 har fått fler årsarbetskrafter.⁸

När vi analyserar den totala fördelningen av årsarbetskrafter så fanns år 2011 50 procent av årsarbetskrafterna i stora myndigheter, det vill säga myndigheter med fler än 5 000 årsarbetskrafter. År 2023 hade den andelen ökat till 55 procent. Vi ser att kategorin ”stora myndigheter” har vuxit över tid medan kategorierna medelstora och medelsmå myndigheter har krymp något. Andelen årsarbetskrafter som återfinns i de minsta myndigheterna är relativt konstant (se figur 2).

Figur 2. Andel årsarbetskrafter i olika stora myndigheter 2011–2023 (procent).



Kommentar: I figuren redovisas andelen årsarbetskrafter givet myndighetens storlek.

Små myndigheter är myndigheter med upp till 99 anställda, medelsmå myndigheter är myndigheter med 100–999 anställda, medelstora myndigheter är myndigheter med 1 000–4 999 anställda, stora myndigheter är myndigheter med fler än 5 000 anställda.

Källa: SCB och Statskontorets egna beräkningar.

⁸ Analysen omfattar 97–98 procent av det totala antalet årsarbetskrafter. Domstolarna är räknade som en myndighet tillsammans med Domstolsverket.

Antalet myndigheter har minskat

Under perioden 2011–2023 har antalet myndigheter under regeringen minskat med knappt 13 procent, från 401 till 368.⁹ Myndigheterna har alltså i genomsnitt blivit större. År 2011 hade en myndighet i genomsnitt 500 årsarbetskrafter, 2023 är motsvarande siffra knappt 700 årsarbetskrafter.

Att antalet myndigheter har minskat under perioden är framför allt en följd av att Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 länspolismyndigheterna slogs samman till en gemensam myndighet.¹⁰ Men det är också en följd av sammanslagningar av myndigheter med uppgifter som ligger nära varandra, till exempel inom högskolesektorn och kultursektorn. Bland annat har flera mindre museer slagits samman.¹¹ Under perioden 2011–2023 har 33 myndigheter avvecklats.

Sedan 2011 har regeringen inrättat omkring 30 nya myndigheter. Dessa är i vissa fall helt nya myndigheter, i andra fall myndigheter som har bildats genom att myndigheter slagits samman, eller genom avknoppningar av delar av befintliga myndigheter. De myndigheter som har bildats eller avvecklats finns inom alla departementsområden.

De myndigheter som har avvecklats eller slagits samman med någon annan myndighet har i allmänhet haft färre än 100 årsarbetskrafter, även om det i enstaka fall också gällt myndigheter med upp till drygt 200 årsarbetskrafter. Större myndigheter har i princip aldrig avvecklats men vissa har slagits samman med delar av en annan myndighet och bildat en ny större myndighet.

⁹ För vidare diskussion om det minskande antalet myndigheter se Statskontorets årliga redovisning i rapporten *Staten i korthet*, Statskontoret (2024).

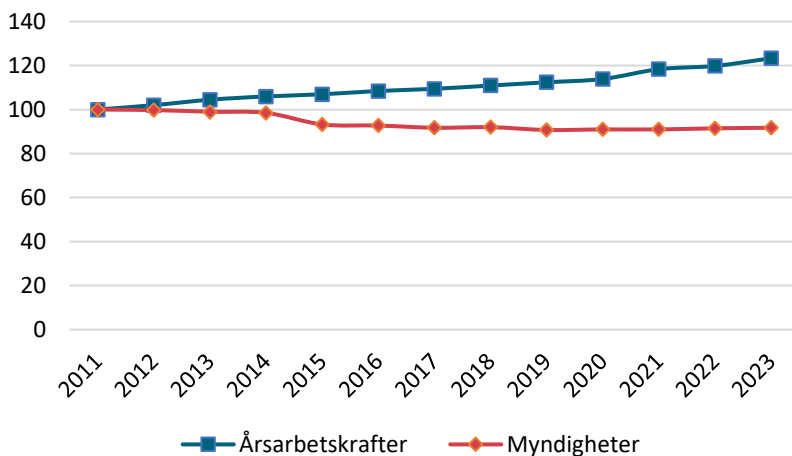
¹⁰ Statskontoret (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*; Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*.

¹¹ Statskontoret (2021:8). *Myndighetsanalys av statens historiska museer*.

Färre men större myndigheter är en trend som håller i sig

Att myndigheterna över tid blir färre men större är en trend som Statskontoret pekade på redan 2010.¹² Det är en trend som håller i sig och som har förstärkts över tid (se figur 3).

Figur 3. Procentuell utveckling av antalet myndigheter och antalet årsarbetskrafter 2011–2023 (2011=100).



Kommentar: I figuren redovisas den procentuella utvecklingen i staten för antal årsarbetskrafter respektive antalet myndigheter.

Källa: SCB och Statskontorets egna beräkningar.

¹² Statskontoret (2010). *Färre men större*. (Om offentlig sektor).

3 Alla verksamhetsområden i staten har vuxit

I detta avsnitt analyserar vi hur antalet årsarbetskrafter i olika verksamhetsområden i staten har utvecklats.¹³ Vi analyserar inom vilka verksamhetsområden som årsarbetskrafterna har blivit fler respektive färre, samt diskuterar hur förändringarna inom respektive område kan förstås.

-
- Antalet årsarbetskrafter har ökat inom alla verksamhetsområden.
 - Samhällsskydd, försvar och utbildning har vuxit mest i antalet årsarbetskrafter räknat. När det gäller den procentuella ökningen har däremot hälso- och sjukvårds- samt miljöskyddsområdet vuxit mest.
 - Orsakerna till att antalet årsarbetskrafter har ökat skiljer sig åt mellan de olika områdena. Inom vissa områden är det i huvudsak en följd av enskilda politiska satsningar, som till exempel inom områdena samhällsskydd och försvar. Inom andra områden handlar det snarare om flera samverkande faktorer, som till exempel ny EU-lagstiftning eller förändringar i omvärlden.
-

Alla verksamhetsområden i staten har vuxit över tid

När vi analyserar statens utveckling per verksamhetsområde så ser vi att nästan alla områden har vuxit och fått fler årsarbetskrafter (se tabell 1). Särskilt mycket har årsarbetskrafterna ökat inom områdena utbildning, samhällsskydd och försvar. Sammantaget står ökningen inom dessa områden för drygt 60 procent av den totala ökningen. Men procentuellt är det verksamhetsområdena miljöskydd samt hälso- och sjukvård som har vuxit mest.

¹³ Vår indelning i verksamhetsområden utgår från Cofog (Classification of the Functions of Government). Det är en indelning som bygger på OECD:s indelning av myndigheternas olika verksamheter och funktioner i några generella. Se OECD (2009) *Government at a glance* 2009, annex B.

I rapporten *Färre men större* visade Statskontoret att det varierade mellan olika verksamhetsområden hur mycket antalet årsarbetskrafter och antalet myndigheter ändrats.¹⁴ Den utvecklingen har fortsatt. Inom några områden går förändringen av antalet myndigheter hand i hand med förändringen av antalet årsarbetskrafter. De områden som procentuellt sett har fått flest nya myndigheter, det vill säga området miljöskydd samt hälso- och sjukvårdsområdet, har också ökat procentuellt mest när det gäller årsarbetskrafter. Men vi ser också att andelen årsarbetskrafter har ökat även inom de områden där andelen myndigheter har minskat, som till exempel inom området bostadsförsörjning och samhällsutveckling samt området fritidsverksamhet, kultur och religion.

Tabell 1. Förändringen i antalet årsarbetskrafter per verksamhetsområde 2011–2023 (antal och procent).

Cofog	2011	2017	2023	Förändring antal	Förändring procent
1. Allmän offentlig förvaltning	24 700	24 975	28 542	3 842	16
2. Försvar	21 799	24 491	30 457	8 658	40
3. Samhällsskydd	45 171	47 635	57 067	11 896	26
4. Näringslivsfrågor	21 423	21 815	26 791	5 368	25
5. Miljöskydd	725	1 049	1 464	739	102
6. Bostadsförsörjning och samhällsutveckling	279	281	331	52	19
7. Hälso- och sjukvård	2 019	2 676	3 619	1 600	79
8. Fritidsverksamhet, kultur och religion	1 945	2 002	2 199	254	13
9. Utbildning	54 636	58 109	64 404	9 768	18
10. Socialt skydd	28 121	37 316	33 615	5 494	20
Totalt	200 818	220 349	248 489	47 671	24

Kommentar: Årsarbetskrafter motsvarar antalet anställda omräknat till heltidsanställda.

Källa: SCB och bearbetning av Statskontoret.

¹⁴ Statskontoret (2010). *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*. (Om offentlig sektor).

Trots det ökandet antalet årsarbetskrafter har fördelningen mellan verksamhetsområden inte ändrats väsentligt under perioden 2011–2023. Verksamhetsområdet försvar utgjorde år 2023 drygt tolv procent av det totala antalet årsarbetskrafter, jämfört med knappt elva 2011. Utbildningsområdet har minskat från att år 2011 utgöra drygt 27 procent av förvaltningen till att 2023 utgöra knappt 26 procent. För övriga sju verksamhetsområden har respektive andel mätt i hela procentenheter av det totala antalet årsarbetskrafter varit konstant.

Olika orsaker bakom ökningarna inom olika områden

Orsakerna till att årsarbetskrafterna har ökat skiljer sig åt mellan de olika områdena. Inom vissa områden är det i huvudsak en följd av enskilda politiska satsningar, som till exempel inom områdena samhällsskydd och försvar. Inom andra områden handlar det snarare om flera samverkande faktorer. Vi redogör mer ingående för möjliga förklaringar till ökningen av antalet årsarbetskrafter inom de olika områdena nedan.

Satsningar på fler poliser och en utbyggd kriminalvård har lett till fler årsarbetskrafter inom samhällsskydd

Verksamhetsområdet samhällsskydd står för den allra största ökningen av antalet årsarbetskrafter. Av myndigheterna inom verksamhetsområdet har Polismyndigheten vuxit mest, med nästan 7 000 årsarbetskrafter under perioden 2011–2023. Myndigheten har under perioden fått stora ekonomiska tillskott. År 2017 fick myndigheten även ett nytt mål för åren 2016–2024 om att växa med 10 000 medarbetare.¹⁵

Kriminalvården har vuxit med drygt 4 000 årsarbetskrafter under perioden. Myndigheten har i första hand fått relativt kraftiga ekonomiska tillskott sedan 2020, som en följd av en ansträngd beläggningssituation och flera reformer inom det straffrättsliga området.¹⁶

¹⁵ Regeringsbeslut 2017-11-09. *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas.* Ju2017/08662/PO.

¹⁶ Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 4. Rättsväsendet.*

Under åren 2011–2023 genomfördes en stor strukturell förändring inom området: sammanslagningen av de regionala polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen och Statens kriminaltekniska laboratorium till en gemensam myndighet, Polismyndigheten. Regeringen har i övrigt inte inrättat några nya myndigheter inom området.

Satsningar på försvaret innebär fler årsarbetskrafter

Även verksamhetsområdet försvar har ökat kraftigt under perioden, totalt med nästan 9 000 årsarbetskrafter. Under senare år har regeringen genomfört satsningar på totalförsvaret. Försvarsmakten står för den allra största ökningen och myndigheten har vuxit med nästan 7 000 årsarbetskrafter. En förklaring till ökningen är att regeringen i flera steg har förstärkt den svenska försvarsförmågan, bland annat genom att återaktivera den allmänna värnplikten 2017.¹⁷

Tillväxten inom försvarsområdet förklaras också av att Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket samt Plikt- och prövningsverket har vuxit med omkring 200 till 300 årsarbetskrafter per myndighet. Även Försvarets materielverk har under perioden ökat med knappt 800 årsarbetskrafter. För samtliga myndigheter beror tillväxten på det förändrade omvärldsläget, och det därmed ökade behovet av deras respektive verksamheter.¹⁸

Inom området försvar har regeringen inrättat två nya myndigheter under åren 2011–2023. År 2022 inrättades Myndigheten för psykologiskt försvar, och uppgifter flyttades från bland Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).¹⁹ År 2023, inrättades Myndigheten för totalförvarsanalys, en helt nyinrättad myndighet med uppgift att följa upp, analysera och utvärdera verksamhet inom totalförsvaret.

¹⁷ Regeringsbeslut 2017-03-02. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt.* Fö2016/01252/MFI (delvis).

¹⁸ Se Årsredovisning för Försvarets materielverk 2022; Årsredovisning för Totalförsvarets forskningsinstitut 2023; Årsredovisning för Plikt och prövningsverket 2022; Årsredovisning för Fortifikationsverket 2023.

¹⁹ SOU 2020:29. *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret.*

Ökade medel för forskning har lett till fler årsarbetskrafter inom utbildningsområdet

Inom utbildningsområdet beror ökningen av antal årsarbetskrafter i huvudsak på satsningar inom universitet- och högskolesektorn. Det är framför allt utgifterna för forskning och utbildning på forskarnivå som har ökat, både i form av anslag och i form av forskningsbidrag.²⁰ Utgifterna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå har ökat betydligt mindre. År 2011 infördes avgifter för internationella studenter, men intäkterna från dessa har varit relativt små.²¹ Samtliga universitet och högskolor har vuxit ungefär lika mycket i förhållande till sin storlek.

Även om universitet och högskolor står för den huvudsakliga ökningen av antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet så har även flera av de övriga myndigheterna vuxit relativt mycket. Både Skolverket och Skolinspektionen har vuxit, och en ny myndighet, Skolforskningsinstitutet, har inrättats. Skolverket har ökat med knappt 500 årsarbetskrafter, vilket är den relativt största ökningen inom området. Ökningen är även en av de största bland alla myndigheter med färre än 1 000 årsarbetskrafter, och beror framför allt på olika typer av satsningar och uppdrag som är finansierade av statsbidrag.²² I budgetpropositionen för 2025 har regeringen meddelat att Skolverkets anslag ska minska med 80 miljoner kronor.²³

Inom utbildningsområdet har regeringen också genomfört flera strukturella förändringar under perioden 2011–2023. Till exempel har Dramatiska institutet, Dans- och cirkushögskolan och Operahögskolan slagits ihop och bildat Stockholms konstnärliga högskola. Dessutom har Gotlands högskola inordnats i Uppsala universitet.

Regeringen har också inrättat nya myndigheter inom verksamhetsområdet. Myndigheterna Universitetskanslersämbetet samt Universitet- och högskolerådet bilades 2013 och fick överta uppgifter från Högskoleverket,

²⁰ UKÄ (2023). *Finansiering av svenska universitet och högskolor. Årsrapport 2023.*

²¹ Universitetskanslersämbetet (2024). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2024.*

²² Årsredovisning för Skolverket 2020–2023.

²³ Proposition 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning.*

Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet, som då alla avvecklades.²⁴

Utökad EU-lagstiftning och politiska satsningar har bidragit till fler årsarbetskrafter inom miljöskydd

Verksamhetsområdet miljöskydd tillhör de minsta i staten, sett till antalet årsarbetskrafter. Samtidigt är miljöskydd det verksamhetsområde där antalet årsarbetskrafter har, relativt sett, ökat mest under perioden 2011–2023, med 102 procent. Men ökningen kan komma att vända eftersom regeringen har minskat anslagen till verksamhetsområdet och flera myndigheter inom området har varslat om uppsägningar.²⁵

Ökningen mellan 2011 och 2023 beror i första hand på att Naturvårdsverket har fått fler årsarbetskrafter. Myndigheten har sedan 2011 ökat med nästan 300 årsarbetskrafter. Men även Kemikalieinspektionen och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, har ökat relativt mycket i storlek. År 2011 bildades Havs- och vattenmyndigheten bland annat genom verksamhetsövergång från myndigheten Fiskeriverket, som då avvecklades. Det ledde också till att antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet ökade, eftersom årsarbetskrafter fanns tidigare fanns vid myndigheter som avvecklats inom verksamhetsområdet näringslivsfrågor.

Miljöområdet styrs i stor utsträckning genom lagstiftning som är beslutad av EU. För både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket är uppgifter som är kopplade till ny EU-lagstiftning en förklaring till det ökade antalet årsarbetskrafter. Det gäller särskilt för Kemikalieinspektionen. Enligt våra intervjuer är genomförandet av Reach-förordningen den huvudsakliga drivkraften bakom ökningen. Förordningen reglerar registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier. Den trädde i kraft den 1 juni 2007.

²⁴ Proposition 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

²⁵ Se bland annat *Publikt 2024-02-01 "Naturvårdsverket varslar om uppsägning"* och *Publikt 2024-06-26 "Kemikalieinspektionen varslar 38 anställda"*.

En annan förklaring till ökningen inom området är att det har varit föremål för flera politiska satsningar. Antalet årsarbetskrafter på Naturvårdsverket har till exempel ökat som en följd av Klimatklivet som regeringen aviserade 2015.²⁶ Enligt myndighetens beräkningar har satsningen kommit att sysselsätta omkring 10 procent av Naturvårdsverkets personal.²⁷

Regeringen har även inrättat myndigheten Klimatpolitiska rådet inom området.

Stärkt statlig styrning via tillsyn och kunskap inom hälso- och sjukvårdsområdet har bidragit till fler årsarbetskrafter

Även verksamhetsområdet hälso- och sjukvård har vuxit relativt kraftigt. Antalet årsarbetskrafter vid myndigheterna inom området har ökat med 79 procent under perioden 2011–2023. Både Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) och E-hälsomyndigheten har vuxit relativt kraftigt sedan regeringen inrättade dem 2013 respektive 2014, med sammanlagt drygt 400 årsarbetskrafter. Även Läkeemedelsverket har vuxit mycket, med drygt 350 årsarbetskrafter sedan 2011. Antalet årsarbetskrafter på Socialstyrelsen har totalt sett minskat under perioden. Det beror i stor utsträckning på att regeringen beslutade att bryta ut myndighetens tillsynande verksamhet och föra över den till IVO. Men Socialstyrelsen har sedan dess vuxit, så att myndigheten nästan är lika stor som innan regeringen bröt ut tillsynen.

Samtidigt har det skett flera omstruktureringar inom verksamhetsområdet. Bland annat har regeringen bildat flera nya myndigheter: IVO, E-hälsomyndigheten, Myndigheten för vård- och omsorgsanalys och Folkhälsomyndigheten.

²⁶ Proposition 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015.*

²⁷ Statskontoret (2024:15). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket. Analys och förslag för ett uppdrag i förändring.*

De nya myndigheterna bildades i huvudsak utifrån befintliga myndigheters verksamheter, med undantag för E-hälsomyndigheten som var en ombildning av det statliga bolaget Apotekens serviceaktiebolag.²⁸ Det bolaget hade bildats i samband med omregleringen av apoteksmarknaden och avvecklades när E-hälsomyndigheterna tog över uppgifterna. Även Läke­medelsverket och Tandvårds- och läke­medelsförmånsverket (TLV) fick i samband med omregleringen av apoteksmarknaden nya uppgifter, bland annat Apoteket AB:s tidigare informationsverksamhet.²⁹ I våra intervjuer anger TLV också på att myndigheten har vuxit som följd av den övergripande utvecklingen inom sektorn, framför allt när det gäller nya behandlingar. Utöver det har myndigheten även vuxit till följd av uppdrag från regeringen att utveckla värdebaserad prissättning för läke­medel.

Att statens engagemang och antalet årsarbetskrafter inom verksamhets­området har ökat kan bero på flera saker. Ett skäl kan vara att avregleringarna inom området har lett till ett ökat behov av statlig tillsyn och styrning. Statskontoret har tidigare konstaterat att kostnaden för den statliga tillsynen har ökat en hel del, bland annat till följd av att det finns fler aktörer att utöva tillsyn över.³⁰ Läke­medelsverket har till exempel under perioden byggt upp sin tillsyn över apoteksmarknaden och IVO har utökat sin tillsyn till följd av att antalet aktörer har blivit fler.³¹

Eftersom myndigheterna inom området i första hand arbetar med frågor där det är regioner och kommuner som har det huvudsakliga ansvaret kan ytterligare en förklaring till att antalet årsarbetskrafter ökat vara den ökade statliga styrningen av kommuner och regioner.³² Den ökade

²⁸ Proposition 2012/13:128. *Ny myndighet för hälso- och vårdinfrastruktur.*

²⁹ Statskontoret (2024:1). *Läke­medelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell.*

³⁰ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn.* (Om offentlig sektor).

³¹ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn.* (Om offentlig sektor); Statskontoret (2024:1). *Läke­medelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell.*

³² Se bland annat Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

styrningen har bland annat skett genom en omfattande kunskapsstyrning, det vill säga att statliga myndigheter i allt högre grad styr kommuner och regioner via olika typer av kunskapsstöd och informationsmaterial.³³ Kunskapsstyrning används även inom andra verksamhetsområden. Bland annat inom utbildnings- och miljöområdena spelar kunskapsstyrning särskilt stor roll, även om det inte är i samma omfattning som inom hälso- och sjukvårdsområdet. Samtliga myndigheter inom verksamhetsområdet ingår till exempel i Rådet för statlig styrning med kunskap tillsammans med Myndigheten för delaktighet och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.³⁴

Flera av myndigheterna inom området är också sedan 2022 beredskapsmyndigheter och har med anledning av det fått ökade resurser.³⁵ Det handlar om Socialstyrelsen, Läkeemedelsverket, Folkhälsomyndigheten och E-hälsomyndigheten. Myndigheterna har med till följd av detta fått fler uppdrag av regeringen.

Migrationsverket svarar för den största ökningen inom socialt skydd

Verksamhetsområdet socialt skydd har ökat med drygt 5 000 årsarbetskrafter. I området ingår flera stora myndigheter, som till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Statens institutionsstyrelse. Av dessa har Migrationsverket ökat mest i antal årsarbetskrafter under perioden, även om alla nämnda myndigheter utom Försäkringskassan har vuxit. Migrationsverket ökade framför allt kraftigt under åren 2015 och 2016, i samband med flyktingströmmarna från bland annat Syrien. Men antalet årsarbetskrafter på myndigheten har även därefter varit fler än de var innan 2015.

³³ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – en studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner.* (Om offentlig sektor).

³⁴ Förordning (2015:155) om statliga styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

³⁵ Uppdraget följer av förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Inom området har regeringen låtit inrätta myndigheterna Institutet för mänskliga rättigheter och Myndigheten för delaktighet samt den numera avvecklade Delegationen mot segregation.

Näringslivsfrågor har ökat till följd av Trafikverkets tillväxt

Verksamhetsområdet näringslivsfrågor har liksom området socialt skydd ökat med drygt 5 000 årsarbetskrafter. Den huvudsakliga förklaringen är att Trafikverket har vuxit med nästan 3 400 årsarbetskrafter sedan 2011. Tillväxten har framför allt skett från ungefär 2018 och framåt, efter att regeringen 2016 lämnade förslag om ny inriktning på satsningar i transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029.³⁶ Enligt myndigheten har de största ökningarna skett inom yrkeskategorierna projektledare inom väg- och järnväg, informations- och kommunikationsteknik samt teknik, miljö och markförhandling.³⁷

Men även flera andra myndigheter inom verksamhetsområdet har vuxit relativt mycket, som till exempel Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen och Finansinspektionen. Antalet årsarbetskrafter på Finansinspektionen har nästan fördubblats, och antalet årsarbetskrafter vid Affärsverket svenska kraftnät har tredubblats. Även på Integritetsskyddsmyndigheten har antalet årsarbetskrafter fördubblats, från cirka 50 till cirka 100.

Även inom detta område kan tillväxten till en del förklaras av en ökad mängd gemensam lagstiftning inom EU, precis som inom området miljöskydd, till exempel Finansinspektionen och Integritetsskyddsmyndigheten. Av myndigheterna inom verksamhetsområdet har dessutom 15 av 50 uppgifter inom det civila försvaret och är beredskapsmyndigheter. Dessa myndigheter har i olika stor utsträckning fått ökade anslag i samband med att beredskapsreformen trädde i kraft 2022.

³⁶ Proposition 2016/17:21. *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*

³⁷ Trafikverket (2023). *Årsredovisning för Trafikverket.*

Inom området näringslivsfrågor har det även skapats några nya myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för arbetsmiljökunskap, Upphandlingsmyndigheten, Fondtorgsnämnden och Centrala djurförsöksetiska nämnden. Men större delen av förändringen i årsarbetskrafter vid dessa myndigheter är en konsekvens av att de fått ta över verksamheter från andra myndigheter eller att de fått lämna över verksamheter till andra myndigheter.

Små förändringar inom bostadsförsörjning och samhällsutveckling

Bostadsförsörjning och samhällsutveckling är ett litet verksamhetsområde och består enbart av myndigheterna Boverket och Sveriges geologiska undersökning. Tidigare ingick även Statens bostadskreditnämnd, men den uppgick i Boverket 2012. Boverket har bland annat vuxit till följd av att myndigheten fått uppdrag att utveckla en digital samhällsbyggnadsprocess.

Fritidsverksamhet, kultur och religion har ökat marginellt

Antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet fritidsverksamhet, kultur och religion har ökat marginellt under perioden. Riksantikvarieämbetet har minskat ganska kraftigt till följd av att olika delar av verksamheten har flyttat till andra myndigheter under perioden. Det gäller bland annat uppgiften att förvalta kulturmiljöer som flyttade till statens fastighetsverk 2015.³⁸ Även på Nationalmuseum har antalet årsarbetskrafter minskat något. Men bortsett från dessa minskningar har nästan alla myndigheter inom området ökat i storlek. Bland annat har antalet årsarbetskrafter på Konstnärsnämnden och Statens kulturråd, Forum för levande historia och Statens konstråd ökat med mellan 60 och 100 procent. En förklaring är bland annat att exempelvis Statens kulturråd ökade kraftigt till följd av att de fick ansvar för att betala ut stöd i samband med coronapandemin 2020–2021.³⁹

Inom området har regeringen också låtit inrätta Myndigheten för kulturanalys och den numera avvecklade Statens medieråd.

³⁸ Statskontoret (2020:10). *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet*.

³⁹ Se bland annat Årsredovisning för Statens kulturråd 2023.

Allmän offentlig förvaltning har ökat, men flera myndigheter inom området har minskat

Antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet allmän offentlig förvaltning har ökat till följd av att flera olika verksamheter har ökat sin verksamhet. Tydligaste ökning uppvisar Statens servicecenter som inrättades 2012 och nu omfattar 1 500 årsarbetskrafter. Myndigheten växte framför allt 2019 då den tog över ansvaret för de statliga servicekontoren. Inför 2025 har regeringen meddelat att myndigheten ska få ett minskat anslag.⁴⁰ Därutöver har bland annat länsstyrelserna ökat i storlek, delvis som följd av att de har fått mer resurser till samhällsskydd och beredskap, livsmedelskontroll och miljötillsyn.⁴¹

Skatteverket har under perioden ökat med knappt 200 årsarbetskrafter. Vid sidan om nya uppdrag menar Skatteverket att en förklaring till att myndigheten inte har minskat, trots omfattande arbete med att digitalisera handläggningen av flera typer av ärenden, är att komplexiteten i ärendena har ökat. Anledningen är bland annat att befolkningen rör sig över landsgränserna i högre grad idag än tidigare och att de därmed beskattas i fler länder.

Statistiska centralbyrån och Riksarkivet har minskat med relativt många årsarbetskrafter, i första hand som följd av minskade anslag.

Ett antal nya myndigheter har tillkommit inom området: Myndigheten för digital förvaltning, Nämnden för prövning av oredlighet i forskning, Statens servicecenter och Etikprövningsmyndigheten.

⁴⁰ Proposition 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025. Utgiftsområden 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

⁴¹ Se till exempel Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområden 1. Rikets styrelse* och Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019. Utgiftsområden 1. Rikets styrelse.*

4 Allt fler årsarbetskrafter finansieras på annat sätt än via förvaltningsanslaget

Ett annat sätt att analysera förvaltningens storlek är att undersöka hur de medel som myndigheterna blir tilldelade och myndigheternas kostnader har utvecklats under perioden. Denna analys baserar vi framför allt på uppgifter från statens redovisningssystem Hermes. Där finns det uppgifter över samtliga anslag som räknas om utifrån bland annat pris- och löneutvecklingen för perioden 2011–2023. Vi har också använt uppgifter från årsredovisningen för staten 2011–2023.

Vi har analyserat det totala utfallet för PLO-anlagen per myndighet. För enkelhetens skull kallar vi anslagen genomgående för förvaltningsanslag i rapporten, även om analysen för vissa myndigheter kan inkludera anslag som inte är förvaltningsanslag, men som ändå omfattas av pris- och löneomräkningen. Vi bedömer att merparten av dessa anslag är relativt små och att de därmed inte påverkar de övergripande mönstren i våra analyser. I de fall då vi har sett att ett enskilt anslag som inte är ett renodlat förvaltningsanslag påverkar analysen har vi kommenterat det i texten.

-
- Utvecklingen av antalet årsarbetskrafter har på totalen ungefär följt utvecklingen av myndigheternas förvaltningsanslag.
 - För små myndigheter och inom vissa verksamhetsområden har förvaltningsanslagen vuxit betydligt mindre än antalet årsarbetskrafter. Det tyder på att dessa myndigheter har finansierat den ökade personalstyrkan på annat sätt, till exempel via så kallade sakanslag eller avgifter.
 - Att många myndigheter finansierar personal med tillfälliga anslag bekräftar både de vi har intervjuat och Statskontorets tidigare analyser. Denna form av styrning kan vara ändamålsenlig när det handlar tillfälliga uppdrag som rör ett begränsat område, men myndigheter som i hög grad finansieras via tillfälliga medel får ofta svårt att planera och prioritera i sin verksamhet.

- Även om myndigheterna har fått finansiella tillskott under perioden, så kan vi inte se att kostanden för statens egen verksamhet som andel av statens totala kostnader har ökat. Även kostnaden för personal inom statens egen verksamhet har varit relativt konstant i förhållande till den totala kostnaden under perioden.
 - Produktivitetsavdraget som finns inbyggt i PLO-systemet har dämpat utvecklingen av myndigheternas köpkraft. Men eftersom de tillfälliga tillskotten har varit större har myndigheterna ändå haft ekonomiskt utrymme att växa.
-

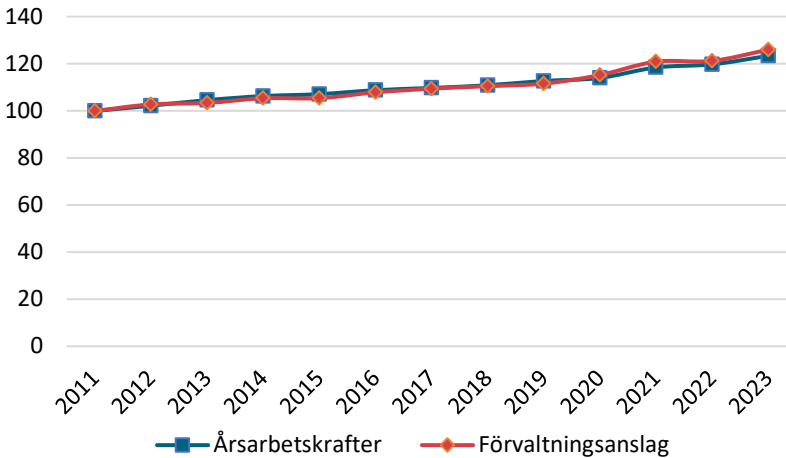
Ökning av årsarbetskrafter ligger i linje med ökning av förvaltningsanslagen

Myndigheternas årsarbetskrafter finansieras i regel av myndigheternas förvaltningsanslag. Dessa anslag finansierar generellt den löpande driften av statliga myndigheters verksamhet när det gäller exempelvis utgifter för personal, lokaler, avskrivningar för verksamhetsinvesteringar och kontorsutrustning samt övrig förvaltning. Med utgångspunkt i förvaltningsanslaget går det att få en uppfattning om en myndighets storlek, och vad kostnaden är för att genomföra uppdraget.⁴² Myndigheternas förvaltningsanslag justeras varje år utifrån förändringar i pris- och lönenivåer.

Vår analys visar att förändringen av antalet årsarbetskrafter totalt sett i statsförvaltningen har följt förändringen av myndigheternas samlade förvaltningsanslag (se figur 4). Men som vi kommer att se i följande avsnitt är variationen relativt stor inom olika verksamhetsområden och för myndigheter som är olika stora.

⁴² Ekonomistyrningsverket (2021:19). *Ekonomisk styrning i staten*.

Figur 4. Utvecklingen av samtliga förvaltningsanslag och antal årsarbetskrafter, 2011–2023 (2011=100).



Kommentar: Utvecklingen av förvaltningsanslagen är beräknade i 2023 års prinsnivå. I beräkningen ingår myndigheter under regeringen som har anslag som räknas om enligt pris- och löneomräkningen.

N (förvaltningsanslagen) =201–213, N (årsarbetskrafter) =239–245 (domstolarna ingår i Domstolsverket). Skillnaderna beror på att nämndmyndigheterna i regel får anslag via sin värdmyndighet. Medlen för dessa är därmed med i beräkningen, men de syns inte i N-talet.

Källa: Ekonomistyrningsverket (uppgifter från statens redovisningssystem Hermes), SCB. Statskontorets egna beräkningar.

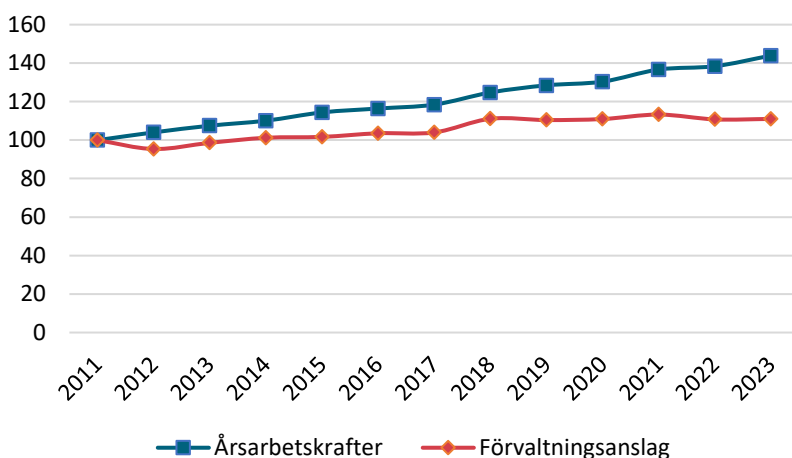
Små myndigheter finansieras i allt högre grad av andra medel än förvaltningsanslag

Om vi undersöker utvecklingen för olika storlekskategorier av myndigheter kan vi se att det finns en viss variation. Sedan 2011 har antalet årsarbetskrafter ökat mer än summan av förvaltningsanslagen för alla myndigheter utom för de medelstora. För de medelstora myndigheterna har finansieringen ökat i högre takt till följd av att Försvarets Materielverk från 2019 har fått stora summor utbetalda från ett nytt anslag. Förändringen var en följd av en ny ansvarsfördelning och finansiell styrmodell mellan Försvarets materielverk och Försvarsmakten 2019.⁴³

⁴³ Se bland annat Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarets materielverk.

En närmre analys av de små myndigheternas finansiering visar att de i allt högre grad tycks ha finansierat sina årsarbetskrafter på annat sätt än via förvaltningsanslagen (se figur 5). Utvecklingen är särskilt tydlig från 2018. Denna grupp har totalt sett vuxit med 45 procent räknat i årsarbetskrafter, men har bara fått 11 procent mer i anslag. Övriga kategorier visar inte en lika tydlig trend vad gäller utvecklingen av antalet årsarbetskrafter respektive finansieringen.

Figur 5. Utveckling av antal årsarbetskrafter och förvaltningsanslag för myndigheter som 2011 hade färre än 100 årsarbetskrafter, 2011–2023 (2011=100).



Kommentar: Utvecklingen av förvaltningsanslagen är beräknade i 2023 års prisnivå. För att förbättra jämförelsen har vi i detta diagram uteslutit nämndmyndigheterna. N=57.

Källa: Ekonomistyrningsverket (uppgifter från statens redovisningssystem Hermes), SCB. Statskontorets egna beräkningar.

Vår bedömning är att utvecklingen för de små myndigheterna i huvudsak kan förklaras av att regeringen i större utsträckning har styrt dessa myndigheter med sakanslag. Anledningen till att vi gör den bedömningen är att vi inte kan se en tydlig trend när det gäller utvecklingen för avgifterna för denna grupp myndigheter.⁴⁴

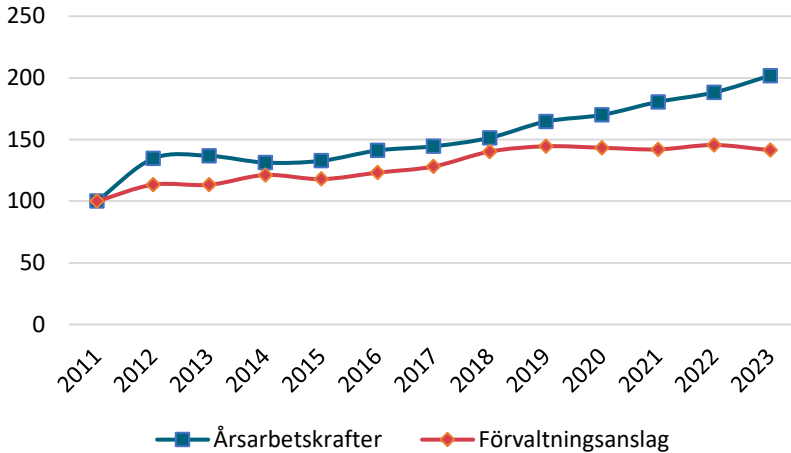
⁴⁴ Uppgifterna över avgifterna kommer från ESV. Dataunderlaget kan innehålla felaktigheter eftersom det bygger på egenrapporterade uppgifter.

Även inom områdena hälso- och sjukvård och miljöskydd finansieras årsarbetskrafter i allt högre grad av sakanlag

När vi analyserar utvecklingen inom olika verksamhetsområden ser vi att förändringen av antalet årsarbetskrafter respektive förvaltningsanslagen även här följer varandra ganska väl för de flesta områden. För några områden har förvaltningsanslagen under perioder ökat i högre takt än antalet årsarbetskrafter. Det gäller till exempel verksamhetsområdet fritidsverksamhet, kultur och religion.

Två mindre områden som sticker ut är hälso- och sjukvårdsområdet och området miljöskydd. Där är skillnaden mellan hur mycket förvaltningsanslagen ökat och hur mycket antalet årsarbetskrafter ökat betydligt större än inom övriga områden. När det gäller området miljöskydd har antalet årsarbetskrafter under flera delar av perioden ökat i högre takt än förvaltningsanslagen (se figur 6). Men utvecklingen är särskilt tydlig från 2019 och framåt. Enligt våra beräkningar kan den trenden inte förklaras av högre intäkter från avgifter, eftersom avgiftsintäkterna för myndigheterna inom området inte tydligt ökar. Det innebär att årsarbetskrafterna troligast har finansierats av sakanlag.

Figur 6. Utvecklingen av antalet årsarbetskrafter respektive förvaltningsanslag inom området miljöskydd, 2011–2023 (2011=100).



Kommentar: Utvecklingen av förvaltningsanslagen är beräknade i 2023 års prisnivå.

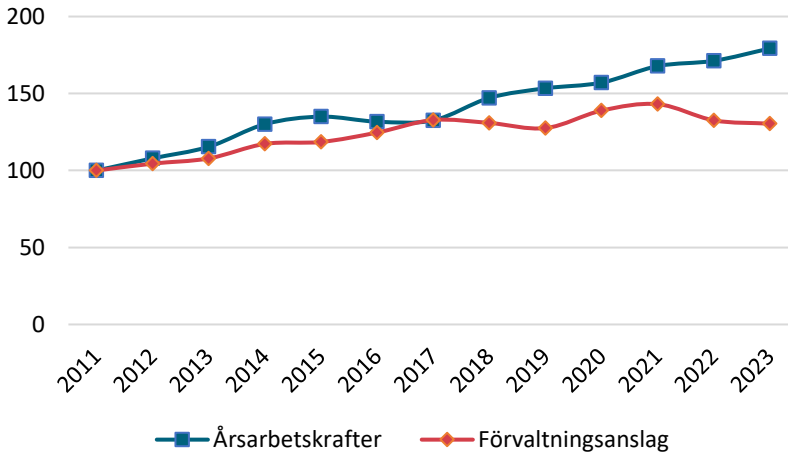
N-talet för förvaltningsanslagen är 5–6 och för årsarbetskrafter 5–6.

Källa: Ekonomistyrningsverket (uppgifter från statens redovisningssystem Hermes), SCB. Statskontorets egna beräkningar.

Även inom hälso- och sjukvårdsområdet har antalet årsarbetskrafter ökat mer än förvaltningsanslagen vid flera tillfällen. Sedan 2018 har antalet årsarbetskrafter vuxit kraftigt, medan förvaltningsanslagen i fasta priser både har ökat och minskat under olika år. Ökade intäkter från avgifter kan möjligen förklara en del av skillnaden. Läkemedelsverket har under perioden till exempel fått ökade intäkter från avgifter, även om myndighetens finansiering via tillfälliga medel har ökat mer.⁴⁵

⁴⁵ Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell*.

Figur 7. Utvecklingen av antalet årsarbetskrafter respektive förvaltningsanslagen inom området hälso- och sjukvård, 2011–2023 (2011=100).



Kommentar: Utvecklingen av förvaltningsanslagen är beräknade i 2023 års prisnivå.

N är för förvaltningsanslagen 7–8, och för årsarbetskrafter 7–8.

Källa: Ekonomistyrningsverket (uppgifter från statens redovisningssystem Hermes), SCB. Statskontorets egna beräkningar.

En ökad styrning med sakanslag kan ligga bakom utvecklingen

Flera av Statskontorets utredningar bekräftar att vissa myndigheter i en allt högre utsträckning finansieras via sakanslag. Vi har i flera analyser av myndigheter även sett att det blir vanligare att myndigheter finansierar personal med sakanslag.⁴⁶

Myndigheter ska i regel inte finansiera personal via sakanslag. Det följer av budgetprinciperna som riksdagen har slagit fast.⁴⁷ Anledningen är

⁴⁶ Se exempelvis Statskontoret (2022). *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget* (2023:17); Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten* (2024:12); Statskontoret (2024). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell* (2024:1).

⁴⁷ Dessa sammanfattas bland annat i Cirkulär Fi 2023:1 (Finansdepartementets budgetavdelning).

bland annat att anslagen ska vara transparenta och tydliga för riksdagen och regeringen. Dessutom gör en sammanblandning av anslagen det svårare att styra myndigheterna, och kan i längden riskera att tränga undan sakverksamhet på bekostad av förvaltningsutgifter.⁴⁸ Statskontoret har trots detta i flera rapporter konstaterat att myndigheter som i hög grad styrs av finansiering via sakanslag behöver rekrytera personal för dessa medel för att kunna genomföra uppdrag från regeringen. Det innebär en risk för myndigheternas del. Bland annat gör det att det blir svårare för myndigheternas att planera sin verksamhet. Om myndigheten har en stor andel tillfälliga uppdrag och medel blir det inför varje nytt budgetår osäkert om myndigheten kommer att få tillräckliga medel för att kunna finansiera sina kostnader.⁴⁹ Personer som vi har intervjuat har även gett exempel på när regeringen finansierar permanent verksamhet med tillfälliga medel. Det kan också skapa bekymmer för myndigheterna eftersom den verksamhet som de tillfälliga medlen finansierar inte alltid kan avvecklas på ett enkelt sätt.

Samtidigt som det ofta finns goda och helt rimliga skäl till att regeringen anslår tillfälliga medel kan denna styrning också vara ineffektiv. Det gör det bland annat svårare för myndigheten att planera sin kompetensförsörjning, och det kan innebära att myndigheter behöver använda onödigt dyra lösningar. Vi har till exempel sett hur myndigheter har blivit tvungna att ha en hög andel visstidsanställda, vilket kräver resurser för rekrytering och utbildning. Flera myndigheter har också löst utmaningen genom att anlita konsulter. Det riskerar i längden att bli dyrare än att tillsvidareanställa personal.⁵⁰ När konsultuppdraget avslutas försvinner också den upparbetade kunskapen och kompetensen från myndigheten. Styrningen riskerar också att skapa felaktiga incitament. Myndigheterna kan till exempel känna sig tvingade att försöka få in nya uppdrag för att kunna finansiera den befintliga personalstyrkan snarare än att anpassa kapaciteten och kompetensen till de reguljära kärnuppgifterna.

⁴⁸ Dessa sammanfattas bland annat i Cirkulär Fi 2023:1 (Finansdepartementets budgetavdelning).

⁴⁹ Statskontoret (2024). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell* (2024:1); Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten* (2024:12).

⁵⁰ Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten*.

En mer detaljerad ekonomisk styrning kan också försämra myndigheternas förutsättningar att fullgöra sina uppgifter på det sätt som de anser är mest effektivt och långsiktigt hållbart. Till exempel kan tillfälliga uppdrag tränga undan verksamhet som myndigheten är ålagd att göra genom sin instruktion.⁵¹ Finansiering via sakanslag innebär även en inlåsnings av medel. Det kan till exempel leda till att myndigheterna får svårt att frigöra medel för att arbeta med verksamhetsutveckling i den utsträckning som regeringen förväntar sig.⁵²

Kostnaden för personal har varit ganska konstant i förhållande till statens totala kostnader

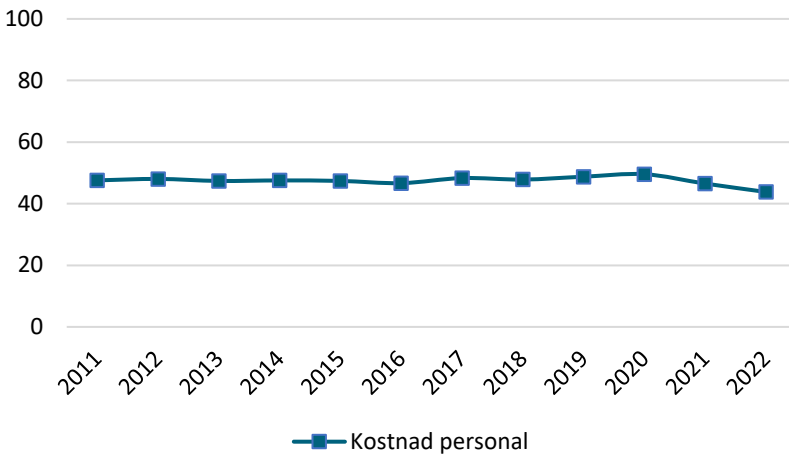
Även om myndigheterna har fått finansiella tillskott under perioden kan vi inte se att kostnaden för statens egen verksamhet som andel av statens totala kostnader, alltså kostnader för egen verksamhet och transfereringar, har ökat. Den har snarare legat ganska konstant under perioden, mellan 18 och 22 procent.

Inte heller kostnaden för personal som andel av den totala kostnaden för statens egen verksamhet har förändrats nämnvärt (se figur 8). Det tyder på att ökningen av antalet årsarbetskrafter inte till någon större del har skett på bekostnad av andra omkostnader för staten.

⁵¹ Se till exempel Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av universitetskanslersämbetet* (2024:2); Statskontoret (2024). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell* (2024:1).

⁵² Statskontoret (2024). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket. Analys och förslag för ett uppdrag i förändring* (2024:15).

Figur 8. Kostnaden för personal i staten som andel av den totala kostnaden för statens egen verksamhet, 2011–2023 (procent).



Källa: Årsredovisning för staten, 2012–2023.

Produktivitetsavdraget inom pris- och löneomräkningen har bromsat utvecklingen något, men överskuggats av politiska tillskott

Inom systemet för pris- och löneomräkning (PLO) av vissa anslag, framför allt myndigheternas förvaltningsanslag, finns det ett så kallat produktivitetsavdrag. Avdraget innebär att myndigheterna inte fullt ut kompenseras för den årliga förändringen av löner och priser. Syftet med PLO är att skapa ett tryck på de statliga myndigheterna att bli mer effektiva.

Detta system innebär att myndigheterna teoretiskt sett borde minska i storlek över tid om de fortsätter ha samma uppgifter. Men så som utvecklingen har sett ut har PLO-systemet inte fått denna effekt eftersom en stor del av myndigheterna samtidigt har fått finansiella tillskott. Det har bland annat Riksrevisionen visat.⁵³ Även i våra intervjuer påpekar företrädare för myndigheterna att avdraget visserligen i många fall

⁵³ Riksrevisionen (2022). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag* (RiR 2022:2).

påverkar verksamheten och hur myndigheten rekryterar, men att de har kompensrats av tillfälliga tillskott kopplade till specifika uppdrag. Det kan ha skett både genom förändringar i förvaltningsanslagen och genom uppdrag med särskilda medel.

Även generella anslagsminskningar kan dämpa utvecklingen av antalet årsarbetskrafter. Regeringen har bland annat meddelat generella besparingar i budgetpropositionerna för 2011, 2015 och 2021.⁵⁴ År 2023 beslutade riksdagen om ett generellt avdrag på myndigheternas förvaltningsanslag på 1 procent. Skälet till detta var att öka effektiviteten i staten och att fördela om medel från myndigheter till andra reformer.⁵⁵

Enligt våra intervjuer har kombinationen av PLO-avdraget, regeringens extra besparing samt högre kostnader till följd av inflationen inneburit att myndigheter behöver minska antalet årsarbetskrafter under senare år. Många myndigheter har också som följd av ökade kostnader 2023 använt sin anslagskredit, vilket är något de måste betala tillbaka så småningom.⁵⁶ Vi ser också exempel på myndigheter som behöver se över sina kostnader på grund av att regeringen valt att inte förlänga särskilda satsningar i form av sakanslag.

⁵⁴ Riksrevisionen (2022). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag* (RiR 2022:2).

⁵⁵ Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024, utgiftsområde 2*.

⁵⁶ Skriftligt svar på fråga per mejl från Arbetsgivarverket, 2024-06-19.

5 Trenden är att fler medarbetare i staten får ledningsuppgifter

Uppgifterna och intäkterna sätter ramarna för myndigheternas verksamhet. Men det är upp till den enskilda myndigheten att själv fatta beslut om hur verksamheten ska vara organiserad, vad den ska prioritera och vem som ska utföra olika arbetsuppgifter. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen är tydlig i det avseendet. Den innebär att regeringen har delegerat rätten att sluta kollektivavtal till Arbetsgivarverket som i sin tur delegerat rätten till myndigheterna.⁵⁷ Det innebär att det är myndighetens ledning som i huvudsak bestämmer myndighetens organisatoriska indelning, antal medarbetare med olika befattningar eller kompetenser. Regeringen kan även fatta beslut avseende myndigheternas organisatoriska indelning.⁵⁸

I följande avsnitt analyserar vi hur de ökande antalet årsarbetskrafter har fördelats internt i myndigheterna. Har kompetenssammansättningen i myndigheterna förändrats över tid? I så fall hur?

-
- Procentuellt sett har antalet medarbetare med kärnkompetens ökat mindre än antalet anställda med lednings- och stödkompetens.
 - Över tid har andelen medarbetare med personalansvar i staten ökat något. Med det följer att chefer med personalansvar har fått ansvar för färre medarbetare.
 - Den administrativa överbyggnaden i staten har inte ökat. En anställd med stödkompetens ger i genomsnitt stöd till ungefär lika många kollegor 2023 som hen gjorde 2011.
-

⁵⁷ Proposition 1993/94:77. *En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området.*

⁵⁸ Se exempelvis Förordning (2027:154) med instruktion för Skatteverket.

Kompetensförsörjning är myndigheternas eget ansvar

Kompetensförsörjning är varje myndighets eget ansvar. Med utgångspunkt i data från Arbetsgivarverket har vi analyserat hur andelen medarbetare med kärnkompetens, stödkompetens respektive ledningskompetens i myndigheterna har förändrats över tid (se figur 9). I måttet antal anställda är deltidsanställda inte omräknade till helårsanställda som i måttet årsarbetskrafter. En jämförelse visar att antal anställda och antal årsarbetskrafter över tid har utvecklats på motsvarande sätt. Vi ser därmed inte att antalet deltidsanställda skulle ha ökat över tid.

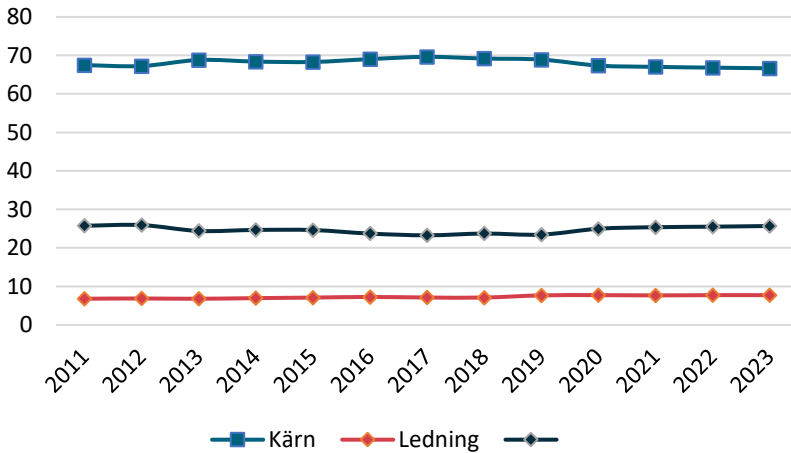
Med kärnkompetens menas personal med sakkompetens inom myndighetens område. Med ledningskompetens menas personal med formellt personalansvar, vilket kan gälla alla nivåer i organisationen och omfatta kärn- eller stödverksamhet. Med stödkompetens menas personal med stödfunktion för personal med lednings- och kärnkompetens. Myndigheterna rapporterar varje år in dessa uppgifter. De arbetsuppgifter som personal i respektive kategori utför kan variera och förändras över tid. Uppgifterna om fördelningen mellan kategorierna ska därför tolkas försiktigt

Fördelningen mellan kärnkompetens, stödkompetens och ledningskompetens har varit relativt konstant

Fördelningen mellan kategorierna kärn-, stöd- och ledningskompetens har varit relativt stabil över tid (se figur 9). År 2011 kategoriserades 67 procent av de anställda i staten som personal med kärnkompetens, 26 procent som personal med stödkompetens och drygt 7 procent som personal med ledningskompetens med personalansvar. År 2023 hade andelen med kärnkompetens minskat med en procentenhet, medan andelen med ledningskompetens hade ökat med en procentenhet och andelen i stödverksamheten var densamma.

Även om fördelningen mellan kategorierna är stabil har utbildningsnivån för anställda i staten ökat under perioden. År 2011 hade 74 procent av de anställda i staten en eftergymnasial utbildning och 2023 var andelen 80 procent.

Figur 9. Fördelningen mellan kärnkompetens, stödkompetens och ledningskompetens i staten, 2011–2023 (procent).



Kommentar: Analysen baseras på uppgifter som Arbetsgivarverket samlar in årligen från sina medlemmar som uppgift från regeringen. Uppgifterna samlas in med stöd av Arbetsgivarverkets författningssamling, AgVFS 2003:7 A2. Figuren baseras på anställda som myndigheterna har kategoriserat. Gruppen oklassad har minskat över tid och uppgick 2023 till mindre än 1 procent.

Ledningskompetens: Personal med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer, oberoende av om ledningsuppgifterna avser kärn- eller stödverksamhet.

Kärnkompetens: Personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

Stödkompetens: Personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

Andelen medarbetare med kärnkompetens har ökat i takt med genomsnittet i staten

Om vi tittar närmare på anställda med kärnkompetens har gruppen mellan åren 2011 och 2023 ökat med cirka 37 000 personer, eller motsvarande 26 procent. Men som vi skriver ovan har antalet anställda med kärnkompetens som andel av det totala antalet anställda i staten inte ökat,

snarare tvärt om. Detta trots att regeringen under en längre tid har angett att statlig verksamhet ska fokusera på kärnverksamheten.⁵⁹

Statskontoret har i flera uppdrag analyserat om särskilda resurstillskott bidragit till mer kärnverksamhet. Dessa analyser visar tillskotten kan bidra till mer verksamhet kopplat till kärnuppgifterna, men att det bland annat beror på hur myndighetsledningen arbetar med att genomföra resursförstärkningen.⁶⁰

Enligt våra intervjuer med myndighetsföreträdare kan nya uppgifter eller ny lagstiftning ofta kräva att myndigheterna behöver inrätta fler ”omkringverksamheter”, som till exempel förstärkt analyskapacitet eller intern koordinering. Detta gäller i synnerhet när myndigheterna behöver bygga upp en ny typ av verksamhet eller förvärva en ny typ av kompetens för att hantera den nya uppgiften eller lagstiftningen. Det kan vara en förklaring till att det är svårt att öka fokus på kärnuppgifterna utan att även öka stödverksamheten.

Andelen anställda med ledningskompetens har ökat

Anställda med ledningskompetens är den grupp som har ökat mest under perioden, med cirka 44 procent. Det motsvarar 6 400 personer. Men eftersom gruppen anställda med ledningskompetens är liten i förhållande till grupperna med kärn- och stödkompetens, så innebär ökningen enbart en marginell förändring i förhållande till det totala antalet anställda i staten

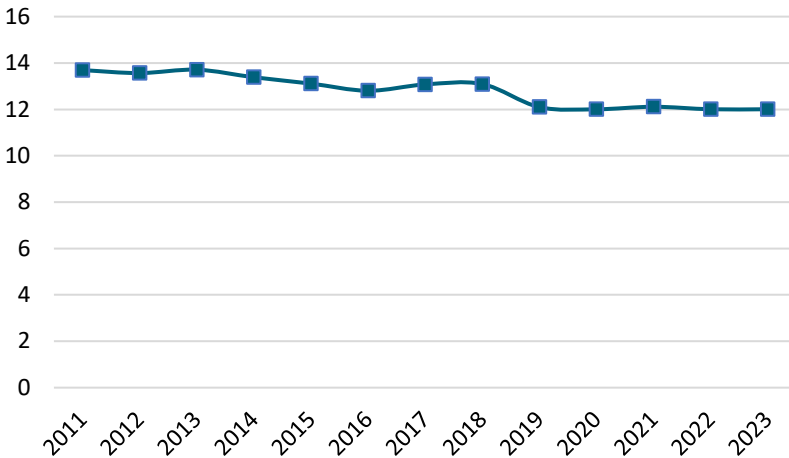
Antalet anställda per chef minskar över tid

En konsekvens av att det blir fler chefer i staten är att varje chef i genomsnitt har ansvar för färre medarbetare. År 2011 hade en chef med personalansvar i genomsnitt ansvar för 13,7 medarbetare. Motsvarande antal 2023 var 12 medarbetare (se figur 10).

⁵⁹ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; Proposition 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*; Proposition 2016/17:1. *Budgetproposition för 2017, UO 2*; Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024, UO 2*; Cirkulär för myndighetsdialog (Fi2023:2).

⁶⁰ Statskontoret (2021:7). *Arbetsmiljöverkets interna styrning och tillsynens effektivitet efter resursförstärkningen*; Statskontoret (2020:13). *Utvärderingen av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*.

Figur 10. Anställd per chef med personalansvar i staten, 2011–2023 (antal i medeltal).



Kommentar: Antal personer med kärn- eller stödkompetens per anställd med ledningskompetens med personalansvar i staten.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

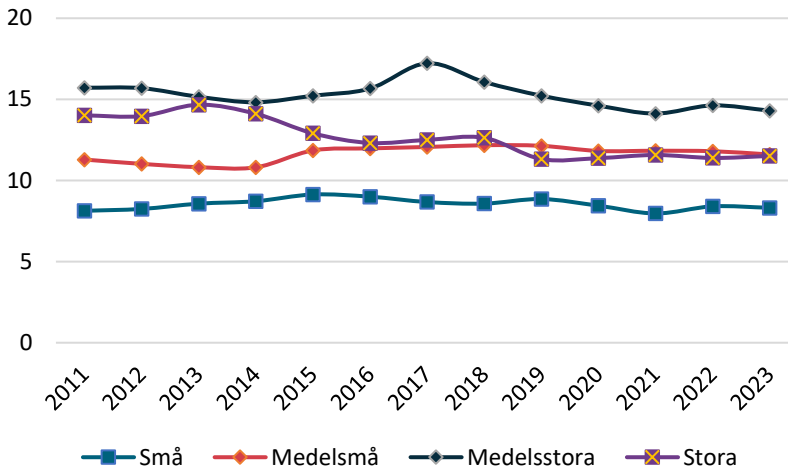
Färre anställda per chef i små myndigheter jämfört med större

Utvecklingen mot färre antal anställda per chef syns för alla storlekar på myndigheter, men i olika grad. I mindre myndigheter har chefer i allmänhet personalansvar för färre antal medarbetare, än chefer i större myndigheter. Vi ser exempelvis att 2023 hade en chef i en myndighet med färre än 100 anställda ansvar för 8,3 anställda i genomsnitt, medan en chef i en medelstor myndighet, med mellan 1 000 och 5 000 anställda, hade ansvar för 14,3 anställda i genomsnitt.

Samtidigt har antalet anställda per chef minskat i nästan alla storlekgrupper. I myndigheter med färre än 100 anställda är förändringen minst och i stora myndigheter, med fler än 5 000 anställda, är den störst. I stora myndigheter har antalet medarbetare per chef minskat med 24 procent, i myndigheter med mellan 1000 och 5 000 anställda med 17 procent och i gruppen med de minsta myndigheterna har antalet anställda per chef däremot ökat något under perioden.

Som vi har visat i tidigare avsnitt står Polismyndigheten och Försvarsmakten för en stor del av ökningen av antalet årsarbetskrafter under perioden. Men den generella bilden att antalet chefer ökar mest i stora myndigheter finns kvar även om vi tar bort Polismyndigheten och Försvarsmakten från analysen.

Figur 11. Anställda per chef i olika stora myndigheter, 2011–2023 (antal i medeltal).



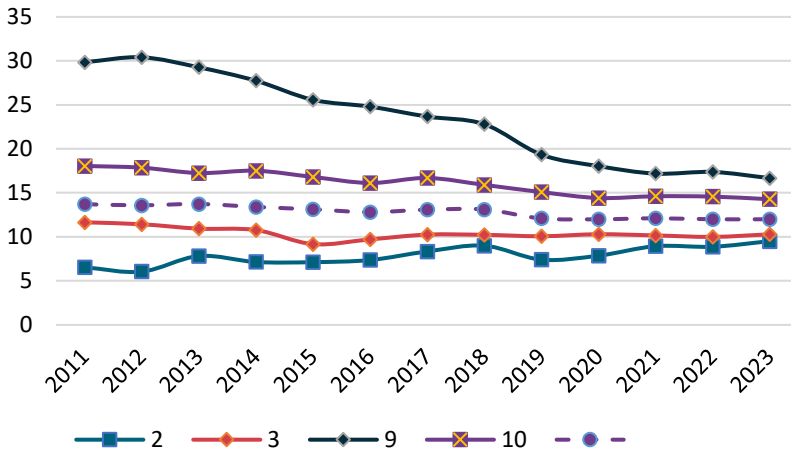
Kommentar: Små myndigheter är myndigheter med upp till 99 anställda, medelsmå myndigheter är myndigheter med 100–999 anställda, medelstora myndigheter är myndigheter med 1000–4 999 anställda, stora myndigheter är myndigheter med fler än 5 000 anställda.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

Fler chefer främst inom utbildningssektorn

Verksamheten i staten är diversifierad och behovet av chefer med personalansvar varierar. Utbildning är det verksamhetsområde där utvecklingen är tydligast. Under perioden 2011–2023 har det tillkommit drygt 2 100 anställda med personalansvar inom verksamhetsområdet. Antalet anställda per chef har nästan halverats mellan 2011 och 2023 (se figur 12). Som framgår av figuren har utvecklingen skett succesivt. Men trots att antalet anställda med personalansvar har ökat inom sektorn har ändå universitet- och högskolor det högsta antalet medarbetare per chef i staten. Det hänger sannolikt ihop med att sektorn har vuxit över tid, men också med strukturella förändringar.

Figur 12. Antal anställda per chef per verksamhetsområde, 2011–2023 (i medeltal).



Kommentar: I figuren redovisas utvecklingen för de Cofogområden som avviker från genomsnittet. 2 Försvar, 3 Samhällsskydd, 9 Utbildning och 10 Socialt skydd.

1 Allmän offentlig förvaltning, 4 Näringslivsfrågor, 5 Miljöskydd, 6 Bostadsförsörjning och samhällsutveckling, 7 Hälso- och sjukvård och 8 Fritidsverksamhet, kultur och religion visar på en utveckling som inte avviker från den genomsnittliga utvecklingen.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

Samhällsskydd är också ett verksamhetsområde som har vuxit i omfattning. Men där har antalet medarbetare per chef varit relativt oförändrat med ungefär 10 anställda per chef. Cirka 60 procent av det totala antalet chefer som tillkommit sedan 2011 återfinns inom samhällsskydd och utbildning.

Flera tänkbara förklaringar till utvecklingen

Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till att andelen chefer har ökat. Det kan handla om sektorsspecifika omständigheter som här får stor påverkan på den totala utvecklingen, till exempel utvecklingen inom utbildningsområdet. Skillnaderna i antalet chefer per anställd kan också återspegla olika verksamheters karaktär. Inom utbildningsområdet har exempelvis antalet chefer traditionellt varit ganska litet.

Men utvecklingen syns inom fler verksamhetsområden. Ett ökat antal chefer per anställd är också en trend som sedan länge har syns även i andra delar av den offentliga sektorn.⁶¹ Forskningen har kopplat det ökade antalet chefer inom förvaltningen till ökade generella krav på ansvarsutkrävande och uppföljning, det vill säga krav som ofta kopplas ihop med resultatstyrning.⁶² Ytterligare en tänkbar förklaring är de diskussioner om ledarskap som har initierats bland annat inom Arbetsgivarverket som en följd av den tidigare regeringens satsning på tillitsbaserad styrning och ledning. Statskontoret har i flera utredningar noterat att myndigheter har anställt fler chefer för att kunna skapa ett mer coachande och närvarande ledarskap i enlighet med ambitionerna om en mer tillitsbaserad styrning.⁶³ Våra intervjuer tyder även på att myndigheterna anpassar antalet anställda per chef så att det passar arbetet och sammansättningen av anställda. I starkt diversifierade verksamheter kan det till exempel behövas fler chefer än i mer homogena verksamheter.

Stödkompetens per anställda i kärn- och ledningsverksamhet har ökat något över tid

Även gruppen anställda som kategoriseras som stödkompetens har vuxit över tid. Stödkompetens är personal utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde. Det innebär att ett flera olika yrkesgrupper kan ingå i kategorin, och vilka som ingår kan variera mellan olika myndigheter.

Gruppen med stödkompetens har ökat med knappt 15 000 personer eller cirka 27 procent över tid. Men som vi skriver ovan har antalet personer med stödkompetens som andel av det totala antalet anställda i förvaltningen inte ökat mellan 2011 och 2023.

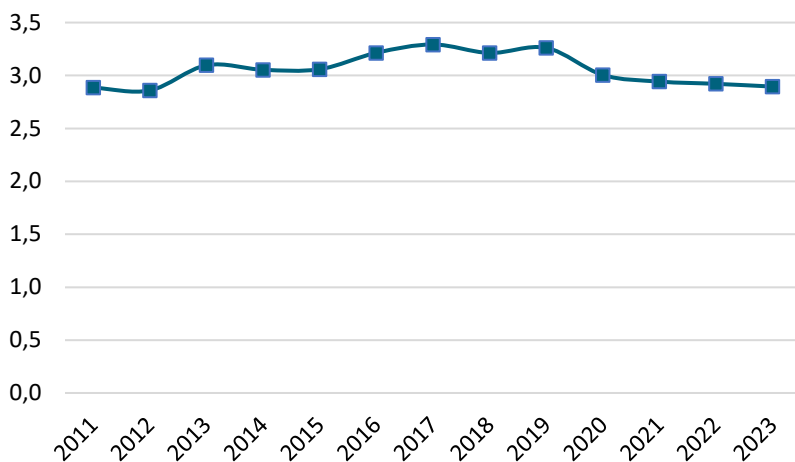
⁶¹ Se bland annat Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.

⁶² Statskontoret (2020). Tillväxten av managementbyråkrat – ett hot mot välfärdsstaten? i *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. (Om offentlig sektor).

⁶³ Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet*; Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

Det betyder att det genomsnittliga antalet anställda med stödkompetens i förhållande till antalet i med kärnkompetens och med ledningskompetens varit relativt konstant under perioden, bortsett från några år under mitten av 2010-talet då antalet anställda med stödkompetens minskade (se figur 13).

Figur 13. Antal medarbetare med stödkompetens i förhållande till antalet medarbetare med kärn- respektive ledningskompetens, 2011–2023 (i medeltal).



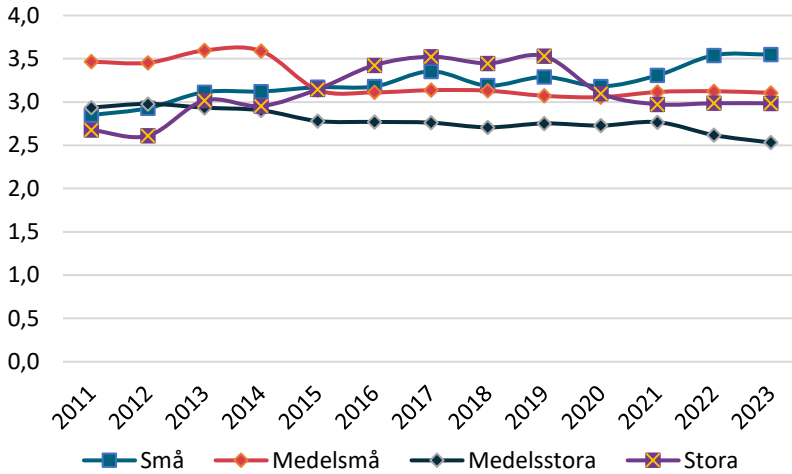
Kommentar: Figuren illustrerar antalet medarbetare med stödkompetens i förhållande till antalet medarbetare med kärn- respektive ledningskompetens.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

Tillgången till stödkompetens varierar mellan större och mindre myndigheter

Antalet anställda med stödkompetens i förhållande till antal anställda i kärn- och ledningsverksamhet varierar mellan myndigheter av olika storlek (se figur 14). År 2023 gav en anställd i stödverksamheten i en liten myndighet i genomsnitt stöd till 3,5 anställda med kärn- eller ledningskompetens, medan en anställd i stödverksamheten i en medelstor myndighet i genomsnitt gav stöd till 2,5 anställda.

Figur 14. Antal anställda med stödkompetens i relation till antalet anställda med kärn- respektive ledningskompetens i myndigheter av olika storlek, 2011–2023 (i medeltal).



Kommentar: Figuren illustrerar antalet anställda med stödkompetens i förhållande till antalet anställda med kärn- respektive ledningskompetens i olika stora myndigheter.

Små myndigheter är myndigheter med upp till 99 anställda, medelsmå myndigheter är myndigheter med 100–999 anställda, medelstora myndigheter är myndigheter med 1000–4 999 anställda, stora myndigheter är myndigheter med fler än 5 000 anställda.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

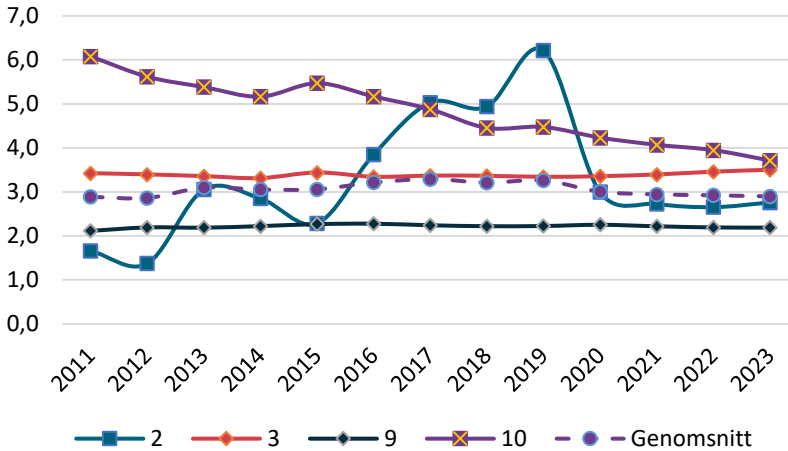
Tillgången varierar även inom olika sektorer

Förändringen av antalet anställda med stödkompetens i förhållande till antalet anställda med kärn- och ledningskompetens varierar relativt mycket inom olika sektorer. Inom försvarssektorn har antalet både gått upp och ned. Från att 2011 ha mycket få anställda med kärn- och ledningskompetens i förhållande till stödkompetens, till att 2019 ha allra flest för att sedan från 2023 vara nere på en relativt låg nivå igen. En förklaring är den tillväxt och omstöpning som genomförs inom försvarsområdet. Inom verksamhetsområdet samhällsskydd har antalet anställda med stödkompetens varit relativt konstant.

Den tydligaste förändringen är inom verksamhetsområdet socialt skydd, där antalet anställda per antal anställda i stödverksamhet minskat stadigt under perioden. Inom verksamhetsområdet utbildning har andelen anställda med stödkompetens varit konstant under hela perioden. Inom

det verksamhetsområdet är också antalet anställda med kärn- eller ledningsuppgifter per anställd med stödkompetens lägst.

Figur 15. Antal anställda med stödkompetens i förhållande till antalet anställda med kärn- och ledningsverksamhet inom olika verksamhetsområden, 2011–2023 (i medeltal).



Kommentar: Figuren illustrerar antalet anställda med stödkompetens i förhållande till antalet anställda med kärn- respektive ledningskompetens i olika verksamhetsområden.

1 Allmän offentlig förvaltning, 2 Försvar, 3 Samhällsskydd, 4 Näringslivsfrågor, 5 Miljöskydd, 6 Bostadsförsörjning och samhällsutveckling, 7 Hälsa- och sjukvård, 8 Fritidsverksamhet, kultur och religion, 9 Utbildning och 10 Socialt skydd.

Källa: Arbetsgivarverket. Statskontorets egna beräkningar.

Utifrån forskning och intervjuer framträder en delvis annan bild av stödverksamhetens utveckling

Vi kan inte se att andelen personer med stödkompetens totalt sett har blivit större i staten, även om den inom vissa myndighetskategorier har ökat. Men det finns forskning som tyder på det motsatta. Forskare har till exempel visat att antalet så kallade managementbyråkrater inom offentlig sektor har ökat, det vill säga att chefer och stödfunktioner har vuxit mer än kärnverksamheten.⁶⁴ Till managementbyråkraterna räknas bland annat

⁶⁴ Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber; Statskontoret (2020). *Tillväxten av managementbyråkrat – ett hot mot välfärdsstaten? i Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. (Om offentlig sektor).

yrken som ofta klassas som stödkompetens, till exempel HR-strateger, ekonomer, controllers och kommunikatörer. Forskare har under senare år också påpekat att mängden administration inom den offentliga förvaltningen har ökat, både som en följd av nya regleringar och som en följd av en högre ambitionsnivå inom befintliga reglering.⁶⁵

Att mängden generella krav har ökat är något som även de myndighetsföreträdare som vi har intervjuat säger. De pekar särskilt ut frågor om säkerhetsskydd, informationssäkerhet, tillgänglighetsanpassning, hantering av personuppgifter, upphandling och miljöledning. Flera myndigheter har sagt att antalet sådana så kallade tvärkrav har ökat väsentligt under de senaste tio åren. Myndigheterna menar att denna typ av generell lagstiftning tar resurser som annars skulle användas till kärnuppgifterna. De tycker också att de ökade kraven tillkommer utan finansiering och utan stöd från regeringen när det gäller hur de ska genomföras och uppfyllas. Statskontoret har tidigare pekat på att regeringen sällan har en tydlig inriktning och prioritering i tvärsektoriella frågor, vilket försvårar myndigheternas arbete.⁶⁶

Att resultaten inte är entydiga kan bero på flera saker. En förklaring kan vara att mindre myndigheter inte alltid har möjligheter att anställa ytterligare stödpersonal, utan i stället tvingas lägga administrativa uppgifter på anställda i kärnverksamheten. I våra intervjuer påpekar även myndigheterna att det kan vara svårt att kategorisera personalen som antingen kärn- eller stödkompetens. Som exempel kan juridisk kompetens, kommunikations kompetens och it-kompetens i vissa fall betraktas både som stödverksamhet och kärnverksamhet.⁶⁷ Behovet av sådan kompetens har enligt flera myndigheter också ökat under senare tid, vilket kan vara en delförklaring till att antalet stödpersoner inom vissa myndigheter och områden har ökat.

⁶⁵ Ahlbäck Öberg, och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund).

⁶⁶ Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie av erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. (Om offentlig sektor).

⁶⁷ Statskontoret (2024:5). *Myndigheternas arbete med påverkande information och kommunikation – en kartläggning och analys*.

6 En mindre fragmentiserad men mer detaljstyrd förvaltning

I det här avslutande avsnittet diskuterar vi med utgångspunkt i våra empiriska resultat möjliga förklaringsfaktorer till den utveckling som vi ser. Vi diskuterar också vad resultaten säger om hur regeringens styrning av förvaltningen har förändrats under perioden 2011–2023.

-
- Staten har vuxit jämförelsevis mycket mätt i antal årsarbetskrafter under perioden 2011–2023, framför allt inom verksamhetsområdena samhällsskydd, försvar och utbildning. Trots dessa satsningar har fördelningen av årsarbetskrafter mellan olika verksamhetsområden inom staten varit relativt konstant. Samtidigt ser vi tecken på att staten kan komma att ändra karaktär på ett mer genomgripande sätt under de kommande åren, givet de fortsatt stora satsningarna på försvaret och rättsväsendet.
 - Utvecklingen kan även ha bidragit till att det har skett en förskjutning av statsanställdas arbetsuppgifter. Vi ser till exempel att det finns mycket som indikerar att staten i högre utsträckning ägnar sig åt tillsyn och kontroll, särskilt inom vissa områden. Vi har också noterat högre ambitioner inom vissa förvaltningsövergripande områden och tvärsektoriella frågor.
 - Myndigheterna har blivit färre men större, vilket kan göra staten mer överblickbar och förenkla samverkan mellan olika delar. Samtidigt har den finansiella styrningen inom vissa område blivit mer detaljerad.
 - Regeringens ambitioner om att främja kärnverksamheten har inte lett till att antalet medarbetare med kärnkompetens har ökat, snarare tvärtom. Och det trots att staten till stor del har vuxit till följd av satsningar på bland annat poliser och soldater. Utvecklingen kan tyda på att det är svårt att ensidigt satsa på kärnverksamhet.
-

Stora förändringar men än så länge litet avtryck på fördelningen mellan årsarbetskrafterna

Staten har vuxit jämförelsevis mycket mätt i antal årsarbetskrafter under perioden 2011–2023. Som vi har visat är det framför allt politiska satsningar på områdena försvar, samhällsskydd och utbildning som förklarar det ökade antalet årsarbetskrafter. Ökningarna inom dessa områden utgör drygt 60 procent av den totala ökningen i förvaltningen. Trots dessa satsningar har den totala fördelningen av årsarbetskrafter mellan olika verksamhetsområden inom staten varit relativt konstant under perioden. En anledning kan vara att samtliga verksamhetsområden har vuxit i någon utsträckning.

Inte heller räknat i utgifter som andel av BNP kan vi se en tydlig förändring, i alla fall inte i ett internationellt perspektiv. I jämförelse med snittet för samtliga OECD-länder är Sveriges offentliga utgifter som andel av BNP ungefär lika stora för de olika verksamhetsområden 2011 och 2021. De tydligaste skillnaderna är att de offentliga utgifterna för områdena miljöskydd respektive kultur, fritid och religion var lägre än snittet för samtliga OECD-länder 2011, medan de 2021 var högre.⁶⁸

Det ska samtidigt noteras att vår analys utgår från perioden 2011–2023. Det finns tecken på att staten kan komma att ändra karaktär på ett mer genomgripande sätt under de kommande åren. Regeringen har bland annat meddelat att satsningarna på det militära försvaret ska öka i omfattning, från 138 miljarder 2025 till 186 miljarder kronor 2030.⁶⁹ Det pågår också ett flertal utredningar inom det straffrättsliga området vilka kan leda till en fortsatt utbyggnad av rättsväsendet. Dessa satsningar kan sannolikt komma att leda till att andra delar av statens verksamhet krymper, vilket kan komma att resultera i en förändrad tyngdpunkt i det statliga åtagandet.

⁶⁸ OECD (2023). *Government at a glance 2023*; OECD (2013). *Government at a glance 2013*.

⁶⁹ Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030*.

I vår studie har vi även i första hand studerat statens utveckling utifrån förändringen av antalet årsarbetskrafter. Det kan ge en missvisande bild eftersom den offentliga förvaltningen i allt högre grad anlitar konsulter och ägnar sig åt upphandling.⁷⁰ Det innebär alltså att denna studie med stor sannolikhet missar en betydande mängd årsarbetskrafter som utför arbete åt statliga myndigheter.

Vissa indikationer på att förvaltningen sysslar med andra saker

Vid sidan om politiska satsningar kan vi konstatera att det tycks finnas ett antal mer generella faktorer som kan vara en bidragande orsak till att antalet årsarbetskrafter har ökat. Dessa faktorer gäller mer eller mindre för samtliga verksamhetsområden i staten och vittnar om en möjlig förskjutning av vilka arbetsuppgifter som statsanställda ägnar sig åt idag jämfört med tidigare.

En mer tillsynande och kontrollerande förvaltning

Vi ser tecken på att staten i högre utsträckning ägnar sig åt tillsyn och kontroll, särskilt inom vissa områden som hälso- och sjukvård, utbildning och socialt skydd. Statskontoret har tidigare konstaterat att kostnaden för den statliga tillsynen har ökat markant sedan början av 2000-talet.⁷¹ I denna studie visar vi att bland annat tillsynsmyndigheter som IVO, Skolinspektionen och Läkemedelsverket har vuxit mycket i förhållande till andra myndigheter inom respektive område. Utvecklingen kan vara en följd av att privatiseringar och avregleringar har lett till fler aktörer att bedriva tillsyn över. Regeringen har även utvidgat tillsynens omfattning inom flera områden, till exempel genom ökade krav på ägare av verksamheter inom välfärdsområdet.⁷²

⁷⁰ Upphandlingsmyndigheten "Värdet av den offentliga upphandlingen fortsätter att öka", pressmeddelande 2024-10-10.

⁷¹ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn*. (Om offentlig sektor).

⁷² Proposition 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

I våra intervjuer framträder också en bild av att vissa myndigheter lägger mer resurser på att kontrollera beslut. Frågor om fusk och felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen har hamnat i fokus. Skatteverket har till exempel fått i uppgift att utveckla arbetet med att förebygga och motverka brott, inom bland annat beskattning och folkbokföring. Detta är sannolikt en utveckling som kommer att fortsätta, bland annat genom den nyligen inrättade Utbetalningsmyndigheten. I den senaste budgetpropositionen har regeringen också meddelat att ett antal myndigheter kommer att få utökade resurser för att förebygga brottslighet.⁷³

Statskontoret har dessutom observerat att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat, i första hand för att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i de kommunala verksamheterna.⁷⁴ Det kan vara en förklaring till att myndigheter som exempelvis Socialstyrelsen och Skolverket fått betydligt fler årsarbetskrafter. Vi har bland annat sett att dessa myndigheter har fått fler uppdrag att utveckla kunskapsstyrning för kommunsektorns verksamheter. Även regelstyrningen av kommuner har ökat, vilket i sin tur kan resultera i att det normerande arbetet för statliga myndigheter har ökat.⁷⁵ Staten tycks alltså i en ökande grad ägna sig åt olika former av stöd och tillsyn riktat mot kommuner och regioner.

En förvaltning med högre ambitioner inom vissa förvaltningsövergripande områden och tvärsektoriella frågor

I våra intervjuer lyfter företrädare för myndigheterna att antalet tvärsektoriella krav har ökat. Det handlar till exempel om ny lagstiftning inom dataskydd (GDPR) och cybersäkerhet (NIS- och NIS2-direktiven). Ny generella krav är i flera fall en följd av förändringar i omvärlden. Utvecklingen tvingar fram generell styrning som riktas brett till alla myndigheter. Det finns också stöd i forskningen för att denna typ av krav har ökat och att ambitionsnivån inom flera tvärsektoriella regelverk har höjts. Samtidigt visar inte våra analyser på någon tydlig ökning av

⁷³ Proposition 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025.*

⁷⁴ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

⁷⁵ Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

andelen stödpersoner i förvaltningen. Det kan bero på att administrationen till följd av dessa typer av tvärkrav även förläggs till kärnverksamheten.

Vi ser också exempel på att medborgare förväntar sig bättre tillgänglighet och service från myndigheter, framför allt digitalt. Myndigheternas höjda ambitioner inom bland annat it-området kan därmed också vara en förklaring till att årsarbetskrafterna ökar. Som vi till exempel skriver i avsnitt tre är en förklaring till Trafikverkets ökning i antal årsarbetskrafter under senare år att myndigheten har anställt fler personer inom området informations- och kommunikationsteknik.

En annan förvaltningsövergripande fråga som flera myndighetsföreträdare framhåller i våra intervjuer är den civila beredskapsreformen. Den har medfört ökade resurser och lett till nya uppgifter för ett stort antal myndigheter. Att det kan vara en delförklaring till ökningen bekräftas av att områden som omfattar en stor andel beredskapsmyndigheter har ökat i storlek. Även andra studier har visat att ambitionshöjningen inom det civila försvaret har ställt höga krav på myndigheternas kompetensförsörjning, och sannolikt kommer att fortsätta att göra det.⁷⁶

En förvaltning som arbetar mer inom EU

Flera av myndigheterna i vår studie lyfter fram arbete inom EU som en förklaring till att det behövs fler årsarbetskrafter. Ett exempel är arbetet med att ta fram, införa och tillämpa ny lagstiftning inom olika områden. Denna delförklaring till förvaltningens tillväxt kan också bekräftas av att antalet årsarbetskrafter har vuxit inom flera områden som i hög grad omfattas av EU-lagstiftning, som till exempel miljöområdet och området näringsliv.

Myndighetsföreträdare som vi har intervjuat framhåller att EU-arbete både kräver resurser till det förberedande arbetet och till arbetet med att införa EU-lagstiftning i svensk lagstiftning och förvaltning. Det är en bild som också bekräftas genom analyser i andra uppdrag som Statskontoret

⁷⁶ Se till exempel Totalförsvarets forskningsinstitut (2021). *Växtvärk - Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid*, FOI-R--5230—SE.

har genomfört.⁷⁷ Vi har bland annat kunnat konstatera att regeringen kan behöva sätta tydligare ramar för myndigheternas arbete inom EU och internationellt.

Samtidigt har de studier som har gjorts inte kunnat visa på att EU-arbetet har ökat inom förvaltningen. En undersökning som Svenska institutet för europapolitiska studier har låtit göra visade till exempel att förvaltningen inte uppfattar några tydliga skillnader vad gäller omfattningen av EU-arbetet mellan 1998 och 2019. Både 1998 som 2019 uppger cirka 40 procent av de svarande myndigheterna att de ägnar en stor del av arbetstiden åt EU-frågor.⁷⁸ Däremot tyder studien på att EU-arbetet har förskjutits från Regeringskansliet till myndigheterna, vilket kan vara en förklaring till myndigheternas upplevelse av att arbetet har ökat.

En mindre fragmentiserad men mer detaljstyrd förvaltning

Med utgångspunkt i våra resultat ser vi tecken på att regeringens styrning av förvaltningen under perioden 2011–2023 har utvecklats i riktning mot att bli något mindre fragmentiserad, men i vissa avseenden mer detaljstyrd.

Större myndigheter både förenklar och försvårar regeringens styrning

Under perioden som vi har analyserat ser vi att antalet myndigheter blivit färre men större. Att myndigheterna har vuxit får följder för förvaltningen och för regeringens möjlighet att styra den. En förvaltning med färre myndigheter kan innebära att förvaltningen uppfattas som mer överblickbar, inte minst ur medborgarnas perspektiv. Enhetligheten i gemensamma frågor kan också öka. Ett minskat antal myndigheter kan dessutom motverka fragmentiseringen i förvaltningen och förenkla för olika delar av statens verksamhet att samarbeta med varandra. Styrningsmässigt kan en större

⁷⁷ Se till exempel Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell* och Statskontoret (2024:13). *Myndighetsanalys av Rymdstyrelsen*.

⁷⁸ Jacobsson, B. och G., Sundström (2020). *Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen*. (SIEPS 2020:3).

myndighet även ha bättre förutsättningar att ta emot styrning från regeringen, till följd av bland annat en mer robust överbyggnad och större personalstyrka.

Samtidigt kan större myndigheter leda till en förvaltning som blir mer svårstyrd. Regeringen kan ha svårare att styra större myndigheter eftersom Regeringskansliet är litet i förhållande till övriga delar av förvaltningen. Det kan försvåra regeringens möjlighet till insyn i och förståelse för myndigheternas arbete, särskilt i stora myndigheter med en diversifierad verksamhet. Regeringen kan med andra ord ha svårare att få gehör för sin styrning i stora myndigheter. Det kan leda till att regeringen ökar sin detaljstyrning, exempelvis genom fler särskilda uppdrag och ökad finansiering via sakanslag. Det kan i sin tur strida mot regeringens intentioner om att styrningen ska vara sammanhållen, långsiktig och strategiskt.

Statskontoret har också sett exempel på att det kan ta längre tid att genomföra beslut och mer omfattande förändringar i större myndigheter än i små, bland annat till följd av fler chefsled. Stora myndigheter med många olika typer av verksamheter kan även göra förvaltningens arbete mer otydligt och därmed svårare att följa.

Få omprövningar av statliga verksamhet

En annan slutsats som vi drar gällande utvecklingen är att förvaltningen inte har ökat i storlek till följd av ett utökat statligt åtagande. Regeringen styrning har i stället främst syftat till att höja eller bibehålla kvaliteten inom det befintliga åtagandet. Gränsen för det statliga åtagandet kan visserligen ha förflyttats för vissa områden, till exempel inom områden där verksamheten i huvudsak utförs av kommunerna eller regionerna. Det gäller inte minst skolan samt hälso- och sjukvården där staten har ökat sitt ansvar och förstärkt sin styrning. Men staten har inte genomfört några formella förstatliganden av kommunala eller privata verksamheter under perioden.

Det har heller inte gjorts några större omprövningar av det statliga åtagandet som har påverkat förvaltningens struktur. I stället har nya uppgifter främst lagts till befintliga, vilket har bidragit till att myndigheterna växt och i vissa fall fått mer diversifierade uppdrag.

En mer detaljerad finansiell styrning som riskerar att leda till en mindre effektiv och mer reaktiv förvaltning

Vår analys visar att det ökade antalet årsarbetskrafter till stora delar har finansierats genom myndigheternas förvaltningsanslag. Ett undantag är myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter och myndigheter inom vissa verksamhetsområden, där mycket tyder på att ökningen till en allt större del i stället har finansierats genom sakanslag. Att det blir vanligare att regeringen väljer att styra myndigheterna via sakanslag är något som Statskontoret även har observerat i flera tidigare rapporter.

Denna utveckling har flera konsekvenser. Den utmanar principen att förvaltningsutgifter ska finansieras med förvaltningsanslag och leder till att myndigheterna behöver anställa personal med tillfälliga medel. Den innebär också ett avsteg från grundtanken i resultatstyrningen, det vill säga att myndigheterna själva bäst avgör hur de ska fördela sina medel inom ramen för sina uppgifter och mål. Utvecklingen kan undergräva principerna för resultatstyrningen och förskjuta ansvaret för verksamhetens resultat och utveckling från myndigheterna till regeringen.⁷⁹

Statskontoret har också sett flera exempel på att myndigheter som till stor del finansieras via tillfälliga medel ställs inför olika utmaningar. Myndigheternas finansiella situation blir mer osäker, vilket försvårar både planering och kompetensförsörjning. Det kan i sin tur leda till att verksamheten blir mindre effektiv. Det kan också skapa incitament för myndigheterna att försöka få nya uppdrag från regeringen för att säkra sin finansiering för kommande år. Om utvecklingen av den finansiella styrningen fortsätter i denna riktning bedömer vi att myndigheterna riskerar att bli mer reaktiva och kortsiktiga till följd av den mer ovissa finansiella styrningen.

Men ur regeringens perspektiv kan det finnas vissa fördelar med att öka finansieringen genom tillfälliga medel. Den kan uppleva att det är lättare att avsluta en tillfälligt finansierad satsning än att dra ned på ett förvaltningsanslag. Det kan innebära att det blir enklare att öka eller minska förvaltningens storlek. Våra intervjuer visar på exempel på

⁷⁹ Jämför diskussion i SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

myndigheter som varslar om uppsägningar på grund av att de bedömer att de framtida finansiella förutsättningarna är osäkra, framför allt till följd av att mer omfattande uppdrag med särskild finansiering upphör.

Regeringens ambitioner om ökad kärnverksamhet har inte infriats, snarare tvärtom

En följd av resultatstyrningen och den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att regeringens direkta möjlighet att styra hur myndigheterna bedriver sin verksamhet är begränsad. Även om Statskontoret bedömer att ordningen med den arbetsgivarpolitiska delegeringen fungerar bra, ser vi också att det i dag saknas analys och data som ger möjlighet att följa utvecklingen av myndigheternas interna arbete.⁸⁰ Exempelvis har regeringen länge haft en ambition att värna och främja kärnverksamheten eller vad som brukar kallas myndigheternas kärnuppgifter.⁸¹ Men vår studie visar att fördelningen mellan kärn-, stöd- och ledningskompetens, i vart fall på en övergripande nivå, har varit relativt konstant sedan 2011. Och det trots att staten till stor del har vuxit till följd av satsningar på bland annat poliser och soldater.

Myndigheterna ser utmaningar med att ensidigt satsa på kärnverksamhet

Vi menar att utvecklingen kan tyda på att det är svårt att ensidigt satsa på kärnverksamhet. I vår studie ser vi också att myndigheterna ger uttryck för detta och lyfter att till exempel nya uppgifter och uppdrag kan kräva att även lednings- och stödstruktur byggs ut. Det kan också handla om att stödverksamheten under de senaste åren har fått en utvecklad och mer framträdande roll i myndigheternas verksamhet, till exempel till följd av digitalisering och nya regelverk.

⁸⁰ Statskontoret (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

⁸¹ Se exempelvis Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*; Proposition 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*; Proposition 2016/17:1. *Budgetproposition för 2017, UO 2*; Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024, UO 2*; Cirkulär för myndighetsdialog (Fi2023:2).

Myndigheterna har också ett ansvar att anpassa den egna organisationen efter verksamhetens behov, till exempel när det gäller omfattning av stödverksamhet respektive antal chefer. Andelen anställda med stöd-kompetens har också varit relativt konstant på övergripande nivå. Men inom vissa områden har andelen personer med stödkompetens ökat, framför allt inom medelsmå och medelstora myndigheter och myndigheter inom området socialt skydd. Anställda i små myndigheter har tvärtom fått tillgång till allt färre stödpersoner. En möjlig förklaring kan vara att små myndigheter fördelar administrativa uppgifter till kärnverksamheten i ökad utsträckning.

Färre medarbetare per chef kan minska utrymmet för ökad kärnverksamhet

Vi ser också att gruppen chefer (anställda med personalansvar) i staten procentuellt har ökat mer än grupperna kärn- respektive stödverksamhet. Utvecklingen kan innebära att utrymmet för en ökad kärnverksamhet minskar. Medarbetare med ledningsansvar medför i allmänhet en högre lönekostnad.

Vi ser också att antalet anställda per chef minskar i antal. Särskilt tydligt är utvecklingen inom utbildningssektorn. Men även området socialt skydd uppvisar en liknande tendens. Inom området ingår exempelvis myndigheterna Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan. Trenden att antalet chefer ökar syns, som vi pekat på, i hela den offentliga sektorn. Statliga arbetsgivare konkurrerar om arbetskraft och kan, för att vara en attraktiv arbetsgivare, behöva anpassa sig efter den generella nivån på arbetsmarknaden.

Referenser

Ahlbäck Öberg, och Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund).

Cirkulär för myndighetsdialog (Fi2023:2).

Ekonomistyrningsverket (2021:19). *Ekonomisk styrning i staten*.

Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.

Jacobsson, B. och G., Sundström (2020). *Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen* (SIEPS 2020:3).

OECD (2009). *Government at a glance 2009*.

OECD (2013). *Government at a glance 2013*.

OECD (2023). *Government at a glance 2023*.

Proposition 1993/94:77. *En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området*.

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

Proposition 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

Proposition 2012/13:20. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Proposition 2012/13:128. *Ny myndighet för hälso- och vårdinfrastruktur*.

Proposition 2013/14:110. *En ny organisation för polisen*.

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

Proposition 2016/17:21. *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*

Proposition 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*

Proposition 2016/17:1. *Budgetproposition för 2017.*

Proposition 2018/19:1. *Budgetproposition för 2019.*

Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020.*

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021.*

Proposition 2023/24:1. *Budgetproposition för 2024.*

Proposition 2024/25:1. *Budgetproposition för 2025.*

Proposition 2024/25:11. *Ökad kontroll vid utbetalning från den statliga lönegarantin.*

Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030.*

Regeringsbeslut 2017-03-02. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt. Fö2016/01252/MFI (delvis).*

Regeringsbeslut 2017-11-09. *Uppdrag till Polismyndigheten att redovisa hur polisverksamheten ska stärkas och utvecklas. Ju2017/08662/PO.*

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarets materielverk.

Riksrevisionen (2022:2). *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Statskontoret (2005:3). *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*

Statskontoret (2010). *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2011). *Den offentliga sektorns utveckling, en samlad redovisning.*

Statskontoret (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet.*

Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret (2020:10). *Myndighetsanalys av Riksantikvarieämbetet.*

Statskontoret (2020:13). *Utvärderingen av satsningarna på Brottsförebyggande rådet.*

Statskontoret (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten.*

Statskontoret (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2021:7). *Arbetsmiljöverkets interna styrning och tillsynens effektivitet efter resursförstärkningen.*

Statskontoret (2021:8). *Myndighetsanalys av statens historiska museer.*

Statskontoret (2022). *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie av erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2023:7). *Att styra de självstyrande – En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Statskontoret (2023:17). *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledning, styrning och uppföljning i Sametinget.*

Statskontoret (2023). *När myndigheter ställer om – erfarenheter av snabba omställningar. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – en studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2024:1). *Läkemedelsverkets ekonomiska situation och finansieringsmodell.*

Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet.*

Statskontoret (2024:5). *Myndigheternas arbete med påverkande information och kommunikation – en kartläggning och analys.*

Statskontoret (2024:11). *En form för kollektivt beslutsfattande. En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter.*

Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.*

Statskontoret (2024:13) *Myndighetsanalys av Rymdstyrelsen.*

Statskontoret (2024:15). *Stärkta förutsättningar för Naturvårdsverket. Analys och förslag för ett uppdrag i förändring.*

SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2020:29. *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret.*

Totalförsvarets forskningsinstitut (2021). *Växtvärk - Utmaningar med att personalförsörja det civila försvaret i fredstid, FOI-R--5230—SE.*

Universitetskanslersämbetet (2024). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2024.*

UKÄ (2023). *Finansiering av svenska universitet och högskolor. Årsrapport 2023.*

Årsredovisning för Fortifikationsverket 2023.

Årsredovisning för Försvarets materielverk 2022.

Årsredovisning för Plikt och prövningsverket 2022.

Årsredovisning för Riksgälden 2018, 2019 och 2023.

Årsredovisning för Skolverket 2020, 2021, 2022 och 2023.

Årsredovisning för Statens kulturråd 2023.

Årsredovisning för Totalförsvarets forskningsinstitut 2023.

Årsredovisning för Trafikverket 2023.

Tidningsartiklar och pressmeddelanden

Publikt 2024-02-01 ”*Naturvårdsverket varslar om uppsägning*”.

Publikt 2024-06-26 ”*Kemikalieinspektionen varslar 38 anställda*”.

Upphandlingsmyndigheten 2024-10-10 ”*Värdet av den offentliga upphandlingen fortsätter att öka*”, *pressmeddelande*.

Bilaga

Exempel från fem myndigheter

Vi har intervjuat företrädare för fyra myndigheter som ligger nära medianen i storlek och som dessutom har uppvisat en ökning som ligger nära medianen samt Skatteverket. Vi har också intervjuat företrädare för myndigheterna och redovisar respektive myndighets svar gällande tillväxt. I figur 19 visar vi också utvecklingen av antal årsarbetskrafter för de fyra myndigheter som ligger nära medianen.

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket har vuxit från 62 årsarbetskrafter 2011 till 136 årsarbetskrafter 2022. Tillväxten har enligt myndigheten framför allt skett genom ett antal större språng. Myndigheten fick både nya uppgifter och uppdrag i samband med omregleringen av apoteksmarknaden 2008–2009. Därefter fortsatte myndigheten att växa under åren efter 2010 till följd av bland annat uppdrag att utveckla en värdebaserad prissättning för läkemedel, det statliga tandvårdsstödet, hälsoekonomiska utvärderingar av slutenvårdsläkemedel och hälsoekonomiska utvärderingar av Medicinteknik. Myndigheten har bland annat upp sin analysverksamhet. Under åren 2015–2020 var TLV:s storlek ungefär densamma. Från ungefär 2020 och framåt har myndigheten även fått flera nya uppgifter kopplade till bland annat beredskapsansvaret.

Riksgälden

Riksgälden har ökat från 162 årsarbetskrafter 2011 till 207 årsarbetskrafter 2023. Den huvudsakliga ökningen har skett efter 2018. Ökningen är bland annat en följd av att Riksgälden fick i uppgift att vara resolutionsmyndighet och ta hand om banker i kris. Det innebar att en ny verksamhet byggdes upp inom en befintlig avdelning. Myndigheten inrättade även i samband med det en ny avdelning för ekonomisk analys, i syfte att stärka den interna analyskapaciteten.

I slutet av 2018 växte myndigheten ytterligare när delar av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med finansiering av kärnavfall fördes över till Riksgälden. Myndigheten har under perioden dessutom stärkt delar av

verksamheten för att kunna möta nya behov och krav, till exempel nya utmaningar inom säkerhetsområdet samt utifrån rollen som civil beredskapsmyndighet.⁸²

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen har vuxit från 195 årsarbetskrafter 2011 till 257 årsarbetskrafter 2023. Enligt myndigheten beror tillväxten till stor del på arbetet med att införa Reach-förordningen. Detta arbete har till stor del finansierats via omfattande tillfälliga medel via sakanslag. Men myndigheten har också fått ett höjt förvaltningsanslag under senare år till följd av ökade ambitioner inom områdena tillsyn och marknadskontroll. Våren 2024 varslade Kemikalieinspektionen 38 medarbetare om uppsägning, bland annat på grund av en ökad pensionsskuld och osäkerhet på om de kommer få fler tillfälliga uppdrag framöver.

Boverket

Boverket har under perioden ökat från 179 årsarbetskrafter till 241 årsarbetskrafter. Myndigheten anger att tillväxten främst beror på att de har fått många uppdrag med tillfälliga medel under senare år. Uppdragen har bland annat handlat om att arbeta för en digital samhällsbyggnadsprocess. Dessutom har myndigheten fått hantera många stöd och bidrag. Ytterligare en anledning är att myndigheten har påverkats i högre rad av olika direktiv från EU, framför allt inom energiområdet. Men även Boverket har under senare tid sett behov av att minska sin personalstyrka till följd av ett minskat antal uppdrag. Myndigheten har därför minskat sin grundbemanning till drygt 200 medarbetare.

Skatteverket

Skatteverket har under perioden ökat från 9 112 årsarbetskrafter 2011 till 9 299 årsarbetskrafter 2023. Myndigheten uppskattar att de genomför sin basverksamhet mer effektivt nu än för tio år sedan, bland annat på grund av digitaliseringen.

⁸² Årsredovisning för Riksgälden 2018, 2019 och 2023.

Men de säger också att de samtidigt har fått fler uppdrag, både för att utveckla den befintliga verksamheten och för att utveckla ny verksamhet. Uppdragen har till exempel handlat om att öka kvaliteten i folkbokföringsregistret, utveckla arbetet med att förebygga och motverka brott inom beskattning och folkbokföring, och arbetet med lägesbild över befolkningen. Dessutom fick myndigheten 2022 i uppdrag att betala ut elstöd, en helt ny arbetsuppgift för Skatteverket. Regeringen har även lämnat en proposition till riksdagen med ett förslag om att myndigheten ska överta utbetalningarna av den statliga lönegarantin från länsstyrelserna.⁸³

Utöver uppdragen bedömer Skatteverket att många resurser går till arbete som har att göra med att införa EU-lagstiftning, samt internationella informationsutbyten.

⁸³ Proposition 2024/25:11. *Ökad kontroll vid utbetalning från den statliga lönegarantin.*