

Avdelningen för offentlig förvaltning
Finansdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr: 2025 – 69

Er referens/dnr: Fi2025/00348

2025-06-26

Remissvar på betänkandet ”En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag”, SOU 2025:13

Är färre myndigheter alltid bättre än fler?

Synpunkter på direktivet och utredningens inriktning

I direktivet till ”Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering” konstateras det att antalet myndigheter under regeringen har minskat från 1 400 i början av 1990-talet till 344 år 2023. Av dessa är drygt 80 domstolar, vilket innebär att antalet förvaltningsmyndigheter under regeringen uppgick till ca 260. Ju fler myndigheter som läggs ner desto närmare kommer den gräns där ytterligare neddragningar inte längre kan motiveras av effektivitetsskäl. En utredning om statsförvaltningens utformning bör därför genomföra en förutsättningslös analys av om fördelarna med en nedläggning eller sammanslagning med en annan myndighet verkligen innebär större för- än nackdelar innan den föreslår en sådan åtgärd. En sådan utredning bör också kunna landa i att det kan finnas anledning att inrätta nya myndigheter, inte bara att lägga ner eller slå samman myndigheter.

Enligt Svenskt Näringslivs förmenande lever utredningen inte upp till detta. Den nämner visserligen för- och nackdelar med att en verksamhet bedrivs i form av en självständig myndighet, men i ett antal fall landar den alltför lättvindigt i slutsatsen att fördelarna med en sammanslagning överväger nackdelarna. Utredningen är heller inte tydlig med vad det är som fäller avgörandet då den landar i att föreslå en sammanslagning eftersom redovisningen av analysen är bristfällig. Svenskt Näringsliv kan också konstatera att alternativet att lägga ned verksamheter inte verkar ha prövats fullt ut – utredningen har inte föreslagit att någon av de verksamheter som bedrivs på de 50 myndigheter som omfattas av utredningen ska läggas ned, trots att en analys av detta ingick i uppdraget.

I direktivet stipuleras det att statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad, samtidigt som specialisering och sektorisering inte får leda till fragmentering och bristande helhetssyn. Det konstateras också att statlig verksamhet ska bedrivas med hög måluppfyllnad och kostnadseffektivitet samt främja hög samhällsekonomisk effektivitet. Det är lätt att instämma i dessa allmänna utgångspunkter, men det innebär inte nödvändigtvis att antalet myndigheter bör minska. Om verksamheter av olika slag samordnas inom en och samma myndighet finns en risk att de mindre verksamhetsområdena ges mindre vikt än vad som är motiverat. Med tanke på den snabba

utveckling som samhället genomgår är det heller inte otänkbart att något eller några områden har ökat i betydelse och därför bör organiseras inom en egen myndighet snarare än som en del i en större myndighet. Hög samhällsekonomisk effektivitet är heller inte synonymt med att utreda en frågeställning på *en* myndighet och ur *ett* perspektiv, även om det kan innebära lägre kostnader. Det viktiga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är att frågeställningen blir väl belyst utifrån relevanta perspektiv så att beslut sedan kan fattas på goda grunder.

Ett exempel från underrättelseområdet

Den nyligen presenterade Underrättelseutredningen ger ett exempel där viktiga perspektiv har gått förlorade och där helhetssynen därför har blivit lidande.¹ Bakgrunden är att det svenska underrättelseväsendet, till skillnad från exempelvis det amerikanska, misslyckades med att förutse Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Att Sverige har *ett* organ som gör sådana bedömningar, Must, och att det görs utifrån *ett* perspektiv, det militära, angavs som förklaring till detta misslyckande. Att det fanns starka politiska skäl att förvänta sig en invasion trots att den ryska förmågan bedömdes som otillräcklig för att uppnå målen med en sådan invasion missades därför. Till skillnad från Sverige har USA, som varnade för en invasion i god tid innan den ägde rum, ett flertal separata myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet ur olika perspektiv men inom ramarna för en underrättelsegemenskap.²

Misslyckandet gav upphov till frågan om den samlade svenska underrättelseverksamheten är utformad på bästa möjliga sätt för att klara framtida utmaningar. Utredningen konstaterade att Sverige är närmast unikt med att den civila och militära underrättelsetjänsten är en integrerad del av Försvarsmaktens högkvarter, och att det då är naturligt att de militära aspekterna tar överhanden. Utredningen landade därför i att underrättelsetjänsten bör organiseras i två separata enheter. Den ena, som föreslås organiseras som en ny myndighet, ska vara en i huvudsak civil utrikes underrättelsetjänst med strategisk inriktning medan den andra föreslås vara en militär underrättelsetjänst inriktad mot Försvarsmaktens behov. Utredningen föreslog också att den nya myndigheten får i uppdrag att, i samarbete med andra relevanta myndigheter, ta fram en samlad underrättelsebedömning i frågor med bäring på säkerhetspolitiska ställningstaganden.

Vikten av olika perspektiv

Ovanstående exempel visar på problemet med att utreda komplexa frågeställningar utifrån ett begränsat perspektiv. Enligt Svenskt Näringsliv är detta en viktig slutsats när det gäller hur statsförvaltningen bör organiseras, men problemet beaktas inte i tillräcklig utsträckning av den utredning som är föremål för detta remissvar. Att det är fallet kan bero på att utredningen inte gavs ett öppet mandat av det slag som Underrättelseutredningen fick, dvs. att utreda om statsförvaltningen är utformad på bästa möjliga sätt. Uppdraget tolkades i stället som att undersöka om befintliga myndigheter kan läggas ned eller slås samman för att på så vis minska det totala antalet myndigheter.³ När det gäller de mindre analys- och utredningsmyndigheterna är denna uppgift också tydligt uttalad i tilläggsdirektivet. Eftersom utredningen verkar anamma detta perspektiv fullt ut fäster den, enligt Svenskt Näringslivs förmenande, inte

¹ "En reformerad underrättelseverksamhet", Betänkande av Underrättelseutredningen, SOU 2025:78.

² https://sv.wikipedia.org/wiki/USA:s_underrättelsegemenskap.

³ Som argument för denna tolkning anger utredningen regeringens förvaltningspolitiska inriktning att statsförvaltningen generellt sett behöver bli mindre fragmenterad och att antalet myndigheter och organisatoriska gränser därför bör minska. (SOU 2025:13, sid. 21.)

tillräcklig vikt vid argumenten mot sammanslagningar. Ett antal av utredningens förslag kan därför förväntas leda till att problem av ovanstående natur uppkommer.

Det begränsade mandatet märks också i den analysram utredningen tillämpar. Enligt den kan myndigheter som bedriver närliggande eller överlappande verksamheter vara lämpliga att slå samman. Med detta kriterium, och utan att ta hänsyn till risken att ett perspektiv blir dominerande, skulle utredningen rimligen ha förordat att underrättelseverksamheten i exemplet ovan fortsatte att bedrivas inom en och samma myndighet. Att myndigheter bedriver närliggande eller överlappande verksamheter bör därför inte vara tillräckligt för att en sammanslagning ska anses motiverad. Exemplet är hämtat från det säkerhetspolitiska området, men argumentet är, enligt Svenskt Näringsliv uppfattning, än viktigare inom det samhällsekonomiska området eftersom samhällsekonomisk verksamhet och analys till sin natur är bred. Att exempelvis förutsättningarna för tillväxt studeras av mer än en myndighet är därför knappast en anledning till att dessa ska slås samman. Tvärtom innebär de olika perspektiv och synsätt som då kan komma fram en fördel, och minskar risken för att regering och riksdag fattar beslut som hämmar tillväxten för såväl svenska företag som för Sveriges ekonomi. I det följande behandlas först förslag med anledning av det ursprungliga direktivet och därefter ett förslag föranlett av tilläggsdirektivet. Slutligen ges ett exempel med bäring på två av dessa förslag.

Synpunkter på utredningens förslag

Förslaget att inordna Revisorsinspektionen i Finansinspektionen

Utredningen föreslår att Revisorsinspektionens uppgifter ska överföras till och inordnas i Finansinspektionen. Förslaget innebär att även Tillsynsnämnden för revisorer samt Examensrådet förs över till Finansinspektionen med oförändrade uppgifter och funktioner. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget att inordna Revisorsinspektionen i Finansinspektionen. De beröringspunkter och samordningseffekter mellan Finansinspektionens och Revisorsinspektionens verksamheter som utredningen pekar på är enligt Svenskt Näringsliv uppfattning inte uppbenbara. Svenskt Näringsliv anser att Finansinspektionens centrala uppdrag som tillsynsmyndighet över finansmarknaden och finansiella företag bör värnas. Finansinspektionen bör därför inte tillföras uppgifter som ligger utöver denna roll och som inbegriper tillsyn över icke-finansiella företag och verksamheter.

Svenskt Näringsliv befarar samtidigt att åtaganden som rör tillsyn över icke-finansiell verksamhet och för näringslivet viktiga institutioner inte kan ges tillräcklig prioritet om de inlemmas i en myndighet vars främsta och dominerande uppgift är tillsyn över finansiella företag och finansiell stabilitet. Detta bekräftas delvis av utredningens egen bedömning att det är liten risk för att Finansinspektionens uppdrag som finansiell tillsynsmyndighet skulle bli mindre tydligt av att myndigheten får nya uppgifter, med hänsyn till att den finansiella tillsynen omfattningsmässigt är betydligt större än tillsynen över revisorer och revisionsbolag.

Som utredningen uppmärksammar har Statskontoret föreslagit att även Bokföringsnämndens verksamhet ska införlivas med Finansinspektionen.⁴ Som framgår av Svenskt Näringslivs remissvar avseende det förslaget är inte heller det en lämplig ordning med hänsyn till

⁴ Statskontorets rapport "En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter" (2024:11).

skillnaderna mellan dessa båda myndigheters mål och inriktning för verksamheten.⁵ Svenskt Näringsliv anser att ett bättre alternativ för att uppnå de effektivitetsvinster och organisatoriska fördelar som såväl utredningens som Statskontorets förslag syftar till, är en sammanslagning av Revisorsinspektionens och Bokföringsnämndens verksamheter. En sådan lösning bör därför övervägas.

Svenskt Näringsliv vill också tillägga att utredningen vad gäller samordningsmöjligheter på redovisningsområdet refererar till fördelar med att samla redovisningstillsynen på en myndighet, vilka angivits av Bokföringsnämnden i ett tidigare remissyttrande. Hur redovisningstillsynen ska organiseras förefaller emellertid inte vara en fråga som ligger inom ramen för utredningsuppdraget. Enligt Svenskt Näringsliv fungerar den nuvarande ordningen för redovisningstillsyn, som innebär att en behörig myndighet delegerar ansvaret till ett självregleringsorgan, väl.

Förslaget om ett utökat uppdrag för Upphandlingsmyndigheten

När det gäller Upphandlingsmyndigheten tillstyrker Svenskt Näringsliv förslaget att myndigheten får ett utökat uppdrag som tas från andra myndigheter. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att inköpsprocessen framöver kommer att bli alltmer digital. Uppgifter som idag ligger på Digg, Myndigheten för digital förvaltning, bör därför överföras till Upphandlingsmyndigheten. Svenskt Näringsliv anser också att det är viktigt att regeringen prioriterar en snabb utveckling av e-upphandling och interoperabilitet, dvs. förmågan hos system, organisationer och verksamhetsprocesser att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra genom att följa överenskomna regler. Svenskt Näringsliv avstyrker däremot förslaget att myndigheten ska byta namn till "Myndigheten för offentliga affärer". Namnet är så neutralt att det näppeligen kommer att fastna i minnet. Det är inte heller enkelt sökbart när små och medelstora företag söker hjälp inom området offentlig upphandling – och det är trots allt dessa som är myndighetens främsta avnämare.

Förslaget att föra över ESO till Statskontoret

Svenskt Näringsliv delar utredningens bedömning att det är viktigt att ESO:s uppdrag bibehålls intakt. Svenskt Näringsliv anser emellertid också att det är viktigt att de nuvarande beslutsformerna, och därmed självständigheten, bibehålls, och inte som utredningen att de behålls *i så stor utsträckning som möjligt* (sid. 308 i utredningen). Svenskt Näringsliv avstyrker därför utredningens förslag att ESO inordnas som ett särskilt organ i det nya Statskontoret. Svenskt Näringsliv ser två huvudsakliga risker med förslaget. Den första är förknippad med kursiveringen ovan. Innebörden av den är att generaldirektören, när han eller hon bedömer att så är nödvändigt, ska ha möjlighet att kringgå de gängse beslutsformerna. Om ESO inordnas i Statskontoret får även regeringen, via generaldirektören, därmed större möjligheter att styra ESO. Detta framgår också av utredningen: "Myndighetsformen underlättar regeringens styrning genom att det blir enklare att vid behov ge myndigheten specifika regeringsuppdrag." SOU 2025:13, sid. 276.

Ett sådant uppdrag skulle kunna vara att ålägga ESO eller dess kansli att utföra eller bistå i arbetet med att utvärdera stora reformer. Flera av de förslag utredningen lägger syftar också till att säkerställa att alla stora reformer utvärderas. Utredningen hänvisar till Riksrevisionens

⁵ Svenskt Näringslivs remissvar på Statskontorets rapport "En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter" (2024:11). Dnr Fi2024/01367.

granskningsrapport ”På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer” (RiR 2022:15), som betonar vikten av det med argumentet att det är nödvändigt för att leva upp till budgetlagens krav om effektiv användning av statens resurser. Svenskt Näringsliv instämmer med behovet att utvärdera stora reformer, men vill peka på risken att ett sådant krav i kombination med en begränsad självständighet av det slag som utredningen föreslår lätt kan gå ut över möjligheterna för ESO att producera egeninitierade utredningar.

En annan situation där den begränsade självständighet av det slag utredningen förordar kan utgöra ett problem är om generaldirektören får signaler från Regeringskansliet om att ESO:s inriktning när det gäller val av studier, vilka slutsatser som dras eller hur de presenteras är missshaglig. Svenskt Näringsliv vill också peka på att det i båda dessa fall finns andra, mer subtila, möjligheter att styra ett särskilt organ inom myndigheten än att kringgå den gängse beslutsordningen. Generaldirektören kan exempelvis påverka tillgången till budgetmedel och administrativt stöd eller möjligheten att fylla vakanser, exempelvis genom att fördröja rekryteringsprocesser, och på så vis få det särskilda organet att rätta in sig i ledet.

ESO:s egen historia visar att självständiga utredningsorganisationer som presenterar djuplodande utredningar inom ämnen där politiker har klara uppfattningar men där fakta talar för något annat riskerar att läggas ned. Det var också vad som hände med ESO i juni 2003, dolt bakom inrättandet av ett miljö-ESO.⁶ Inför ESO:s återinrättande år 2009 betonade regeringen värdet av ett forum för möten mellan forskning och politik där en hög grad av oberoende förenas med närhet till beslutsfattandet.⁷ (dir. 2007:46).

Om ESO inordnas som ett särskilt organ i Statskontoret skulle ett nedläggningsbeslut, exekverat av en generaldirektör men på regeringens uppdrag, sannolikt leda till mindre omfattande protester än om det, som förra gången, var en ledande politiker som gick ut med beskedet, i synnerhet om ESO:s självständighet först successivt inskränkts och kvaliteten på och relevansen hos dess rapporter därför minskat. Mot bakgrund av den utveckling som ägt rum på ett flertal håll i världen finns det all anledning att inte riskera att självständigheten hos en institution med ett högt anseende inom såväl den akademiska världen som förvaltningen ska gå förlorad, varför Svenskt Näringsliv alltså avstyrker förslaget att inordna ESO som ett särskilt organ i det nya Statskontoret.

Svenskt Näringsliv delar samtidigt utredningens bedömning att det är en fördel för ESO att vara en del i en större organisation när det gäller möjligheten att få olika typer av administrativt stöd. Svenskt Näringsliv föreslår därför att ESO lokaliseras i finansdepartementets lokaler. I jämförelse med den nuvarande lokaliseringen skulle det förbättra möjligheterna till utbyte och inspiration mellan ESO och såväl tjänstemän som politiker inom Regeringskansliet. Enligt Svenskt Näringslivs bedömning skulle en sådan lokalisering också kunna öka intresset hos akademiker och experter att delta i ESO:s verksamhet.

Ett exempel med bäring på Revisorsinspektionen och ESO

Ett exempel där ett ensidigt perspektiv lett till en bristfällig analys är sambandet mellan de finansiella regelverkens utformning och den ekonomiska tillväxten. Finansinspektionen har ansvar för den finansiella stabiliteten i Sverige. De är också ålagda att göra analyser av

⁶ Se Motion 2002/03:K311 ”Expertgruppen för [Studier i] Offentlig Ekonomi (ESO)”, av Bo Könberg och Karin Pilsäter (fp).

⁷ Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi, Dir. 2007:46.

konsekvenserna av deras förslag för den ekonomiska tillväxten, vilket i praktiken handlar om att bedöma hur företagens finansierings- och tillväxtmöjligheter påverkas av förslagen. Ett framträdande argument i dessa analyser har varit att även företag är betjänta av att slippa en finansiell kris, och att stramare regelverk därför närmast per definition också ligger i deras intresse. Att det finns en omfattande forskning som ger en mer nyanserad bild brukar däremot inte beröras. För att kunna göra bättre analyser av detta hade Finansinspektionen behövt bygga upp en större kompetens inom tillväxt- och entreprenörsförskning. Det har inte skett, uppenbarligen för att det inte har varit tillräckligt högt prioriterat. Att Finansinspektionen har denna tendens att behandla områden vid sidan av dess dominerande ansvarsområde styvmoderligt är en viktig anledning till att Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget om att inordna Revisorsinspektionen i Finansinspektionen.

För att komplettera de utredningar Finansinspektionen tar fram behöver kompetens om sambandet mellan företagens finansierings- och tillväxtmöjligheter antingen finnas eller kunna anlitas på andra håll i utredningsväsendet så att finansdepartementet kan göra en mer allsidig bedömning av förslag på området. I avsaknad av en utredningsmyndighet som kan ta på sig den rollen kan ett självständigt ESO spela en viktig roll genom att ge forskare och experter inom området en plattform där de kan nå beslutsfattare.⁸ Om ESO i stället blir en del av det nya Statskontoret, med en generaldirektör som är mån om att leverera det han eller hon tror att regeringen efterfrågar, torde sannolikheten att en sådan utredning kan tillsättas vara lägre. Om inte annat ligger argumentet att den finansiella stabiliteten är Finansinspektionens område nära till hands. Om en sådan utredning ändå skulle tillsättas torde möjligheterna att locka forskare och andra experter vara mer begränsade för en myndighet med en generaldirektör med okänd agenda än för ett utredningsorgan med en omvitnat hög grad av självständighet.

SVENSKT NÄRINGS LIV

Jonas Frycklund

Anders Bornefalk

⁸ Ett exempel på en sådan analys är "Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:4.