

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning HT15

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Kristina Karlsson

Sabina Olsson

Handledare: Hans Petersson

Examinator: Rolf Solli

**Bidrar sakanslag till effektiv
myndighetsfinansiering?**

Sammanfattning

Politiska beslut påverkar den offentliga ekonomin och studien visar att politikerna inte ger tillräckligt klara direktiv för att bedriva en effektiv ekonomistyrning. Det kan förutsättas att statsmakten sköter medelhanteringen till myndigheterna på ett effektivt sätt i Sverige. Att politiker har lättare att avsätta medel till en satsning i form av sakanslag istället för att öka förvaltningsanslaget ger en snedvriden ekonomisk bild av den statliga ekonomistyrningen. Den offentliga ekonomistyrningen är utformad med tolkningsutrymmen vilket skapar problem att utläsa effektiviteten men det spelar roll om det är medvetet eller omedvetet. Vilket leder till att det skapas ett komplext område där politiska mål och lagar ska samsas när myndigheter ska finansieras.

Myndigheter behöver statliga medel för att kunna bedriva sin verksamhet och täcka kostnader för lokal och personal. De mål politikerna beslutar om ska myndigheter genomföra men avsatta medel följer inte alltid de tänkta målen. För att få en effektiv medelhantering behövs tydliga riktlinjer kring hanteringen och utförandet av sakanslag. Sakanslag är medel tänkta att gå till medborgarna i form av bidrag och projekt. I dagsläget behöver flertalet myndigheter använda sig av sakanslag för att finansiera sin grundläggande verksamhet. Frågan är om sakanslag är tänkt att användas för finansiering av grundläggande verksamhet.

Studien utgår från Jordbruksverket vars uppgift är att uppnå övergripande mål för jordbruk, fiskeri och livsmedelspolitik. Den statliga myndigheten har ett stort antal sakanslag vilka ska betalas ut till medborgare i form av stöd och bidrag. Ett intressant exempel är satsningen på landsbygdsprogrammet vilket riktar sig till verksamma inom jordbrukssektorn. Programmet är delfinansierat av Jordbruksverket eftersom myndigheten har möjlighet att nyttja tre till fyra procent av anslaget till sin grundläggande verksamhet. Studien ska granska om sakanslag är rätt tillvägagångssätt att finansiera myndighetskostnader.

Det kan ifrågasättas om medelhanteringen är effektiv när sakanslag används för finansiering av myndigheters grundläggande kostnader. För att förstå vad som händer i den hierarkiska statsmakten behöver ekonomistyrningens inverkan och det institutionella tryckets bidrag sättas i relation med problemet. Utifrån det insamlade materialet kan slutsatsen dras att sakanslag inte är det mest effektiva finansieringssättet. Resultatet ligger till grund ur litteraturstudier och intervjuer samt material från Jordbruksverket.

Innehåll

Kapitel 1	3
1.1 Inledning.....	3
1.2 Problemformulering	4
1.3 Syfte och frågeställning	5
1.4 Begreppsdefinition	6
1.5 Uppsatsens fortsatta disposition	7
Kapitel 2 Teoretisk referensram	8
2.1 Ekonomisk teori	8
2.1.1 Ekonomisk teori och styrning inom statsmakten	8
2.1.3 Effektivitet.....	9
2.2 Institutionellt tryck.....	10
2.2.1 Institutionellt tryck leder till isomorfism	10
2.2.2 Hur kopplingen ser ut mellan stat och institutionellt tryck	10
2.2.3 Hur institutionellt tryck kan hanteras av en organisation	11
Kapitel 3 Metod	12
3.1 Materialinsamling	12
3.1.1 Dokumentstudier	13
3.1.2 Intervjustudier	13
3.1.3 Urval till intervjuer	14
3.2 Metodiskt strategival	14
Kapitel 4 Resultat	16
4.1 Tidigare forskning - hur myndighetsfinansiering utvecklats.....	16
4.2 Hur staten styr myndigheter	17
4.3 Granskningar	19
4.3.1 Förvaltningsutgifter på sakanslag	19
4.3.2 Hur bidrag fördelas av regeringen och Regeringskansliet	20
4.3.3 Svenska institutets förvaltningskostnader.....	21
4.4 Jordbruksverkets regleringsbrev 2014	21
4.5 Jordbruksverkets medelfinansiering.....	23
4.6 Intervjuer	24
Kapitel 5 Analys och slutsatser	28
5.1 Analys	28
5.2 Slutsatser	31
Litteraturförteckning.....	34

Kapitel 1

Det inledande kapitlet presenterar bakgrundsinformation kring myndighetsfinansiering och ger en presentation av den studerade myndigheten vilken är Jordbruksverket. Vidare problematiseras det kring ämnet som leder vidare till syfte och frågeställning. Därefter tas avgränsningar upp samt en begreppsdefinition som förklarar viktiga begrepp i studien.

1.1 Inledning

Hur statliga myndigheter finansieras är ett komplext område där det skapas stora tolkningsutrymmen som möjliggör för studier. Riksdagen är ytterst ansvarig för statsbudgeten genom godkännandet av budgetförslaget. Vidare delegeras befogenheter till regeringen för att reglera myndigheterna utifrån riksdagens uppsatta villkor och ändamål. Under regeringen finns det statliga myndigheter vilka styrs indirekt av regeringen. Styrningen sker på olika sätt, dels genom regeringens utnämningssmakt men också med statsbudgeten samt regleringsbrev. Det övergripande ansvaret har regeringen över myndigheterna, de utformar generella regelverk och beslutar om förutsättningar för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter. Regeringens utnämningssmakt gör att de kan tillsätta ledare för respektive myndighet vars syfte är att genomföra och implementera politiska mål. Regleringsbrevet från regeringskansliet ska innehålla mer detaljerade instruktioner om myndighetens uppdrag och hur mycket medel myndigheten har rätt att nyttja för att bedriva sin verksamhet. Åtterrporteringskrav framgår av regleringsbrevet där uppföljning ska göras av utförda uppdrag och de avsatta medel myndigheten ska hantera. (Regeringen, 2015)

Statliga myndigheter kan finansieras med olika typer av medel så som anslag, avgifter och bidrag. (Ekonomistyrningsverket, 2015) Anslag delas in i förvaltningsanslag och sakanslag. Förvaltningsanslag har till syfte att täcka den grundläggande verksamheten inom myndigheten, stora kostnadsposter ska täckas av förvaltningsanslaget vilket är lokal- och personalkostnader. Sakanslag är medel tänkta att användas för specificerade ändamål, exempelvis transfereringar och investeringar. Det framkommer tydligt att transfereringar är inkomstöverföringar från staten där det inte krävs motprestation. (Bergman, 2011, p. 10) Ett exempel är mjölkstöd som ger svenska mjölkproducenter en högre ersättning i relation till produktionsmängden. (Jordbruksverket, 2015) Avgifter kan vara medel vilket inkommer gentemot en utförd prestation, exempelvis när distriktsveterinärerna utför tjänster för lantbrukare.

Den myndighet studien utgår från är Jordbruksverket där deras omfattande arbete med medelhantering kan hjälpa studien att få fram verklighetsbaserat material. Eftersom myndigheten hanterar en större mängd sakanslag påverkas de av regleringsbrevens utformning av anslag. En översikt vad Jordbruksverket står och verkar för behövs för att kunna sätta sig in i studiens material.

“Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbrukspolitiska området. Vi jobbar enligt visionen ”Enklare tillsammans” för att bidra till ett konkurrenskraftigt jordbruk, en levande landsbygd och ett hållbart samhälle.”

(Jordbruksverket, 2015)

Jordbruksverket jobbar med att uppnå övergripande mål för jordbruk, livsmedel och fiskeripolitik. Myndigheten omfattar en bred sektor där många olika perspektiv lyfts fram och de möts av utmaningar genom att inkludera övergripande mål för att skapa en helhetssyn. Jordbruksverket har ungefär 1 200 anställda, huvudkontoret är beläget i Jönköping och regionkontor är utplacerade i nio städer. Bidragshanteringen som handhas av Jordbruksverket uppgår till cirka tolv miljarder kronor, varav 73 procent är EU-finansierat. (Jordbruksverket, 2015)

1.2 Problemformulering

Ett ofta återkommande problem är att mål och medel inte följer varandras riktningar på statliga nivåer. De beslut Sveriges ledande politiker fattar har en lång väg att gå från beslut till implementering, vilket skapar risker för tolkningar. Riksdagen beslutar om sakanslagens utformning och bemyndigar därefter regeringen. Varje myndighet och dess drift påverkas av de avsatta medlen för respektive myndighet. Det framkommer att myndigheter ibland kan sakna tillräckliga medel för att genomföra regeringens övergripande mål. Det skapas problematik när det inte finns tydliga riktlinjer för hur sakanslagen används. (SOU, 2007:75, p. 15)

Ett flertal organisationer har uppmärksammat problematiken kring medelhanteringen inom den offentliga sektorn. Det är inte bara i myndigheter det finns problem med tydligheten kring sakanslag utan det är otydligt för alla statliga nivåer. Tidigare granskningar av sakanslagens hantering har visat att de nyttjas olika inom den offentliga sektorn. Olika problemområden framkommer beroende på vilket förhållande granskningsorgan och granskningsobjekt har till

varandra. Riksrevisionen har delat med sig av sina erfarenheter där det framkommer hur diffusa regleringsbrev myndigheterna har att luta sig mot i sitt utövande. (Grufberg, 2006) Att det saknas tydlighet är problematiskt vid hanteringen av sakanslag, otydligheten kan delvis bero på olika utformningar av sakanslag i regleringsbrev. Ett sätt är att utforma sakanslag för att täcka kostnader som framkommer ihop med utbetalningar av transfereringar, vilket i sin tur innebär att delar av det avsatta anslaget hamnar hos myndigheterna. Det andra sättet är när hela sakanslaget går direkt till ändamålet och de uppkomna kostnaderna för transfereringar ska belasta förvaltningsanslaget istället. (Ekonomistyrningsverket, 2015)

Myndigheterna i Sverige har olika problematiska förutsättningar där finansieringssättet med sakanslag är diskuterbart. Är ekonomistyrningen utformad så en myndighets drift är beroende av sakanslag? Kan det vara mer problematiskt för en myndighet med fler sakanslag att hålla isär rena administrativa kostnader och kostnader som uppstår vid hantering av sakanslag? Då kan det ifrågasättas varför sakanslag ska täcka delar av myndighetens förvaltningsutgifter. Om sakanslagen täcker förvaltningsutgifter ger det inte en rättvisande bild över myndighetens faktiska kostnader. Har regeringen låga kostnadsposter ger det en bild till medborgarna att de bedriver en effektiv förvaltning av skattemedlen. Används medel från sakanslagen för att dryga ut förvaltningsanslaget blir ändamålet drabbat och det blir även en missvisande bild. Problemen med att finansiera myndigheter på ett effektivt sätt ser olika ut beroende på vems perspektiv det ses ur. Myndigheten kan tänkas bli mer uppmärksam på situationen när de sitter med sitt budgetarbete, men de påverkas även under vardagen när de jobbar med knappa resurser. Problemet för medborgarna är att dels förstå och ta del av vad myndigheterna kostar och även att det finns en administrationskostnad för sakanslagen. Det finns även svårigheter för de granskande organen att se att sakanslagen används så som det är tänkt.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet är att studera om sakanslag ska finansiera en myndighets förvaltningskostnader. Vi vill se om medlen inom den offentliga sektorn hanteras så effektivt som möjligt. Är det nuvarande finansieringssättet påverkat av institutionellt tryck när sakanslag användas vid finansiering av grundläggande verksamhet? För att få en helhetsbild kring syftet måste politikernas beslut visa hur de påverkar utformningen och användningen av sakanslagen.

För att besvara ovanstående syfte har följande frågeställning framtagits.

Ska sakanslag användas för effektiv myndighetsfinansiering?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen har avgränsats till att studera hur sakanslag används vid myndighetsfinansiering. Den myndighet studien utgår från är Jordbruksverket där en stor mängd anslag hanteras vilket gör dem intressanta för en fördjupande studie. Det hade gett en bredare bild om en myndighets olika finansieringssätt hade undersökts, men begränsningen får göras till sakanslag. Även flera myndigheter hade kunnat ingå i studien för att kunna få en jämförande bild.

1.4 Begreppsdefinition

För att kunna ta del av studien på bästa sätt finns det några begrepp att känna till som återkommer under studiens gång.

Anslag - riksdagen lägger en anvisning till regeringen hur de tänkta medlen bör disponeras. Regeringen har sedan rätt att bestämma ändamål där anslaget tas från statsbudgeten. Anslag är medel som ska gå till myndighetens egen verksamhet samt medel för specifika investeringar såsom anläggningstillgångar. Anslag kan även vara transfereringar och bidrag till förutbestämd mottagare.

Ekonomisk styrning - förklarar finansiell styrning och resultatstyrning i staten.

Finansiell styrning - de krav och förhållningsätt en myndighet har utifrån en budget. (Finansdepartementet, Ds 2000:63, p. 8)

Förvaltningsanslag - vanligtvis anslag tänkta för grundläggande verksamhet exempelvis personal- och lokalkostnader. (Grufberg, 2006, p. 11)

Målstyrning - politikerna styr med uttryckta mål och visar därmed sin viljeriktning. Målen ska i sin tur omvandlas till styrning av förvaltningen. Målen lyfts fram på olika nivåer i förvaltningen och ibland finns det inga klara samband mellan målen. (SOU, 2007:75, p. 55)

Rambeslutsmodell - förklarar hur riksdagen jobbar med budgetpropositionen. Riksdagen får en övergripande bild över statsutgifterna och var de behöver användas. Det bestäms hur stora utgifterna blir till respektive post, måttet bör inte överskridas.

Transferering - en överföring till en specifik mottagare där motprestation inte kräves.

(Finansdepartementet, Ds 2000:63, p. 9)

Sakanslag - Det finns ingen klar definition av vad sakanslag är och vad de får belastas med, men transfereringar och investeringar ses alltid som sakanslag och dessa poster kräver inte en motprestation. (Grufberg, 2006, p. 11)

1.5 Uppsatsens fortsatta disposition

I kapitel två presenteras *teoriramen* vilken innehåller ekonomisk teori med koppling till effektivitetsbegreppet därefter beskrivs det institutionella trycket. Kapitel tre behandlar *metodvalet* där det redogörs och problematiseras för de tekniker studien använder och även för den gjorda selektionen av metoderna. I kapitel fyra presenteras tidigare forskning där myndighetsfinansieringens utvecklingen lyfts fram och därefter beskrivs statens styrning av myndigheter. Efter stycket med statens styrning följer granskningsrapporter vilka klargör olika organisationers syn på hanteringen av sakanslag. Sista stycket i kapitel fyra består av intervjuer med respondenter från statliga nivåer för att få synen på problematiken från olika nivåer. Kapitel fem inleds med analys där resultatet diskuteras utifrån den teoretiska referensramen. Avslutningsvis behandlar kapitlet slutsatsen där problemformuleringen och syftet används för att kunna dra välgrundade slutsatser.

Kapitel 2 Teoretisk referensram

Den ekonomiska teorin bestående av ekonomistyrning ska tala om hur ekonomistyrning sker på statlig nivå. Ekonomistyrningen gör det lättare att utläsa effektiviteten som utvinns ur ändamålsenlig styrning. Medan det institutionella trycket används för att öka förståelsen för varför politiker agerar som de gör samt hur myndigheter står i relation till det institutionella trycket.

2.1 Ekonomisk teori

Den ekonomiska teorin förklaras av fyra forskare med koppling till statlig styrning där deras teorier används för att förstå hur effektiviteten ska utläsas. Forskare Niskanen förklarar efter observationer hur den ekonomiska teorin utvecklades under 90-talet, hans ekonomiska tankar leder vidare till hur den ekonomiska teorin ska implementeras och nyttjas i regeringen.

Forskaren Sten Heckscher medverkar i statliga utredningar där han visar hur den ekonomiska teorin tillämpas i praktiken på ett sätt som gör det relevant att ta med hans syn i studiens teoretiska referensram. Han resonerar hur regeringen är tänkt att agera utifrån den ekonomiska styrningen och vad styrningen ger för resultat i staten. Frenckner, professor i företagsekonomi tar upp sin syn på effektivitet och att det finns två inriktningar på effektivitet. I denna studie är den interna effektiviteten det som är avgörande hur effektiv medelhanteringen är inom statsmakten.

2.1.1 Ekonomisk teori och styrning inom statsmakten

Enligt ekonomisk teori vill företag maximera sin vinst. Men vad bestämmer hur statliga myndigheters verksamhet utvecklas? William A. Niskanen Jr utförde under 90-talet observationer vilka påvisade att framstående tjänstemän inom den offentliga sektorn såg till att få ökade budgetar. Anledningen till att icke vinstdrivande myndigheter vill maximera sin budget beror på en ökning av budgeten skapar möjligheter att göra förändringar i det allmänna intresset. (Niskanen Jr, 1994, p. 38f)

Sten Heckscher tar sedan upp hur ekonomistyrning kan användas som ett instrument för att kunna genomföra kontroll av statens finanser. Den ekonomiska styrningen ska användas för att se om de avsatta resurserna används efter politikernas mål samt att medlen används på ett effektivt sätt. Beslutsunderlagen ska tydligt visa kopplingen hur styrningens innehåll påverkar mål, kostnader och uppnådda resultat. (SOU, 2007:75, p. 11)

Vidare tar Sten Heckscher också upp att ekonomistyrning handlar om att hushålla med knappa resurser. En god hushållning kräver att relevanta och korrekta beslut fattas i samband med budgetprocesser som sker med riksdag och regering. För att myndigheter ska utföra ålagda uppgifter krävs att det finns ett underlag där det visar hur resurser behövs och är tänkt att förbrukas. De resurser som ska användas ska verka för bästa samhällsnytta. (SOU, 2007:75, p. 21) Politikernas mål ska implementeras med hjälp av ekonomistyrning. För att styrningen ska bli så rättvisa och effektiv som möjligt bör besluten som ligger till grund utgöras av dokumenterad bakgrund och erfarenheter. Ekonomistyrning är ingen fastslagen styrning utan påverkas av utförare och möjligheter samt andra indikatorer. Ekonomistyrningen följer olika stadier den ska börja med planeringsfasen där besluten framkommer ihop med satta mål. Därefter ska det utvärderas om sambandet mellan måluppfyllelse och resursförbrukning är välbalanserat. (SOU, 2007:75, p. 23) Styrningen påverkas beroende på vem utföraren är och hur beslutssituationen ser ut. Även tidsramar påverkar styrningen och vilka styrmedel det finns att tillgå samt hur resurserna ska användas. (SOU, 2007:75, p. 184)

2.1.3 Effektivitet

Ytterligare kan Frenckner ta upp hur effektiviteten är en del i den ekonomiska styrningen och var i en organisation det skapas effektivitet. Effektiviteten är en kvot mellan måluppfyllelse och faktorinsats. Även effektivitetens nytta är en viktig faktor där produktivitet ska spegla måluppfyllelsen. Det finns inre och yttre effektivitet. Den inre effektiviteten visar hur något internt uppnår måluppfyllelse medans den yttre effektiviteten återspeglar marknaden där det görs en värdering av prestationen. Genom ökad intern effektivitet kan lägre kostnader uppstå genom att organisationen agerar rationalistiskt. Genom yttre effektivitet kan värdeanalys göras för att säkra sin effektivitet samtidigt som inre effektivitet aldrig kan uppnås om det inte finns en efterfrågan på tjänsten. En intern effektiv organisation säkerställer inte att samhället uppskattar vad som produceras. (Frenckner, 1983, p. 21) Den inre effektiviteten är oftast den som hamnar i fokus i myndighetsstyrning.

Sven Modells utvärderingar av olika effektivitetsprocesser visar att det finns en tendens att fokus hamnar på myndigheters verksamhet istället för medborgarnas nytta av effektiv ekonomistyrning. (Modell, 2006, p. 56) Modell anser att den mesta forskningslitteratur om styrning i offentliga organisationer fokuserar på prestationer istället för effekter. Tanken är att prestationer automatiskt ger önskade effekter när mål och resultat sammankopplas. Problemet uppstår eftersom det finns prestationer där effekterna inte är mätbara. (Modell, 2006, p. 172)

2.2 Institutionellt tryck

Även det institutionella trycket förklaras av fyra forskare där deras teorier hjälper till att reda ut om trycket påverkar effektiviteten. De första forskarna DiMaggio och Powell förklarar de olika sätten det institutionella trycket påverkar myndigheter för att bli lika i sitt agerande. Därefter tar Hedlund upp att hierarkin från statsmakten påverkar myndigheters agerande. Det institutionella trycket avslutas med Olivers syn på organisationers möjlighet att bemöta trycket. En myndighet kan styras på fler sätt än med bara direkta lagar och krav för institutionellt tryck kan också påverka styrningen av en organisation. Trycket en myndighet utsätts för kan yttra sig internt där hierarkin utövar makt eller externt där organisationer påverkar varandra för att alla vill göra lika.

2.2.1 Institutionellt tryck leder till isomorfism

Politiska beslutstagare har inte alltid kunskap vad det bästa beslutet är för myndigheten vilket gör att deras beslut kan vara oflexibelt. DiMaggio och Powell studerar institutionellt tryck och ställer sig frågan varför organisationer tenderar att mer och mer likna varandra. De har en teori att institutionellt tryck leder till institutionell isomorfism, vilket yttrar sig att alla organisationer som påverkas av institutionellt tryck tenderar efterlikna varandra. (DiMaggio, 1983, p. 147) De delar in institutionell isomorfism i tre grenar, den tvingande, den mimetiska och den normativa isomorfismen. (DiMaggio, 1983, p. 150) Ett exempel på den tvingande isomorfismen är hur staten utformar lagar och bestämmelser för att styra en organisation. En annan form av isomorfism, den mimetiska där organisationer medvetet eller omedvetet efterlikar andra organisationer för att uppnå legitimitet eller få politiskt inflytande. Om det uppstår interna problem kan det vara lättare att efterlikna organisationer som redan har lyckats med att reda ut liknande problem. De kan även efterlikna andra organisationer för att erhålla mer finansiella bidrag. Den tredje isomorfa grenen är normativ där professionaliseringen genomsyras inom organisationen. Genom att organisationen bli mer jämlik andra organisationer ökar effektiviteten och det blir lättare att skapa legitimitet. (DiMaggio, 1983, p. 148)

2.2.2 Hur kopplingen ser ut mellan stat och institutionellt tryck

Hedlund tar upp genom sin litteratur hur makten inom statsmakten kan påverka ageranden längre ner i den hierarkiska nivån. Stefan Hedlund anser att i den bästa av världar hade en stat kunnat säkra den bästa välfärden för alla medborgare genom att ha en optimal ägandestruktur. Problemet är att staten även har egna intressen som kan leda till att staten inte alltid tänker på

medborgarnas maximala välfärd. Det finns två sätt att försöka förklara statens funktion och utveckling inom ekonomisk litteratur. Den traditionella kontrateoretiska skolan säger att staten vill bygga upp olika avtal mellan organisationer som tillsammans maximerar välfärden i samhället. Här är staten en neutral aktör som vill att välfärden ska maximeras. Det alternativa synsättet pekar på hur samhällsgrupper ser till sina egna intressen och anser att de behöver mer resurser på bekostnad av andra grupper. Staten kan använda sin makt med att ge fördelar till vissa grupper inom samhället. (Hedlund, 2007, p. 113f) Den ekonomiska historien visar att väl definierad statlig politik har lett till ekonomisk tillväxt samtidigt som statens tvångsmakt ofta leder till konsekvenser som hämmar tillväxten. (Hedlund, 2007, p. 141) Enligt Hedlund styr informella normer till största del hur människan väljer att agera. Vissa informella regler ligger nära de formella regelverken medan andra inte alls är kopplade till det formella. (Hedlund, 2007, p. 147f)

2.2.3 Hur institutionellt tryck kan hanteras av en organisation

Christine Oliver professor i organisationsforskning förklarar att organisationer antingen kan bemöta trycket konstant eller anpassa sig strategiskt . Hon redogör att organisationer kan samtycka genom att följa normer och efterlikna andra utan att i större grad ifrågasätta innehåll eller krav. De kan kompromissa mellan olika krav för att ge sin egen organisation bästa förutsättningar. Ett annat sätt en organisation kan undvika trycket är den anpassning de gör utåt sett. De sista alternativen en organisation kan välja är att utmana genom att möta det institutionella trycket offensivt eller manipulera genom att försöka ta kontroll och manipulera omvärlden samt uppskatta framtida tryck. (Oliver, 1991, p. 151f)

Kapitel 3 Metod

Kapitlet lyfter fram de metoder som används vid genomförandet av studien. Under materialinsamlingen diskuteras tillvägagångssättet och möjliga problem med samhällsvetenskapliga studier. Därefter beskrivs hur dokument- och intervjustudierna har genomförts och vilken grund urvalet för intervjuer baseras på. För att få en bättre helhetsyn har telefonintervjuer genomförts med de granskande organen, riksrevisionen och ekonomistyrningsverket. Intervjuer har även genomförts med personal på jordbruksverket och finansdepartementet. Det metodiska strategivalet tar upp hur studiens validitet påverkas av valda metoder.

3.1 Materialinsamling

För att kunna besvara den tänkta frågeställningen har information behövts samla in, detta kan ske med olika tillvägagångssätt. Genom att behandla litteratur och rapporter har existerande källor använts och en sammanställning gjordes av det insamlade materialet. (Esaiasson, 2012, p. 87) När datainsamlingsmetod valdes var intervjuer en önskvärd metod för att få med intressanta iakttagelser och uttryck. I ett politiskt knutet ämne kan det föreligga att många diskussioner sker diskret och framläggs på ett sätt som kan ses lämpigt utåt sett men frågan är om det är den rätta bilden.

Problematik med värderingstolkningar kan uppkomma i en studie som omfattar samhällsvetenskapliga kunskaper. Teorell och Svensson menar att det kan vara svårt att få objektiva material i en samhällsvetenskaplig uppsats för all forskning inom ovanstående område inte är frikopplat från värderingar. Det är viktigt att veta hur materialet har hanterats för det undersökta kan styras av forskarens värderingar och tillvägagångssätt vid materialinsamling. (Teorell, 2007, p. 54) Operationaliseringen av materialet som förekommer i studien är viktig för att få rätt dimensioner på uttalanden och intryck. Att använda samma begrepp på indikatorerna gör att det skapas jämförbarhet och mätbarhet. Ur operationaliseringen kan det sedan studeras hur mätfel kan uppstå. Det systematiska mätfelet är återkommande om tolkningen av det beskrivna materialet är felaktigt. Det osystematiska mätfelet är ett fenomen där det är svårt att se när det uppkommer och i vilken form. Men det är lika viktigt att hitta det osystematiska mätfelet för det skapar en felaktig bild av det beskrivna. Med intervjustudier kan det föreligga risk att respondenterna har tolkat frågeställningarna olika, men har alla respondenterna tolkat frågorna på snarlika sätt blir det inte något systematiskt fel. När det föreligger en liten risk för systematiska mätfel är det

validitet i studien och om det finns en liten risk för osystematiska mätfel är det reliabilitet i studien. (Esaiasson, 2012, p. 57)

3.1.1 Dokumentstudier

Studien startades upp med omfattande dokumentstudier där största delen information inhämtades via internet. Att använda hemsidor från granskningsorganen med publicerade utredningar bidrog med förståelse vad tidigare gjorts i ämnesområdet. Det krävdes relativt stor tidsåtgång för att få fram fakta för att skapa en helhetsbild. Det visade sig att flertalet utredningar var likartade och därmed inte gav så stor variation på framställningen av utredningarna. Därefter användes litteratur för dels knyta an till tidigare forskning samt för att stärka teoriramen. Enligt Teorell och Svensson kan litteratursökning göras med hjälp av olika metoder. Vi har valt att göra en systematisk sökning där ett specifikt ämne har varit grunden i sökningen. Problem kan uppkomma med systematisk sökning när informationsfältet är brett och rätt sökord måste användas för att material som behandlar det tänkta ämnet. (Teorell, 2007, p. 87f)

3.1.2 Intervjustudier

De genomförda intervjuerna har skett via telefon då möjlighet inte fanns att åka till Stockholm och Jönköping där respondenterna befann sig. Respondenterna informerades att intervjuer skulle ske med andra och att deras uttalanden ställas i relation till varandra. För att få bra kvalitet på svarmaterialet måste frågeställningarna anpassas för att utföras via telefon. Att genomföra intervjuer kan ske på olika sätt och det är en fråga om strukturering av själva frågorna. Frågor kan ställas i en strikt ordning eller låta respondenterna vara lite mer fria i sina utlåtande och använda sig av en öppen modell. Intervjuerna genomfördes med röstinspelning samtidigt som det skriftligt dokumenterades. Därefter transkriberades inspelningarna för att få ut så stor bild som möjligt av materialet. Undersökningar med intervjuer syftar till att få med respondenternas tankar och samtidigt kartlägga olika personers uppfattning om ett visst ämne. (Esaiasson, 2012, p. 228f)

Boken Metodpraktikan tar upp problemet med intervjuareffekten, vilket är att intervjuaren ställer frågorna på ett visst sätt och även omedvetet väljer vad som anses vara relevant. (Esaiasson, 2012, p. 235) En annan tänkvärd aspekt är respondenternas jobb där de är utbildade att svara och kommunicera mot allmänheten vilket kan göra det svårare för intervjuaren att styra samtalet. Eftersom ämnet är komplext och omgivet av politiska viljor

kan det vara svårt att få utförliga svar från respondenterna, men intervjuaren måste börja med övergripande frågor för att sedan gå in på mer känsliga ämnen. (Teorell, 2007, p. 89f)

3.1.3 Urval till intervjuer

När intervjudelen påbörjades var det svårt att få tag i respondenter med möjlighet att delta i en undersökning. Fåtalet respondenter ledde till att det gjordes ett strategiskt urval vilket innebär att ett fåtal respondenter med kunskap om sakanslag intervjuats. Ur det strategiska urvalet fick urval göras på flera inblandade nivåer exempelvis finansdepartementet och granskningsorganet Riskrevisionen. Att använd ett slumpmässigt urval hade gett en bredare bild av ämnet men problematiken var att få tag i tillgängliga respondenter med möjlighet att delta. Ett större urval hade även gett en mer rättvisande bild men det hade varit svårt att veta om alla inblandade nivåer blir representerade. (Teorell, 2007, p. 84)

3.2 Metodiskt strategival

Denna studie föreföll sig vara kvalitativ då studiens omfattning består av ett mindre antal granskade fall men med mer djup. (Esaiasson, 2012, p. 266f) Metodvalet påverkar hur hög validiteten och reliabiliteten samt generaliserbarheten är i studien. Validiteten visar om det insamlade materialet verkligen mäter det man planerade att mäta. Att validiteten är bättre i en kvalitativ studie beror på möjligheten att ställa fler frågor med olika perspektiv. Reliabiliteten ökar när upprepade mättillfällen sker vid olika tillfällen men ger samma resultat alternativt att flera forskare mäter samma fenomen. Visar det skillnad i det framtagna resultatet minskar reliabiliteten i studien. (Esaiasson, 2012, p. 59)

Generaliserbarheten innebär på vilka grunder slutsatser kan dras, den är starkare i en kvantitativ studie där urvalet är större än i en kvalitativ där mindre urval används. Utifrån validitet och generaliserbarhet uppstår problematiken kring källmaterialets tillgänglighet. Att studera samhällsvetenskapliga fenomen vilket denna studie gör förefaller det att data kan vara svårtillgänglig och det blir mer omfattande att samla in relevant data. Om utbudet av material varit större hade generaliserbarheten kunnat öka utan att validiteten påverkats.

Standardisering och strukturering av datainsamlingsmetoderna ska skapa balans för en tillförlitlig studie. Om datametoderna är standardiserade minskar risken för godtycke och då lyfter det reliabiliteten i studien. När standardisering i datainsamlingen sker får respondenterna exakt samma fråga att besvara vilket minskar risken för oönskade effekter. Blir standardiseringen för utförlig riskerar validiteten att minska när respondenterna blir låsta

att svara på strikta frågor. För att återkomma till hur komplext det är att undersöka samhällsvetenskapliga fenomen lämpar det sig mer med en mindre strikt standardisering i datainsamlingen för att minimera risken för systematiska felkällor. (Esaiasson, 2012, p. 268f)

Det finns mer hänsyn att ta i samhällsvetenskapliga studier precis som *Teorell och Svensson* tar upp "ex post facto" studier. Det innebär att det sker en analys när händelsen har inträffat vilket innebär att det inte finns någon möjlighet att inverka på variablerna som uppstått i händelsen eller särskilja dem åt i denna studie. Det är viktigt att reflektera över ovanstående när intervju- och granskningsmaterialet ska sammanställas och analyseras. (Teorell, 2007, p. 80) En risk att använda material med "ex post facto" studier innebär att de utförda granskningarna gjorda av byråkrater kan spegla organisationens grundvärderingar. Ett steg till med "ex post facto" studier är människors inverkan på varandra, det kan vara svårt att veta deras relation och hur den påverkar deras värderingar och synsätt. (Teorell, 2007, p. 60)

Kapitel 4 Resultat

Kapitlet inleds med att förklara myndighetsfinansieringens utveckling och förändring. Sedan följer ett stycke där problematiken förklaras med myndighetsfinansiering. Slutligen presenteras två rapporter från Riksrevisionen och en från Statskontoret. Här lyfts problem fram med tillvägagångssättet att styra myndigheter med anslag.

4.1 Tidigare forskning - hur myndighetsfinansiering utvecklats

Den tidigare forskningen är en grundläggande del för att kunna sätta sig in i hur medelhanteringen sköts i Sverige samt för att få en inledning till utformningen av den idag existerande ekonomistyrningen. Den tidigare forskningen leder även in på hur effektiviteten är ett viktigt begrepp för att kunna avgöra huruvida ekonomistyrningen används med de statliga medlen.

Statliga myndigheters finansiering har genomgått förändringar under tid.

Under 60-talet gjordes försök att ersätta resurstilldelning med målstyrning, det skulle vara politikernas uppgift att sätta upp målen för myndigheternas verksamhet. Därefter skulle myndigheterna själva besluta med vilka medel de skulle nå målen och redovisa graden av måluppfyllelse. Måluppfyllelsen skulle visa i vilken mån deras verksamhet gav de politiskt önskade effekter i samhället. Uppnår myndigheten måluppfyllelsen visar det på att de bedriver sin verksamhet effektivt. På grund av målens abstrakta karaktär var det dock problematiskt och ibland omöjligt att mäta myndighetens effektivitet. Det upptäcktes dessutom att målen inte var det politikerna intresserade sig mest för, deras intresse låg i första hand på de använda medlen. Det visade sig därmed att det fanns stora problem med att bedöma myndigheters effektivitet i grad av måluppfyllelse. Politikernas fokus på medel och inte mål ledde till att målstyrningen ersattes med anvisningar på medel med specifika ändamål. Det ledde till att myndigheterna inte längre hade möjligheten att själva välja vilka medel de skulle använda för att nå bästa effektivitet, vilket fick konsekvenser för effektivitetsbedömningen.

Effektivitetsgranskningen mäter istället hur myndigheten lyckats omvandla de allmänna målen till konkreta verksamhetsmål. (Berggren, 1985, p. 22f)

På 80-talet kom en ny effektivitetsbedömning för att se om den offentliga verksamheten var effektiv. Var de valda strategier för att lösa olika samhällsproblem effektiva? (Berggren, 1985, p. 26) Den nya styrfilosofin ställde krav på att redovisningen och ekonomistyrningen skulle vara mer preciserad och ändamålsenlig. Den innebar att statsmakterna tydligare skulle

meddela sina förväntningar av myndigheten. Myndigheterna skulle i större grad själva få bestämma vilka medel de skulle användas för att nå resultaten. Detta gjorde återkopplingen allt viktigare och statsmakten måste tydligare precisera vad för slags information de vill ha från myndigheten. En stor del i den nya styrfilosofin låg i decentralisering där myndigheten skulle ha möjlighet att fatta egna beslut. De tidigare kraven på planering och styrning skärptes och myndigheterna fick större och tydligare ansvar för att genomföra förvaltningspolitiken. (Riksrevisionsverket, 1998:593)

I början av 90-talet kom det krav på att regleringsbrev skulle innehålla en verksamhetsinriktad del med fokus på effekter utöver de finansiella målen. Det ställdes krav att regeringen skulle utforma tydliga mål för att myndigheterna enkelt kunde göra uppföljning. (Modell, 2006, p. 45) Trots ökade krav visade utvärderingar av regleringsbrev att tyngdpunkten låg på prestationen för att uppnå mål istället för effekten av verksamheten. De politiska försöken till större fokus på slutliga effekter stagnerade utvecklingen av mål- och resultatstyrning. Anledningen kunde vara att styrningen mot slutliga effekter upplevdes mindre viktig eftersom det fortfarande fanns viss detaljreglering av myndigheterna. Utvärderingarna visade avsaknad av tydliga och mätbara mål från politiskt håll till myndigheterna. (Modell, 2006, p. 49ff)

4.2 Hur staten styr myndigheter

I SOU 2007:75 framkommer hur myndigheter kan finansieras och vad myndigheterna har att förhålla sig till.

Det kan lyftas fram hur komplex staten är när den ska styras genom hierarki. Det är svårt att utöva ekonomistyrning och det beror delvis på styrmedlens utformning och användning för att uppnå tänkta mål. (SOU, 2007:75, p. 48) För att det ska gå att utöva styrning behövs det två parter i relation till varandra. Styrningen utförs när den ena parten påverkar den andra parten med att utforma uppnåbara mål eller ramar. (SOU, 2007:75, p. 55) Staten kan välja att bedriva sin ekonomistyrning med olika styrsätt. Det ena styrsättet handlar om prestationer och effekter då processen för att uppnå målen är det viktigaste. När prestationer och effekter ska utvärderas om de uppnått satta mål ökar risken för detaljstyrning. Det andra tillvägagångssättet kan jämföras med finansiell styrning där resultatet är viktigare än genomförandeprocessen. Här använder sig regeringen av budgeten och återrapporteringskrav för att genomföra sina värderingar. (SOU, 2007:75, p. 58)

Regeringen har det yttersta ansvaret över myndigheter vilket i sin tur betyder att regeringen är ansvarig för myndigheterna inför riksdagen. Regeringen väljer vad som ska styras och ger myndigheter dess uppgifter. (SOU, 2007:75, p. 40) Det val regeringen gör med medel visar deras värderingar och hur de vill kommunicera med varandra. Medlen kan vara den viktigaste ståndpunkten när det gäller att uttrycka sin mening. Det är tydligt att politikerna visar vad och hur det ska styras och det efterföljs av frågan hur mycket regeringen vill och kan inverka på myndigheter. (SOU, 2007:75, p. 45)

Regeringen styr sedan mer direkt till enskilda myndigheter genom enskilt anpassade regleringsbrev eller använda sig av muntlig kommunikation med myndigheter för att basera beslut efter deras behov. (SOU, 2007:75, p. 44) Myndigheternas ekonomiska förutsättningar specificeras med regleringsbrevet och det tar upp vad myndigheten ska uppnå med de avsatta medlen samt den utförda handlingen ska sedan återrapporteras till regeringen. (SOU, 2007:75, p. 55) Regleringsbreven genomgår mindre förändringar men det är inte mycket som förändras från år till år utan det återkommer stående punkter. Innehållet i regleringsbrevet ger myndigheter mer detaljerade direktiv och kan verka som en länk för att förmedla målen. Regleringsbreven innehåller även krav på återrapportering och hur rapporteringen ska se ut. Återrapporteringen visar vilka de tänka målen är, om de är uppfyllda samt kostnaden för att efterstäva målen. (SOU, 2007:75, p. 246) Som slutprodukt i budgetfasen kan regleringsbrevet vara sista ordet. (SOU, 2007:75, p. 55)

De förhållanden myndigheter har att rätta sig efter är bland annat förvaltningslagen och myndighetsförordningen. För att myndigheten ska få anslag från staten behövs budgetunderlaget framställas och regeringen fastslår statsbudgeten där det finns avsatta medel till respektive myndighet. (SOU, 2007:75, p. 55f) Det är inte myndigheten som styr över de medel som står till deras förfogande och de ska inte ha möjlighet att välja hur medlen används. (SOU, 2007:75, p. 45) Myndigheters uppgift är att implementera och förvalta regeringens politik med avsatta medel. Samtidigt ska de ha stor handlingsfrihet och fungera på ett ändamålsenligt samt godtagbart sätt men det är regeringens ansvar att myndigheten uppnår denna nivå. (SOU, 2007:75, p. 40)

Det är svårt att mäta effektiviteten inom ekonomistyrningen och för att effektiviteten ska kunna mätas finns det två olika förutsättningar. Den ena är hur styrningen har anpassats efter

för de behov som finns, det kan exempelvis vara hur reformbildandet går till. Den andra förutsättningen är om medlen använts till det tänkta. Det är viktigt att ekonomistyrningen redovisas tillräckligt tydligt för att bli jämförbar och de uppsatta målen ska vara utvärderingsbara. (SOU, 2007:75, p. 64ff)

4.3 Granskningar

Sammanställningar av utredningar har gjorts för att få med granskande organs iakttagelser. De två första granskningarna ger en generell bild angående problematiseringen av sakanslag. Den tredje granskningen bidrar till att visa hur problem med sakanslag återfinns i fler myndigheter. Att det skapas möjligheter för jämförelser bidrar till en ökad legitimitet genom hela studien.

4.3.1 Förvaltningsutgifter på sakanslag

Granskningen tar upp riksdagens förutsättningar att styra specifika verksamheter med anslag och konsekvenserna av anslagsutdelningen. För att förstå vad Riksrevisionen faktiskt granskar visas de definitioner som framkommit samt hur anslagsfördelning används. Därefter visas vad granskningen kom fram till gällande anslagsfördelningen och definitionerna.

I grunden finns anslagsförordningen där det finns beskrivet att administrativa kostnader för handläggning av transfereringar ska belasta respektive myndighets förvaltningsanslag om regeringen inte gjort ett undantag. (Grufberg, 2006, p. 15) Men Riksrevisionen uppmärksammade att statsnivåerna definierar och använder anslag på olika sätt. Det finns oklara definitioner inom statsförvaltningen hur det ses på förvaltningsutgifter. Det framkom att regeringen saknar en klar definition av förvaltningsutgifter vilket leder till att det blir svårt att överblicka utgiftsströmmen. Medan finansutskottet och finansdepartementet definierar att förvaltningsutgifter är utgifter för myndighetens drift, administration eller egen verksamhet. Som förtydligande avser det inte transfereringar och investeringar. Finansutskottet lägger fram att förvaltningsanslag och sakanslag inte bör sammanblandas för att få en utökad kostnadskontroll. Ekonomistyrningsverket har ingen klar beskrivning av anslagen men över lag kan förvaltningsanslag avses finansiera driften av en myndighet medan sakanslag i sin tur står för andra anslag exempelvis transfereringar och investeringar. (Grufberg, 2006, p. 9ff) Även om det inte finns någon klar beskrivning bör förvaltningsutgifter endast täcka myndighetens drift. Ekonomistyrningsverket anser att förvaltningsutgifter har en informell definition men begreppet används i formella sammanhang från myndigheter. Den otydliga definitionen gör det problematiskt att se hur stora förvaltningsutgifter som är budgeterat och vad utfallet blir i staten. (Grufberg, 2006, p. 15)

Av den granskning som har gjorts av 211 myndigheter framkom det att 55 av dessa använder sakanslag för att finansiera förvaltningsutgifter. (Grufberg, 2006, p. 17) Tillexempel har mer än hälften av de granskade myndigheterna fått finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag, samtidigt ser riksrevisionen att riksdagen har godkänt det aktuella finansieringssättet. (Grufberg, 2006, p. 7) Under 2004 har 2,7 miljarder kronor av sakanslagen använts för att finansiera förvaltningsutgifter, det innebär 3,2 procent av de öronmärkta pengarna. I vissa fall ger regleringsbrev rätt att använda sakanslaget för att finansiera förvaltningsutgifter. Även i regleringsbrev råder det en variation över hur anslagen får nyttjas av myndigheterna. Tecken på skilda förutsättningar är att myndigheterna får olika restriktioner varav vissa får finansiera den egna verksamheten med specifika sakanslag medan andra myndigheter får belasta förvaltningsanslaget med administrativa kostnader. Riksrevisionen menar att regeringen är bristfällig vid hantering av de principer som ska följas vid budgetering. (Grufberg, 2006, p. 17)

Granskningen kommer fram till att riksdagen ska vara underrättad och delaktig i beslutet när sakanslag används för administrativa kostnader men det är svårt med en rättvisande bild när förvaltningsutgifter faktiskt betalas av sakanslag. I sin tur blir det svårt för riksdagen att ha kontroll över statsmaktens medelhantering. (Grufberg, 2006, p. 19) Efter granskningen fick regeringen rekommendation att öka transparensen inom budgetprocessen genom tydligare definitioner av förvaltningsutgifter och tydligare redovisningar gällande avsteg från fastlagda principer och riktlinjer. (Grufberg, 2006, p. 7)

4.3.2 Hur bidrag fördelas av regeringen och Regeringskansliet

Här redovisas resultatet av Riksrevisionens granskning av regeringens och regeringskansliets roller i hantering av medel. Riksrevisionen uppmärksammar att det finns en oklar roll hur regeringen och regeringskansliet verkar som beslutsorgan och delegerar verkställande uppgifter. Enligt regeringsformen finns uppgifter vilka ska utföras av förvaltningsmyndigheter men det framkommer att Regeringen och regeringskansliet i vissa fall har tagit på sig denna roll. Trots detta anser Riksdagen inte att det har stått i strid med någon svensk lagstiftning. (Flyborg, 2007, p. 4)

Riksrevisionen har gjort en granskning av anslagen som disponeras under åren 1997-2000 där det framkommer hur styrning, insyn och kontroll har fungerat där regeringen har varit

delaktig i anslagsfördelningen. Riksrevisionen har fått ta del av regeringskansliets årsredovisning där det framgår att departementen betalat ut bidrag utan stöd i de riktlinjer och förordningar som finns. (Flyborg, 2007, p. 5) Vidare har riksrevisionen gjort stickprov på anslagsutbetalningen där det framkommer att nio granskade anslag har utbetalats med bristfällig hantering där uppsatta riktlinjer inte följts. Riksrevisionen granskning visar att regeringskansliet inte har jobbat med de systematiska uppföljningarna där mätbara mått skall redovisas. (Flyborg, 2007, p. 9) Det framkommer även att regleringsbrev inte alltid överensstämmer med anslagsredovisningen i regeringskansliets årsredovisning. (Flyborg, 2007, p. 11)

4.3.3 Svenska institutets förvaltningskostnader

En granskning av en annan myndighet visar att fler myndigheter har svårt att utläsa riktlinjerna kring hanteringen av sakanslag. Granskningen visar myndighetens förhållande till de anslag regeringen beslutar om. I rapporten framkommer problemen med dagens anslagskonstruktion och Svenska Institutets syn är att sakanslag ska bekosta de utgifter som uppstår i samband med hanteringen av sakanslag. Svenska institutet anser att medlen i deras sakanslag inte räcker till förvaltningsutgifterna kopplat till hanteringen av sakanslaget vilket innebär att de istället måste ta pengar från förvaltningsanslaget. (Gustafsson, 2011, p. 9) Rapporten visar att regleringsbrevet innehöll medgivande till användande av sakanslag för förvaltningsutgifter, vilket institutet använt i alla fall utom ett. Det visar sig även att de använt sakanslag för förvaltningsutgifter där medgivandet inte står i regleringsbrevet.

Förvaltningsanslaget har minskat de senaste åren medan en allt större del av sakanslagen används för förvaltningsutgifter. Med denna stora variation hur sakanslagen får användas för förvaltningskostnader ser statskontoret att det blir svårt att få en bra överblick över finanserna. För att regeringen ska få en bättre överblick på myndighetens förvaltningsutgifter anser statskontoret att det bör övervägas om en modell ska tas fram där alla myndighetens förvaltningsutgifter täcks av förvaltningsanslaget. (Gustafsson, 2011, p. 18f)

4.4 Jordbruksverkets regleringsbrev 2014

För att få en förståelse hur anslag utformas gentemot en myndighet har Jordbruksverkets regleringsbrev studerats. I Jordbruksverkets regleringsbrev förtydligas hur medlen myndigheten erhåller får nyttjas. Fyra anslagposter har tagits fram där det första exemplifierar tydligheten där det framgår att anslaget inte får användas för

förvaltningskostnader. Den andra anslagsposten exemplifierar otydlighet när medlen får användas för tekniskt stöd, ett begrepp som återkommer i flera anslagsposter. De två avslutande anslagsposterna visar otydligheten när liknande uppgifter såsom statistik och kartläggning finansieras med olika typer av anslag.

Anslagspost 1:22 ap.1

“1. Fjällägenheterna förvaltas av länsstyrelserna. Länsstyrelsernas kostnader avseende de med anslaget avsedda ändamålen ska belasta anslaget. Medlen utbetalas av Jordbruksverket efter rekvisition.”

“8. Anslaget får inte användas för förvaltningskostnader”

Anslagspost 1:22.1 och 1:22.8 visar tydligheten hur medlen får nyttjas av Jordbruksverket. Anslagsposten visar att medlen ska gå direkt till mottagaren.

Anslagspost 1:18

“2. Anslagna medel får användas för upparbetade kostnader för s.k. tekniskt stöd för programmets genomförande i enlighet med tillämplig EU-lagstiftning och för att verkställa ex post-utvärderingen av Landsbygdsprogram för Sverige 2007-2013”

Anslagspost 1:18.2 visar exempel på utformning av anslag som Jordbruksverket styrs av. Det ska uppmärksammas att det förekommer “s.k. tekniskt stöd” inom flera anslagsposter i regleringsbrevet.

Nedanstående exempel visar hur administrativa kostnader kan finansieras på olika sätt. Anslag 1:8 är definierat som förvaltningsanslag.

anslag 1:8

“5. Anslagsposten ska användas för statistik inom jordbruks- och livsmedelsområdet och av EU-medfinansierad statistik inom jordbruks och livsmedelsområdet. EU-medlen ska redovisas mot inkomstitel 6911 03 Jordbruks- och livsmedelsstatistik.”

mot anslag 1:6 ap.4

“1. Medlen får användas av Jordbruksverket för att kartlägga och dokumentera sjukdomsläget för de sjukdomar där Sverige beviljats tilläggsgarantier samt för att även i övrigt kunna utföra de sjukdomskontroller som EU ställer krav på.”

Anslag 1:6 ap.4 är definierat som sakanslag. De ovanstående exemplen visar hur likvärdiga arbetsuppgifter så som kartläggning och att föra statistik har två helt olika finansieringssätt.

4.5 Jordbruksverkets medelfinansiering

Sammanställningen av Jordbruksverkets årsredovisning visar i vilken utsträckning medelfinansieringen påverkar myndigheten.

Intäkterna för Jordbruksverket visas med hjälp av tabell 1, där redovisas vilka medel verksamheten har att tillgå under 2014. De består av anslag, avgifter, bidrag samt finansiella intäkter.

Tabell 1

Verksamhetens intäkter (tkr)	
Intäkter av anslag	845 627
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	559 029
Intäkter av bidrag	31 614
Finansiella intäkter	1 152
Summa intäkter	1 437 422

Tabell 2 A visar Jordbruksverkets kostnader där totala kostnaderna uppgår till 1 436 353 tkr. När sammanställningen av verksamhetens kostnader redovisades går det inte att utläsa vad som belastar förvaltningsanslag eller sakanslag.

Tabell 2 A

Verksamhetens kostnader (tkr)	
Kostnader för personal	-858 971
Kostnader för lokaler	-58 354
Övriga driftkostnader	-467 758
Finansiella kostnader	-1 322
Avskrivningar och nedskrivningar	-49 948
Summa kostnader	-1 436 353

Tabell 2 B

Uppdelning av intäkter (tkr)	
Förvaltningsanslaget	550 000
Sakanslag	296 000
Avgifter	534 734
Övrigt	56 688
Summa	1 437 422
Sakanslag	-296 000
Summa exkl. sakanslag	1 141 422

I tabell 2B redovisas uppdelning av intäkter där det avsatta förvaltningsanslaget från statsbudgeten uppgår till 550 000 tkr. När förvaltningsanslaget läggs samman med avgifter och övriga intäkter uppkommer de till 1 141 422 tkr. Avgifter och övriga intäkter kan vara medel från länsstyrelsen för utförda tjänster. Den sammanlagda summan exklusive sakanslagen får sedan sättas i relation till myndighetens totala kostnader på 1 436 353 t kr. Uträkningen visar att myndighetens grundläggande kostnader inte kan täckas utan att sakanslaget räknas med.

4.6 Intervjuer

För att få en rättvisande bild har intervjuer genomförts med respondenter inom olika organisationer. Intressanta uttalanden är sammansatta och ställda i relation till varandra för att få en helhet. Respondenterna innehar varierande befattningar på organisationer med anknytningar till det undersökande ämnet. Finansdepartementet har gett den statliga synen på anslagshaneringen, där två personer har intervjuats. Riksrevisionen förklarar synen på anslagshaneringen utifrån en granskningsnivå, även där har två personer intervjuats. Slutligen har intervjuer skett med en expert på Ekonomistyrningsverket vilket ger ytterligare en synvinkel då de agerar rådgivande i den ekonomiska styrningen både till regeringskansliet och myndigheterna. Sista nivån representerar myndigheter där stabschefen på Jordbruksverket har intervjuats för att ge sin syn.

Statlig nivå där respondenterna utgår från finansdepartementet.

Respondent 1 är kansliråd på finansdepartementet.

Respondent 2 arbetar på budgetavdelningen på finansdepartementet

Granskningsnivå där respondenterna utgår från Riksrevisionen.

Respondent 3 är revisor på Riksrevisionen.

Respondent 4 är revisor på Riksrevisionen.

Central förvaltningsmyndighet under finansdepartementet

Respondent 5 är expert inom resultatstyrning och finansiell styrning på Ekonomistyrningsverket

Myndighetsnivå där respondenten utgår från Jordbruksverket

Respondent 6 är stabschef på Jordbruksverket.

Fråga 1. Hur kan sakanslag definieras?

När det gäller definition av sakanslag framkommer det både på *statlig nivå* och *granskningsnivå* att det inte finns någon tydlig definition på sakanslag. Respondent 1 (personlig kontakt, 23 november 2015) säger att "Det finns bara en anslagstyp och det är ramanslag. Uppdelningen i förvaltnings och sakanslag kommer inte från regelverket utan är en praktisk konstruktion som även är kommunicerad med riksdagen. Förvaltningsutgifterna uppstår sedan när myndigheten genomför verksamhet." Respondent 3 (personlig kontakt, 20 november 2015) uttalar "Att det inte finns en definition utan det är vedertaget."

Fråga 2. Vad finns det för problematik kring sakanslag?

När problematiken kring sakanslag tas upp finns det lite olika syn beroende på vilken nivå som svarar. På *statlig nivå* ser de inte så stora problem med sakanslag utan menar på att det snarare finns utmaningar än problem. Däremot påpekas att det kan bli otydligt när det inte framgår av förvaltningsanslaget hur mycket myndigheten kostar.

På *granskningsnivå* ser de däremot större problem kring hur sakanslag är utformade och vill se tydligare villkor. Respondent 3 (personlig kontakt, 20 november 2015) uttalar att "Finansiering av förvaltningskostnader på sakanslag är ett känt problem." Det som ofta uppmärksammas i granskningar är att ändamålsbeskrivningarna och villkoren till anslagen inte alltid är tydligt formulerade av regeringskansliet. Ibland kan det vara ett medvetet val från regeringskansliets sida. En förklaring kan vara att det är lättare för regeringskansliet att få igenom beslut om anslag för särskilda ändamål i riksdagen än för förvaltningskostnader. Det är svårare att motivera ett högre förvaltningsanslag till myndigheten men istället mer politiskt intressant att satsa pengar på specifika ändamål. På *myndighetsnivå* finns en tanke att problemet blir komplext för Jordbruksverket eftersom de har ett omfattande regleringsbrev med många villkor att förhålla sig till.

Fråga 3. Vad finns det för tolkningar och hur förhåller sig de olika organisationerna till tolkningarna?

Alla intervjuade nivåer har lämnat uttalanden angående hur de ser på tolkningar, det finns varierande uppfattning beroende på vilken nivå man frågar. Både *statlig nivå* och den *centrala förvaltningsmyndigheten* menar att ändamålet avgör hur anslaget ska användas, det är i ändamålet det framgår om anslaget får användas för förvaltning eller inte. Respondent 5 (personlig kontakt, 14 december 2015) hänvisar till Regeringsformens 9 kap där första paragrafen lyder "Riksdagen beslutar om skatter och avgifter till staten samt om statens

budget.” och i andra paragrafen att ”Regeringen lämnar en budgetproposition till riksdagen.” Vidare hänvisas till budgetpropositionen 2007 som lyder ”Regeringen informerar riksdagen om sådana avsteg i anslutning till en beskrivning av anslaget ändamål i budgetpropositionen eller i den ekonomiska vårpropositionen.” (Finansdepartementet, Prop 2006/07:1, p. 266) På *granskningsnivå* anser Riksrevisionen att de inte ges mycket tolkningsutrymme vid granskningar eftersom allt som inte är otillåtet är tillåtet. Samtidigt upplevs det att “alla myndigheter gör sina tolkningar utifrån sina olika förutsättningar” något *myndighetsnivån* inte håller med om. ResponDET 6 (personlig kontakt, 26 november 2015) anser att det inte finns mycket tolkningsutrymme. ”I den mån vi ska använda pengar i de olika anslagen för förvaltningskostnader måste de vara väl utmärkt på ett sätt så man förstår att man har den möjligheten” Ett exempel framkom under intervjun där det förklarades problematiken kring otydliga tolkningar. Exemplet visar att löner för vissa uppgifter får belasta ett sakanslag. Det kan vara svårt att veta vart gränsen går om det är otydligt formulerat. Räknas friskvårdstimmar och liknande som sak- eller förvaltningskostnad? Är regeringen medveten om att fler kostnader kan ingå? Är det tänkt att andra overheadkostnader ska belasta sakanslaget? I dessa frågor kan det vara svårt att veta vad som är rätt eller fel.

Fråga 4. Finns det någon förklaring varför sakanslag används till förvaltningskostnader?

På *statlig nivå* förklaras att principer finns främst för tillfälliga satsningar för att kunna använda sakanslag istället för att höja förvaltningsanslaget. Anledningen till att administrationen av till exempel bidrag ibland finansieras från ett sakanslag beror på att det kan uppstå komplikationer med att höja förvaltningsanslag, det tenderar sedan vara svårt att sänka det igen. Även när satsningen blir permanent tenderar administrationskostnaden att ligga kvar på sakanslaget. Det finns ingen vetenskap som visar att det förhåller sig på detta vis utan det har bara utvecklats i denna riktning. Vidare förklaras om nedskärning av förvaltningsanslag ska ske är det en större åtgärd. När det är tidsbegränsat finns det rationella skäl att vissa förvaltningsutgifter finansieras från sakanslag. Problemet blir när det inte längre är tidsbegränsat utan blir permanent, då kostar myndigheten mer än vad som framgår av förvaltningsanslaget. Det innebär en mer komplicerad finansiering av myndigheten och kan försvåra styrningen av myndigheten.

Fråga 5. Är det tillräckligt tydligt och för vem?

Gällande tydlighet är alla nivåer överens att det ska genomsyras i alla led. På *statlig nivå* ses problem med att det inte är tydligt för varken medborgare, riksdag eller för finansdepartementet. På *granskningsnivå* anses det vara viktigt med en tydlig ändamålsbeskrivning, när den är otydlig kan det bli problem. På *myndighetsnivå* vill de vara tydliga mot både politikerna och medborgarna för att förklara att de har fått olika ekonomiska förutsättningar för att utföra likvärdiga tjänster.

Fråga 6. Har myndigheter förutsättningar att finansieras utan sakanslag används till förvaltningskostnader?

På *myndighetsnivå* beskrivs Jordbruksverkets förvaltning av landbygdsprogrammet som viktig finansiering av myndigheten då EU medgett att myndigheten får använda tre till fyra procent av anslaget för administrativa ändamål. Jordbruksverket räknar med intäkten från sakanslaget för att kunna balansera budgeten och använda dessa medel så länge programmet varar. De övriga sakanslagen har samma samhällsuppgift oavsett år och det brukar inte bli någon generell förändring. Respondent 6 (personlig kontakt, 26 november 2015) tycker att budgetarbetet "Är verkligen att gå på lina för att hålla sig inom de ramar som finns. Då frågar man sig verkligen hur man klarar detta"

Kapitel 5 Analys och slutsatser

5.1 Analys

Analysen syftar till att knyta an det insamlade materialet med de teoretiska begreppen. Efter insamlad och sammanställd data ska nu analysen göras.

Studiens material visar att det inte finns klara underlag som skapar en översikt om medlen används på ett ändamålsenligt sätt. Den önskvärda effektiviteten blir svår att utläsa på grund av att det förekommer otydliga definitioner kring vad de avsatta medlen för sakanslag är tänkta att användas till. Regeringen framställer regleringsbrev i vilket det specificeras vad de olika anslagen har för huvudsyfte. Att medlen används mer eller mindre effektivt visar sig genom de definitioner i regleringsbreven som kräver tolkningar. En definition ska tolkas av olika statliga instanser så som regeringskansliet, statliga myndigheter samt granskningsorgan. Ett exempel är iakttaget i Jordbruksverkets regleringsbrev där definitionen tekniskt stöd förekommer, det är oklart vilka handlingar som går under definitionen. Ett sakanslag kan vara utformat att delar av personalkostnader ingår i anslaget. Förutom lönen kan personalkostnader bestå av glasögon, resekostnader och friskvårdsbidrag. Respondenterna tog upp att det är svårt med gränserna kring personalkostnader, det måste redas ut när det ska belasta sakanslag alternativt förvaltningsanslag. Vid oklara riktlinjer blir det svårt att hantera medel på ett jämförbart sätt för att kunna utläsa effektiviteten. Vid granskning av statsmaktens medelhantering är det svårt att faktiskt se vad som sker och hur gränsdragningarna påverkar medelhanteringen. När ingen använder medlen på samma sätt och förstår vad de ska användas för blir dokumentationen inte rättvisande när utvärdering sker.

Utvärdering är ett viktigt steg i granskningen av effektiviteten och görs utvärdering på material som inte är tillförlitligt blir det svårt att se om hanteringen varit tillräckligt effektiv. Otydligheten kring definitionerna gör att medelhanteringen inte blir så effektiv som önskat, vilket kan stärkas av den ekonomiska teorin. Den teoretiska referensramen beskriver att det måste skapas en översikt hur resurser används för att kunna avgöra hur effektivt medlen används. (SOU, 2007:75, p. 11) Det krävs även ett underlag som visar hur resurser brukas och är tänkta att användas för att relevanta och korrekta beslut ska kunna fattas. (SOU, 2007:75, p. 21)

Utifrån intervjuerna framkommer det att medlen i sakanslag får användas olika. I vissa fall går hela medelsumman till mottagaren, medan vissa sakanslag belastas med myndighetens utgifter för att hantera sakanslaget. Att det finns otydlighet i utförandet och hanteringen av sakanslag kan sättas i relation till den interna effektivitet där det kan skapas mer effektivitet genom rationalistiska val. (Frenckner, 1983, p. 21) Om de otydliga definitionerna syftar att skapa tolkningsutrymme för att uppnå decentralisering i de statliga myndigheterna gör det att effektiviteten blir lidande då det är oklart för de som hanterar sakanslagen att veta vad som är rätt och fel. Osäkerhet uppstår när det inte finns klara riktlinjer vilket gör att de berörda aktörerna inte blir lika rationalistiska i sitt agerande och ställningstagande. Hade sakanslagen varit tydligt definierade hade alla inblandade kunnat agera mer rationalistiskt och utifrån det hade mer effektivitet kunnat utvinnas. Den ekonomiska teorin beskriver hur det rationalistiska agerandet förstärker den inre effektiviteten. Den inre effektiviteten bidrar till lägre kostnader genom det rationalistiska agerandet. (Frenckner, 1983, p. 21)

Det har framkommit att regeringen har sysslat med myndighetsutövning som egentligen var syftat att utföras av myndigheter. (Flyborg, 2007) I redogörelsen från Riskrevisionen angående bidragsfördelning framkommer det att regeringen och regeringskansliet har hanterat sakanslag ämnade för myndigheter, departementen har betalat ut bidrag utan stöd i uppsatta riktlinjer. (Flyborg, 2007, p. 5) Samma granskning visade att regeringskansliets uppföljning av medelhantering är bristfällig. (Flyborg, 2007, p. 9) De utförda uppgifterna skapar en oklar bild över var de faktiska kostnader hamnar när de inte följer uppsatta riktlinjer vilket leder till en missvisande bild av den statliga ekonomistyrningen. Att uppföljningen är bristfällig gör det svårt med utläsningen hur effektivt regeringen faktiskt har hanterat medlen.

Studien trycker på att det finns en brist med rådande ekonomistyrning inom statsmakten, bristen uppstår när regeringen går in och utför myndigheters uppgifter. Den ekonomiska teorin tar upp att det ska finnas en tydlig koppling mellan mål, kostnader och uppnådda resultat. (SOU, 2007:75, p. 11) Eftersom uppgifterna utförs av fel statlig nivå hamnar kostnaderna på en missvisande kostnadspost. Samtidigt är det en avvägning hur styrmedel används samt resurserna nyttjas för att ekonomistyrningen i staten ska vara effektiv. (SOU, 2007:75, p. 23)

Analyseras utvecklingen av effektiviteten visar den tidigare forskningen att myndigheter framtogs möjligheten att påverka vilka medel de skulle använda. Under 70-talet tilldelades

myndigheter medel för att uppnå de mål politikerna satte upp, myndigheterna utformade hur medlen skulle användas. Myndigheterna spetskompetens användes till att planera medelhanteringen i detalj för att uppnå målen på bästa sätt. Problemet med att utläsa effektivitet ur målstyrning var de otydliga målen myndigheter skulle uppnå. Utvecklingen under 90-talet ledde till att myndigheter fick bättre målstyrning med fokus på effekter men utvecklingen gav inte bättre möjlighet att utläsa effektivitet. I dagsläget styrs myndigheterna hur medlen används för att säkerställa effektiviteten vilket kan kopplas till den teoretiska referensramen där det ska finnas ett tydligt samband mellan mål och medel. (Modell, 2006, p. 172) Utvecklingen till dagens styrsätt ska egentligen leda till att medlen används effektivt för att skapa större budget vilket bidrar till samhällsnyttan.

Det svåra utifrån tidigare forskning är att se förbättringen av effektiviteten i ekonomistyrningen. Den tidigare målstyrningen skapade detaljstyrning när myndigheterna granskades i detalj, vilket kan vara en orsak till den bristfälliga förbättringen av effektiviteten. Det detaljstyrningen kunde skapa var en låsningsprocess hos myndigheterna så de inte vågade använda medlen på det mest effektiva sättet enligt dem. Med dagens styrsätt är det problem med regleringsbrev och att tolkningsutrymme inte ger någon exakt information hur medlen används vilket gör att det inte blir en effektiv medelhantering. Grunden till sämre effektivitet handlar om politikernas otydliga riktlinjer när mål och regleringsbrev har framställts genom tiderna.

Utformningen av regleringsbrev visar att det finns ett institutionellt tryck där statsmakten påverkar myndigheterna. Påverkan sker med det tolkningsutrymme regeringen överlämnar till myndigheterna. Genom regleringsbrev tvingas myndigheterna använda informella normer när de ska göra tolkningar. Det leder till att myndigheterna måste stå för sina tolkningar. Det problematiska för myndigheten är att de måste definiera på "rätt sätt" för att uppfylla kraven de utsätts för med granskning och återrapportering. Uppmärksammas det felaktigheter i hanteringen blir det lättare för regeringen att hänvisa till myndigheterna.

Att regeringen ger myndigheter mer tolkningsutrymme innebär att de måste släppa på makten. Men i och med att de fransäger sig detaljstyrningen kan de även lägga över ansvaret på myndigheterna. Det institutionella trycket förklarar hur statens makt ofta leder till konsekvenser. Politikerna använder sig av olika avtal för att maximera välfärden men ibland sätts det egna intresset i fokus. (Hedlund, 2007, p. 113f) När det finns egna intressen inom staten kan det vara politikernas vilja att föra en bra politik för fortsatt förtroende av

medborgarna. Ett uttalande från en av respondenterna menar att det är lättare för politiker att motivera satsningar genom sakanslag än avsätta medel för högre myndighetskostnader. Konsekvensen blir att medlen hamnar under fel anslagsposter vilket skapar svårigheter att kunna utläsa om myndigheterna är effektiva eller inte. Politikernas val kan sammankopplas med det traditionella agerandet där stat vill maximera välfärden genom olika avtal. (Hedlund, 2007, p. 113f) Politikerna vill satsa på samhällets bästa men det blir inte en rättvisande bild när medlen inte används som det är tänkt.

Det institutionella trycket borde enligt teorin leda till att alla myndigheter ges samma möjlighet att tolka riktlinjer och därmed agerar lika. (DiMaggio, 1983, p. 147) Eftersom anslagens har tolkningsmöjligheter skapas ett ojämnt utförande vilket gör att den tvingande isomorfismen inte får genomslag vid medelhantering. Det visar att det institutionella trycket inte är tillräckligt starkt för att skapa tvingande isomorfism. Ett starkare institutionellt tryck på myndigheterna hade gett samma förutsättningar vilket gör det lättare att utläsa och jämföra hur medelhanteringen sköts. Antingen kan det vara ett misslyckat institutionellt tryck när myndigheterna ges tolkningsutrymme eller ett medvetet val från politikerna för att lägga över ansvaret på myndigheterna.

5.2 Slutsatser

Slutsatsen ska diskutera resultatet utifrån problemformuleringen och syftet samt försöka svara på frågeställningen. Syftet var att få insikt om sakanslag är rätt tillvägagångssätt vid finansiering av en myndighets förvaltningskostnader.

För att granska hanteringen av sakanslag behövs tydliga gränsdragningar för vad som ska ingå i sakanslagen för respondenternas uttalanden visar att någon tydlig gräns inte existerar. Det framkom att otydligheten genomsyrar alla instanser både regeringsnivå, myndighetsnivå samt granskningsnivå. För att det ska skapas effektivitet ut ekonomistyrningen ska anslag vara tydliga i alla led och nivåer. När det inte finns tydliga gränser skapas egna tolkningar vilket påverkar möjligheten att avgöra vad och när ett sakanslag ska belastas med administrativa kostnader. Att hanteringen av sakanslag inte blir jämförbar skapar tvivel hur effektivt statsmakten sköter de avsatta medlen. Det finns kortsiktiga satsningar där sakanslaget finansierar uppkomna förvaltningskostnader exempelvis tjänsteresor men även när det är kortsiktigt blir det en snedvriden medelhantering. Problemet förvärras när övergångarna uteblir mellan tillfälliga satsningar och blir stadigvarande satsningar då politikerna inte

korrigerar ändringen på önskvärt sätt för effektiv medelhantering. När övergången till långvariga projekt sker måste posterna belasta förvaltningsanslag istället men övergången sker inte alltid på önskvärt sätt och i rätt tidpunkt.

Problemet med att mål och medel inte följer varandras riktningar bekräftas med respondenternas uttalanden. Det visar sig att politikerna lättare får igenom beslut när de ska godkänna pengar till satsningar men det framkommer inte att satsningen bidrar till en ökad myndighetskostnad. Myndighetsdriften påverkas av mängden sakanslag de måste hantera, de behöver få mer medel när fler sakanslag ska hanteras för att bedriva sin verksamhet effektivt. Politikerna måste vara tydliga med mer sakanslag krävs större förvaltningsanslag för att kunna hantera sakanslagen. I dagsläget är det delar av sakanslagen som bidrar till myndighetsfinansieringen men politikerna måste hantera sakanslag som det styrmedel det ämnar vara och inte ett instrument för att utöva sin politiska makt. De kan använda sin makt när de går in och utför myndigheters utbetalning av sakanslag vilket framkom i Riksrevisionens granskning. Det skapas inte bara med snedvridna kostnadsposter utan statsmakten tar sig friheten att tolka sina egna definitioner vid anslagsfördelning.

Jordbruksverkets sammanställning av årsredovisningen visar att myndigheten inte klarar att bedriva sin grundläggande verksamhet utan att använda sakanslag. Vid utvärderingen av årsredovisningens sammanställning visas att statsmakten inte budgeterar tillräckligt stora anslag för att täcka förvaltningskostnaderna. Även granskningen av Svenska Institutet visar att myndigheten inte klarar av att bedriva sin verksamhet utan att sakanslag används som finansieringssätt. Att statsmakten inte tilldelar myndigheterna tillräckliga medel för att finansiera sin grundläggande verksamhet tyder på att de inte hanterar medel på ett ändamålsenligt sätt. När myndigheterna behöver använda sakanslag för att täcka grundläggande kostnader är medelhanteringen inte tillräckligt effektiv. En iakttagelse från intervjuerna är den statliga nivåns syn på att det inte finns problem utan de tycker att det finns utmaningar istället. En tanke av den statliga nivåns uttalande att det inte finns problem kan leda till minskad benägenhet att vilja förändra dagens styrning vilket kan vara en orsak till den svaga utvecklingen av medelhanteringen. Det finns fler tänkbara orsaker till den nuvarande missvisande bilden på myndighetskostnader vilket kan bero på bristande ekonomistyrning där det inte finns klara riktlinjer att följa. Den tredje orsaken kan vara ett medvetet val från politikerna när de vill implementera sina politiska mål. Politikerna vill visa en stark

ekonomisk bild utåt att myndigheterna drivs med låga kostnader men bilden blir inte rättvisande när kostnaderna belastar fel anslag.

Uppsatsens bidrag och svar på forskningsfrågan visar att finansieringen av myndigheter inte blir effektiv när sakanslag belastas med kostnader. I dagsläget belastas många sakanslag med kostnadsposter som uppkommer i samband med hanteringen. För att utvinna effektivare medelhantering behövs tydliga gränser att sakanslag inte ska belastas med administrativa kostnader utan förvaltningsanslaget bör belastas istället.

Vidare forskning kan göras med ett större urval av myndigheter för att få med skillnaden hur sakanslag finansierar grundläggande förvaltningskostnader. Myndigheter har delegerats olika storleksposter med anslag, det finns myndigheter som har en lika komplex situation som Jordbruksverket och det finns myndigheter som inte har bemyndigats med hantering av sakanslag.

Litteraturförteckning

Berggren, R. G., 1985. Effektiva myndigheter - effektiv verksamhet. Skilda utgångspunkter för att bedöma offentlig sektor. i: I. Palmlund, red. *Effektiva myndigheter inom snävare ramar*. Stockholm: Liber Förlag, pp. 20-28.

Bergman, E., 2011. *Handledning Transfereringar - att redovisa lämnade bidrag ESV 2011:23*, Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

DiMaggio, P. J. & P. W. W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review Vol. 48, No. 2*, Apr, pp. 147-160.

Ekonomistyrningsverket, 2015. *Finansiell styrning*. [Online]
Available at: <http://www.esv.se/amnesomraden/Styrning/Finansiell-styrning/>
[Använd 18 12 2015].

Ekonomistyrningsverket, 2015. *Anslagsförordningen*. [Online]
Available at: http://www.esv.se/Verktyg--stod/EA-boken/?page=eabok_ch_2_sec_Anslagsf%25C3%25B6rordning
[Använd 17 november 2015].

Esaiasson, P. m. f., 2012. *Metodpraktikan*. 4:1 red. Visby: Norstedts Juridik Ab.

Finansdepartementet, Ds 2000:63. *Ekonomisk styrning, effektivitet och transparens*, Stockholm: Nordstedts tryckeri.

Finansdepartementet, Prop 2006/07:1. *Budgetpropositionen 2007*, Stockholm: Finansdepartementet.

Flyborg, E. & N. J., 2007. *Redogörelse angående bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar 2006/07:RRS22*, Stockholm: Riksrevisionen.

Frenckner, P., 1983. *Begrepp inom ekonomistyrning*. Lund: Studentlitteratur.

Grufberg, L. & W. M., 2006. *Förvaltningsutgifter på sakanslag, RiR 2006:17*, Stockholm: Riksdagstryckeriet.

Gustafsson, Y. & G. A., 2011. *Svenska institutets förvaltningskostnader 2011/102-5*, Stockholm: Statskontoret.

Hedlund, S., 2007. *Institutionell teori- ekonomiska aktörer, spelregler och samhällsnormer*. 1:1 red. Polen: Studentlitteratur.

Jordbruksverket, 2015. *Mjölkstöd*. [Online]
Available at:
<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod2015/mjolkstod.4.737fcd4115069c62e6f3bd25.html>
[Använd 28 12 2015].

Jordbruksverket, 2015. *Om Jordbruksverket*. [Online]
Available at: <http://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket.4.5aec661121e26138528000506.html>
[Använd 28 12 2015].

- Jordbruksverket, 2015. *Övergripande mål och verksamhet*. [Online]
Available at:
<http://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket/verksamhetochorganisation/overgripandemalochverksamhet.4.5aec661121e2613852800010081.html>
[Använd 28 12 2015].
- Modell, S. & G. A., 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Danmark: Studentlitteratur.
- Niskanen Jr, W. A., 1994. *Bureaucracy and Public Economics*. Brookfield, USA: Edward Elgar Publishing Limited.
- Oliver, C., 1991. Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*. Vol. 16, No.1, Januari, pp. 145-179.
- Regeringen, 2015. *Budgetprocessen steg för steg*. [Online]
Available at: <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetprocessen-steg-for-steg/>
[Använd 16 november 2015].
- Rienecker, L. & J. S. P., 2014. *Att skriva en bra uppsats*. 3:1 red. Stockholm: Liber AB.
- Riksrevisionsverket, 1998:593. *Ekonomistyrning i staten*, Stockholm: Riksrevisionsverket.
- SOU, 2007:75. *Att styra staten*, Stockholm: Edita.
- Teorell, J. & S. T., 2007. *Att fråga och att Svara, samhällsvetenskaplig metod*. 1:1 red. Ljubljana Slovenien: Liber.