

Beslutsdatum
2021-01-29

ESV dnr
2021-00087

Handläggare
Hannes Jacobsson

Myndigheters anslagsutnyttjande

Detta är en promemoria som har författats inom ramen för ESV:s effektivitetsarbete. I detta arbete har vi möjlighet att genomföra egeninitierade projekt, vilket gäller för denna skrift. I promemorian beskriver vi först hur anslagsutnyttjandet ser ut ur ett statistiskt perspektiv och hur det förändrats över tid. Därefter redogör vi för några av de största anslagssparandena. Slutligen ger vi våra övergripande reflektioner och slutsatser utifrån det material som vi presenterat.

Huvuddelen av de statliga verksamheterna finansieras av anslag som beslutas av riksdagen. Myndigheterna kan själva inte flytta medel mellan anslag eller anslagsposter som de disponerar, men en viss flexibilitet finns inbyggd i systemet. I anslagsförordningen (2011:223) anges att en myndighet på anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter kan myndigheterna använda en anslagskredit på upp till 3 procent, och därmed låna av framtida anslag.¹ Anslagsförordningen reglerar även att upp till 3 procent kan sparas för anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter genom att utnyttjade medel förs över till kommande budgetår. På övriga anslag beslutar regeringen särskilt om kreditens storlek och myndigheter får använda sparande endast efter beslut av regeringen.² Regeringen fattar årligen beslut om sparanden i myndigheternas regleringsbrev, och det förekommer både att sparanden dras in i sin helhet och att sparanden som överstiger 3 procent förs över till kommande år. Sparande kan också ackumuleras över tid och kan uppgå till betydande belopp.

Trots att en viss flexibilitet är nödvändig kan stora anslagssparanden vara problematiska. Dels kan de innebära att riksdagens och regeringens vilja att genomföra en viss politik, en vilja som delvis uttrycks i anslagens storlek, inte har utförts. Stora anslagssparanden innebär också att transparensen minskar i och med att de medel riksdagen anslagit inte utnyttjas för avsett ändamål under det år medlen anslagits. Detta är alltså inte i linje med att budgeten är ettårig. Om budgeterade utgifter ligger nära utgiftstaket kan överskattade utgifter dessutom leda till att andra önskade reformer inte kan finansieras.

¹ Regeringen kan enligt 3 kap. 8 § budgetlagen (2011:203) besluta att medge upp till 10 procents anslagskredit, normalt begränsas den medgivna krediten och anges till ett lägre belopp.

² 7–8 §§ anslagsförordningen (2011:223).

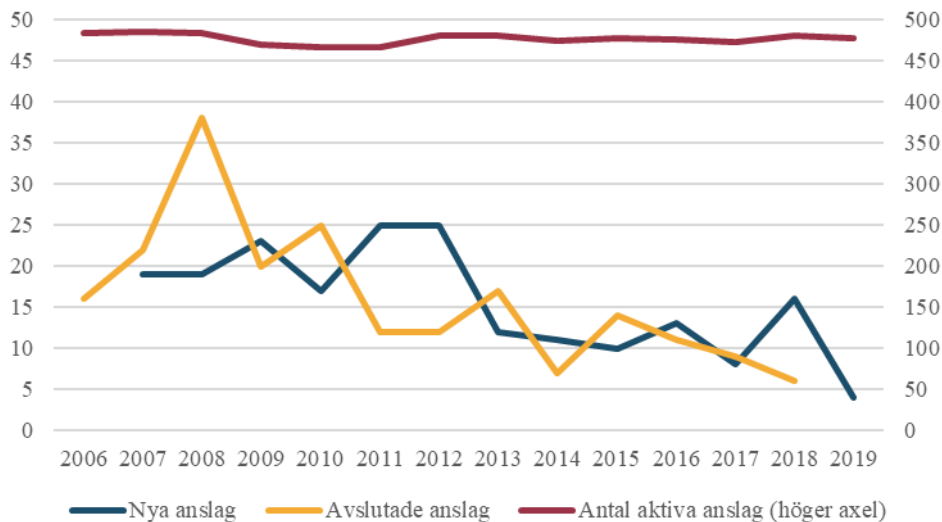
Det är värt att påpeka att stora anslagssparanden inte behöver betyda att anslagen är för höga. De kan också indikera att justeringar av verksamheten behöver göras så att tillgängliga resurser kan användas fullt ut.

Hur ser anslagsutnyttjandet ut?

Antalet anslag är konstanta över tid

Sett över hela perioden som vi studerar, 2006–2019, är antalet anslag någorlunda konstant dvs. antalet har inte ökat (mellan 467 och 485 stycken). Varje år tillkommer cirka 10–20 anslag, men eftersom ungefär lika många avslutas förblir antalet anslag konstant (se Figur 1). Som framgår av figuren är trenden att färre anslag tillkommer och avslutas, vilket innebär att omsättningen av anslag minskar.

Figur 1. Antal nya och avslutade anslag samt totalt antal aktiva anslag 2006–2019



Kommentar: I den här promemorian har vi definierat anslag som aktiva de år som de tillförts och förbrukat medel.

Den största delen av medlen används det år som de anslås

Totalt sett används den allra största delen av de medel staten anslår, 97 procent 2019. Men obalanser uppstår på anslagsnivå, där vissa anslag nyttjas mer än beslutat belopp och andra mindre.

I den här studien har vi valt att beskriva ett anslag som i balans om det nyttjas mellan 97 och 103 procent i förhållande till anslaget storlek (inklusive eventuella ändringar under året). Vi har alltså utgått från den generella ram på ± 3 procent som anslagsförordningen anger som huvudregel för anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter. Detta kriterium har vi för enkelhetens skull tillämpat på alla anslag, oavsett om regeringen beslutat om andra villkor.

År 2019 hade 30 procent av anslagen ett anslagssparande på mer än 3 procent och 6 procent ett negativt anslagssparande på mer än 3 procent. Resterande 64 procent var därmed i det vi kallar balans.

Summan av avvikelserna uppgår till stora belopp. Den största summerade avvikelserna finns bland de anslag som har ett anslagssparande på minst 3 procent. Totalt uppgår de summerade anslagssparandena för dessa anslag till knappt 26 miljarder kronor 2019 (se Tabell 1).

Tabell 1. Statistik anslagsutnyttjande 2019

Anslagsutnyttjande	Antal anslag	Summa anslagssparande (mnkr)
Mindre än 97 %	144	25 888
97–100%	137	1 998
100–103%	170	-2 468
Mer än 103 %	27	-2 039

Anslagsutnyttjandet varierar mellan anslagstyper

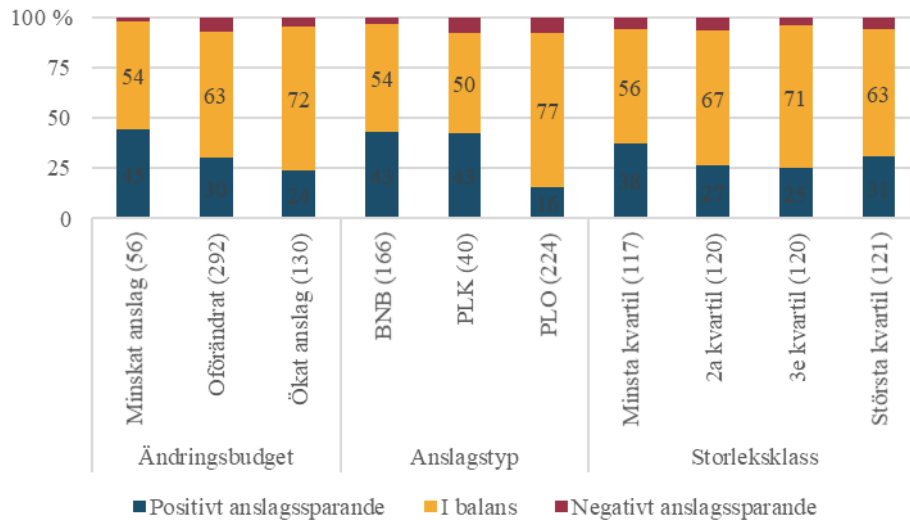
Figur 2 framgår anslagsutnyttjandet 2019 efter anlagstyp, storleksklass och om anslaget förändrats i ändringsbudget.³ Några iakttagelser kan direkt göras. För det första är en betydligt större andel av PLO-anslagen i balans, jämfört med övriga anslagstyper, 77 procent jämfört med 50–54 procent för övriga.

Vi kan också konstatera att anslag som minskats i ändringsbudget oftare än andra anslag har ett positivt anslagssparande.⁴ Detta gäller alltså trots att vi tar hänsyn till minskningarna i ändringsbudgeten. Detta indikerar å ena sidan att de indragningar som görs verkar träffa rätt anslag. Men det innebär å andra sidan att man i många fall hade kunnat göra större anslagsjusteringar.

Skillnaderna i anslagsutnyttjandet är små när man jämför anslagen efter storlek. Men tendensen är att en större andel av de minsta anslagen har ett sparande, jämfört med övriga anslag.

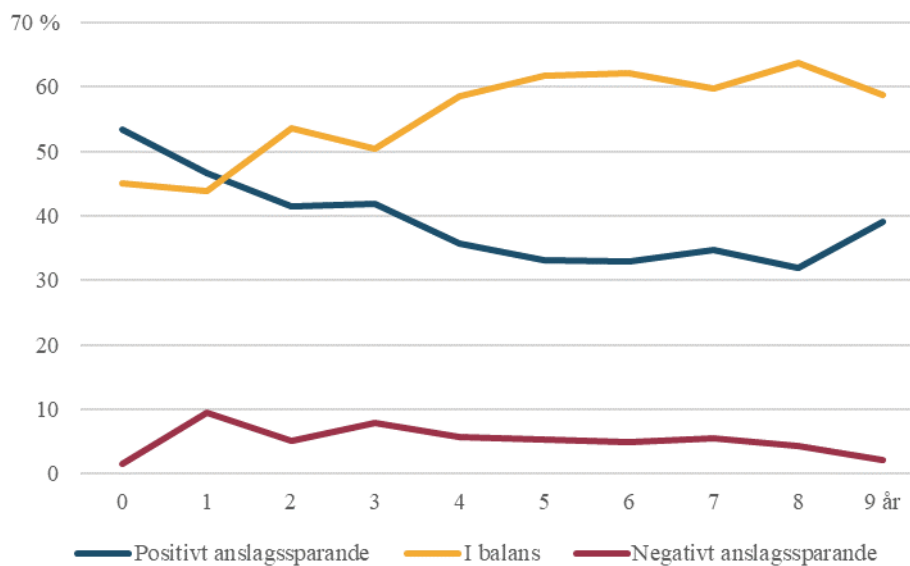
³ Anslagen delas vanligen in i pris- och lönekänsliga anslag (PLK-anslag), pris- och löneomräknade anslag (PLO-anslag och anslag med bestämt nominellt belopp (BNB-anslag). Klassificeringen av anslag i olika pristyper görs av regeringen. Anslag klassificeras ibland om, vilket innebär att pristyperna inte är konsistenta över tid.

⁴ När vi beräknar anslagssparandenas storlek tar vi hänsyn till ändringsbudgetarna.

Figur 2. Anslagsutnyttjande i olika klasser (antal anslag inom parentes)


Nya anslag används i lägre grad

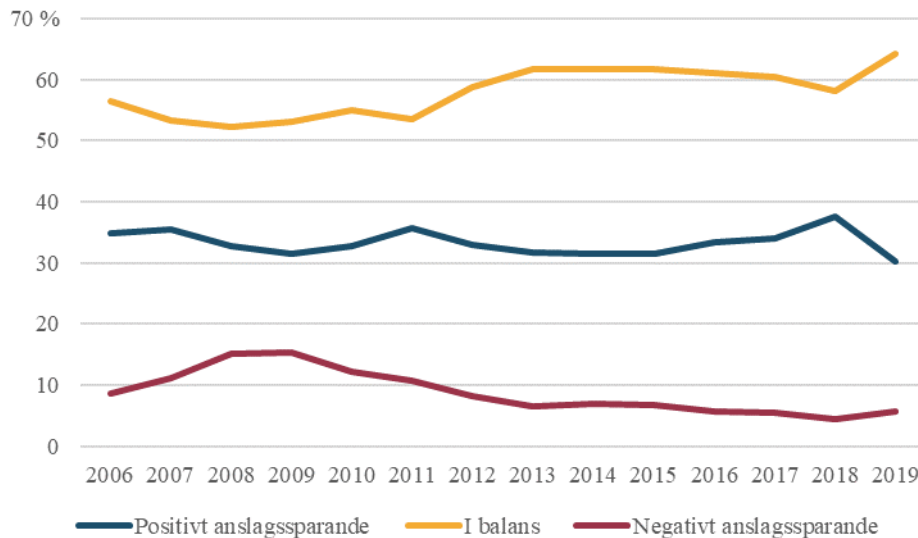
Som vi beskrivit tillkommer cirka 10–20 nya anslag varje år. Initialt har betydligt fler av de nya anslagen ett anslagssparande som överstiger 3 procent än övriga anslag. Under perioden 2006–2019 hade 53 procent av de nya anslagen ett överskott på 3 procent eller mer det första året de fanns med på statens budget. I Figur 3 redogör vi för hur tillkommande anslag nyttjas efter anslagets ålder. Som framgår ökar nyttjandegraden över tid. Men det tar cirka 5–6 år innan nya anslag nyttjas lika mycket som genomsnittet för samtliga anslag 2019.

Figur 3. Anslagsutnyttjande efter anslagets ålder (0=första året)


Andelen anslag i balans ökar

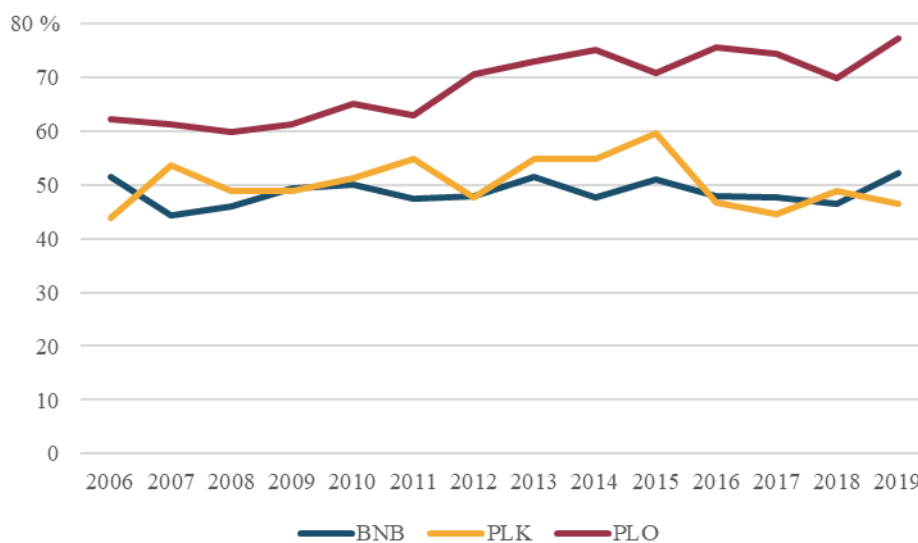
Under den studerade perioden har andelen anslag i balans ökat, från 56 procent 2006 till 64 procent 2019 (se Figur 4). Det är framförallt en följd av att överutnyttjade anslag, här definierat som anslag som utnyttjats till mer än 103 procent, minskat.

Figur 4. Andel anslag efter utnyttjandegrad 2006–2019



Som framgår av Figur 5 förklaras hela ökningen av andelen anslag i balans av utvecklingen för PLO-anslagen. Bland anslagen som tillhör kategorin har andelen anslag i balans ökat med 14 procentenheter sedan 2011 (från 63 till 77 procent).

Figur 5. Andel anslag i balans efter anslagstyp

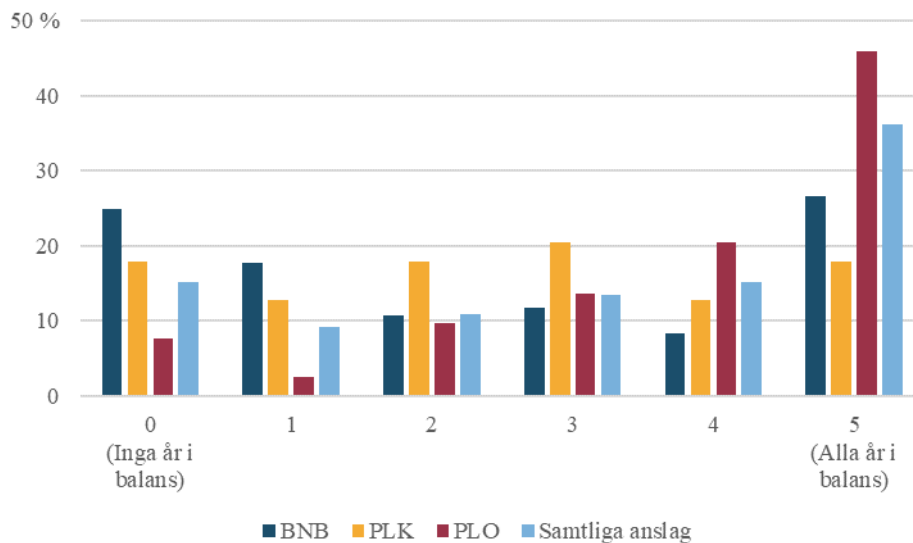


De flesta anslag har ibland över- eller underskott

Vissa anslag har en benägenhet att under- eller överutnyttjas mer ofta än andra. I Figur 6 visar vi andelen anslag efter antalet år som de varit i balans under perioden 2015–2019.

Totalt sett har cirka en tredjedel av samtliga anslag varit i balans varje år under femårsperioden. De flesta anslag har därmed över- eller underutnyttjats åtminstone något år. Cirka 15 procent av anslagen har inte varit i balans något av åren.

Figur 6. Antal år i balans 2015–2019, efter anslagstyp



Kommentar: Endast anslag som varit aktiva hela perioden 2015–2019 ingår i figuren.

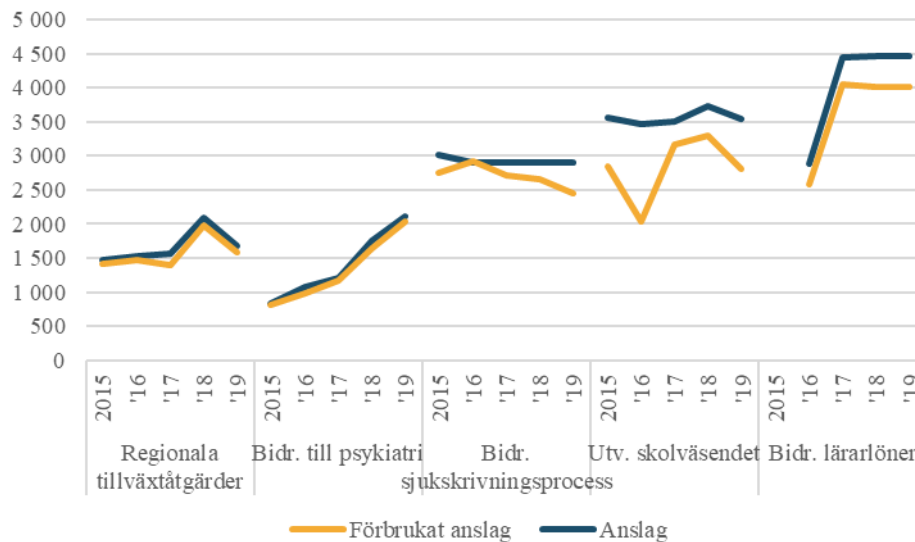
Anslag med stora anslagssparanden

Eftersom de stora avvikelserna mot anslagen ligger i anslagssparandena har vi valt att närmare granska anslag med stora återkommande anslagssparanden. Vi har valt att titta på de 10 största anslag som under de senaste 5 åren haft minst 4 år då anslagssparandet uppgått till minst 3 procent. För att få en bredd i urvalet tittar vi på både BNB och PLO-anslag.

Underlagen för granskningarna består i huvudsak av regleringsbrev, myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlagen samt budgetpropositioner för åren 2015–2019. Viss kompletterande information har inhämtats för några anslag.

BNB-Anslag

Figur 7. Tilldelat och förbrukat anslag för de fem BNB-anslag som ingår i analysen (mnkr)



Regionala tillväxtåtgärder

Anslaget *Regionala tillväxtåtgärder* (UO 19, anslag 1:1) disponeras huvudsakligen av Tillväxtverket och länsstyrelserna. En mindre del disponeras av Kammarkollegiet. Anslagssparandet har under perioden 2015–2019 uppgått till mellan 3 och 10 procent per år.

Av de 1,5 miljarder kr som tilldelades Tillväxtverket 2019 vidarefördelades 1,1 miljarder kr till landstingen (numera regioner). Dessa medel avser huvudsakligen regionala företagsstöd, stöd till kommersiell service samt olika slags projektverksamhet. En del av insatserna är medfinansierade inom ramen för EU:s strukturfondsprogram. Hur mycket medel som respektive landsting ska få framgår av regleringsbrevet för anslaget. Landstingens ansvar för tillväxtinsatserna har vuxit och stora delar av anslag 1:1 har flyttats från länsstyrelserna till landstingen.

Tillväxtverket själva förvaltar två anslagsposter. Delpost 24.1 uppgick till 428 miljoner kr och avser bland annat regionala företagsstöd och stöd till kommersiell service. Anslagspost 23 uppgick till 75 miljoner kr och avser stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden.

Anslaget ökades tillfälligt under 2018 då anslagspost 23 förvaltade medel till stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner – dessa medel flyttades 2019 över till Delmos. Anslaget har också justerats övriga år, dock i mindre utsträckning.

Tabell 2. Bidrag för regionala tillväxtåtgärder, anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag	1470	1523*	1558	2100	1675
Nyttjat anslag	1410	1473	1398	1979	1578
Nyttjandegrad (%)	96	97	90	94	94

Kommentar: 2016 ökades anslaget med 5 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter ökningen.

De senaste åren har de största avvikelserna i absoluta belopp uppstått för de medel som förvaltas av landstingen. Sedan 2017, då anslagsfördelningen förändrades och stora belopp fördes över till landstingen från länsstyrelserna, har landstingens sammanlagda nyttjandegrad uppgått till mellan 94 och 96 procent av tilldelade medel. 2019 innebar detta ett anslagssparande på knappt 80 miljoner kr.

Underutnyttjandet uppges inte bero inte på någon enskild faktor. Visserligen finns det enskilda landsting som verkar ha haft särskilt svårt att förbruka tilldelade medel, men de flesta landsting har haft något år med stort anslagssparande. Det är svårt att utifrån Tillväxtverkets årsredovisningar urskilja en entydig bild av vad underutnyttjandena beror på. Istället framgår en rad olika skäl. Exempelvis brister i landstingens egen administration, alltför få ansökningar, specifika projekt som inte förbrukat tilldelade medel och uppstartsproblem efter ansvarsöverföringen från länsstyrelserna till landstingen.

Procentuellt sett är det de kvarvarande medlen vid länsstyrelserna som nyttjas i lägst utsträckning. 2019 nyttjades 81 procent av tillgängliga 69 miljoner kr.

Bidrag till psykiatri

Anslaget *Bidrag till psykiatri* (UO 9, anslag 1:8) var 2019 uppdelat på 4 anslagsposter och disponerades av tre myndigheter: Socialstyrelsen, Kammarkollegiet och Folkhälsomyndigheten.

Den största posten, anslagspost 3, disponeras av Kammarkollegiet och uppgick till 1,9 miljarder kr 2019. Av dessa medel var 1,7 miljarder kronor avsatta för att användas av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i enlighet med en överenskommelse mellan SKR och regeringen om stöd till riktade insatser på området psykisk ohälsa. Utöver det betalas bidrag till olika myndigheter och till olika belopp från anslagsposten i enlighet med särskilda regeringsbeslut. Medlen rekvireras från Kammarkollegiet och outnyttjade medel återbetalas till Kammarkollegiet.

Övriga poster uppgår till lägre belopp. Folkhälsomyndigheten disponerar anslagspost 4 om 55,5 miljoner kronor och Socialstyrelsen anslagspost 1 om 58 miljoner kronor.

Tabell 3. Bidrag till psykiatri, anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag	842	1081	1209*	1755	2113*
Nyttjat anslag	819	985	1167	1634	2037
Nyttjandegrad (%)	97	91	97	93	96

Kommentar: 2017 ökades anslaget med 100 mnkr i ändringsbudget. 2019 minskades anslaget med 90 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter ändringar.

Anslaget har ökat varje år och de största ökningarna har skett på den största anslagsposten som disponeras av Kammarkollegiet. Den största delen av anslaget går till SKR (via Kammarkollegiet). Medlen utbetalas i flera olika delar och merparten utgör stimulansmedel till regioner och i viss utsträckning kommuner.⁵ SKR lämnar en ekonomisk redovisning till Kammarkollegiet som visar hur medlen används och medel som inte utnyttjats av SKR återbetalas. Kammarkollegiets årsredovisning innehåller inga uppgifter om varför anslaget inte nyttjas fullt ut.

Vad gäller de anslagsposter som disponeras av Socialstyrelsen respektive Folkhälsomyndigheten har anslagsutnyttjandet varierat. Folkhälsomyndigheten har under de tre år i sammanställningen som anslagsposten funnits haft ett sparande i omfattningen 9–17 procent. Sparandena förklaras bland annat av sent inkomna uppdrag, sen start av utlagda uppdrag och snabb ökning av uppdrag med kort framförhållning.⁶ Vad gäller den anslagspost som Socialstyrelsen disponerar har medlen i princip varit fullt utnyttjade under den studerade perioden.

Bidrag för sjukskrivningsprocessen

Anslaget *Bidrag för sjukskrivningsprocessen* (UO 10, anslag 1:6) disponeras till största delen av Försäkringskassan (en mindre del disponeras av Kammarkollegiet). Under perioden 2015–2019 har Försäkringskassans del fördelats på 8 anslagsposter, varav 6 fortfarande nyttjades 2019.

Den klart största anslagsposten över tid, anslagspost 10 Bidrag till hälso- och sjukvården, har finansierat olika överenskommelser mellan staten och SKR (1 326 miljoner kr 2019). Också anslagspost 5 Rehabiliteringsinsatser i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, har omfattat en stor del av anslaget (709 miljoner kr 2019).

Anslaget nyttjades fullt 2016 men övriga år har anslagssparandet uppgått till mellan 9 och 16 procent (se tabell 4). Sedan 2016 har anslagssparandet ökat.

⁵ Bemyndigande att underteckna en överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019, S2019/02872/FS

⁶ Årsredovisning för Folkhälsomyndigheten avseende åren 2017–2019

Tabell 4. Bidrag för sjukskrivningsprocessen, anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag	3 014*	2 907	2 901	2 901	2 901
Nyttjat anslag	2 747	2 914	2 712	2 649	2 445
Nyttjandegrad (%)	91	100	93	91	84

Kommentar: 2015 minskades anslaget med 128 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter minskningen.

Sett över tid så är det anslagspost 8 Arbetsplatsnära stöd som uppvisar det procentuellt största anslagssparandet. Visserligen har anslagsutnyttjandet ökat men tilldelningen av medel har ökat snabbare. Under perioden 2015–2019 har i genomsnitt 52 procent av anslagna medel utnyttjats. Under 2019 användes 48 av anslagspostens 218 miljoner kr. Som möjlig förklaring till det lägre nyttjandet 2019 skriver Försäkringskassan i årsredovisningen att:

”En möjlig förklaring till att anslagsutfallet är lägre än tilldelade medel är den beloppsbegränsning på 200 000 kr per arbetsgivare som infördes 1 juli 2018. Tidigare saknades beloppsbegränsning per arbetsgivare och stora arbetsgivare kunde beviljas större belopp per år.”⁷

Anslagsposten minskades till 175 miljoner kr 2020.

Den anslagspost som över den studerade perioden uppvisar störst anslagssparande i absoluta belopp är den största anslagsposten, anslagspost 10 Bidrag till hälso- och sjukvården. Anslagssparandet uppgick till 72 miljoner kr 2019. I genomsnitt har drygt 90 procent av anslagsposten använts under perioden 2015–2019. Den stora delen av medlen har betalats ut till landstingen, i vissa fall med villkor om prestationer som ska vara uppfyllda för att medlen ska betalas ut. Att vissa prestationer inte uppnåtts anges av Försäkringskassan som anledningen till anslagssparandet 2019.⁸

Det relativt stora anslagssparandet 2019 förklaras också av ett anslagssparande på 116 miljoner av 709 miljoner kr för anslagspost 5 Rehabiliteringsinsatser i samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan har förbrukat den del av anslaget som bekostar verksamhet vid myndigheten, men Arbetsförmedlingen har inte gjort det under 2019. Förklaringen som ges i Försäkringskassans årsredovisning är att ”detta bland annat kan härledas till de förändringar som sker för myndigheten”.⁹

⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2019.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Anslaget *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* (UO16, anslag 1:5) består av fyra anslagsposter. Anslagspost 3 *Till Statens skolverks disposition* utgör cirka 98 procent av anslaget och disponeras av Skolverket. Före 2017 räknades anslaget upp med PLO, men från och med 2017 är beloppet bestämt nominellt.

Anslagssparanden har uppstått årligen och uppgått till mellan 10 och 39 procent under perioden 2015–2019. Anslaget har justerats flera gånger, både i form av ökning och minskningar.

Tabell 5. Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag	3 559*	3 467*	3 511*	3 725*	3 536*
Nyttjat anslag	2 851	2 044	3 168	3 304	2 806
Nyttjandegrad (%)	80	59	90	89	79

Kommentar: I ändringsbudgetar minskades anslaget med 152 mnkr 2015 och med 18 mnkr 2016. I ändringsbudgetar ökades anslaget med 642,5 mnkr 2017, med 40 mnkr 2018 och med 351 mnkr 2019. Redovisat belopp avser efter ändringar.

Skolverket förklarar underutnyttjandet av anslaget på ungefär samma sätt i samtliga årsredovisningar under den studerade perioden. Myndigheten har haft ett 40-tal olika uppdrag kopplade till anslaget, vilka delvis varierat mellan åren. Anledningen till att det uppkommit stora sparanden uppges vara avvikelser på flera uppdrag. Några förklaringar som ges är att bidrag inte kunnat sökas i den utsträckning som tänkt, att nya uppdrag kommit sent på året och att myndigheten därmed inte kunnat göra hunnit förbruka medlen samt att huvudmän inte rekvirerat tilldelade medel.¹⁰

Bidrag till lärarlöner

Anslaget Bidrag till lärarlöner (UO 16, anslag 1:19) förvaltas av Skolverket och består av tre olika stöd: statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier (lärarlönelyftet), karriärsteg för lärare samt utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Anslaget har funnits sedan 2016. Medlen för karriärtjänster låg fram till och med 2015 under ett annat anslag.

Som framgår av tabell 6 har anslaget uppgått till cirka 4,5 miljarder kr årligen sedan 2017 (det första året då lärarlönelyftet finansierades fullt ut). Den klart största delen av anslaget finansierar lärarlöner, 3 miljarder kr på helårsbasis sedan 2016. Medel för karriärtjänster har sedan 2017 uppgått till 1,4 miljarder kr, en ökning på 100 miljoner kr jämfört med 2015. För anslaget förvaltade Skolverket en anslagskredit under 2016 och 2017, men inte därefter. Skolverket disponerar inte

¹⁰ Skolverkets årsredovisningar 2015–2019.

eventuellt anslagssparande för anslaget. Anslagssparandet har uppgått till mellan 9 och 11 procent perioden 2016–2019.

Tabell 6. Bidrag till lärarlöner, anslag och anslagsutnyttjande per år (mkr)

	2016	2017	2018	2019
Anslag	2884	4442	4457	4457
Nyttjat anslag	2581	4053	4016	4004
Nyttjandegrad (%)	89	91	90	90

Både medlen för lärarlöner och karriärtjänster fördelas av Skolverket till skolhuvudmän. Skolverket beräknar en bidragsram för alla huvudmän baserat på antal elever. För att få del av medlen behöver huvudmännen ansöka hos Skolverket. Om det återstår medel efter att ansökningarna inkommit kan Skolverket fördela återstående medel bland sökande huvudmän när det gäller karriärtjänsterna. Men dessa måste då ha ansökt om mer medel än vad deras ursprungliga ram medgav. Någon liknande möjlighet finns inte för lärarlönelyftet.¹¹

Medel för både lärarlöner och karriärtjänster har lämnats outnyttjade under perioden 2016–2019. Nyttjandegraden för lärarlöner uppgår till mellan 91 och 93 procent. För karriärtjänster är motsvarande siffra 87 till 91 procent. Det finns ingen tydlig trend i nyttjandegraden för något av anslagen.

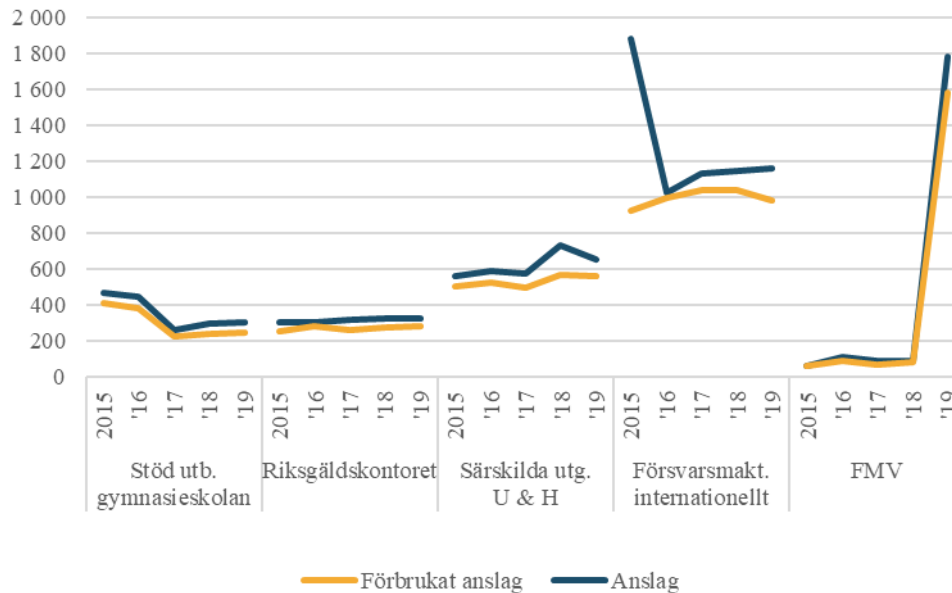
Skolverket skriver i sina årsredovisningar att avvikelserna mot anslaget beror på att ett antal huvudmän inte använder hela den bidragsram de beviljats och att ett antal huvudmän överhuvudtaget inte söker medel.¹²

¹¹ Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare, Förordning (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹² Skolverkets årsredovisningar 2016–2019.

PLO-anslag

Figur 8. Tilldelat och förbrukat anslag för de fem PLO-anslag som ingår i analysen (mnkr)


Statligt stöd till särskild utbildning i gymnasieskolan

Anslaget *Statligt stöd till särskild utbildning i gymnasieskolan* (UO16, anslag 1:6) består av två anslagsposter. Anslagspost 1, Omvårdnadsinsatser, disponeras av Specialpedagogiska skolmyndigheten (71 miljoner kr 2019). Anslagspost 2, Särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionshinder, disponeras av Statens skolverk (234 miljoner kr 2019). Anslagssparandet har årligen uppgått till mellan 11–19 procent totalt sett och en indragning av det ingående överföringsbeloppet har redovisats varje år.

Anslagsminskningen mellan 2016 och 2017 beror delvis på att en del av anslaget överfördes till ett nytt anslag (1:20 *Särskilda insatser inom skolområdet*). Detta för att renodla ändamålen för anslagen enligt budgetpropositionen för 2017. Utöver det minskades anslaget med 42 miljoner kronor på grund av låg nyttjandegrad.

Tabell 7. Statligt stöd till särskild utbildning i gymnasieskolan, anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2016	2017	2018	2019
Anslag	468	445	263	297
Nyttjat anslag	415	387	226	239
Nyttjandegrad (%)	89	87	86	81

Båda myndigheterna som disponerar anslaget har haft anslagssparanden på sina respektive anslagsposter. Skolverket disponerar den största delen (cirka 77 procent

2019) och förhållandet har varit ungefär detsamma under hela den studerade perioden.

Skolverket står både procentuellt och i absoluta tal för den största delen av anslagssparandet. Av årsredovisningarna framgår att anslagssparandet för den anslagspost som Skolverket disponerar uppgått till mellan 15 och 24 procent per år. Storleken på utbetalt belopp avgörs av elevantalet för målgruppen och myndigheten konstaterar i årsredovisningarna att man inte brukar göra av med samtliga medel på anslagsposten. Som förklaring i årsredovisningen för 2019 anges att bidrag beviljas efter elevantal och särskilda avtal där Skolverket använder fastställt skolindex. Elevantalet varierar mellan åren liksom skolindex, vilket påverkar utfallet.¹³

Vad gäller Specialpedagogiska skolmyndigheten har myndigheten minskat sitt anslagssparande varje år. År 2016 uppgick anslagssparandet till 14,9 procent och 2019 till 3,2 procent. År 2016 uppger myndigheten att en orsak till anslagssparande varit att elevantalet sjunkit över tid och att anslaget inte anpassats i samma takt. Varje elev tilldelas ett relativt stort belopp vilket innebär att om en elev slutar påverkar det utnyttjandet förhållandevis mycket. I budgetunderlagen för 2018–2020 framkommer vidare att förbrukningen av anslaget även är beroende av de kostnader som mottagarna av bidraget har. Av årsredovisningen 2017 anges att myndigheten anlitat en revisionsbyrå för att granska och ge förslag på en reviderad fördelningsmodell av anslaget till omvårdnadsinsatserna.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret disponerar ett anslag (UO 02, anslag 1:12 *Riksgäldskontoret*) som finansierar huvuddelen av myndighetens förvaltningskostnader. Anslagssparandet har årligen uppgått till mellan 9 och 17 procent under perioden 2015–2019, det vill säga över den nivå som kan föras över till kommande år (se tabell 8).

Riksgäldskontorets anslag har räknats upp med PLO varje år, förutom 2017 då anslaget ökade med 5 miljoner kr utöver PLO-omräkning till följd av ett utökat uppdrag. I ändringsbudget 2019 minskade regeringen anslaget med 6 miljoner kr.

Tabell 8. Riksgäldskontorets anslag och anslagsutnyttjande per år (mnkr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag	304	307	316	328	326*
Nyttjat anslag	258	281	263	277	286
Nyttjandegrad (%)	85	91	83	84	88

Kommentar: 2019 minskades anslaget med 6 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter minskningen.

¹³ Skolverkets årsredovisning 2019

I början av den studerade perioden skriver Riksgälden i årsredovisningarna att man varit försiktiga och restriktiva med satsningar (bland annat gällande it-investeringar). Detta till följd av att finansieringen av det nya uppdraget som resolutionsmyndighet varit osäker. Detta uppdrag inledde myndigheten under 2016.

Myndigheten beskriver vidare att man till följd av det låga ränteläget under ett antal år också minskat insatserna vid emission av premielån, eller vissa år helt avstått från att emittera dem.

Under perioden 2017–2019 anger myndigheten återkommande att man har haft höga vakanser med lägre personalkostnader till följd. Angående vakanserna skriver myndigheten i *Budgetunderlaget 2019–2021*:

Riksgälden har haft ett mycket högt vakansläge under relativt lång tid vilket delvis beror på förändrade uppdrag samt förändringar i verksamhet och organisation. Arbetet fortgår med att bygga upp en ändamålsenlig organisation för att hantera uppdraget som resolutionsmyndighet men också för att fortsätta att förstärka myndighetens analysförmåga... Riksgälden bedömer att med de åtgärder som vidtas för att uppnå organisationens kritiska massa så kommer vakanssituationen vara på en rimlig nivå från 2019 och framåt.¹⁴

I årsredovisningen för 2019 skriver Riksgälden att man har haft ett högt vakansläge under första halvåret men att man därefter utökat organisationen. Men att de ekonomiska effekterna av detta blir synliga först nästkommande år (läs 2020). I budgetunderlaget från 2020 skriver myndigheten dock att rekryteringarna blivit färre än planerade, till följd av att myndighetens anslag minskades i höstens BP, och att fullt genomslag på kostnaderna inte kommer att synas förrän 2021.

Trots anslagssparanden skriver Riksgälden att man bedrivit ett besparingsarbete. Detta till följd av att den nya resolutionsverksamheten enligt myndigheten inte finansierats fullt ut. Myndighetens anslag ökades 2017 med 5 miljoner kr för denna verksamhet. Myndigheten har i budgetunderlaget för 2017–2019 bedömt att totalkostnaderna för verksamheten uppgår till drygt 20 miljoner kr och att förvaltningsanslaget bör höjas med mellanskillnaden. Detta äskande upprepas i budgetunderlaget för 2018–2020.¹⁵

Riksgälden har föreslagit att en översyn och förändring av myndighetens finansiering bör göras. Detta för att säkerställa en bättre ordning, styrning, ökad transparens och bättre stabilitet i utnyttjandet av medel.

¹⁴ Riksgälden budgetunderlag 2019–2021

¹⁵ Riksgälden budgetunderlag 2017–2019 samt budgetunderlag 2018–2020.

Särskilda utgifter inom universitet och högskolor (UO 16, 2:64)

Anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* (UO 16, anslag 2:64) finansierar ett stort antal forsknings- och utbildningsverksamheter inom högskoleområdet. Anslaget fördelades under perioden 2015–2019 på 29 olika anslagsposter som i sin tur fördelades på 6 olika myndigheter. Den klart största delen av anslaget har disponerats av Kammarkollegiet. Anslaget har ökat under perioden 2015–2019, men nyttjandegraden har som mest uppgått till 90 procent.

Av de 29 olika anslagsposterna har tre varit klart störst över tid: anslagspost 15 Integrations-satsningar (207 miljoner kr 2019), anslagspost 18 Vidareutbildning av obehöriga Lärare (116 miljoner kr 2019) och anslagspost 20 Innovationsverksamhet vid universitet och högskolor (104 miljoner kr 2019). Tillsammans utgjorde dessa tre anslagsposter två tredjedelar av anslaget 2019.

Regeringen har gjort flera förändringar av anslaget i ändringsbudgetar. Den största skedde i vårändringsbudgeten 2019 då anslaget nästan halverades. Riksdagen hade detta år anslaget betydligt mer medel än vad regeringen föreslagit i budgetpropositionen.

Tabell 9. Särskilda utgifter inom universitet och högskolor, anslag och anslagsutnyttjande per år

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag (mnkr)	560*	592*	579	732	655*
Nyttjat anslag (mnkr)	501	525	499	566	561
Nyttjandegrad (%)	90	89	86	77	86

Kommentar: 2015 minskades anslaget med 14 mnkr, 2019 med 623 mnkr i ändringsbudget. 2016 ökades anslaget med 16 mnkr. Redovisat belopp avser efter ändringarna.

Den anslagspost som står för det största absoluta anslagssparandet över tid är anslagspost 15 Integrations-satsningar. Anslagsposten finansierar i enlighet med förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning uppbyggnad och genomförande av utbildningsinsatser där personer med avslutade utländska utbildningar ges möjlighet att komplettera dessa i Sverige. Anslagsposten fördelas mellan ett stort antal lärosäten. Under perioden 2015–2019 har såväl tillgängliga som förbrukade medel mer än fördubblats. Men posten har också haft stora anslagssparanden – den har endast utnyttjats till mellan 70 och 80 procent per år, vilket 2019 innebar ett anslagssparande på 43 miljoner kr. Anslagsposten disponeras av Kammarkollegiet, men i deras årsredovisningar kommenteras inte anslagssparandet.

En annan anslagspost med ett stort anslagssparande är anslagspost 9 Statlig ålderspensionsavgift. Anslagsposten disponeras av Uppsala universitet och ska finansiera statliga ålderspensionsavgifter som uppstår för utbildningsbidrag till doktorander efter särskilt beslut av regeringen. Anslagsposten har legat på cirka 30

miljoner kr åren 2015–2018 och 11 miljoner kr 2019. Senaste året som anslagsposten hade några utgifter var 2016.

Försvarets insatser internationellt (UO 06, anslag 1:2)

Anslaget *Försvarets insatser internationellt* består av två anslagsposter, där anslagspost 1, Försvarets väpnade insatser internationellt samt Athena, är den klart största (94 procent av anslaget 2019).¹⁶ Anslaget har minskat kraftigt över den studerade perioden. Detta till följd av förändrad politisk inriktning, där nationell försvarsverksamhet prioriterats upp och internationella insatser prioriterats ned.¹⁷ Mellan 2015 och 2016 minskade anslaget med drygt 750 miljoner kr, då medlen flyttades till andra anslag Försvarets disponerar.

Tabell 10. Försvarets insatser internationellt, anslag och anslagsutnyttjande per år

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag (mnkr)	1879	1026*	1133	1147	1163
Nyttjat anslag (mnkr)	923	996	1040	1037	980
Nyttjandegrad (%)	49	97	92	90	84

Kommentar: 2016 minskades anslaget med 99 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter minskningen.

Försvarets har inte utnyttjat anslaget för internationella insatser fullt ut något år under perioden 2015–2019 (se tabell 10). Det största underutnyttjandet skedde 2015. Den huvudsakliga förklaringen till underutnyttjandet detta år är att regeringen reserverade 900 miljoner kr för insatser för den nordiska stridsgruppen (NBG) detta år.¹⁸ Eftersom någon sådan insats inte genomfördes användes medlen inte.¹⁹

Men inte heller andra år har Försvarets utnyttjat anslaget fullt ut. Myndigheten skriver i årsredovisningarna att detta beror på att kostnaderna för vissa av de internationella insatserna blivit lägre än tilldelade medel. Under senare år är det framförallt kostnaderna för insatserna i Mali som blivit lägre än planerat. Detta är den klart största insatsen de senaste åren.

Av betydelse i sammanhanget är att regeringen i Försvarets regleringsbrev anger hur anslagspost 1 ska fördelas på olika internationella insatser. Under perioden 2015–2019 fördelas hela anslagsposten på mellan 5 och 7 sådana insatser. Enligt villkoren i regleringsbrevet får de angivna beloppen för respektive insats inte överskridas. Det innebär att myndigheten inte själv kan flytta resurser mellan

¹⁶ Anslagspost 2 är Försvarets övriga insatser internationellt.

¹⁷ Prop. 2015/16:1

¹⁸ Försvarets regleringsbrev 2015.

¹⁹ Försvarets årsredovisning 2015.

uppdragen. Under 2018 och 2019 har inte någon insats fullt ut använt tilldelade medel, åren 2015–2017 var det 1–2 insatser per år som använde anslagen fullt ut.

Försvarets materielverk (UO 6, anslag 1:11)

Anslaget *Försvarets materielverk* (FMV) (UO6, anslag 1:11) består av fyra anslagsposter som samtliga disponeras av FMV. År 2019 utgjorde anslagspost 4 Direkta utgifter i materielanskaffningen respektive anslagspost 5 Myndighetsförvaltning tillsammans i princip hela anslaget (95 procent av totala anslaget).

Anslaget ökades markant 2019 på grund av en ändrad ansvarsfördelning och finansiell styrmodell för materiel- och logistikförsörjningen. Det innebär att tidigare avgiftsfinansierad verksamhet inom Försvarets materielverk från och med 2019 finansieras direkt från anslag 1:11. Innan dess disponerade FMV 3 anslagsposter; anslagspost 1 Internationella materielsamarbeten och industrifrågor m.m., anslagspost 2 Evaluering och certifiering av it-säkerhetsprodukter samt anslagspost 3 Exportrelaterad verksamhet. Anslagspost 1 och 2 har funnits under hela den analyserade perioden.

De årliga sparandena har under den studerade perioden uppgått till mellan 5 och 20 procent.

Tabell 11. Försvarets materielverk, anslag och anslagsutnyttjande per år

	2015	2016	2017	2018	2019
Anslag (mnkr)	65	109	90	92	1779
Nyttjat anslag (mnkr)	62	89	71	82	1582
Nyttjandegrad (%)	95	82	80	89	89

Kommentar: 2015 minskades anslaget med 3 mnkr i ändringsbudget. Redovisat belopp avser efter minskningen.

Eftersom den finansiella styrningen av myndigheten ändrades kraftigt 2019 är det svårt att jämföra utfallet detta år med åren innan. Av de nya anslagsposterna är det anslagspost 4 Direkta utgifter i materielanskaffningen som hade det största anslagssparandet, 15 procent. Myndigheten kommenterar sparandet med att underutnyttjandet beror på brist på resurser samt förskjutningar och förändringar i beställningar.

Bland de äldre (och mindre) anslagsposterna har återkommande anslagssparanden uppstått. År 2017 kommenterar myndigheten bland annat att underutnyttjandet på anslagspost 2 beror på vakanser och fler externa uppdrag med merintäkter, vilket medför att anslagsmedlen inte har förbrukats. Underutnyttjandet av anslagspost 3 beror huvudsakligen på att personal inte har hunnit rekryteras för att bygga upp funktionen och brist på resurser är en återkommande förklaring till varför anslagsposten underutnyttjas även i senare årsredovisningar.

Fram till 2016 minskade anslagsmedlen under flera år och FMV kommenterar i årsredovisningen avseende 2016 att som en konsekvens av att medlen under anslag 1:11 och dess anslagspost 1 successivt sänkts under de senaste sex åren, har FMV:s möjligheter till att bedriva förutsättningskapade arbete inom ändamålet med anslag 1:11 minskat.

Slutsatser

Den största delen av de statliga anslagen används det år som de anslås av riksdag och regering. Det finns emellertid ett antal anslag vars nyttjande återkommande avviker i förhållande till hur mycket medel som de tilldelas. Exempelvis har 15 procent av anslagen inte använts i balans någon gång de senaste 5 åren.

Avvikelsena består framförallt i underutnyttjande, där alltså mindre medel än vad som anslagits utnyttjas. Detta är både den vanligaste typen av avvikelse och den som omfattar absolut störst belopp.

Vår genomgång pekar på att det finns några systematiska faktorer som påverkar anslagsutnyttjandet. Statistiken visar till exempel att anslagsutnyttjandet varierar med anslagstyp. Olika typer av anslag tjänar olika syften och har delvis olika regelverk. Detta är en förklaring till varför nyttjandegraden varierar mellan de olika anslagstyperna. PLO-anslag utnyttjas exempelvis i betydligt högre grad än övriga anslag. För dessa anslag är också trenden att anslagen utnyttjas alltmer. Vi kan utifrån materialet också konstatera att nya anslag utnyttjas i betydligt lägre grad än befintliga anslag. Det tar uppskattningsvis 5–6 år innan nya anslag utnyttjas i nivå med befintliga.

Vi har också närmare beskrivit ett antal stora anslag som sällan nyttjas fullt ut. Tillsammans har dessa tio anslag anslagssparanden som årligen uppgår till miljardbelopp. Anslagen är inte utvalda för att ge en generell bild av varför anslagssparanden uppstår så vi kan inte säga hur generella dessa förklaringar är. Men vi har ändå gjort några iakttagelser som är värda att lyfta.

- Flera av anslagen har komplexa strukturer med många anslagsposter, disponeras av flera myndigheter och har mottagare i flera led. Ibland har de också andra preciserade belopp som bara får användas efter regeringsbeslut. Detta gör att vissa delar av anslagen kan utnyttjas maximalt, samtidigt som stora sparanden uppstår i andra delar av samma anslag.
- Vissa anslagssparanden beror på att målgrupperna inte söker budgeterade medel fullt ut. Till viss del kan detta bero på komplexa villkor som gör det svårt att använda medlen. En förklaring kan också vara svårigheten att budgetera/uppskatta hur stor målgruppen är ett givet år.
- Vissa anslagssparanden beror på en slags politisk buffert där regeringen vill, eller anser sig behöva ha handlingsutrymme. Detta gäller till exempel militära insatser.

- Anslagssparanden kan också vara tecken på problem vid myndigheterna eller i styrningen av dem. Till exempel kan problem att rekrytera och behålla personal göra att myndighetens kapacitet att handlägga ärenden minskar. Det minskar också myndighetens förvaltningskostnader.

En generell iakttagelse är att det ibland är svårt att identifiera var och varför anslagssparanden uppstår. Det beror bland annat på att stora anslagssparanden ibland kommenteras kort eller inte alls i myndigheternas årsredovisningar. Det beror också på att det för vissa anslag med många anslagsposter inte finns någon samlad redogörelse om anslagssparanden, utan uppgifterna måste sökas i ett stort antal olika årsredovisningar.

Regeringen har justerat flera av de beskrivna anslagen, ibland för att mer effektivt kunna använda anslagen. Det finns också exempel på anslag där sparandena varit återkommande utan att anslagen på något sätt förändrats. Om regeringen inte vill minska dessa anslag behöver den se över villkoren för användningen av anslagen eller på andra sätt ändra styrningen för att de ska utnyttjas fullt ut.