

Regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

En gemensam struktur för äskanden i budgetunderlagen

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2024-12-12

Dnr: 2024-00074

ESV-nr: 2024:53

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Kenneth Eliasson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag att undersöka behovet av och förutsättningarna för en ökad standardisering av den information som lämnas i myndigheternas budgetunderlag om förslag till finansiering som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån.

Vi vill tacka de företrädare för myndigheter och departement som har bidragit i arbetet med uppdraget.

Kenneth Eliasson, Bo Henriksson, Elisabeth Perntz, Caroline Zackrisson (t.o.m. maj 2024) och Anna Kindberg (fr.o.m. juni 2024) har tagit fram denna rapport.

ESV överlämnar härmed rapporten *En gemensam struktur för äskanden i budgetunderlagen* och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2024-12-12

Clas Olsson

Generaldirektör

Kenneth Eliasson

Utredare

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Uppdraget.....	9
1.1.1 ESV:s tolkning av uppdraget	9
1.1.2 Avgränsningar	10
1.1.3 Att äska: begreppet och begreppsomfånget.....	10
1.2 Frågeställningar	10
1.2.1 Frågor om äskandenas utbredning.....	11
1.2.2 Frågor om tabellstrukturer	12
1.2.3 Frågor om differentierade strukturkrav	12
1.2.4 Frågor om mer och mindre viktiga äskanden	13
1.2.5 Frågor till berörda	13
1.3 Material, metoder och urval	13
1.3.1 Dokumentläsning.....	13
1.3.2 Ordräkning.....	14
1.3.3 Exempelinventering	15
1.3.4 Möten	15
1.4 Rapportens disposition	15
2 Det finanspolitiska ramverket och reglerna för budgetunderlaget	17
2.1 Det finanspolitiska ramverket.....	17
2.1.1 Förhållandet till bestämmelsen om att utgå från regeringens beslut om verksamheten.....	18
2.1.2 Förhållandet till bestämmelsen om en ökning mot en minskning	18
2.2 Bokstavstolkning eller avsiktstolkning?.....	20
2.2.1 Ett försök att förstå det nuvarande regelverket motsägelsefritt.....	20
2.2.2 Omdöme spelar roll	22
2.2.3 ESV utgår från en bokstavstolkning i uppdraget.....	22
2.3 Ett par slutsatser om budgetunderlaget visavi det finanspolitiska ramverket.....	22
3 Budgetunderlagens faktiska innehåll	24
3.1 Äskandeförbudet.....	24
3.1.1 Möjliga tillämpningar av regeln om en ökning mot en minskning.....	24
3.1.2 Ett fåtal myndigheter tillämpar en ökning mot en minskning.....	25
3.2 Äskandenas förekomst	26
3.2.1 Nästan alla myndigheter äskar om höjda anslag i budgetunderlagen för 2025–2027	26
3.2.2 Antalet äskanden i budgetunderlaget har ökat över tid	27
3.3 Äskanden utifrån styrda och egeninitierade behov	29
3.4 Äskandenas tydlighet och transparens	30

3.4.1	Många myndigheter redovisar sina äskanden i tabellform men få anger hur de kommit fram till beloppen.....	30
3.4.2	Storleken på det äskade beloppet saknar betydelse för hur tydligt och transparent det redovisas	31
3.5	Observationerna i sammandrag och referensgruppernas reaktioner.....	31
4	En liten studie om äskandeframgång	33
4.1	Äskandeframgångens relevans för ESV:s uppdrag	33
4.2	En tydlig struktur kan ha viss påverkan på framgången	34
5	Grunder för äskandenas rättfärdigande	36
5.1	Tre förklaringar till att myndigheter äskar höjda anslag	36
5.1.1	Omvärldsförklaringen	36
5.1.2	Excellensförklaringen	36
5.1.3	Felunderrättelseförklaringen.....	37
5.2	Myndigheternas utrymme att äska höjda anslag bör krympas men inte utraderas ...	37
5.2.1	Legitima äskanden bör utgå från statsmakternas beslut	37
5.2.2	Legitima äskanden bör baseras på resultatstyrningens principer.....	39
5.2.3	Legitima äskanden bör ta sikte på ett tillräckligt bra resultat, inte det perfekta resultatet.....	41
6	Förslag till struktur och stöd	42
6.1	Huvudförslag: En reglerad struktur för äskanden	42
6.1.1	Ändra äskandeförbudet i förordningen	43
6.1.2	Komplettera förordningsändringen med ESV:s föreskrifter.....	44
6.1.3	Särredovisa äskanden i finansieringsöversikten.....	45
6.1.4	Redovisa belopp, motiv och konsekvenser	46
6.1.5	Förklara de äskade beloppens storlek.....	48
6.1.6	ESV tar fram nytt stöd till myndigheterna	48
6.2	Alternativt förslag: Stöd till Regeringskansliet.....	49
6.3	Idéer ESV prövat men inte gått vidare med	49
6.3.1	Differentierade krav beroende på hur stora belopp som äskas	50
6.3.2	Krav att strukturera äskandena i prioriteringsordning beroende på vems behov de utgår från	50
6.3.3	Finansieringsöversikten som tabell i Hermes	51
7	Konsekvenser	53
7.1	Problembeskrivning och den eftersträvande förändringen.....	53
7.2	Nollalternativet och dess för- och nackdelar	54
7.3	Alternativet reglering och dess för- och nackdelar	54
7.3.1	Fördelar med reglering	54
7.3.2	Nackdelar med reglering	55
7.4	Alternativet vägledning till myndigheter och dess för- och nackdelar.....	55
7.4.1	Fördelar med vägledning till myndigheter.....	56
7.4.2	Nackdelar med vägledning till myndigheter	56

7.5	Alternativet stöd till Regeringskansliet och dess för- och nackdelar	56
7.5.1	Fördelar med bibehållet äskandeförbud och stöd till Regeringskansliet	57
7.5.2	Nackdelar med bibehållet äskandeförbud och stöd till Regeringskansliet	57
7.6	ESV:s summerade bedömning	57
	Referenser	59
	Bilaga 1: Klassificeringsschema för innehåll i budgetunderlag	60
	Bilaga 2: Referensgrupper	62
	Representerade myndigheter	62
	Representerade departement	62
	Bilaga 3: Äskandeförbud genom historien	63

Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2024 fick ESV i uppdrag att utreda om de finansieringsförslag som myndigheterna lämnar i budgetunderlaget och som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån bör och kan standardiseras.

Efter att ha läst över 100 budgetunderlag och samtalat med företrädare för både fackdepartement och myndigheter anser ESV att redovisningarna i budgetunderlagen bör standardiseras. Budgetunderlagen är i dag strukturerade på vitt skilda sätt och det är inte alltid möjligt att utläsa vilka belopp som äskas. Många budgetunderlag brister i tydlighet och transparens, vilket medför att fackdepartementen ofta behöver begära in ytterligare underlag från myndigheterna. Det kan i sin tur leda till en onödigt iterativ process som stjäl tid från både fackdepartementen och myndigheterna.

ESV menar att en gemensam struktur för äskanden möjliggör tydligare och mer transparenta budgetunderlag. En sådan struktur kan implementeras med föreskrifter, vägledningar och annat generellt stöd till myndigheterna. Men det förutsätter att regeringen ändrar det nuvarande äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Det behöver bli formellt korrekt att äska höjda anslag så att bestämmelser och stöd om en struktur för äskanden inte kommer i konflikt med regelverket.

En sådan regeländring skulle bli en anpassning efter praxis. Nästan alla myndigheter äskar redan höjda anslag. Regeringen accepterar inte alla äskanden men det är ändå många äskanden som helt eller delvis går igenom och tas upp i budgetpropositionen. Myndigheternas äskanden är ett inflöde i budgetprocessen och som varje sådant inflöde hanteras det i ramberedningen.

Det finns inte heller något i det finanspolitiska ramverket som hindrar en modernisering av 9 kap. 1 § FÅB. Budgetprocessen ska snarare kunna hantera äskanden.

Men enligt ESV bör det inte vara helt fritt att äska höjda anslag. I ett försök att skapa ett principiellt ramverk för äskandefenomenet och den gemensamma strukturen anser ESV att förslag som överstiger regeringens beräknade anslagsnivå bör

- utgå från statsmakternas beslut om verksamhetens område, uppgifter och mål (enligt ”uppifrån och ned”-principen i det finanspolitiska ramverket)
- baseras på resultatorienterade argument, bl.a. med stöd av resultatredovisningen i årsredovisningen (enligt principer om resultatstyrning och evidens)

- ta sikte på ett tillräckligt bra resultat, inte det perfekta resultatet (enligt principer om måttfullhet och resurshushållning).

ESV föreslår också ett alternativ. Idéerna om en gemensam struktur för äskanden kan implementeras även utan att ta bort det nuvarande äskandeförbudet. ESV kommer i så fall att medverka i införandet av idéerna utan föreskrifter, vägledningar och annat generellt stöd till myndigheterna. ESV kommer i stället att erbjuda stöd till fackdepartementen i samband med att de behöver skriva anvisningar till enskilda myndigheter om deras budgetunderlag.

ESV:s huvudförslag är ett sammanhållet paket med nya planerade föreskrifter och annat generellt stöd till myndigheterna. Förslaget förutsätter att 9 kap. 1 § FÅB ändras och att äskandeförbudet tas bort. ESV:s alternativa förslag innebär att huvudförslagets idéer kommer att användas i ESV:s eventuella stödinsatser till fackdepartementen i samband med hanteringen av enskilda myndigheters budgetunderlag. Det förslaget utgår från att 9 kap. 1 § FÅB inte ändras.

Varken företrädare för myndigheterna eller fackdepartementen uppger att en gemensam struktur för äskanden enligt huvudförslaget kommer att medföra någon ökad administrativ börda. Snarare kan den administrativa bördan minska om ESV:s huvudförslag genomförs. ESV:s alternativa förslag har förmodligen inte den konsekvensen. Övriga konsekvenser förväntas också bli mer positiva med huvudförslaget än med det alternativa förslaget, sett till *antalet* fördelar respektive nackdelar. Uppgiften att värdera alternativens för- och nackdelar överlåter ESV till Regeringskansliet och regeringen.

1 Inledning

ESV har i regleringsbrevet för 2024 fått i uppdrag att utreda om strukturen i myndigheternas budgetunderlag kan förbättras. I detta inledande kapitel redogör vi för hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.

1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet är uppdraget formulerat enligt följande:

Myndigheten ska undersöka behovet av och förutsättningarna för en ökad standardisering av den information som lämnas i myndigheternas budgetunderlag om förslag till finansiering som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån. Myndigheten ska vid behov lämna förslag till mall för hur denna information bör utformas. För mer omfattande förslag ska myndigheten dessutom undersöka om ett ökat stöd eller en utvecklad reglering skulle höja kvaliteten i beräkningsunderlagen. Myndigheten ska vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Risker för negativa effekter, såsom ökad administration, ska beaktas vid framtagandet av förslagen. Myndigheten ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

1.1.1 ESV:s tolkning av uppdraget

Som ESV tolkar uppdraget innehåller det fyra uttryckliga delar, där ESV ska

- undersöka om det finns anledning att *standardisera* sådana förslag till finansiering som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån, dvs. äskanden
- överväga om en eventuell standardisering bör vara *differentierad*, t.ex. i form av mallar för mindre äskade belopp respektive ökat stöd eller utvecklad reglering för större äskade belopp
- vid behov lämna *författningsförslag*
- beakta riskerna för negativa *bieffekter* av förslagen.

En femte del i uppdraget är outtalad. Om utredningen visar att det finns skäl för en standardisering av myndigheternas förslag till ofinansierade höjningar av anslagen, behöver ESV analysera hur en sådan standardisering förhåller sig till 9 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), och vid behov föreslå en anpassning av bestämmelsen.

Enligt 9 kap. 1 § FÅB ska förslag som beräknas leda till ökade utgifter paras ihop med förslag till åtgärder som leder till motsvarande minskning av utgifterna. Möjliga

tillämpningar av den bestämmelsen kan vara att myndigheterna hemställer förslag till omfördelningar eller omprioriteringar inom regeringens beräknade anslagsramar. Förslag till anslagsökningar som saknar omedelbara finansieringar eller säkerställda återbetalningar får inte förekomma. Det finns inga undantag angivna i förordningen för när det kan vara tillåtet att hemställa anslagsäskanden i budgetunderlaget. Bestämmelsen är ovillkorlig.

1.1.2 Avgränsningar

Uppdraget avser anslagsförslagen i budgetunderlaget. Uppdraget rör 9 kap. 1 § och delvis 9 kap. 3 § FÅB. Det omfattar inte bestämmelser om avgifter, beställningsbemyndiganden eller investeringar. För att underbygga eventuella förslag om hur myndigheternas äskanden av höjda anslag i budgetunderlaget kan struktureras är det endast den delen i budgetunderlaget som i första hand behöver belysas.

1.1.3 Att äska: begreppet och begreppsomfånget

Äska betyder begära. Att äska anslagsmedel är att begära ofinansierade anslagsökningar. Det är förslag till finansiering som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån och som inte ackompanjeras av förslag till motsvarande anslagsminskningar. I denna rapport använder vi det traditionella ordet ”äska” för detta fenomen. Äska är dessutom det mest vanliga ordet i sammanhanget i dag (se avsnitt 3.2.2). Omväxlande använder vi här uttrycken ”anslagsäskande”, ”äska höjda anslag” och ”äska anslagsmedel”, eller bara ”äska”.

Att äska höjda anslag i budgetunderlaget är att uttala sig om kommande finansieringsbehov. Det är en begäran för framtiden. Det är inte möjligt att ta fram ett äskandebelopp som med säkerhet korresponderar mot en senare faktisk kostnad. Däremot kan vissa metoder för att komma fram till en storlek på beloppet vara mer pålitliga än andra. Men för att ringa in vad ett äskande är finns det ingen anledning att skilja på olika sådana metoder. Ett äskande är ett äskande alldeles oavsett om beloppet är genererat i en prognosmodell, uppskattat med erfarenhet eller höftat utan erfarenhet.

Det finns heller ingen anledning att skilja på vilka faktorer som föranleder ett äskande. Det är ett äskande oavsett om det ska kompensera för otillräcklig finansiering med anledning av omständigheter som myndigheten inte kan rå över, eller om det är för att myndigheten vill utveckla sin verksamhet efter eget huvud.

1.2 Frågeställningar

Tolkningen av uppdraget leder fram till ett antal frågeställningar, och till varje frågeställning har vi valt de metoder som vi bedömer ger tillräckligt bra underlag för ESV:s överväganden om en eventuell standardisering.

1.2.1 Frågor om äskandenas utbredning

ESV har tidigare konstaterat att äskanden i budgetunderlaget förekommer i större utsträckning än vad reglerna för budgetunderlaget kan få oss att tro.¹ Men om vi ska ta steget fullt ut och ändra i bestämmelserna behöver vi få en bild av hur omfattande fenomenet att äska anslagsmedel i budgetunderlaget är. Det skulle kunna vara så att 9 kap. 1 § FÅB har en avhållande effekt på benägenheten att äska anslagsmedel i budgetunderlaget, även om vissa myndigheter ändå gör det.

- Hur många myndigheter håller sig till äskandeförbudet, dvs. balanserar anslagsökningar mot anslagsminskningar inom beräknade anslagsramar?

En annan fråga är om äskandet har ökat över tid. När ESV studerade myndigheternas budgetunderlag i mitten av 00-talet beskrivs dokumentet som tekniskt och sifferfokuserat. Varken argumentation eller konsekvensanalys förekommer, enligt ESV:s rapport.² I rapporten nämns heller inget om att myndigheterna äskar höjda anslagsmedel i budgetunderlaget. Däremot skriver ESV att ett av förslagen i rapporten skulle kunna medföra en mindre risk för anslagsäskanden.³

Budgetunderlaget som ett renodlat tekniskt dokument ifrågasattes emellertid av en offentlig utredning några år senare. I utredningen påstås att budgetunderlaget är ett tekniskt dokument till sin intention, men att många budgetunderlag ändå innehåller anslagsäskanden.⁴ Hur många budgetunderlag som utredningen har läst och hur många av dessa som har äskanden framgår inte.

I en akademisk avhandling som behandlar budgetunderlag avlämnade 2002–2006 görs en annan bedömning. Avhandlingsförfattaren menar att budgetunderlaget är ett huvudsak tekniskt-kameralt dokument, där pläderande skrivningar är marginellt förekommande.⁵ Inte heller här framgår det hur många budgetunderlag som har lästs.

Det är förstås möjligt att det förekommer ett fåtal äskanden under 2002–2006 (ESV 2004:25 och Mundebo 2008) och att det finns ett större antal äskanden 2007 (SOU 2007:75). För detta uppdrag behöver vi inte reda ut den frågan i detalj.

Av analyskäl är det dock viktigt att få en bild av äskandefrekvensen över tid. Den ekonomiska och politiska kontext som omger budgetunderlagen för 2025–2027 kan vara speciell i relation till tidigare år. De senaste åren har t.ex. inflationen varit ovanligt hög och Sverige har varit inne i en lågkonjunktur. Hypotetiskt skulle sådana

¹ ESV har flera gånger noterat förekomsten av äskanden i budgetunderlaget, bl.a. i promemorian *Genomlysning av myndigheters budgetunderlag 2020-2022* (dnr 2019-00882-2).

² ESV 2004:25, *Konsten att styra: En analys av dokument i den statliga budgetprocessen*, s.12. Det framgår av rapporten att 28 myndigheters budgetunderlag ingår i dokumentstudien, men inte vilket eller vilka år som avses.

³ *Ibid.*, s. 15.

⁴ SOU 2007:75, *Att styra staten: Regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 148 och 259.

⁵ Mundebo, Ingemar (2008). *Hur styrs staten?: Resultatet av resultatstyrning*, s.117f.

faktorer kunna påverka äskandefrekvensen. Bara misstanken om att det kan vara så medför att vi behöver få en bild av hur förekomsten av äskanden har utvecklats över tid.

- Har antalet äskanden ökat sedan början av 2000-talet?

1.2.2 Frågor om tabellstrukturer

När vi i uppdragets inledningsskede diskuterade frågeställningarna för uppdraget läste vi översiktligt 30 budgetunderlag från 2023. Vi kunde då ganska snart bilda oss några preliminära uppfattningar om vad som kan vara bra och mindre bra redovisningar av anslagsäskanden.

Utifrån ett fokus på hur tydliga och transparenta äskandena är bedömde vi särskilt tabellerna som olika bra utformade. De sämre tabellstrukturerna utmärks av att äskandena är gömda i hopsummerade tabeller. De bättre tabellstrukturerna utmärks av att det tydligt framgår vad som är den beräknade anslagsramen och vad som är den äskade anslagshöjningen.

I de mer utvecklade framställningarna redogör myndigheterna dessutom för hur de har kommit fram till beloppen som äskas. Även sett till hur hela budgetunderlaget disponeras kan det finnas några myndigheter som gör det bättre än andra.

För budgetunderlagen för 2025–2027 ställer vi följande frågor om struktur:

- Hur många myndigheter redovisar sina äskanden i tabeller?
- Hur många myndigheter redovisar sina äskanden på egna rader i tabellen för hela finansieringsöversikten?
- Hur många myndigheter redovisar hur de har kommit fram till beloppet som äskas?
- Finns det i övrigt goda exempel på disposition, argumentation, m.m.?

1.2.3 Frågor om differentierade strukturkrav

Att myndigheterna inte strukturerar sina äskanden lika tydligt blev vi alltså ganska omgående varse i förstudien. Det innebar samtidigt att vi i flera budgetunderlag inte kunde räkna ut hur stora belopp som myndigheterna äskade. Med några undantag gjorde vi därför inte sådana beräkningar för något budgetunderlag.

Därför har vi inte heller gjort någon kvantitativ studie för att få underlag till utredningsuppgiften om differentierade strukturkrav med hänsyn till storleken på äskandebeloppen. Däremot har vi letat efter exempel om saken.

- Finns det exempel på särskild tydlighet och transparens när stora belopp äskas (som direkt kan observeras), till skillnad från när mindre belopp äskas (som direkt kan observeras)?

1.2.4 Frågor om mer och mindre viktiga äskanden

ESV har även utrett om det finns skäl att rangordna äskanden. Det kan argumenteras för att äskanden som utgår från statsmakternas beslut är viktigare än äskanden som uteslutande baseras på myndigheternas egna initiativ. Men en sådan norm förutsätter att det är möjligt att dra en skarp skiljelinje mellan dessa båda utgångspunkter för äskanden. Ett underlag till att resonera om en sådan skiljelinje är att ta reda på vilka äskanden som är vanligast.

- Hur många myndigheter har äskanden som utgår från redan fattade beslut eller förväntade beslut av bl.a. regeringen, riksdagen och EU?
- Hur många myndigheter har äskanden som endast utgår från egeninitierade idéer och som saknar referenser till externa beslut?

1.2.5 Frågor till berörda

Enligt uppdraget ska ESV undersöka behovet och förutsättningarna för en standardisering av anslagsäskanden i budgetunderlaget. Till viss del har vi fått underlag till dessa överväganden genom att läsa budgetunderlagen. Men för att bredda perspektiven behövde vi även träffa tjänstemän som skriver respektive tar emot budgetunderlag på förvaltningsmyndigheter och i Regeringskansliet. Det har vi gjort både för att få kunskap och för att förankra ESV:s förslag.

- Hur ser de berörda på budgetunderlaget?
- Hur ställer sig de berörda till ESV:s förslag?

1.3 Material, metoder och urval

Materialet för kartläggningen består av budgetunderlag och minnesanteckningar från möten med berörda. Metoder, urval och avgränsningar varierar med vilka frågeställningar som ska besvaras.

1.3.1 Dokumentläsning

För att besvara de flesta frågorna har vi tillämpat kvantitativ innehållsanalys i ett urval av myndigheternas senaste budgetunderlag.

Ett slumpmässigt urval drogs från ESV:s myndighetsregister, efter att vi hade rensat registret från ett antal myndigheter av samma slag, plus några till. Eftersom länsstyrelser och lärosäten förväntas ha strukturellt likartade budgetunderlag i respektive grupp har vi endast tagit med en av varje av dessa myndigheter. Några myndigheter med hemlig verksamhet är också borttagna. Utifrån en slutlig urvalsgrund på

sammanlagt 155 myndigheter valde vi slumpmässigt ut 98 stycken. En länsstyrelse och ett lärosäte lades till efter förslag i arbetsgruppen. De totalt 100 myndigheternas budgetunderlag för 2025–2027 utgör det primära dokumentmaterialet.⁶

Budgetunderlagen är lästa enligt ett klassificeringsschema (se bilaga 1). För att utforma schemat gjorde vi en förstudie av ca 30 myndigheters budgetunderlag för 2024–2026.

I huvudsak har vi sökt efter fyra slags förekomster:

- Olika tillämpningar av äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB.
- Hur många myndigheter som avviker från äskandeförbudet.
- Äskandenas anknytningar till dels vad bl.a. riksdag och regering har beslutat eller kommer att besluta, dels de av myndigheternas egna initiativ som saknar referenser till externa beslut.
- Äskandenas tydlighet och transparens.

En förekomst per innehållsklass och budgetunderlag är registrerad. Allt sammanställt ger det en bild av hur många myndigheter som har eller inte har det vi söker.

1.3.2 Ordräkning

För att besvara frågan om äskandefrekvens över tid har antalet äskandeord i nästan samtliga myndigheters budgetunderlag från 2005 och framåt räknats maskinellt. De räknade orden är de ord vi kunde komma på och som kan användas av myndigheterna när de äskar höjda anslag (t.ex. ”äska”, ”begära”, ”förstärka”). Operationaliseringen av hur vanligt äskandefenomenet är över tid är alltså hur vanliga äskandeorden är över tid. Vi anser att det är ett tillräckligt bra mått.

Ordräkningen omfattar nästan alla myndigheters budgetunderlag under två decennier 2005–2024. Men det är inte riktigt alla årgångar. År 2007, 2011, 2012, 2013, 2015 och 2016 saknas. Det beror bl.a. på att vi för detta uppdrag inte har prioriterat att kurerat alla årgångar för maskinell bearbetning.

Täckningen för budgetunderlagen de första åren i tidserien är någonstans mellan 50 och 75 procent. Men för 2017–2024 är täckningen närmare 100 procent. De senare årgångarnas närmast fullständiga täckning beror på att ESV i ett annat sammanhang har tagit kontakt med de myndigheter som har underlåtit att skicka sina budgetunderlag till ESV.

⁶ Med 155 myndigheter i grunden för urvalet krävs en urvalsstorlek på 99 myndigheter för att komma upp till 90 procent konfidensnivå där svaren fördelarar sig 50-50.

1.3.3 Exempelinventering

Utöver insamlingen av kvantitativa data har vi gjort en exempelinventering i de senaste budgetunderlagen, genom att samla in kvalitativa exempel med relevans för frågorna i uppdraget. Exempelen är hämtade från samma 100 budgetunderlag som vi läste för den kvantitativt inriktade studien, men i den här delen är insamlingen huvudsakligen gjord på mer fria grunder.

Till frågan om beloppens storlek har vi dock utgått från följande bestämda definition:

- Med ett ”stort” äskat belopp menar vi i kartläggningen minst 10 procent mer än beräknade belopp på aktuella anslag eller anslagsposter.⁷

Eftersom vi sökte efter särskild tydlighet och transparens när stora belopp äskas utgick vi från att sådana exempel kunde framgå utan att vi behövde göra något nämnvärt extraarbete för att finna dem.

1.3.4 Möten

För att besvara frågorna om hur de berörda ser på budgetunderlagen och ESV:s förslag har vi genomfört intervjuer och gjort avstämningar med ett mindre antal företrädare för myndigheterna och departementen.

För att hämta in kunskaper, perspektiv och synpunkter satte vi samman två referensgrupper: en bestående av myndighetsföreträdare och en bestående av företrädare för fackdepartement. Myndighetsgruppen har varit sammansatt av representanter för 15 myndigheter. Departementsgruppen har varit sammansatt av representanter för 6 departement.

Myndigheterna är valda bl.a. med hänsyn till olika storlek och olika departements-tillhörighet. Departementen fick anmäla sig själva efter uppmaning från Finansdepartementets budgetavdelning. Vilka myndigheter och fackdepartement som har ingått redovisas i bilaga 2.

Vi har träffat respektive grupp vid tre tillfällen, samtliga i form av digitala möten. De första träffarna ägde rum i mars och april (kunskapsinhämtning), de andra i juni (presentation av kartläggningen) och de sista i september och oktober (avstämning av ESV:s förslag).

1.4 Rapportens disposition

Denna rapport behandlar två givna uppgifter i uppdraget. Den ena är att studera hur budgetunderlagen faktiskt ser ut. Den andra är att ta ställning till hur en eventuell

⁷ I 17 § anslagsförordningen (2011:223) om beställningsbemyndiganden har regering tagit ställning till att en tiondel eller 10 miljoner kronor är att anse som stora belopp.

struktur för äskanden bör kunna se ut. Men med anledning av äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB finns det också en tredje uppgift. Det är att inventera vilka hinder det kan finnas för att ändra bestämmelsen om äskandeförbudet. Ett möjligt sådant hinder är det finanspolitiska ramverket.

I kapitel 2 ställer vi äskandeförbudet i relation till det finanspolitiska ramverket. Det finns en likhet mellan äskandeförbudet och principerna för ramberedningen. Enligt äskandeförbudet ska förslag till utgiftsökningar balanseras av förslag till motsvarande utgiftsminskningar. Enligt det finanspolitiska ramverket ska utgiftsökningar inom ett utgiftsområde täckas av utgiftsminskningar inom samma utgiftsområde. Eftersom detta kapitel till stor del är fokuserat på hur regelverket är konstruerat ger det också en introduktion till och förståelse för ESV:s dokumentstudie om myndigheternas äskanden i budgetunderlaget.

I kapitel 3 presenteras resultaten av läsningen av de 100 budgetunderlagen för 2025–2027, som är det huvudsakliga materialet i detta uppdrag. Förutom ESV:s iakttagelser av befintliga strukturer för äskanden redovisas också hur många myndigheter som lämnar förslag inom ramen för äskandeförbudet och hur många myndigheter som inte gör det. Dessa iakttagelser är avgörande för vilket behov ESV bedömer att det finns för en standard för äskanden i budgetunderlaget.

Kapitel 4 är en fortsättning på kapitel 3, men fokuserar på regeringen i stället för myndigheterna. Utifrån en uppdelning i budgetunderlag med bättre respektive sämre strukturer för äskanden undersöker vi regeringens benägenhet att godkänna äskanden. Hur framgångsrika myndigheterna är i att få igenom sina äskanden beroende på strukturen ger en bild av strukturens betydelse. Undersökningen visar samtidigt regeringens syn på äskandeförbudet som sådant.

I kapitel 5 för ESV ett principiellt resonemang, mot bakgrund av de empiriska observationerna och analyserna i kapitel 3 och 4, som tar upp vilka grunder det kan finnas att uttryckligen rättfärdiga myndigheternas äskanden. Detta resonemang förbereder ESV:s mer konkreta förslag i kapitel 6.

I kapitel 6 presenterar ESV både ett huvudförslag och ett alternativt förslag. Huvudförslaget är ett förslagspaket som inkluderar en ändring av 9 kap. 1 § FÅB. Det alternativa förslaget utgår från att äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB kvarstår.

I rapportens avslutande kapitel 7 diskuteras konsekvenserna.

2 Det finanspolitiska ramverket och reglerna för budgetunderlaget

Statsförvaltningen genomgick stora förändringar under 1990-talet. Budgetpropositionerna från tiden beskriver skeendet. Mellan 1990–1996 avvecklades närmare 140 myndigheter. Många myndigheter slogs ihop, men ungefär 10 procent av verksamheterna avvecklades helt i bemärkelsen att statens åtagande på området upphörde.⁸ Även i budgetpropositionen för 1997 skriver regeringen att ”det statsfinansiella läget kräver [...] fortsatta besparingar och strukturförändringar i statsförvaltningen.”⁹

En del av bakgrunden till att statsmakterna ansåg sig behöva fatta dessa beslut hängde samman med hur budgetprocessen var utformad. Den var öppen för utgiftsökningar som i förlängningen inte kunde anses vara en acceptabel väg att fortsätta på. Förutsättningarna för finanspolitiken stöptes därför om. Budgetprocessen stramades upp på sätt som saknade motsvarigheter i budgetprocessen dessförinnan.

I detta kapitel reder vi ut hur några av de nuvarande reglerna för myndigheternas förslag om anslagen i budgetunderlaget kan förstås i förhållande till dagens finanspolitiska ramverk. Dels behöver vi undersöka om det finns något i det finanspolitiska ramverket som hindrar ESV från att föreslå en eventuell modernisering av 9 kap. 1 § FÅB om äskandeförbudet, dels behöver vi förstå på vilka grunder myndigheter äskar höjda anslag trots detta förbud. Två frågor ska därför besvaras:

- I vilka avseenden kan reglerna om myndigheternas förslag i budgetunderlaget relateras till det finanspolitiska ramverket?
- På vilka sätt kan och bör dessa regler tolkas?

2.1 Det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket är utförligt beskrivet på annat håll.¹⁰ Här ska vi endast uppehålla oss vid den s.k. uppifrån och ned-principen, utgiftstaket, ramberedningen och rambesluten. Det finanspolitiska ramverket innehåller också målet att den offentliga sektorn ska ha ett överskott i sitt finansiella sparande (en tredjedels procent av BNP i genomsnitt över en konjunkturcykel) och ett mål för den offentliga sektorns skuld (35 procent av BNP). Dessa mål har dock varken tänkbara eller faktiska

⁸ Prop. 1996/97:1, Finansdepartementet, Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m., 5. Ekonomisk styrning, s. 98.

⁹ Ibid. s. 99.

¹⁰ Skr. 2017/18:207, Finansdepartementet, *Ramverket för finanspolitiken* och SOU 2023:93, *Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*.

kopplingar till bestämmelserna om budgetunderlaget. Därför nämner vi heller inget om dessa mål i resonemanget i detta kapitel.

2.1.1 Förhållandet till bestämmelsen om att utgå från regeringens beslut om verksamheten

Sedan 1997 tillämpas uppifrån och ned-modeller i budgetprocessen. De har olika karaktär i de olika nivåerna i staten.

I riksdagen tillämpas en rambeslutsmodell som innebär att besluten om budgeten tas i två steg. Först fattar riksdagen ett rambeslut och ett beslut om utgiftstaket för det tredje kommande året. I det andra beslutssteget beslutar riksdagen om utgifterna inom varje utgiftsområde. Saldot i budgeten blir därmed klart innan besluten om de enskilda anslagen har fattats. Tidigare var det tvärt om, dvs. att saldot blev ett resultat av riksdagens beslut om de enskilda anslagen.

I Regeringskansliet tillämpas en ramberedningsmodell som innebär att olika utgifter ställs mot varandra och att utgiftsökningar prövas utifrån ett på förhand fastställt ekonomiskt utrymme enligt utgiftstaket och överskottsmålet. Huvudprincipen är att utgiftsökningar inom ett utgiftsområde ska täckas av utgiftsminskningar inom samma område. Ramberedningen inleds efter att regeringen har lämnat vårpropositionen till riksdagen. Utgiftstaket är beslutat sedan tidigare men i vårpropositionen aviserar regeringen det utgiftstak som riksdagen beslutar i samband med den kommande budgetpropositionen, i det första beslutssteget. Utgiftstak för såväl innevarande som kommande år sätter ramarna för Regeringskansliets ramberedning.

Även förvaltningsmyndigheternas budgetunderlag kan sägas utgå från en uppifrån och ned-princip, även om den inte kan beskrivas som någon av de modeller som gäller för riksdagen och Regeringskansliet. Det är t.ex. svårt att se hur myndigheterna skulle kunna utarbeta sina budgetunderlag med hänsyn till utgiftstaket. Däremot ska budgetunderlagen utgå från regeringens beslut om respektive verksamhet.¹¹

Bestämmelsen att myndighetens förslag i budgetunderlaget ska förhålla sig till regeringens beslut om verksamheten införlivades i regelverket i och med förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Reglerna började alltså gälla samtidigt som det finanspolitiska ramverket introducerades.¹²

2.1.2 Förhållandet till bestämmelsen om en ökning mot en minskning

Uppifrån och ned-modeller i budgetering innebär att när utgiftstaket är nått behöver varje ytterligare utgiftsökning motsvaras av en lika stor utgiftsminskning. Både

¹¹ 9 kap. 3 § FAB.

¹² Ordalydelsen var först (1996) "förslag ska rymmas inom ramen för" men ändrades sedan (2015) till "budgetunderlag ska utgå från".

Regeringskansliets ramberedningsmodell och riksdagens rambeslutsmodell har den restriktionen. Ingen ökning tillåts om inte också en minskning genomförs.

Språkfiguren ”en ökning mot en minskning” återspeglas även i reglerna för myndigheternas budgetunderlag. I 9 kap. 1 § FÅB används följande ordalydelse:

Myndigheten skall, om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.

Bestämmelsen innebär i praktiken att äskanden ska vara förbjudna. Myndigheterna får inte lämna förslag som överstiger regeringens beräkningar av anslagsnivån, om de inte samtidigt också lämnar förslag till full finansiering. Förslagen ska ta ut varandra. Regeringens beräkningar av anslagsnivån kan i den meningen ses som ett tak för myndighetens förslag, på samma sätt som i en uppifrån och ned-modell för budgetering. Analogin haltar dock något, eftersom det som en myndighet hemställer i budgetunderlaget inte är förslag till budget utan ett underlag till Regeringskansliets beredning av regeringens förslag till budget. Ramberedningen äger rum i Regeringskansliet, inte i förvaltningsmyndigheterna.

Dessutom är äskandeförbudet äldre än 1990-talets reformering av budgetprocessen. En förlaga till nuvarande äskandeförbud kom redan i slutet av 1960-talet, när saldot i statens budget växte fram ”nedifrån och upp”. I och med Riksrevisionsverkets anvisningar i *Budgethandboken* (1982) infördes den språkdräkt som äskandeförbudet har i dag. Se bilaga 3 för mer om äskandeförbud genom historien.

Anledningen till att alls ha ett äskandeförbud är att hindra myndigheterna från att göra inspel i budgetprocessen. Den anledningen kan emellertid ha varit starkare innan reformeringen av budgetprocessen. Innan budgetprocessens reformering på 1990-talet fördes diskussioner om huruvida myndigheternas äskanden för höjda anslag kunde påverka budgetsaldot mer än vad som var skäligt.¹³

Även om det kunde finnas större anledning för ett äskandeförbud i en budgetprocess som baserades på en s.k. nedifrån och upp-princip valde regeringen ändå att behålla äskandeförbudet. I förhållande till den ekonomiska kontexten vid tiden för reformeringen av budgetprocessen, med den s.k. 90-talskrisen i färskt minne, är det inte uteslutet att regeringen och Regeringskansliet till viss del ville avskärma sig från myndigheternas framställningar om finansieringsbehoven. Äskandeförbudet kan ha setts som ett sätt att begränsa informationsflödet under en period av besparingar. I

¹³ Se t.ex. Daniel Tarschys och Maud Eudards (1975), *Petita. Hur myndigheter argumenterar för högre anslag*.

den meningen skulle äskandeförbudet kunnat ha fungerat som ett medel för hantering av kognitiv dissonans.¹⁴

Men ändå infördes en undantagsbestämmelse med en tillämpningsföreskrift, som kan antas vara till för att hålla regeringen underrättad om åtminstone vissa finansieringsbehov. Det är nog uteslutet att Riksrevisionsverket (RRV), som på den tiden hade föreskriftsrätt på området, reglerade undantaget på eget bevåg. RRV utarbetade troligen denna undantagsbestämmelse i samråd med budgetavdelningen på Finansdepartementet. Bestämmelsen infördes i och med förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. Ett sådant undantag fanns inte tidigare. Att det infördes just då skulle kunna indikera att de inblandade trots allt bedömde den reformerade budgetprocessen som tillräckligt robust för att klara av att hantera vissa äskanden.

Undantagsbestämmelsen har följande lydelse:

Förslag som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter ska i normalfallet kompletteras med förslag till åtgärder inom myndighetens verksamhet som leder till motsvarande minskningar i kostnaderna eller ökningar i intäkterna.¹⁵

Undantagsbestämmelsen upprepar äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB, men med tillägget ”i normalfallet” mildrar föreskriften innebörden i förordningsbestämmelsen. Den hårda restriktionen som ovillkorligen kräver en ökning mot en minskning är omformulerad till en mjukare restriktion där en ökning mot en minskning gäller om fallet inte avviker från det normala. Sett till hur dessa båda bestämmelser är skrivna ger den förra inget stöd för den senare. Undantaget kan varken härledas från huvudregeln eller vara en precisering av den.

2.2 Bokstavstolkning eller avsiktstolkning?

Hittills har vi läst regelverket på så sätt att vi uppfattar ett kategoriskt äskandeförbud i 9 kap. 1 § FÅB respektive ett inte kategoriskt äskandeförbud i föreskrifterna till förordningen. En sådan läsning medför – logiskt sett – att vi ser en motsättning mellan förordningen och föreskrifterna. Men den läsningen grundar sig på att vi gör en bokstavstolkning av reglerna. Det är inte givet att regelverket måste tolkas så.

2.2.1 Ett försök att förstå det nuvarande regelverket motsägelsefritt

I ett försök att förstå förordningen och föreskrifterna motsägelsefritt kan en avsiktsbaserad tolkning prövas som alternativ. I stället för att bara titta på hur texten är

¹⁴ Festinger, Leon, Henry Riecken och Stanley Schachter (1956, 2011). *When Prophecy Fails*.

¹⁵ 9 kap. 1 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

skrivna och hur den logiskt hänger ihop kan vi söka efter avsikterna med reglerna. Menar regeringen och ESV detta? Eller: Kan regeringen och ESV rimligen mena detta?

De nuvarande bestämmelserna för budgetunderlaget gör ingen skillnad på de befintliga anslagskategorierna. Såväl den hårda som den mjuka restriktionen gäller både förvaltningsanslag och sakanslag. Generaliseringen berör särskilt de myndigheter som har till uppgift att handlägga och besluta om bidragsutbetalningar. Normalt ska handläggningen av sådana transfereringar finansieras med myndighetens förvaltningsanslag, medan de utbetalade bidragen ska finansieras med ett sakanslag.

Det kan fungera oproblematiskt ibland och ibland inte. Exempelvis kan myndigheten behöva justera prognosen för hur många individer eller organisationer som kommer att söka bidraget. Regeringen kan då rimligen inte mena att myndigheten ska finansiera ett förväntat överskridande av ett sakanslag för transfereringar med neddragningar i myndighetens verksamhet. Därför kan det finnas en underförstådd avsikt att myndigheterna ska göra skillnad på förvaltningsanslag och sakanslag. Undantagsbestämmelsen i föreskrifterna kan därmed göras förenlig med förordningen, inte med bokstaven utan med den förmodade avsikten.

Även för förvaltningsanslag kan det finnas underförstådda avsikter som löser upp den bokstavliga motsättningen mellan förordningen och föreskrifterna. Låt oss säga att regeringen har inrättat en myndighet som ska utföra en enda uppgift och att myndigheten med nuvarande bemanning uppnår ett tillräckligt bra resultat för uppgiften. Om regeringen skulle ge myndigheten en andra men ofinansierad uppgift, som för ett tillräckligt bra resultat skulle kräva minst lika stor bemanning som för den första uppgiften, så skulle myndigheten ha skäl att äska medel. För regeringen kan rimligen inte mena att myndighetens uppgifter ska vara så underfinansierade att det skapar problem att ha båda kvar. I så fall skulle myndigheten endast kunna handlägga ett fåtal av alla inkomna ärenden under ett år. Ärendebalanserna skulle öka, och målgruppernas förväntningar skulle inte mötas. Underfinansieringen skulle dessutom vara så stor att myndigheten inte skulle kunna hantera den med någon akut effektiviseringsåtgärd. Ingen sådan åtgärd är heller helt gratis.

Dessa scenarier är anledningar att tillämpa undantagsbestämmelsen, om vi ser till vad som kan vara en rimlig innebörd i förordningsbestämmelsen och inte till hur den exakt är formulerad. Det är också uppenbart att 9 kap. 1 § FÅB inte täcker in alla situationer. Vid behov skulle därför varje omdömesgill myndighet ha skäl att förbise hur 9 kap. 1 § FÅB är formulerad.

2.2.2 Omdöme spelar roll

Hur omdöme kan förstås och användas utreddes redan av antikens filosofer. Enligt en nutida begreppsutredning är situationskänsligt och personligt några av de egenskaper som utmärker omdöme. Dessutom kan det hjälpa oss att se det viktiga i en konkret situation och ge grund för handling i en viss riktning.¹⁶ Generella regler kan också ge grund för handling, men de är varken situationskänsliga eller personliga.

Även om en regel kan tillämpas klokt i alla vanliga situationer är det när en klok tillämpning inte medges som omdömet har en roll att spela i regeltillämpningen. I vissa sammanhang kan det medföra att regeln ändå tillämpas enligt en bokstavstolkning. Någon kanske vill visa regelgivaren att regeln behöver ändras, och kanske till och med föreslår en ändring. I andra sammanhang är det kanske både enklare och bättre att utgå från regelgivarens mening med regeln, dvs. att den tillämpas enligt en avsiktsbaserad tolkning. Men notera att omdömet är personligt och att det därför kan vara föremål för ansvarsutkrävande. Allt omdöme är inte gott.

I kapitel 3 tittar vi på hur utbrett det är att myndigheterna tillämpar reglerna om äskanden på andra sätt än strikt bokstavstroget och internlogiskt.

2.2.3 ESV utgår från en bokstavstolkning i uppdraget

Bra regler bör uttrycka det som är avsikten med dem. Regler som ofta föranleder tolkningar baserade på annat än själva regeltexterna kan tyda på brister i formuleringarna. I detta uppdrag utgår vi därför inte från vad som kan tänkas vara avsikten med bestämmelserna om budgetunderlaget. För att belysa behovet av förbättringar i bestämmelserna utgår vi i stället från en bokstavstolkning.

En bokstavstolkning innebär att konflikten mellan förordningen och föreskriften kvarstår. Denna konflikt kan dock lösas juridiskt, eftersom föreskrifter inte får strida mot förordningar. Vi återkommer till detta i förslagskapitlet (6).

Vi strävar också efter att tolka regelverket så motsägelsefritt som möjligt, inklusive 9 kap. 1 § FÅB om äskandeförbudet och 9 kap. 3 § FÅB om myndighetens förslag till finansiering. För att ett finansieringsförslag ska vara förenligt med äskandeförbudet får det inte överstiga regeringens beräkning av anslagsnivån. Även detta behandlas vidare i kapitel 6.

2.3 Ett par slutsatser om budgetunderlaget visavi det finanspolitiska ramverket

Det finanspolitiska ramverket kräver inget äskandeförbud. Myndigheternas eventuella äskanden bör i stället ses som en del av arbetsmaterialet i

¹⁶ Jonna Bornemark (2020), *Horisonten finns alltid kvar. Om det bortglömda omdömet*.

Regeringskansliets rambereidning inför regeringens budgetproposition. Däremot finns det skäl att beakta den uppifrån och ned-princip som kan utvinnas från det finanspolitiska ramverket. I relation till budgetunderlaget betyder den principen att myndighetens förslag ska utgå från statsmakternas beslut om verksamheterna.

3 Budgetunderlagens faktiska innehåll

Äskanden i budgetunderlagen kan förekomma olika mycket och ha olika former. I detta kapitel tittar vi närmare på hur vanligt det är att myndigheterna följer äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB, och hur vanligt det är att de undantagsvis avviker från äskandeförbudet. Kapitlet ger också en inblick i vems behov som äskandena utgår från samt hur myndigheterna presenterar och underbygger beloppen som de äskar. Redovisningen baseras på dels en läsning av budgetunderlag för 2025–2027, dels en maskinell ordräkning i budgetunderlag lämnade 2005–2024.

3.1 Äskandeförbudet

Myndigheten ska i budgetunderlaget lämna förslag till finansiering. Så länge myndighetens förslag inte medför att beräknade anslagsramar expanderar får förslagen hemställas, enligt bokstavstolkningen av 9 kap. 1 § FÅB. Samtidigt medför ordalydelsen i föreskrifterna till 9 kap. 1 § FÅB en öppning för att undantagsvis äska ofinansierade anslagshöjningar. Vi undersöker tillämpningen av dessa bestämmelser var för sig och vi börjar med äskandeförbudet enligt förordningen.

3.1.1 Möjliga tillämpningar av regeln om en ökning mot en minskning

Bestämmelsen om äskandeförbudet måste förstås som att den är tänkt för de förmodat ”normala” situationerna. Den kan tillämpas på ett antal olika sätt, vilka kan uttryckas som förslag att

- flytta medel mellan olika poster på ett förvaltningsanslag (omfördelning)¹⁷
- flytta medel mellan sakanslag och förvaltningsanslag (omfördelning)
- flytta medel mellan sakanslag eller poster på sakanslag (omfördelning)
- flytta medel mellan anslag som disponeras av annan myndighet till anslag som disponeras av den egna myndigheten, eller tvärt om (omfördelning)
- ta bort eller justera en uppgift som regeringen eller riksdagen har beslutat (omprioritering)
- ta bort eller justera ett mål som regeringen eller riksdagen har beslutat (omprioritering)
- ta bort eller justera anslagsvillkor som regeringen har beslutat (omprioritering)
- höja ett anslag mot att myndigheten binder upp sig för minst en motsvarande besparing efter något år (effektivisering).

¹⁷ Anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter kallas förvaltningsanslag. Med förvaltningsutgifter avses i huvudsak sådana utgifter som i myndighetens resultaträkning redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader, t.ex. hyres- och löneutgifter. Sakanslag är andra anslag än sådana för förvaltningsutgifter och är avsedda för bl.a. transfereringar.

Alla varianter i denna lista är kanske inte lika sannolika, men de är i varje fall möjliga sätt att tillämpa 9 kap. 1 § FÅB.¹⁸

3.1.2 Ett fåtal myndigheter tillämpar en ökning mot en minskning

Endast ett fåtal myndigheter lämnar förslag som innebär en ökning mot en minskning, i de ”normala” situationer som bestämmelsen avser (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Antal myndigheter som föreslår omfördelningar, omprioriteringar eller effektiviseringar

Förslag	Ja	Nej
Omfördelningar	18	82
Mellan sakanslag	5	
Mellan sakanslag och förvaltningsanslag	9	
Mellan poster i förvaltningsanslag	1	
Mellan annans och eget anslag	3	
Omprioriteringar	7	93
Slopa eller justera uppgifter	2	
Slopa eller justera mål	0	
Slopa eller justera anslagsvillkor	5	
Effektiviseringar	6	94
Anslagshöjning nu mot besparing senare	6	

Kommentar: En och samma myndighet kan förekomma på alla rader i tabellen.

Flertalet (18 av 100) av det fåtal myndigheter som tillämpar bestämmelsen föreslår omfördelningar mellan olika anslag. Det huvudsakliga skälet till omfördelningarna är att finansieringen ska bli mer ändamålsenlig.

Omfördelningar mellan sakanslag föreslås av 5 myndigheter, exempelvis eftersom att ansökningstrycket för utbetalningar på olika sakanslag har förändrats över tid. De 9 myndigheter som föreslår överföringar från sakanslag till förvaltningsanslag anför vanligtvis skälet att det är bättre att ärendehandläggningen finansieras av myndighetens förvaltningsanslag än av bidragets sakanslag.

En myndighet har kvar en anslagspost på sitt förvaltningsanslag som en gång följde med ny verksamhet. Anledningen till att myndigheten föreslår en omfördelning mellan poster i förvaltningsanslag är för att myndigheten nu vill införliva verksamheten i myndigheten även finansieringsmässigt.

¹⁸ Denna lista är framtagen för detta uppdrag. ESV har inte funnit någon tidigare tolkningsmanual.

Alla de 3 myndigheterna som föreslår att medel överförs från anslag som disponeras av andra myndigheter påstår att förslaget bygger på tidigare överenskommelser mellan alla inblandade.

Vid otillräckliga resurser kan en lösning vara att reducera antalet åtaganden. Förslag till slopade uppgifter är dock väldigt sällsynta. Endast 2 av 100 myndigheter föreslår det. Det är något fler (5 av 100) som föreslår slopade eller justerade anslagsvillkor. Det kan i så fall handla om att man vill ändra en beloppsgräns eller liknande. Ingen myndighet har föreslagit slopade mål.

Det är 6 av 100 myndigheter som äskar medel för interna utvecklingssatsningar som föreslås bli finansierade med utlovade besparingar i framtiden. Ett sådant område är effektivisering via digitalisering eller artificiell intelligens.

Om vi bara behövde ta hänsyn till dessa ”normala” situationer skulle vi kunna anta att de allra flesta myndigheterna klarade av att bedriva sin verksamhet med den anslagsnivå som regeringen har beräknat. Men myndigheterna kan också undantagsvis äska höjda anslag som inte åtföljas av förslag till finansiering, om de utgår från ESV:s föreskrifter¹⁹ till 9 kap. 1 § FÅB.

3.2 Äskandenas förekomst

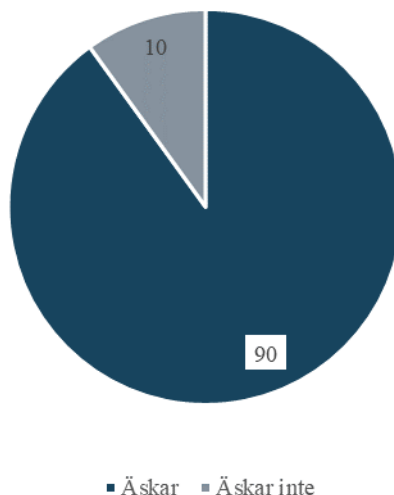
ESV:s föreskrifter till förordningens bestämmelse om äskandeförbudet anger att den bestämmelsen inte behöver tillämpas kategoriskt. Den empiriska frågan är hur många myndigheter som ställs inför situationer där de bedömer att de behöver utnyttja undantagsbestämmelsen. Är äskandena sällsynta eller förekommer de ofta?

3.2.1 Nästan alla myndigheter äskar om höjda anslag i budgetunderlagen för 2025–2027

Undersökningen visar att undantagsbestämmelsen tillämpas regelmässigt snarare än undantagsvis. De ”avvikande” situationerna är de ”normala” situationerna. I stort sett alla myndigheter (90 av 100) äskar höjda anslag (se figur 3.1).

¹⁹ 9 kap. 1 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

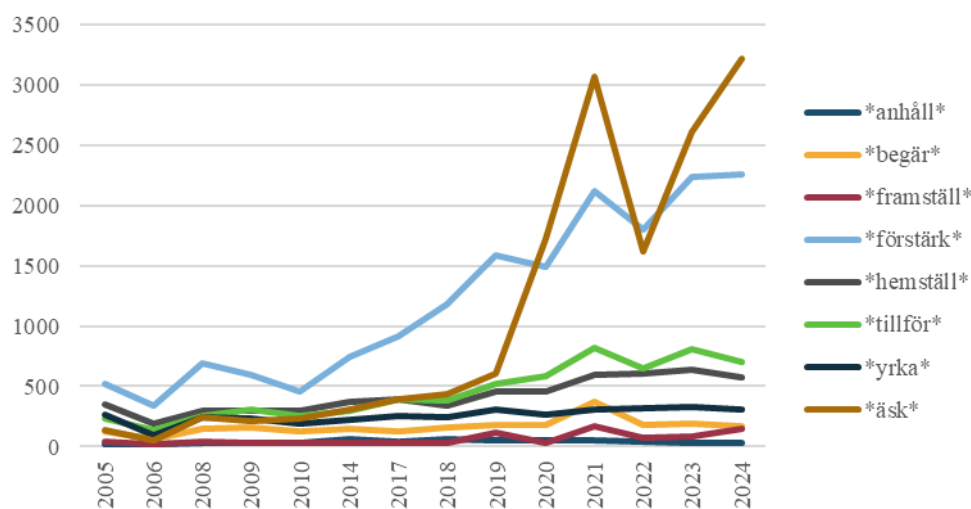
Figur 3.1 Antal myndigheter som gör "undantag" från äskandeförbudet



I cirkeldiagrammet är äskanden per myndighet detsamma som att en myndighet äskar en gång. Men de flesta myndigheterna äskar inte bara en gång för en sak i sina budgetunderlag. Många myndigheter äskar höjda anslag på en rad olika områden, och på flera delområden dessutom. I vår manuella läsning av budgetunderlagen för 2025–2027 har vi dock inte samlat in data om hur många gånger som äskanden förekommer per budgetunderlag. Det har vi däremot gjort i den maskinella läsningen (ordräkningen) av budgetunderlagen från 2005–2024.

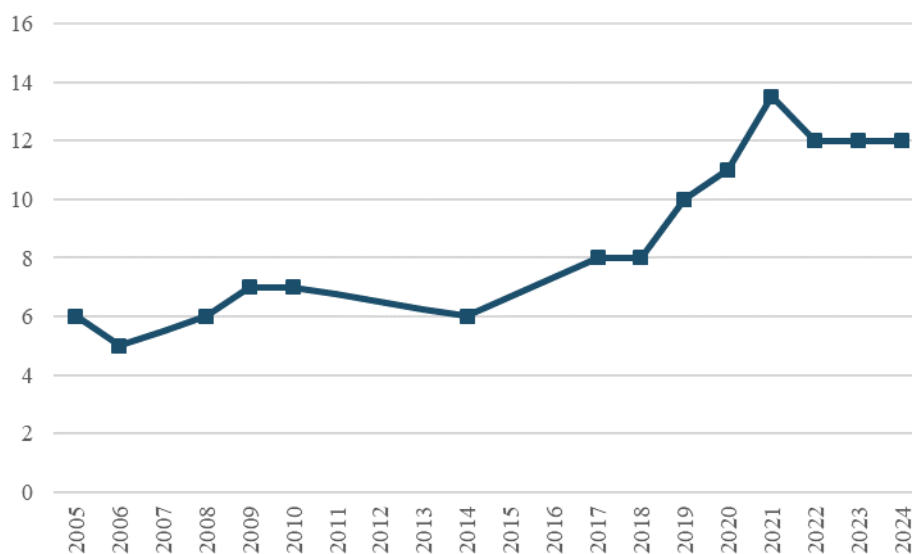
3.2.2 Antalet äskanden i budgetunderlaget har ökat över tid

När myndigheter äskar höjda anslag kan de använda ordet "äska", men de kan också använda en synonym. Hur många gånger som ett sådant ord förekommer i budgetunderlagen är en indikation på hur utbrett äskandefenomenet är. Även om en myndighet kan skriva "vi äskar inte" utgår vi från att i stort sett alla myndigheter som använder något äskandeord också faktiskt äskar höjda anslag. Användningen av nästan alla listade äskandeord har ökat över tid (se figur 3.2).

Figur 3.2 Antal äskandeord 2005–2024

Två ord sticker ut, ”förstärka” och ”äsk”. Användningen av ordet ”förstärka” har ökat relativt konstant under hela undersökningsperioden. Ordet ”äsk” har skjutit i höjden de senaste åren och är i dag det vanligaste äskandeordet. År 2006 var det nästan ingen som skrev ”äsk”.

En myndighetskategori avviker. Länsstyrelserna använder äskandeord extremt mycket mer än andra myndigheter. Övriga myndigheter följs åt ganska samlat. Figur 3.3 visar äskandeorden hopräknade men utan länsstyrelserna.

Figur 3.3 Äskandeord per budgetunderlag och år, exklusive länsstyrelser (median)

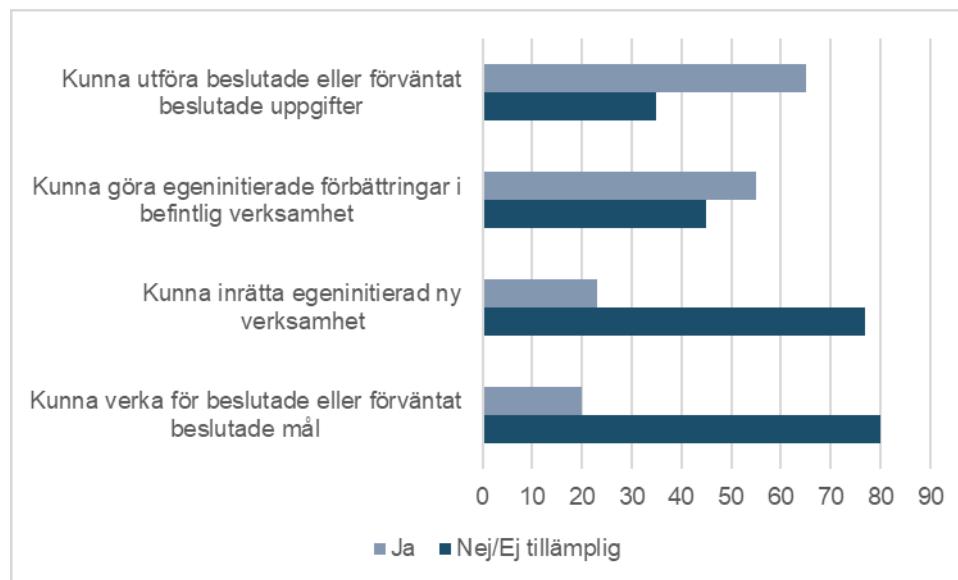
Med länsstyrelserna borttagna blir det först 2017 som äskandeorden per budgetunderlag ökar. Kurvan ligger still 2018 och fortsätter upp 2019, vilket är ett år före coronapandemin bröt ut i början av 2020. Ökningen kan därför inte helt förklaras av den händelsen. Det är en pik 2021 och därefter stabiliseras kurvan.

De sista årens inflation, besparingar och regeringens satsningar på försvars- och säkerhetspolitik kan möjligen ha bidragit till att äskandefrekvensen fortsatt ligger på en hög nivå. Som ESV har sett i budgetunderlagen för 2025–2027 är en viss typ av argument särskilt vanliga detta sista år i tidsserien. Praktiskt taget varje myndighet som anser sig bedriva verksamhet som kan associeras med försvars- och säkerhetspolitik äskar höjda anslag för det.

3.3 Äskanden utifrån styrda och egeninitierade behov

Uppgifter och mål som statsmakterna har beslutat eller kommer att besluta kan vara upphov till äskanden, om en myndighet anser att fullgörandet av uppgiften eller uppfyllandet av målet är underfinansierat. Men myndigheter kan också äska höjda anslag för helt egeninitierade insatser, som saknar referenser till fattade eller förväntade externa beslut. Figur 3.5 visar vilka typer av äskanden som är vanligast.

Figur 3.5 Antal myndigheter som äskar höjda anslag i förhållande till externa beslut och inte



Kommentar: Äskanden med referens till regeringen, riksdagen, EU eller annan internationell samarbetsorganisation är klassificerade som externt styrda. Det gäller oavsett om äskandena avser uppgifterna och målen direkt eller om de avser förbättringar av befintliga verksamheter eller förslag till nya verksamheter. Äskanden som däremot saknar externa referenser är klassificerade som egeninitierade.

Det är inte ovanligt att myndigheterna har äskanden av båda huvudtyperna. Flertalet myndigheter (65 av 100) knyter sina äskanden till statsmakternas befintliga eller

förväntade beslut om uppgifter som myndigheten behöver utföra. Det är också ett flertal myndigheter (55 av 100) som knyter sina äskanden till egeninitierade förbättringar av befintliga verksamheter. Det är något vanligare att äska anslag för att kunna införa egeninitierade nya verksamheter än för att kunna uppfylla externt beslutade mål (23 respektive 20 av 100).

Äskanden för att finansiera egeninitierade verksamheter och förbättringar – som alltså saknar referenser till externa beslut – är sammantaget ganska vanliga. Flera myndigheter har en blandning av äskanden i förhållande till egna behov och regeringens behov. En handfull myndigheter föreslår inget annat än egeninitierade önskelistor i budgetunderlagets anslagsdel.

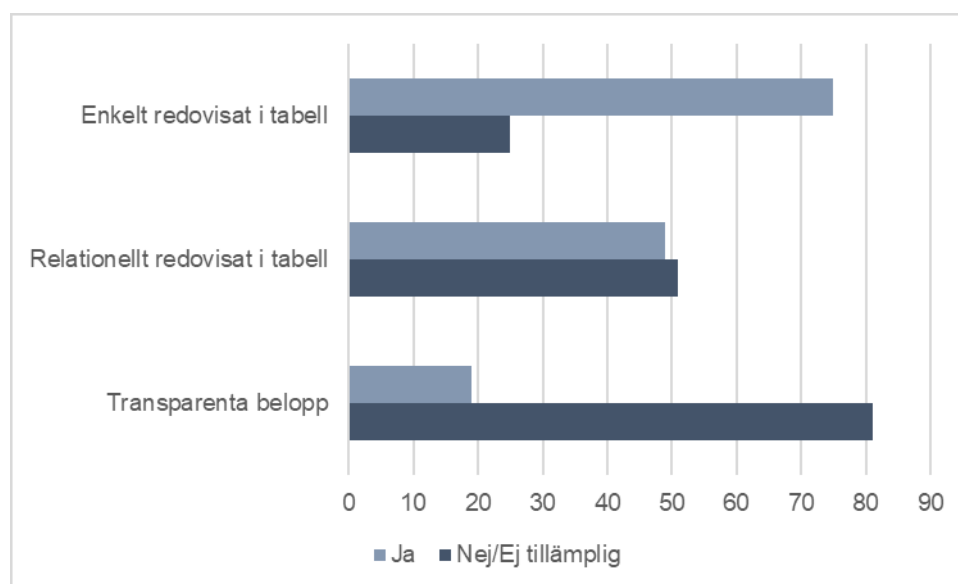
3.4 Äskandenas tydlighet och transparens

Kärnan i ESV:s uppdrag är att utreda om det finns anledning att införa strukturkrav för myndigheternas äskanden. Om de flesta myndigheter redan har utvecklat bra strukturer för sina äskanden försvagas argumenten för en enhetlig struktur. Om många myndigheter däremot har mindre bra strukturer stärks argumenten för någon form av central styrning på området.

3.4.1 Många myndigheter redovisar sina äskanden i tabellform men få anger hur de kommit fram till beloppen

Hur bra myndigheterna redovisar sina äskanden kan framgå dels av hur *tydligt* de äskande beloppen redovisas och särskiljs från den beräknade anslagsnivån, dels av hur *transparenta* förklaringarna till storleken på de äskade beloppen är. Figur 3.6 visar fördelningen av myndigheter med tydliga och transparenta äskanden.

Figur 3.6 Antal myndigheter med tydliga och transparenta äskanden



En stor del av myndigheterna (75 av 100) redovisar sina äskanden i tabellform snarare än i löptext. Därmed blir äskandena framlyfta och tydliggjorda, vilket ESV anser är bra. Däremot är det inte lika många myndigheter (49 av 100) som ställer sina äskanden i relation till den beräknade anslagsnivån. Tabellen med översikten över verksamhetens finansiering, som enligt nuvarande bestämmelser ska ingå i budgetunderlaget, ger därför otillräcklig eller dold information i hälften av fallen.

Slutligen är det bara 19 av 100 myndigheter som på något sätt anger hur de har kommit fram till beloppen som äskas. Det lutar mot att vissa centrala normeringsinsatser behöver göras.

3.4.2 Storleken på det äskade beloppet saknar betydelse för hur tydligt och transparent det redovisas

För mer omfattande äskanden ska ESV dessutom undersöka om ett ökat stöd eller en utvecklad reglering skulle höja kvaliteten i beräkningsunderlagen. I den delen av uppdraget har vi sökt efter exempel i budgetunderlagen på redovisningens tydlighet och transparens i relation till de äskade beloppens storlek.

ESV konstaterar att storleken på äskandebeloppet saknar betydelse för hur tydligt och transparent myndigheterna redovisar äskanden av höjda anslag. Bland de 100 myndigheter vi har undersökt har vi inte hittat något exempel som belyser en sådan skillnad. Myndigheter som äskar större belopp är i många fall lika tydliga och transparenta i sin redovisning som myndigheter som äskar mindre belopp. Myndigheter som hemställer flera äskanden med både större och mindre belopp tillämpar också samma tydlighet och transparens för samtliga av sina äskanden.

3.5 Observationerna i sammandrag och referensgruppernas reaktioner

De viktigaste observationerna från ESV:s genomgång av budgetunderlagen kan summeras i följande punkter:

- Nästan alla myndigheter äskar höjda anslag i budgetunderlaget. Den tänkta huvudregeln om äskandeförbudet tillämpas på några sätt av några myndigheter, medan den tänkta undantagsbestämmelsen är den egentliga huvudregeln.
- En stor del av myndigheterna har ett eller ett par äskanden som utgår från egna behov snarare än regeringens behov. En handfull myndigheter hemställer endast egna projektidéer som de vill genomföra. Bestämmelsen att utgå från regeringens beslut är därför svagt implementerad.
- I flertalet budgetunderlag framgår det inte hur myndigheten har kommit fram till beloppen som äskas. Nästan ingen myndighet kan redogöra för det. Bestämmelsen om vilka beräkningsunderlag som har använts är därför svagt implementerad.

- I över hälften av budgetunderlagen framgår det inte tydligt hur stora belopp som äskas i förhållande till regeringens beräknade anslagsnivå.

Denna genomgång kan tyckas beklämmande, men det finns anledning att understryka att den inte ska uppfattas som en kritisk granskning för att leta fel hos myndigheterna. I stället ska den ses som en undersökning av myndigheternas regeltillämpningar för att få underlag för utveckling av regler och stöd enligt uppdraget.

När ESV har presenterat undersökningen för uppdragsgivaren och uppdragets referensgrupper har igenkänning varit den genomgående reaktionen. Att myndigheterna i så stor utsträckning äskar höjda anslag har nästan ingen heller, förutom inom budgetavdelningen på Finansdepartementet, reagerat på som något problematiskt.

Från fackdepartementens sida har man lyft fram att de otydligheter och oklarheter som finns i många äskandeframställningar innebär att relevanta frågor om äskandena sällan blir direkt besvarade. För att avgöra om ett äskande har förutsättningar att påverka innehållet i budgetpropositionen krävs efterarbeten som stjäl tid från både fackdepartementen och myndigheterna.

En bestämd gemensam struktur för äskanden har välkomnats, dock mer uttryckligen så från fackdepartementens sida än från myndigheternas. I referensgruppen för myndigheter var det några som inledningsvis motsatte sig en gemensam struktur men som senare såg mer positivt eller neutralt på en standardisering.

4 En liten studie om äskandeframgång

För att få en bild av om budgetunderlagens struktur kan påverka regeringens benägenhet att godkänna äskanden har ESV genomfört en mindre studie. I detta kapitel redovisar vi resultatet av den studien.

4.1 Äskandeframgångens relevans för ESV:s uppdrag

Det finns inga aktuella studier publicerade som visar hur myndigheternas äskanden i budgetunderlaget förhåller sig till regeringens förslag i budgetpropositionen. Det kan bero på att ingen tidigare har vetat om att myndigheterna äskar höjda anslag i den omfattning som de faktiskt gör. Noteringar av att regeringen har föreslagit höjningar av anslag har i regel kallats politiska satsningar eller politiska tillskott.²⁰ Bristen på studier om förhållandet mellan budgetunderlagen och budgetpropositionen kan också bero på att det är svårt att undersöka äskandeframgång för alla myndigheter. I ungefär hälften av budgetunderlagen framgår det inte tydligt hur mycket som äskas i relation till regeringens beräknade belopp. I vissa budgetunderlag behöver man läsa noggrant och summera för hand. Men ibland är det omöjligt för utomstående att räkna ut hur stora belopp som äskas.

I detta uppdrag är det dock inte äskandeframgång i sig vi är intresserade av. Huruvida regeringen beviljar äskanden i större eller mindre utsträckning påverkar inte ESV:s uppdrag att ta fram en struktur för äskanden. Även om det skulle visa sig att regeringen för närvarande inte godkänner några äskanden alls, utesluter det inte att den kan komma att göra det i framtiden, efter en eventuell regeländring. En studie om äskandeframgång är därför inte relevant för att motivera eller avfärda behovet av en gemensam struktur för äskanden.

I syfte att få en heltäckande bild av praxis kan det däremot vara intressant att undersöka hur strikt regeringen tillämpar äskandeförbudet. Men konturerna av det kan skönjas även utan en särskild studie. Man kan tänka sig att myndigheternas äskanden hänger ihop med att de förväntar sig att regeringen ser deras finansieringsbehov på samma sätt. Myndigheterna skulle inte konstant återkomma med förslag om höjda anslag om de visste att de aldrig fick igenom sina äskanden. Det går alltså att resonera sig fram till att äskandefenomenet finns bl.a. därför att det finns ett samspel mellan myndigheterna och regeringen. ESV har dessutom i andra sammanhang tagit del av fall av myndigheters äskandeframgångar, alltså inte bara genom samtalen med personerna i referensgrupperna för detta uppdrag. En studie av

²⁰ Se t.ex. Statskontoret (2024). *Ännu färre, ännu större – Utvecklingen av myndigheternas storlek och förvaltningens struktur 2011–2023* och Riksrevisionen (2022:2). *Räkna med mindre – Den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*.

äskandeframgång skulle kunna bekräfta och komplettera det vi redan anar och vet om saken.

Men frågan vi intresserar oss för är inte primärt myndigheternas äskandeframgång eller regeringens inställning till äskandeförbudet. Frågan som vi anser kräver ett svar är i stället om olika bra strukturer för äskanden i budgetunderlaget (enligt kartläggningen i avsnitt 3.4.1) påverkar myndigheternas äskandeframgång. I uppdraget om en gemensam struktur för äskanden finns det skäl att åtminstone försöka undersöka vad en sådan struktur kan komma att förändra. Kan den underlätta för myndigheterna att få igenom sina äskanden? I en undersökning med den inriktningen får vi samtidigt en indikation på regeringens inställning till äskandeförbudet.

4.2 En tydlig struktur kan ha viss påverkan på framgången

För en handfull myndigheter har ESV jämfört deras budgetunderlag för 2025–2027 med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2025. Några veckor innan regeringen lämnade budgetpropositionen sammanställde vi två listor. Bland budgetunderlag med något så när tydliga äskandebelopp för förvaltningsanslag plockade vi ut sex myndigheter med bättre strukturer och sex myndigheter med sämre strukturer. Eftersom vi bara har tagit med budgetunderlag med något så när tydliga äskandebelopp kan vi inte uttala oss om de budgetunderlag som är helt otydliga. Dessutom är det inte möjligt att dra några vidare (statistiska) slutsatser av en sådan här fallstudie.

Med alla förbehåll sagda visar denna studie att 9 av de 12 myndigheterna fick större höjningar av förvaltningsanslagen än pris- och löneomräkningen. I gruppen med bättre strukturer var det 6 av 6 myndigheter som hade äskandeframgång. I gruppen med sämre strukturer var det 3 av 6 myndigheter som hade äskandeframgång. En myndighet fick precis det belopp den hade äskat. Några fick mindre än vad de hade äskat. Några fick mer än vad de hade äskat, även i gruppen med sämre strukturer.

Resultatet tyder på att de sätt på vilka myndigheterna strukturerar sina äskanden kan ha viss betydelse för vilken framgång de har med sina äskanden. Men det är alltså inte ett resultat som pekar i en riktning. Dessutom behöver man kontrollera för andra faktorer för att kunna dra några egentliga slutsatser.

Äskandeframgång beror självklart inte bara på strukturen i budgetunderlaget utan också på t.ex. samstämmighet med regeringens aktuella politiska agenda, relationen mellan myndigheten och fackdepartementet och vaksamheten hos Regeringskansliets grindvakter. Att samla in och analysera data om alla sådana faktorer är en omfattande uppgift som faller utanför detta uppdrags ramar.

Det står dock klart att inte heller regeringen gör en strikt bokstavstolkning av regelverket gällande äskanden. Även om äskanden är vanliga bland myndigheterna (90 av 100 observerade fall) och i viss mån accepteras av regeringen (9 av 12 observerade fall), betyder det inte nödvändigtvis att det är korrekt enligt gällande regler. Regeringen har dock möjlighet att formalisera denna praxis om den önskar.

5 Grunder för äskandenas rättfärdigande

Med tanke på den utbredda förekomsten av äskanden och regeringens acceptans av dessa, är det relevant att diskutera hur detta fenomen kan legitimeras. Som en upptakt till ESV:s mer konkreta förslag i kapitel 6 försöker vi i detta kapitel föra ett principiellt resonemang om hur äskanden i budgetunderlaget kan legitimeras men ändå tyglas. Det kan tyckas paradoxalt, men i och med att äskandefenomenet bejakas kan det kontrolleras.

5.1 Tre förklaringar till att myndigheter äskar höjda anslag

Trots det långlivade förbudet eller hindret har myndigheter äskat ofinansierade anslagshöjningar så länge det kan överblickas.²¹ Sådant beteende har i och för sig ansetts problematiskt, särskilt när budgetprocessen baserades på en nedifrån och upp-princip. Myndigheternas äskanden kunde då ha en budgetexpanderande effekt, eller snarare förekom åsikten att det kunde vara så.²²

Oavsett i vilken utsträckning som myndigheternas äskanden faktiskt påverkade budgetsaldot i den för-reformerade budgetprocessen har anvisningar, vägledningar och bestämmelser om äskandeförbud antingen negligerats eller övertrumfats av myndigheternas tolkningar. Möjligen var det bara ett fåtal myndigheter som äskade höjda anslag kring millennieskiftet, precis efter att budgetprocessen hade reformerats. De senaste åren är emellertid sådana förslag det normala. I dag innehåller i stort sett samtliga myndigheters budgetunderlag äskanden.

Varför behöver myndigheterna äska höjda anslag? Varför kan inte regeringen och riksdagen bara tilldela myndigheterna så stora anslag som krävs i förhållande till de uppgifter och mål som är angivna för respektive myndighet? ESV kan lyfta fram minst tre förklaringar till detta utifrån uppdragets utredningsmaterial.

5.1.1 Omvärldsförklaringen

Anslagsäskanden kan höra ihop med att det inte alltid går att förutse hur stora anslagen behöver vara. Omvärlden kan förändras och prognoserna kan bli fel. Särskilt lagstiftade rättigheter i välfärdssystemet kan vara känsliga för det. Majoriteten av myndigheterna anför omvärlden som skäl till sina äskanden.

5.1.2 Excellensförklaringen

Anslagsäskanden kan också knytas till olika strävanden att ligga i framkant. Den offentliga förvaltningen behöver vara både en attraktiv arbetsplats (om den ska kunna

²¹ Tarschys, Daniel och Eduards, Maud (1975), *Petita. Hur myndigheter argumenterar för högre anslag*.

²² Tarschys och Eduards (1975) bedömer att de data och beräkningar som finns till stöd för hypotesen att äskanden är budgetexpanderande inte ger något entydigt svar på frågan.

behålla och nyanställa kompetens) och ha förmåga att möta uttryckliga krav från såväl statsmakterna och allmänheten som näringslivet (om den ska kunna ha fortsatt förtroende). I den delen blir det ett inre och yttre tryck på myndigheterna att skapa effektiva, moderna och excellenta verksamheter.

5.1.3 Felunderrättelseförklaringen

En tredje förklaring till anslagsäskanden är att vissa myndigheter tror att de behöver presentera alla sina projektidéer och ansöka om pengar till dessa varje år. Hänvisningar till regeringens eller riksdagens beslut saknas då också. En mindre del av budgetunderlagen innehåller endast egeninitierade äskanden, medan en större del innehåller en eller ett par egna idéer utan referenser till externa beslut.

De myndigheter som hemställer egna idéer eller hela idépromemorior kan sägas göra det utifrån den felaktiga föreställningen att budgetprocessen av i dag ska vara en nedifrån och upp-process. Men i dag är alla anslag ramanslag och många myndigheter har övergripande mål och uppgifter. Myndigheternas verksamhetsplaner behöver inte hemställas i budgetunderlaget.

5.2 Myndigheternas utrymme att äska höjda anslag bör krympas men inte utraderas

I detta resonemang om hur äskanden kan legitimeras men ändå tyglas utgår ESV från att den enskilda myndigheten har bäst insikt i sina finansiella behov. Därutöver menar ESV att legitima äskanden bör vara förenliga med uppifrån och ned-principen i det finanspolitiska ramverket, resultatstyrningens principer och principer om måttfullhet och resurshushållning.

5.2.1 Legitima äskanden bör utgå från statsmakternas beslut

En budgetprocess enligt det finanspolitiska ramverket bör klara av att hantera äskanden. Det finns heller inget förbud mot äskanden i det finanspolitiska ramverket. Däremot behöver myndigheternas förslag i budgetunderlaget vara förenliga med uppifrån och ned-principen, som utgår från det finanspolitiska ramverket.

Det innebär att ofinansierade förslag till anslagsökningar kan tillåtas så länge utgångspunkten för äskandena är regeringens eller riksdagens beslut om verksamhetens område, uppgifter och mål. Det är de egeninitierade projektansökningarna utan koppling till externa beslut som inte är förenliga med uppifrån och ned-principen. Äskanden i form av önskningsbrev bör inte förekomma i budgetunderlaget.

Myndigheterna behöver kommunicera behov av ökade medel

Enligt 1 kap. 3 § FÅB ska myndigheten lämna ett budgetunderlag som bland annat ska ge underlag för regeringens budgetering. Som genomförare av regeringens politik har myndigheterna därmed ett ansvar att i budgetunderlaget återkoppla till

regeringen om anslagens tillräcklighet. Det ansvaret bör inte vara avgränsat till förslag i ad hoc-underlag för innevarande år enligt 9 § anslagsförordningen (2011:223). Det ansvaret bör också omfatta förslag i budgetunderlaget för kommande år enligt 9 kap. FÅB.

Budgetunderlaget är den formella kanal som finns att tillgå för anslagsäskanden för kommande år. Förutsatt att dokumentet inte innehåller helt egeninitierade idéer är det enkelt att motivera äskanden. För att det inte ska bli störningar och brister i den politik som myndigheten är till för att genomföra, behöver myndigheten ha en kanal till regeringen för information och förslag om anslagens tillräcklighet.

Myndigheternas inspel i budgetprocessen bör kunna leda till omprioriteringar inom ramen för det reformutrymme som regeringen fastställer. Myndigheternas beräkningar, prognoser och bedömningar bör också kunna leda till överväganden om storleken på statens inkomster och omfattningen på det statliga åtagandet.

Budgetunderlaget är dock inte att betrakta som en del av ramberedningen i Regeringskansliet, annat än som ett inflöde till den. Den aktuella vårpropositionen och det tidigare riksdagsbeslutet om utgiftstaket sätter ramarna för ramberedningen. Budgetunderlaget är ett underlag till vårpropositionen och budgetpropositionen.

Viss egeninitierad utveckling kan vara skäl för äskande

Som framgår av ESV:s läsning av drygt 100 budgetunderlag är det ganska många äskanden som står i relation till genomförandet av regeringens politik. Även äskanden för egeninitierad intern utveckling kan vara skäliga, om de är kopplade till de uppgifter och mål som är beslutade av statsmakterna.

Vissa av dessa äskanden kan ses som en saklig och opartisk återkoppling till regeringen om att regeringens politik inte kan genomföras fullt ut och lika bra om inte ytterligare finansiella medel tillförs. Ibland kan det därför finnas rationella skäl för regeringen att omvandla vissa av myndigheternas äskanden till sina egna i budgetpropositionen, även om det inte behöver bli med exakt samma belopp som myndigheterna har äskat. Regeringen kan utgå från andra ambitionsnivåer.

Autonomiprincipen är inget argument mot uppifrån och ned-principen

Det kan finnas invändningar mot uppifrån och ned-principen. Från universitet och högskolor skulle man kunna hävda att den autonomiprincip som gäller för området medför att uppifrån och ned-principen inte samtidig kan gälla där. Enligt ESV är autonomiprincipen dock mer relevant i kritik av försök till detaljstyrning av forskningens innehåll än i kritik av regeringens och riksdagens övergripande styrning av lärosätena.

Exempelvis reglerar högskoleförordningen (1993:100) att god forskningssed ska tillämpas, inte vad som ska utmärka god forskningssed. Ingen är hindrad att kritisera vetenskap, men på vilka grunder en akademisk studie ska klassificeras som forskning, nonsens eller fusk är en inomvetenskaplig sak att avgöra. Att hänsyn ska tas till den inomvetenskapliga autonomi framgår även av etikprövningslagen.²³

Viss autonomi kan finnas även bland övriga myndigheter. Det beror på hur övergripande den externa styrningen är i regleringsbrevet, instruktionen och andra förordningar. Men eftersom autonomiprincipen ska gälla för lärosäten generellt är det säkert att säga att detaljstyrning av innehållet i lärosätenas kärnverksamheter inte bör accepteras. Däremot håller det inte att hävda att uppifrån och ned-principen inte alls får omfatta lärosäten.

Sammanfattningsvis kan man säga att en myndighet endast bör begära ytterligare finansiering om det finns ett tydligt samband med ett relevant externt beslut, oavsett om beslutet är övergripande eller detaljerat, redan fattat eller förväntat. Om det saknas en sådan koppling är det inte motiverat att begära höjda anslag. Förslag till nya statliga åtaganden ska lämnas separat.

5.2.2 Legitima äskanden bör baseras på resultatstyrningens principer

Budgetprocessen handlar om att fastställa regeringens politik och att skapa förutsättningar för önskade resultat i förhållande till den politiken. I den meningen är (eller borde) resultatstyrning vara en integrerad del av budgetprocessen.

Myndigheternas argument behöver vara resultatorienterade

ESV beskriver resultatstyrning i termer av fyra komponenter:

- **Mål för verksamheten:** Inriktningar eller önskade tillstånd anges.
- **Ramstyrning och delegering:** Finansiella ramar anges samt att övrig reglering av verksamheten är rambestämmelser snarare än detaljbestämmelser. Den som har till uppgift att verka för att utvecklingen på ett område närmar sig ett angivet mål, får själv bestämma hur det ska göras inom ramen för tilldelade medel och befogenheter.
- **Återkopplad information om verksamhetens resultat:** Relevanta aspekter av verksamhetens resultat följs upp, redovisas och analyseras återkommande och regelbundet.
- **Användning av återkopplad information:** Resultatredovisningar används (eller avses användas) som underlag för dialog om hur verksamheten kan förbättras, överväganden om vilka styrmedel som behöver förändras och andra åtgärder.

²³ Enligt 26 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor ska "[I]jedamöter med vetenskaplig kompetens [...] alltid vara i flertal, när ett ärende avgörs."

För att myndigheternas del i budgetprocessen ska vara resultatorienterad behöver myndigheternas argument för höjda anslag delvis ta stöd av resultatredovisningen i årsredovisningen (återkopplingen). I en resultatorienterad budgetprocess behöver en sådan argumentering också vara avsedd att kunna övervägas av regeringen (användningen).

I sin enkla form är äskanden förslag till åtgärder, som myndigheten anser att regeringen och riksdagen behöver vidta med anledning av de argument som myndigheten anför. För att argumenten ska kunna kvalificera sig som resultatorienterade behöver de backas upp av redovisade resultat om t.ex. ärendebalanser, kvalitet och måluppfyllelse. Myndigheten kan också anför prognosticerade eller hypotetiska resultat, eller förändringar i omvärlden som kan påverka verksamheten och resultatet.

Oavsett vilka de resultatorienterade argumenten är kan regeringen lämna förslag om ändrade anslag till riksdagen, förutsatt att regeringen går med på myndighetens argument. Resultatstyrningens återkopplingsprincip begränsar det tematiska innehållet i motiven för äskandena och sätter därmed en begränsning även för vilka äskanden som får hemställas, eftersom alla äskanden behöver motiveras.

Detaljstyrning kan påverka myndigheternas flexibilitet

Även den av resultatstyrningens principer som handlar om ramstyrning och delegering har en begränsande funktion. De anslag som disponeras av myndigheten är ramanslag, vilket särskilt för förvaltningsanslag innebär att det finns möjlighet till såväl sparande av anslag som anslagskredit. Dessutom är arbetsgivarpolitiken delegerad till myndigheten. En myndighet av i dag borde därför i många fall ha sådan kapacitet att den till viss del både kan omfördela tilldelade medel till andra verksamheter i myndigheten och omprioritera angivna uppgifter så att vissa görs mer eller mindre ambitiöst.

I vanliga fall borde därför ingen myndighet behöva be regeringen om hjälp varje gång det blir variationer i ärendetillströmning och andra omvärldsförändringar.²⁴ Men det förutsätter att anslagsvillkoren m.m. i regleringsbrevet, uppgifterna enligt instruktionen och andra regelverk inte är detaljstyrande.

²⁴ Minimal innehållslig styrning av "input" är inte bara en princip i den svenska resultatstyrningsmodellen. Den förordas också av t.ex. OECD. Se t.ex. kap. 5 i OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

Om regeringen detaljstyr en verksamhet kan det bli svårt för myndigheten att vara flexibel i förhållande till yttre omständigheter. Detaljstyrning kan bli äskandeförstärkande vid oförutsedda händelser.²⁵

5.2.3 Legitima äskanden bör ta sikte på ett tillräckligt bra resultat, inte det perfekta resultatet

De uppgifter och mål som framgår av myndighetens styrdokument ska givetvis verkställas, uppfyllas eller närmas. Men det innebär inte att det mest excellenta utförandet måste vara det första alternativet. Att göra allting så perfekt som möjligt kan bli extremt kostsamt. Perfektionism är antagligen minst lika äskandeförstärkande som detaljstyrning. Det som är tillräckligt bra bör i många fall kunna godtas i stället.

Vilka äskanden som kan anses vara legitima eller inte står i förhållande till om resultatet kan anses bli tillräckligt bra eller inte. När de finansiella medlen blir så otillräckliga att resultaten inte längre blir tillräckligt bra kan det vara legitimt för myndigheten att äska höjda anslag.

I vissa verksamheter och i vissa sammanhang kan dock skillnaden mellan ett tillräckligt bra resultat och ett perfekt resultat vara försumbar. Ibland kan det vara legitimt att komma nära det perfekta resultatet. Beslut om studiemedel ska innehålla rätt belopp, avse rätt person och betalas ut i rätt tid. För att forskning ska bedömas som tillräckligt bra kanske den behöver vara excellent. Den myndighet som däremot alltid strävar efter det perfekta resultatet i alla sammanhang kommer förr eller senare att hemställa illegitima äskanden. Måttfullhet rekommenderas som huvudprincip.

²⁵ Ahlbäck Öberg, Shirin och Wockelberg, Helena. (2020). "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017", *International Public Management Journal*, DOI: 10.1080/10967494.2020.1799889. Se även ESV 2023:42. *Verksamhetsstyrande och andra anslagsvillkor. Automatisk klassificering av innehåll i regleringsbrev 2005–2023*.

6 Förslag till struktur och stöd

En gemensam struktur för myndigheternas förslag om höjda anslag i budgetunderlaget är önskvärd. ESV:s läsning av budgetunderlag och samtal med berörda bekräftar att det finns behov av en standardiserad struktur för äskanden.

I detta kapitel föreslår ESV en struktur för äskanden, och stödinsatser för idéerna i en sådan struktur. Huvudförslaget är att strukturen ska regleras i ESV:s föreskrifter till 9 kap. FÅB²⁶, under förutsättning att regeringen ändrar 9 kap. 1 § FÅB. ESV föreslår även ett alternativ som inte innebär några regeländringar på förordningsnivå.²⁷ I stället stödjer ESV Regeringskansliet i hanteringen av myndigheternas äskanden i budgetunderlaget. ESV bedömer att huvudförslaget ger flest positiva konsekvenser (se kapitel 7).

6.1 Huvudförslag: En reglerad struktur för äskanden

ESV föreslår följande dispositionsmall för strukturen för äskanden:

- **Förslag till finansiering.**
- **Översikt över myndighetens förslag till verksamhetens finansiering (tabell):** Regeringens beräknade och myndighetens äskade belopp redovisas på separata rader i tabellen.
- **Omfördelningar, omprioriteringar och effektiviseringar:** Om myndigheten äskar höjt förvaltningsanslag ska den i budgetunderlaget redogöra för vilka åtgärder som är vidtagna för att hushålla med förvaltningsanslaget.
- **Område (specificeras):** Om höjning av anslagsnivån föreslås (oavsett anslagskategori) används följande underrubriker per specificerat område:
 - **Förslag till anslagshöjning:** Äskade belopp bör redovisas i tabeller eller rutor.
 - **Motiv för anslagshöjningen:** Här presenteras argumenten för varför anslagsnivån behöver höjas. Motiven ska utgå från de beslut som regeringen eller riksdagen har fattat eller förväntas fatta. Motiven bör vara resultatorienterade, t.ex. referera till data och resonemang i årsredovisningens resultatredovisning eller förändringar som kommer att påverka resultaten.
 - **Förklaring av belopp:** Här presenteras en redogörelse för hur myndigheten har kommit fram till storleken på beloppet. Myndigheten ska kunna använda beräkningar, uppskattningar och bedömningar.

²⁶ 9 kap. Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:1) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁷ Oavsett hur regeringen ställer sig till ESV:s förslag är det möjligt att ESV upphäver föreskriften som mildrar det kategoriska äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB.

- **Konsekvenser om anslaget inte höjs:** Här presenteras de mest väsentliga konsekvenserna som riskerar att inträffa om anslagen behålls på oförändrad nivå.

Flertalet delar i denna dispositionsmall återfinns bland de 100 budgetunderlag som ESV har läst inom ramen för uppdraget. I avsnitt 6.1.3–6.1.5 utvecklar vi varje del med hänsyn till att de ska kunna regleras i föreskrifter eller allmänna råd till 9 kap. 3 § FÅB. Men för att det ska vara möjligt behöver vi först åtgärda äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB.

Utmärkande för ett ändamålsenligt och korrekt regelverk är att det är hierarkiskt konsekvent. ESV får inte utfärda föreskrifter och allmänna råd med innehåll som det inte finns stöd för på förordningsnivå. Detsamma gäller för vägledningar, exempelsamlingar och rådgivning till myndigheter. En normerad struktur för äskanden förutsätter att äskandeförbudet ersätts av en modernare bestämmelse.

6.1.1 Ändra äskandeförbudet i förordningen

ESV:s förslag: Regeringen ändrar 9 kap. 1 § FÅB så att det blir tillåtet för myndigheterna att vid behov lämna förslag som medför ökade utgifter, utan att samtidigt lämna förslag till utgiftsminskningar.

Att anpassa regelverket så att det blir entydigt tillåtet att i undantagsfall begära höjda anslag är en relativt enkel åtgärd. Det kan uppnås genom att omformulera den nuvarande bestämmelsen om att en ökning måste motsvaras av en minskning, till en huvudregel med en undantagsbestämmelse.

Det finns förstås inga garantier för att den bestämmelse som ESV föreslår inte kan missförstås. Däremot är den framtagen med ambitionen att alla berörda ska uppfatta den som tydlig, relevant och möjlig att tillämpa i alla vanliga situationer. På sätt och vis är den en beskrivning av hur det ser ut redan i dag.

ESV föreslår att förordningsändringen får följande ordalydelse:

Myndigheten ska utgå från regeringens beräknade anslagsnivå och vid behov föreslå ändringar av anslagsnivån.

Den föreslagna bestämmelsen innehåller dels en restriktiv sida, dels en tillåtande sida. Det ska inte vara alltför vidöppet tillåtet att äska höjda anslagsmedel men det ska heller inte vara alltför tilltäppt otillåtet. En balans någonstans mittemellan är att föredra. Formuleringen är konstruerad så att den speglar den avsedda avvägningen.

ESV planerar att med föreskrifter ta hand om de båda sidorna i förordningsbestämmelsen utifrån hur det nuvarande regelverket är uppdelat. Den restriktiva sidan utvecklas i ESV:s föreskrifter till 9 kap. 1 § FÅB. Den tillåtande sidan utvecklas i ESV:s föreskrifter till 9 kap. 3 § FÅB.

Den föreslagna förordningsändringen är därmed utarbetad som ett sammanhållet paket tillsammans med planerade ändringar i ESV:s föreskrifter och allmänna råd.

6.1.2 Komplettera förordningsändringen med ESV:s föreskrifter

ESV:s förslag: ESV ändrar sina föreskrifter till 9 kap. 1 § FÅB, så att det framgår att anslagsäskanden för förvaltningsutgifter ska vara villkorade av att myndigheten informerar regeringen om vilka interna omfördelningar, omprioriteringar eller effektiviseringar som är gjorda för att hushålla med befintliga finansiella medel.

En myndighet förväntas vidta interna omfördelningar, omprioriteringar eller effektiviseringar för att hantera uppkomna finansieringsproblem inom ramen för sitt förvaltningsanslag. När det inte längre är möjligt, dvs. när externt beslutad verksamhet inte längre kan bedrivas tillräckligt bra, ska undantaget kunna tillämpas.

ESV:s planerade föreskriftsändring anger att en myndighet ska informera regeringen om vilka sådana ansträngningar myndigheten har genomfört, i samband med att den äskar höjda förvaltningsanslag. ESV planerar inte att reglera ett motsvarande informationskrav i samband med att myndigheten äskar om höjning av sakanslag.²⁸

Syftet med den planerade föreskriftsändringen är att förhindra ogenomtänkta och omotiverade äskanden om ökad budget. En budgetprocess inom det finanspolitiska ramverket bör visserligen kunna hantera ett stort antal äskanden, men det är viktigt att ramberedningen i Regeringskansliet inte överbelastas. Målet är att skapa en process där enbart välmotiverade och prioriterade äskanden går igenom.

Uttrycket ”vid behov” i den föreslagna förordningsbestämmelsen ska tolkas med referens till den allmänna normen att myndigheten ska hushålla med statens medel.²⁹ Varje begäran om ökade anslag bör därför åtföljas av en redogörelse för vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att hushålla med sina tillgängliga resurser.

I de drygt 100 budgetunderlag som ESV har läst framgår det dock sällan vilka åtgärder som har vidtagits för att hushålla med resurserna. Det är möjligt att myndigheterna har gjort sådana ansträngningar, men de redovisas inte alltid tydligt i

²⁸ Med anledning av att vissa myndigheter även för sakanslag har möjlighet att göra interna omfördelningar, omprioriteringar eller effektiviseringar kan det i sådana fall vara motiverat att en myndighet redogör för hur det har gjorts. Under vilka omständigheter det kan vara aktuellt kan ESV utveckla i en vägledning. Det rör bl.a. länsstyrelser och Trafikverket.

²⁹ Jämför 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

budgetunderlaget. Det finns dock exempel på budgetunderlag som beskriver åtgärder för att hushålla med resurserna. Några myndigheter skriver att de först gör egna ansträngningar innan de äskar höjda förvaltningsanslag.

Ett exempel kommer från Transportstyrelsens budgetunderlag för 2025–2027:

Vid förändringar som påverkar Transportstyrelsens verksamhet ser myndigheten i första hand över möjligheten att genomföra dem inom befintlig ram, genom intern omprioritering av befintliga medel. [...] Det har varit möjligt för Transportstyrelsen att utföra tillkommande uppgifter eftersom myndigheten dels arbetat med effektiviserings- och besparingsåtgärder och dels prioriterat och omfördelat medel internt.

Ett reglerat informationskrav kan leda till standardskrivningar som upprepar sig från år till år. Myndigheterna ska därför inte bara beskriva detta i allmänna ordalag utan också redogöra för *vad* de har gjort under den senaste 12-månadersperioden.

ESV ser följande formulering som tänkbar för de ändrade föreskrifterna:

Om myndigheten föreslår en höjning av anslag för förvaltningsutgifter ska myndigheten förklara varför den inte har kunnat frigöra beloppet med interna omfördelningar, omprioriteringar eller effektiviseringar.

ESV kan besluta om ändrade föreskrifter tidigast i oktober 2025, om regeringen beslutar att ändra 9 kap. 1 § FÅB under våren eller sommaren 2025.

Dispositionsmallens närmare innehåll utvecklas i avsnitt 6.1.3–6.1.5, men de konkreta regeltexterna avvaktar vi med.

6.1.3 Särredovisa äskanden i finansieringsöversikten

ESV:s förslag: I tabellen Översikt över myndighetens förslag till verksamhetens finansiering, ska regeringens beräknade anslagsnivå och myndighetens äskade ändringar av denna redovisas på separata rader.

ESV:s undersökning visar att det i många fall är svårt att urskilja regeringens beräknade anslagsnivå från myndighetens förslag till ändringar. I hälften av de undersökta budgetunderlagen presenteras inte dessa siffror separat, utan äskandena är utspridda i texten och sammanblandade med den beräknade anslagsnivån i finansieringsöversikten. Denna otydlighet skapar problem och leder till onödiga frågor.

För att underlätta för regeringen bör alla myndigheter tydligt skilja på regeringens beräknade anslagsnivå och de egna förslagen till ändringar. Detta kan åstadkommas genom att använda en tabell med separata rader för:

- regeringens beräknade belopp
- myndighetens föreslagna ändringar
- summa.

Denna typ av tabellstruktur används redan av hälften av myndigheterna.

Enligt typfallet ska tabellen för finansieringsöversikten utformas som i ESV:s förslag nedan. Förslaget speglar de befintliga exemplen, men är också anpassad efter idén att myndigheterna ska kunna föreslå höjda, sänkta eller oförändrade anslag.³⁰

Anslagspost (tkr)	Utfall 2024	Prognos 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027	Beräknat 2028
Beräknat belopp	10 000	10 000	9 500	9 000	8 500
Förslag till ändring av beräknat belopp			+1 000	+2 000	-500
Summa			10 500	11 000	8 000

6.1.4 Redovisa belopp, motiv och konsekvenser

ESV:s förslag: Äskanden per specificerade områden bör inledas med en tabell eller en ruta där det äskade beloppet framgår. Därefter ska motiven för att höja anslaget samt konsekvenserna om anslaget inte höjs redovisas. Motiven bör vara resultatorienterade.

Det finns en stor variation i hur myndigheterna motiverar en begäran om ökade anslag. Ingen enskild myndighet kan därför fungera som förebild för hur ESV anser att redovisning av föreslagna belopp och argumentation bör utformas. I stället har ESV hämtat inspiration från olika grupper av myndigheter och deras respektive styrkor inom olika områden.

Vissa myndigheter disponerar sina äskanden på olika verksamhetsområden eller äskandeområden. Varje sådant område brukar inledas med en särskild tabell, eller ibland med rutor, för de äskanden som myndigheten anser att det finns skäl för.

Ett sådant exempel finns i Statens veterinärmedicinska anstalts budgetunderlag, som utformar sina tabeller på följande sätt:

³⁰ I ESV:s förslag till ny förordningsbestämmelse används medvetet uttrycket "ändringar" av anslagsnivån, inte "höjningar".

Äskande (tkr)	2025	2026	2027
Nationellt referenslaboratorium för bihälsa	1 600	1 600	1 600
Summa	1 600	1 600	1 600

Exempel på förslagsrutor finns i bl.a. Socialstyrelsens budgetunderlag:

Socialstyrelsen föreslår:

Att förvaltningsanslaget utökas med 91 mnkr årligen för förmågehöjning kopplat till återuppbyggnaden av det civila försvaret.

Enligt ESV är detta föredömliga former för att redovisa enskilda äskanden. Siffror i tabeller eller rutor framträder bättre än siffror i löpande text. Det blir tydligare och läsaren kan snabbt bilda sig en uppfattning av hur mycket som äskas och för vad. Avsnitt om äskanden per område är ofta också redovisade på en mer finfördelad nivå än i finansieringsöversikten. Förhållandet till regeringens beräknade belopp behöver heller inte anges i äskandetabeller eller äskanderutor.

Efter redovisade äskandebelopp följer normalt någon form av argumentation. ESV har inte kartlagt och bedömt alla typer av motiv men vi har noterat förekomsten av resultatorienterade motiv. Exempelvis lyfter Kronofogdemyndigheten fram sina ärendebalanser, som enligt redovisade data har haft en stigande trend de senaste åren och som dessutom förväntas fortsätta stiga enligt prognos och simulering.

Kronofogdemyndigheten skriver:

Det skulle vid slutet av 2033 finnas fler öppna ärenden om betalningsföreläggande än vad som inkommer under ett år.

Om ett tillräckligt bra resultat kräver mer medel än de beräknade behöver det kommuniceras. Att få en bild av resultatet (observerat eller förväntat) i förhållande till medelsbehoven kan vara avgörande för att bedöma vilken vikt som de föreslagna medelbehoven kan tillmätas. Det förekommer hänvisningar till resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisning i en del motiv som ESV har granskat, men det är inte så vanligt som ESV hade förväntat sig. En bestämmelse (allmänna råd) om saken kan främja inte bara resultatorienterade motiv utan också evidensbaserade motiv.

Utöver tydligt redovisade äskanden och resultatorienterade motiv förekommer även konsekvensanalyser av nollalternativet, dvs. om anslagsnivån inte höjs. Ett sådant exempel återfinns i Integritetsskyddsmyndighetens budgetunderlag:

Om resurstillskott inte medges kommer det [nya tvingande] arbetet ske på bekostnad av annan verksamhet på myndigheten.

Att myndigheterna redogör för konsekvenserna av om anslagsnivån inte höjs tillsammans med resultatorienterade motiv för en höjning, är en grund för att bedöma de föreslagna medelsbehovens vikt. Men det förutsätter att konsekvenserna blir sakligt och opartiskt analyserade. Här utgår ESV från att myndigheternas budgetunderlag läses av luttrade grindvakter på Regeringskansliet.

6.1.5 Förklara de äskade beloppens storlek

ESV:s förslag: För anslag eller anslagspost där myndigheten äskar medel ska det framgå hur myndigheten har kommit fram till storleken på beloppet.

Nuvarande bestämmelser anger att ”beräkningsförutsättningar” ska redovisas. Det är oklart hur bestämmelsen ska tolkas, men att det i varje fall är klart att det är beräkningar som myndigheterna ska göra. ESV anser att det kan vara ett onödigt ambitiöst krav. Beloppen är inte alltid demonstrativt beräkningsbara med alla parametrar och antaganden redovisade. ESV:s undersökning visar dessutom att det är relativt få myndigheter som på något sätt följer bestämmelsen.

En bestämmelse som i stället anger att myndigheten ska redovisa hur den har kommit fram till storleken på beloppet kan vara enklare att tillämpa. Om det inte är möjligt att göra en utförlig beräkning, bör storleken på beloppet kunna avgöras med en uppskattning eller en bedömning. ESV menar att det är bättre att myndigheterna på något sätt kan följa ett transparenskrav som detta, än att de inte följer det alls.

6.1.6 ESV tar fram nytt stöd till myndigheterna

För implementeringen av en reglerad struktur för äskanden i budgetunderlaget tar ESV fram vägledning och stöd till myndigheterna. Det blir i så fall första gången som ESV gör det för förslag till anslagsfinansiering i budgetunderlaget.

Budgetunderlaget har uppfattats som ett beräkningstekniskt och underordnat dokument. Men i praktiken är det mer än bara en formsak, och i samband med att en struktur för äskanden införs behöver ESV:s stöd om budgetunderlaget utvecklas. Det nya stödet kompletterar därmed ESV:s befintliga stöd om budgetunderlaget i förhållande till hanteringen av investeringar och finansiella befogenheter.

ESV:s stöd till myndigheterna bör inte vara omfattande eller detaljerat. Budgetunderlaget ska användas av Regeringskansliet i den interna beredningen. Det kan därför finnas skäl för fackdepartementen att ta fram specifika anvisningar till enskilda myndigheter om hur de ska skriva budgetunderlaget. ESV:s stöd bör lämna utrymme för det, även om det inte alltid blir lika relevant med myndighetsspecifika anvisningar när det finns en reglerad struktur för äskanden.

6.2 Alternativt förslag: Stöd till Regeringskansliet

I nuvarande regelverk finns en potentiell konflikt mellan äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB och myndighetens förslag till finansiering enligt 9 kap. 3 § FÅB. För att myndighetens förslag till finansiering ska vara förenligt med äskandeförbudet behöver det vara inom ramen för regeringens beräkning av anslagsnivån. Förslaget får inte överstiga regeringens beräkning av anslagsnivån, om det är konsistens i regelverket som ska eftersträvas.

Om regeringen väljer att behålla äskandeförbudet blir det därför svårt för ESV att förmedla idéerna om en standardiserad struktur för äskanden direkt till alla myndigheter. Både föreskrifter och generella vägledningar hindras av äskandeförbudet. Däremot kan ESV ge stöd om strukturen indirekt och i enskilda fall. Om ett fackdepartement har skäl att titta närmare på en myndighets äskande kan man konsultera ESV. Kanske vill man få bättre underlag för att pröva om äskandet kan accepteras snarare än att omedelbart neka det.

Varje fackdepartement som anser att en myndighet behöver redovisa sina äskanden tydligare och mer transparent kan skriva en anvisning till myndigheten i fråga. Detta kan antingen göras som en komplettering av ett redan inskickat äskande eller som en uppmaning eller ett förtydligande inför ett kommande budgetunderlag. ESV kan rådfrågas om hur en sådan anvisning ska utformas i det enskilda fallet. Om en sådan konsultation sedan utmynnar i en konkret anvisning om hur en myndighets äskanden bör struktureras (eller om departementet redan har gett en sådan anvisning) skulle ESV kunna ge enskilt stöd även direkt till myndigheten om hur den ska strukturera sina äskanden. I ett sådant fall har därmed såväl äskandeförbudet för de inblandade som ESV:s svårigheter med att en regel inte följs fått mindre vikt.

Det alternativa förslaget handlar om enskilt stöd till Regeringskansliet och enskilt (villkorat) stöd till myndigheterna. Syftet är att kunna implementera idéerna om en gemensam struktur för äskanden trots äskandeförbudet.

Övergripande ramverk och arrangemang i enskilda fall får fastställas i samråd mellan ESV och Regeringskansliet, om det alternativa förslaget ges företräde.

6.3 Idéer ESV prövat men inte gått vidare med

Enligt uppdraget ska ESV utreda om det finns skäl att differentiera strukturen beroende på om det är små eller stora belopp som äskas. ESV har också övervägt om det finns skäl för myndigheterna att rangordna sina äskanden beroende på om medelsbehoven kan knytas till externa beslut över myndigheten eller om medelsbehoven är myndighetens egna. ESV har vidare övervägt att lägga tabellen för finansieringsöversikten i informationssystemet Hermes.

6.3.1 Differentierade krav beroende på hur stora belopp som äskas

Enligt uppdragsbeskrivningen ska ESV undersöka

- om det finns skäl att tillhandahålla endast en vägledande mall för mindre omfattande förslag (små äskandebelopp) och
- om kvaliteten i mer omfattande förslag (stora äskandebelopp) skulle öka med ett ökat stöd eller en utvecklad reglering.

Den centrala frågan här är hur stort ett ”stort” äskandebelopp är.

För ESV:s kartläggning av budgetunderlag har vi utgått från definitionen att ett stort belopp i ett enskilt äskande är mer än 10 procent av den beräknade anslagsnivån i det aktuella anslaget eller den aktuella anslagsposten. En sådan operationalisering av vad som är ett stort belopp var nödvändig för att alls kunna samla in empiriska exempel.

Nu hittade vi inga exempel som motsvarade våra kriterier. Men även om vi hade gjort det skulle vi nog ändå inte kunnat fastställa vad som i normativ mening ska gälla som ett stort belopp i alla verksamheter, anslag och anslagsposter. ESV bedömer att ingen sådan gränsdragning kan vara invändningsfri när den används i normativt syfte.

En invändning är att varje normering av var gränsen ska dras riskerar att leda till oönskade beteenden. Låt oss säga att gränsen dras vid 10 procent. En sådan norm skulle kunna medföra att uppdelningen av äskandeyråden finfördelades så att varje äskande höll sig under 10 procent. Men det skulle också kunna medföra att äskanden strax under 10 procent (9,99 procent) blev normgivande. I förlängningen skulle det kunna leda till att äskandenivån höjdes generellt.

Troligtvis skulle det också bli en ganska komplicerad reglering av en differentierad struktur, som i grund och botten är en väldigt enkel struktur. Den är utformad för att kunna tillämpas av alla myndigheter utan urskiljning.

6.3.2 Krav att strukturera äskandena i prioriteringsordning beroende på vems behov de utgår från

ESV har även övervägt reglering av en rangordningsmodell för äskanden. För det syftet har vi utgått från principen om *vem i styrkedjan* som står bakom förutsättningarna för ett äskande. Den principen skulle kunna avgöra om hur viktigt ett äskande ska anses vara.

Följande rangordningshierarki, där (1) är viktigare än (2) och (2) är viktigare än (3), är utformad enligt den principen:

1. Äskanden i förhållande till beslut över myndighetens verksamhet som är fattade eller förväntas bli fattade av regeringen (förordningar och regleringsbrev), riksdagen (lagar) och EU (EU-förordningar).
2. Äskanden i förhållande till myndighetsinitierade förslag om förbättringar i befintliga verksamheter som kan sorteras under (1).
3. Äskanden i förhållande till myndighetsinitierade förslag om nya verksamheter eller projekt som inte kan sorteras under (1) eller (2).

Nivå (3) faller bort direkt eftersom ESV menar att myndigheterna inte ska hemställa egeninitierade projektansökningar utan koppling till externa beslut, bl.a. med stöd av det finanspolitiska ramverket. Poängen med att reglera en rangordning av de återstående (1) och (2) blir därmed inte så stor.

Däremot skulle en del andra utgångspunkter för rangordningar kunna ingå i ett vägledande stöd från ESV. Andra sådana utgångspunkter kan t.ex. vara dessa:

- **Kostnadseffektivitet:** Äskanden som baseras på initiativ som förväntas ge störst nytta per spenderad krona bör prioriteras högre.
- **Brådskande behov:** Äskanden som adresserar omedelbara eller akuta behov, som krishantering eller allvarliga brister i samhällsviktiga funktioner, bör prioriteras högre.
- **Riskminimering:** Äskanden som avser projekt med hög risk men hög potentiell nytta hanteras försiktigt, medan lågriskprojekt med säker nytta prioriteras.
- **Samverkanspotential:** Äskanden som innebär samverkan mellan flera myndigheter eller aktörer kan prioriteras högre, särskilt om de förväntas leda till synergier och ökad effektivitet.

Men ESV anser att det inte finns någon anledning att reglera något tillvägagångssätt för att välja ut vilka äskanden som kan anses vara viktigare än andra.

6.3.3 Finansieringsöversikten som tabell i Hermes

ESV har övervägt att föreslå att tabellen med myndighetens förslag till verksamhetens finansiering ska finnas i Hermes, och att myndigheten ska fylla i den i systemet. Myndigheterna rapporterar redan i dag flera uppgifter från budgetunderlaget i Hermes, såsom låneramar, investeringar och beställningsbemyndiganden. Uppställningsformerna för hur dessa uppgifter ska presenteras i budgetunderlaget framgår också av Hermes.

Det skulle kunna ses som ett naturligt nästa steg att även finansieringsöversikten finns i systemet. En presentation i Hermes av de uppställningsformer som myndigheterna ska använda gör det möjligt att tydligare styra tabellernas utformning.

Det blir även möjligt att i Hermes lägga upp tabeller med förifyllda uppgifter, vilket både skulle underlätta för myndigheterna och göra informationen tydligare.

Det behöver dock finnas ett behov i Regeringskansliet att ta hand om myndigheternas äskanden via Hermes. Representanterna från fackdepartementen som ESV har haft kontakt med anser att de i nuläget inte skulle ha nytta av att få in uppgifterna om föreslagna anslagsnivåer via Hermes. Regeringskansliets behov av att bereda myndigheternas finansieringsförslag i statsbudgetsystemet skulle därför behöva utredas innan man inför krav på att myndigheternas förslag ska rapporteras i Hermes. En sådan utredning ligger utanför ramarna för detta uppdrag.

7 Konsekvenser

Enligt uppdragsbeskrivningen ska ESV beakta risken för negativa bieffekter, såsom ökad administration, vid framtagandet av förslagen. ESV har så långt det går försäkrat sig om att förslagen inte medför ökad administration. Däremot kan förslagen medföra andra konsekvenser. Även nollalternativet kan förväntas få konsekvenser.

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar redogör ESV för

- det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas
- vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas
- de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som finns med dessa
- det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

7.1 Problembeskrivning och den eftersträvande förändringen

Ett problem utgår från att det är upp till varje myndighet att pröva sig fram till hur äskanden ska hemställas. Alla gör på sitt sätt och tydligheten och transparensen i äskandena är i många fall undermålig. Inte sällan behöver fackdepartementen ställa följdfrågor. Processen med budgetunderlagen kan därför bli utdragen och oavsiktligt iterativ, vilket tar resurser från såväl myndigheterna som fackdepartementen. Arbetet med budgetunderlagen innehåller ofta onödiga administrativa moment.

Ett par ytterligare problem har med det nuvarande regelverket att göra. Dessa problem visade sig dessutom vara större än vad ESV antog i det inledande arbetet med uppdraget. ESV visste inte att myndigheternas regelefterlevnad enligt en bokstavstolkning av reglerna har svagheter på alla undersökta punkter.

Förordningsbestämmelsen 9 kap. 1 § FÅB om äskandeförbudet reglerar bara ett fåtal relevanta situationer. För alla andra relevanta situationer kan regeln inte tillämpas. För att i praktiken ändå kunna hantera vanliga och rimliga situationer behöver myndigheterna antingen negligera bestämmelsen eller övertrumfa den med en tolkning. Det innebär att 9 kap. 1 § FÅB kommer i konflikt med 9 kap. 3 § FÅB. Dessutom befinner sig 9 kap. 1 § FÅB och dess tillämpningsföreskrift i konflikt med varandra. Den ena föreskriver ett kategoriskt äskandeförbud. Den andra föreskriver inte ett kategoriskt äskandeförbud. Regelverket är alltså inte bara delvis obrukligt utan också bristfälligt konstruerat. Utifrån ett praxisorienterat och motsägelsekritiskt perspektiv är 9 kap. 1 § FÅB obsolet.

ESV eftersträvar en förändring som leder till att eliminera onödig administration, och en normering som är tydlig, relevant och möjlig att följa. Men en normering behöver inte bara vara reglerande. Den kan också vara vägledande och stödjande samt vara riktad till antingen myndigheterna eller Regeringskansliet eller båda.

7.2 Nollalternativet och dess för- och nackdelar

Om regeringen inte ändrar 9 kap. 1 § FÅB blir det inget riktat stöd generellt till myndigheterna utöver denna rapport. Men i och med publiceringen av denna rapport har ESV redan intervenerat. Vem som helst i statsförvaltningen som känner sig adresserad kan ta intryck av ESV:s förslag och tillämpa dem i större eller mindre utsträckning. Myndigheter kan göra det självständigt och enheter i Regeringskansliet kan be sina myndigheter att utgå från förslagen i rapporten när de äskar höjda anslag.

Nollalternativet kan resultera i spontan och fläckvis tillämpning av idéerna i ESV:s förslag. När någon i Regeringskansliet vill säga nej till ett äskande kan äskandeförbudet återopas. Det är fördelarna med nollalternativet. I de fall ESV:s förslag inte tillämpas kvarstår den onödiga administrationen. Det nuvarande regelverket får alla leva med oavsett om förslagen tillämpas i liten utsträckning eller inte alls. Det är nackdelarna.

7.3 Alternativet reglering och dess för- och nackdelar

ESV:s huvudförslag är ett sammanhållet paket som både reglerar en struktur för äskanden (nya planerade föreskrifter till 9 kap. 3 § FÅB) och skapar förutsättningar för en sådan struktur (förslaget om att ändra 9 kap. 1 § FÅB). I huvudförslaget ingår också nytt stöd till myndigheterna från ESV.

7.3.1 Fördelar med reglering

De positiva konsekvenserna av en reglering är flera. Den föreslagna strukturen är medvetet utformad så att den dels ska vara så enkel som möjligt att tillämpa, dels ska vara så ändamålsenlig som möjligt i förhållande till Regeringskansliets behov. Strukturen är framtagen i dialog med uppdragets referensgrupper.

ESV har dessutom uttryckligen frågat deltagarna i referensgrupperna om deras respektive administrativa bördor kommer att förändras om regelförslagen genomförs. I referensgruppen myndigheter svarade de flesta att administrationsbördan blir oförändrad. Några myndighetsföreträdare uppgav också att en reglerad struktur kan underlätta snarare än försvåra arbetet. I referensgruppen fackdepartement svarade alla att den föreslagna regleringen av hur äskanden ska redovisas kan bidra till att de behöver ställa ett mindre antal följdfrågor till myndigheterna i samband med hanteringen av budgetunderlaget i Regeringskansliet. Huvudförslaget förväntas därmed bidra till en effektiv ekonomisk styrning i staten.

En annan positiv konsekvens av en reglering är att budgetunderlagen kan förväntas bli mer fokuserade på det väsentliga. Det kan leda till att äskandena blir färre men mer relevanta. Genom att tydliggöra vad som gäller vid anslagsäskanden, kan myndigheterna förväntas bli mer återhållsamma och prioritera sina behov noggrannare. I Regeringskansliet kan det bli lättare att urskilja vilka äskanden som kan anses vara mest angelägna att gå vidare med i ramberedningen.

En ytterligare positiv konsekvens är att vi får ett regelverk som är tydligt, relevant och möjligt att följa. I varje regeltillämpning är det givetvis viktigt att förstå avsikten med regelverket, men i och med de föreslagna regeländringarna behöver myndigheterna inte längre gå utanför regelverkets ordalydelser, eller åtminstone mer sällan. Det kan förstås uppstå oväntade och ovanliga situationer, men regeltexten i sig uttrycker vad som menas med den. Tydliga bestämmelser minskar också förekomsten av konstruerade och egensinniga tolkningar.

Till de positiva konsekvenserna hör även att ett område för utveckling öppnas upp. Sambandet mellan resultatstyrning och finansiell styrning har flera gånger varit uppe till diskussion på ESV, men inte någon gång har ESV gjort något som stärker det sambandet. En anledning till bristen på aktivitet och leverans i den delen kan ha varit existensen av äskandeförbudet enligt 9 kap. 1 § FÅB. Läget blir däremot ett annat i och med att äskandeförbudet tas bort. Sambandet mellan resultatstyrning och finansiell styrning kan därmed utvecklas. Rekommendationen om resultatorienterade motiv för äskanden är i sig ett konkret steg i den riktningen.³¹

7.3.2 Nackdelar med reglering

En negativ konsekvens av att införa en reglerad struktur för äskanden är att regeringen inte längre kan använda äskandeförbudet som ett enkelt skäl att avslå ett äskande. Det kan innebära en omställning för Regeringskansliet, som då kan behöva motivera ett avslag på ett mer nyanserat sätt.

Utöver denna konsekvens förutser ESV inga betydande negativa konsekvenser för målgrupperna.

7.4 Alternativet vägledning till myndigheter och dess för- och nackdelar

Det är möjligt att vara normerande utan att vara reglerande. En struktur för äskanden kan implementeras utan att den behöver vara reglerad. Med utgångspunkt i förslagen i denna rapport kan ESV lyfta fram goda exempel för myndigheternas äskande-redovisning. Utifrån sådana observationer, jämförelser och bedömningar av befintlig

³¹ ESV:s nuvarande begreppsram för resultatstyrning (inklusive tillitsbaserad styrning) finns på ESV Forum: <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/>

praxis kan ESV även skriva vägledning. Men på motsvarande sätt som för en regelnormering förutsätter en praxisnormering att regeringen ändrar i 9 kap. 1 § FÅB. Det behöver först bli tillåtet att äska höjda anslag.

7.4.1 Fördelar med vägledning till myndigheter

Avsaknaden av regler kan innebära en ökad frihet för myndigheterna eftersom de då inte behöver redogöra för eller motivera eventuella avvikelser från rekommendationer och riktlinjer. Att inte följa en vägledning behöver dock inte vara utan konsekvenser. En myndighet som avviker från normerna kan t.ex. få sina äskanden nedprioriterade i Regeringskansliets ramberedning. Utöver att följa normer och riktlinjer kan en myndighets äskandeframgång dessutom påverkas av en mängd andra faktorer, bl.a. regeringens politiska prioriteringar.

Att inte behöva skriva regler kan vara en fördel även för ESV. Att utarbeta nya regler är en tidskrävande och tungrodd process, och att ändra befintliga regler är ofta svårt. Det är betydligt enklare att ta fram och uppdatera innehållet i ESV:s vägledande texter, som numera i stor utsträckning publiceras som webbsidor på ESV Forum.³²

7.4.2 Nackdelar med vägledning till myndigheter

En nackdel med frivilliga riktlinjer är risken att myndigheterna tillämpar dem i varierad utsträckning. Även om ESV anstränger sig för att informera om vilket stöd vi erbjuder kan efterlevnaden av normerna i en vägledning bli mer sporadisk än när normerna uttrycks i ett regelverk. Det kan i sin tur leda till att de positiva konsekvenserna av en reglerad standard för äskanden inte blir lika stora som med en kombination av regler och vägledning.

En annan negativ konsekvens är att normering och stöd i frånvaro av regler kräver ett särskilt tränat omdöme. Ett stöd med endast praxis som grund är mer personberoende än ett stöd med regler som utgångspunkt. För ESV kan det därför vara mer tryggt och säkert att kunna referera till regler i samband med det stöd som ges. Visserligen kan denna rapport vara en referens för kommande stöd, men utan ett regelverk som grund riskerar ESV:s stöd att bli alltför allmänt hållet och därmed mindre användbart för myndigheterna.

7.5 Alternativet stöd till Regeringskansliet och dess för- och nackdelar

Om regeringen inte förändrar 9 kap. 1 § FÅB, kommer ESV inte att ta fram föreskrifter som baseras på idéerna om en gemensam struktur för äskanden. Men ESV kommer fortfarande att arbeta för att implementera dessa idéer genom att erbjuda stöd till Regeringskansliet i deras hantering av myndigheternas äskanden.

³² Ekonomistyrningsverket, *ESV Forum*, <https://forum.esv.se/>.

Detta stöd kan även ges till enskilda myndigheter, i samråd med respektive fackdepartement.

7.5.1 Fördelar med bibehållet äskandeförbud och stöd till Regeringskansliet

ESV bedömer att detta alternativ har förutsättningar att medföra en bättre implementering av idéerna i den gemensamma strukturen än vad som kan bli fallet med nollalternativet. Samtidigt behåller regeringen och Regeringskansliet möjligheten att säga nej till ett äskande med hänvisning till äskandeförbudet.

7.5.2 Nackdelar med bibehållet äskandeförbud och stöd till Regeringskansliet

Eftersom detta alternativ kan innebära arbete med myndighetsspecifika anvisningar är det oklart om Regeringskansliets arbetsbörda med myndigheternas budgetunderlag blir mindre. Det är heller inte säkert att ett uthålligt stöd från ESV:s sida kan garanteras, eftersom ett stöd utan regler är mer personberoende än ett stöd med regler. Vidare behöver 9 kap. 1 § FÅB betraktas som obestämbart (inte obsolet), eftersom den bestämmelsen även i fortsättningen kommer att tillämpas ibland och ibland inte. Var och en som berörs behöver förhålla sig motsägelseolerant snarare än motsägelsekritisk.

7.6 ESV:s summerade bedömning

Idéerna om en gemensam struktur för redovisning av äskanden har utvecklats och förankrats i samråd med uppdragets referensgrupper. Dessa idéer är förstås öppna för framtida utveckling och förbättring. I detta uppdrag har vi dock ingen anledning att ställa dessa idéer mot andra idéer. ESV:s sammanvägda bedömning handlar i stället om vilket alternativ som bör användas för att implementera de idéer som uppdraget har nått fram till.

Ett av alternativen har ESV förvisso redan benämnt som huvudförslaget, men här tydliggör vi på vilka grunder vi anser att det är det bäst balanserade alternativet. Vart och ett av de övriga alternativen förväntas medföra att idéerna i den gemensamma strukturen blir implementerade i någon grad. Ju högre grad av implementering, desto större vinster i form av minskad administration för såväl myndigheterna som Regeringskansliet. Men med en högre grad av implementering följer också att ESV behöver binda upp alltmer resurser.

Följande tabell ger en översikt av de viktigaste för- och nackdelarna med de olika alternativen.

Tabell 7.1 För och nackdelar med de olika alternativen

Alternativ	Fördelar	Nackdelar
Nollalternativet	<ul style="list-style-type: none"> – Fläckvis implementering av idén om en gemensam struktur – Små administrativa vinster – ESV kan fördela resurser på annat – Äskandeförbudet kan återopas för att neka äskanden 	<ul style="list-style-type: none"> – Obsolet 9 kap. 1 § FÅB – Utbredd onödig administration
Stöd till Regeringskansliet	<ul style="list-style-type: none"> – Tätare mellan fläckarna i implementeringen av idén om en gemensam struktur – Något mer administrativa vinster eller som nollalternativet (oklart) – Äskandeförbudet kan återopas för att neka äskanden 	<ul style="list-style-type: none"> – Obestämbar 9 kap. 1 § FÅB – Ganska mycket onödig administration eller som nollalternativet (oklart) – ESV ger inget generellt stöd till myndigheterna men behöver binda upp resurser för stödet till Regeringskansliet och kanske till någon enskild myndighet – Stödets uthållighet kan inte garanteras
Vägledning till myndigheter	<ul style="list-style-type: none"> – Moderniserad 9 kap. 1 § FÅB – Förtätad implementering av idén om en gemensam struktur – Större administrativa vinster – Ett reducerat antal äskanden – Ökade möjligheter att utveckla resultatstyrningen 	<ul style="list-style-type: none"> – Viss onödig administration – ESV behöver binda upp resurser för vägledning – Stödets uthållighet kan inte garanteras – Nej till äskanden behöver backas upp med andra argument
Reglering, vägledning och stöd	<ul style="list-style-type: none"> – Moderniserad 9 kap. 1 § FÅB – Generell implementering av idén om en gemensam struktur – Störst administrativa vinster – Uthålligt stöd – Ett reducerat antal äskanden – Ökade möjligheter att utveckla resultatstyrningen 	<ul style="list-style-type: none"> – ESV behöver binda upp resurser för reglering, vägledning och stöd – Nej till äskanden behöver backas upp med andra argument

Om vi bara summerar och jämför antalet för- och nackdelar verkar det bäst balanserade alternativet vara reglering, vägledning och stöd till myndigheter. Ett ställningstagande om vilket alternativ som bör väljas förutsätter emellertid att alternativens för- och nackdelar värderas och viktas. Den uppgiften överläter ESV till Regeringskansliet och regeringen.

Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin och Helena Wockelberg (2020). ”Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017”, *International Public Management Journal*, DOI: 10.1080/10967494.2020.1799889.

Bornemark, Jonna (2020). *Horisonten finns alltid kvar. Om det bortglömda omdömet.*

ESV 2004:25. *Konsten att styra. En analys av dokument i den statliga budgetprocessen.*

ESV 2023:42. *Verksamhetsstyrande och andra anslagsvillkor. Automatisk klassificering av innehåll i regleringsbrev 2005–2023.*

ESV, intern PM 2019-00882-2. ”Genomlysning av myndigheters budgetunderlag 2020-2022”.

Festinger, Leon, Henry Riecken och Stanley Schachter (1956, 2011). *When Prophecy Fails.*

Mundebo, Ingmar (2008). *Hur styrs staten? Resultatet av resultatstyrning.*

OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

Regeringens skrivelse 2017/18:207. *Ramverket för finanspolitiken.*

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

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

SOU 2023:93. *Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023.*

Statskontoret (2024). *Ännu färre, ännu större – Utvecklingen av myndigheternas storlek och förvaltningens struktur 2011–2023.*

Tarschys, Daniel och Maud Eudards (1975). *Petita. Hur myndigheter argumenterar för högre anslag.*

Bilaga 1: Klassificeringsschema för innehåll i budgetunderlag

Myndighet (hela namnet, ingen förkortning)

Inledande avsnitt och omfattning

Klass	Förekomst	Kommentar
1. Inledande presentation av myndighetens verksamhet.	Antal sidor	
2. Omfattning på hela.	Antal sidor	

Enligt korrekta tillämpningar av 9 kap. FÅB

Klass	Beskrivning	Förekomst	Kommentar, t.ex. gott eller intressant exempel på något (sidnr.)
3. Förslag till omfördelning mellan olika poster i ett förvaltningsanslag.	Håller sig inom tilldelad ram (FÅB 9:1) och utgår från regeringens beslut (FÅB 9:3).	Ja/Nej	
4. Förslag till omfördelning mellan sakanslag och förvaltningsanslag.	Håller sig inom tilldelad ram (FÅB 9:1) och utgår från regeringens beslut (FÅB 9:3).	Ja/Nej	
5. Förslag till omfördelning mellan sakanslag eller poster i sakanslag	Håller sig inom tilldelad ram (FÅB 9:1) och utgår från regeringens beslut (FÅB 9:3).	Ja/Nej	
6. Förslag till omfördelning mellan anslag som disponeras av annan myndighet till anslag som disponeras av den egna myndigheten, eller tvärt om.	Är inte inom tilldelad ram men kan ändå vara i enlighet med FÅB 9:1 och FÅB 9:3. "Om det finns särskilda skäl får förslagen även avse andra verksamheter" (FÅB 9:1), om de "utgår från regeringens beslut" (FÅB 9:3).	Ja/Nej	
7. Förslag att ta bort eller justera en uppgift som regeringen har beslutat.	Varken äskande eller omfördelning, utan rör endast en av uppgifterna isolerat. Enligt FÅB 9:1 och 9:3.	Ja/Nej	
8. Förslag att ta bort eller justera ett mål som regeringen har beslutat.	Varken äskande eller omfördelning, utan rör endast ett av målen isolerat. Enligt FÅB 9:1 och 9:3.	Ja/Nej	
9. Förslag att ta bort eller justera anslagsvillkor som regeringen har beslutat.	Varken äskande eller omfördelning, utan rör endast ett av anslagsvillkoren isolerat. Enligt FÅB 9:1 och 9:3.	Ja/Nej	
10. Förslag till höjt anslag kompenseras med effektiviseringsåtgärder som leder till motsvarande besparing och sänkt anslag.	Finansierat äskande. Ökning i dag mot minskning i morgon.	Ja/Nej	

Äskanden och transparens

Klass	Beskrivning	Förekomst	Kommentar, t.ex. gott eller intressant exempel på något (sidnr.)
11. Förslag som <i>överstiger</i> regeringens beräkningar av anslagsnivån och där inget är nämnt om hur förslaget ska finansieras (=äskande).	Äskande	Ja/Nej	
12. Det framgår av <i>tabell</i> hur mycket som äskas.	Enkelt redovisat äskande i tabell.	Ja/Nej/ET	
13. Det framgår av tabell hur mycket som äskas i <i>relation</i> till tilldelade anslag.	Relationellt redovisat äskande i tabell.	Ja/Nej/ET	
14. Det framgår <i>hur</i> man har kommit fram till summan som äskas.	Uträkningsredovisat äskande. På något sätt.	Ja/Nej/ET	

Motiveringar utifrån regeringen beslut vs. egna initiativ

Klass	Beskrivning	Förekomst	Kommentar, t.ex. gott eller intressant exempel på något (sidnr.)
15. Skäl till mer anslagsmedel utifrån externt beslut som rör <i>uppgifter</i> för myndigheten.	Mer medel behövs därför att externt (t.ex. regeringens) beslutade uppgifter annars inte kan utföras tillräckligt bra eller i tillräckligt stor volym.	Ja/Nej	
16. Skäl till mer anslagsmedel utifrån externt beslut som rör <i>mål</i> för myndigheten.	Mer medel behövs därför att externt (t.ex. regeringens) beslutade mål annars inte kan nås eller närmas.	Ja/Nej	
17. Skäl till mer anslagsmedel baserat på myndighetens initiativ om <i>ny</i> verksamhet, om vilken det ännu saknas externt beslut.	Mer medel behövs därför att myndighetens initiativ annars inte kan genomföras. Om inget externt (t.ex. regeringens) beslut hänvisas till tolkar vi det som att äskandet utgår från myndighetens egna idéer.	Ja/Nej	
18. Skäl till mer medel baserat på myndighetens initiativ om förstärkningar eller höjda ambitioner för <i>befintlig</i> verksamhet, men där initiativet till förstärkning av verksamheten inte utgår från något externt beslut.	Mer medel behövs därför att myndighetens initiativ annars inte kan genomföras. Om inget externt (t.ex. regeringens) beslut hänvisas till tolkar vi det som att äskandet utgår från myndighetens egna idéer.	Ja/Nej	

Övrig kommentar

Bilaga 2: Referensgrupper

Representerade myndigheter

- Energimarknadsinspektionen
- Finansinspektionen
- Kriminalvården
- Kustbevakningen
- Linköpings universitet
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Naturvårdsverket
- Rymdstyrelsen
- Socialstyrelsen
- Statens haverikommission
- Statens kulturråd
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
- Transportstyrelsen
- Tullverket

Representerade departement

- Utbildningsdepartementet
- Försvarsdepartementet
- Klimat- och näringslivsdepartementet
- Justitiedepartementet
- Socialdepartementet
- Utrikesdepartementet

Bilaga 3: Äskandeförbud genom historien

Budgeteringsprincip	Anvisning, vägledning eller förordning	Formulering
Nedifrån och upp	Finansdepartementets generella anvisningar från 1969 för anslagsframställningar enligt Kungl. Maj:ts allmänna verksstadga (1965:600)	Förslag som innebär ökade kostnader bör kombineras med "sådana åtgärder för ökad effektivitet, att krav på ökade resurser kompenseras av minskningar på andra håll inom myndighetens verksamhetsområde." ³³
	Riksrevisionsverkets anvisning/vägledning i <i>Budgethandboken</i> enligt förordningen om föreskrifter för anslagsframställningar och regleringsbrev (utfärdad 1982)	Krav på ökade resurser inom ett område skall motsvaras av förslag till minskningar på andra områden inom myndighetens verksamhet.
	Budgetförordningen (1989:400)	Om anslagsframställningen innehåller förslag som beräknas leda till ökade kostnader, skall också redovisas åtgärder som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.
	Förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning	Om myndigheten lämnar förslag som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, skall den redovisa förslag till åtgärder som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.
Uppifrån och ned	Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.	Om myndigheten lämnar förslag som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, skall den redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får förslagen även avse andra verksamheter.
	Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag	Myndigheten skall, om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får förslagen även avse andra verksamheter

³³ Citat från sekundärkälla: Tarschys, Daniel och Maud Eduards (1975). *Petita. Hur myndigheter argumenterar för högre anslag*, s. 19.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.