

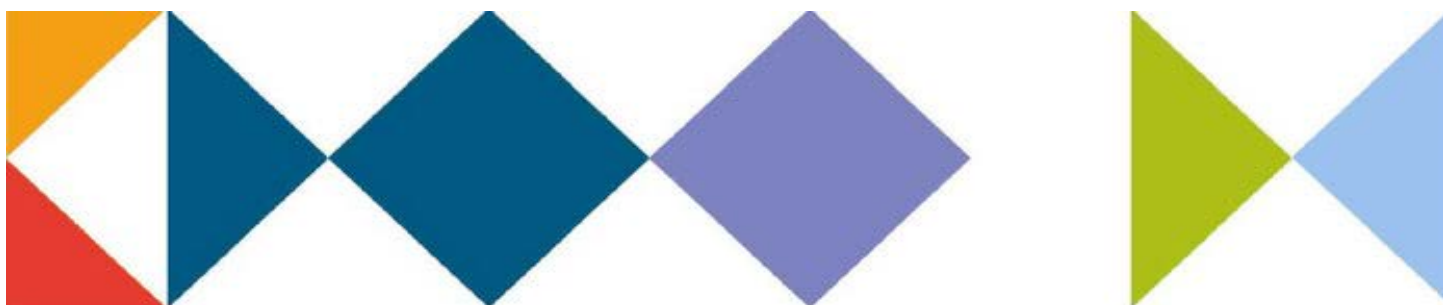


2011:32



STATSKONTORET

Svenska institutets förvaltningskostnader





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2011-12-05
ERT DATUM
2011-03-31

DIARIENR
2011/102-5
ER BETECKNING
UF2011/5235/UD
/FIM (delvis)

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att utreda Svenska institutets
förvaltningskostnader**

Regeringen gav den 31 mars 2011 Statskontoret i uppdrag att utreda och analysera om Svenska institutets förvaltningskostnader inom förvaltningsanslaget samt de olika sakanslagen är rimliga. Utredningen ska även utgöra ett underlag för regeringens fortsatta överväganden om en eventuell ändrad anslagskonstruktion för myndigheten.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Svenska institutets förvaltningskostnader* (2011:32).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattande analys	7
1	Statskontorets utredning	7
1.1	Svenska institutets uppgifter	7
1.2	Svenska institutets finansiering	8
1.3	Problem med nuvarande anslagskonstruktion	9
1.4	Regeringens uppdrag till Statskontoret	9
1.5	Genomförande av uppdraget	10
2	Statskontorets iakttagelser och bedömningar	11
2.1	Förvaltningsutgifter på sakanslag	11
2.2	Förvaltningskostnadernas storlek och fördelning	11
2.3	Förvaltningskostnadernas rimlighet	15
2.4	Förändring av anslagskonstruktionen	17
 Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	21
2	Rapport från Sweco Eurofutures AB	23

Sammanfattande analys

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett Svenska institutets förvaltningskostnader och tagit fram ett underlag för regeringens fortsatta överväganden om en ändrad anslagskonstruktion för myndigheten. I det följande presenteras Statskontorets utredning, iakttagelser och bedömningar.

1 Statskontorets utredning

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt Svenska institutets uppgifter och finansiering. Vi redogör också för bakgrunden till regeringens uppdrag till Statskontoret och hur vi har genomfört utredningen.

1.1 Svenska institutets uppgifter

Svenska institutet bildades år 1945 som en förening. År 1970 omvandlades institutet till en stiftelse och sedan år 1998 är det en statlig myndighet. Svenska institutet arbetar med Sverigefrämjande verksamhet inom ramen för offentlig diplomati och beskriver sig som Sveriges främsta globaliseringsmyndighet med uppgifter som spänner över utrikespolitik, utvecklings- och reformsamarbete samt utbildningspolitik.¹

Enligt sin instruktion² ska Svenska institutet sprida information och kunskap om Sverige i utlandet. Myndigheten ska också främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning, demokrati samt samhällsliv i övrigt.

Till Svenska institutets mer utförligt angivna uppgifter hör att löpande följa och utvärdera Sverigebilden utomlands samt att hantera och fördela statliga stipendier och bidrag för att främja internationellt utbyte inom bland annat kultur, utbildning och forskning. Andra uppgifter är att ge stöd för undervisning i svenska på högskolenivå i andra länder, ansvara för den övergripande samordningen av det statliga stödet för svenskundervisning utomlands för icke-svenska medborgare samt att marknadsföra svensk högre utbildning i andra länder. Svenska institutet ska också främja intresset för Sverige hos arbetssökande utländska medborgare och vara samordnande myndighet för internationella informationsinsatser inom området. Därutöver ska Svenska institutet bedriva internationellt utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa i syfte att bland annat stärka demokrati och öppenhet.

¹ Beskrivning av verksamheten på www.si.se.

² Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet.

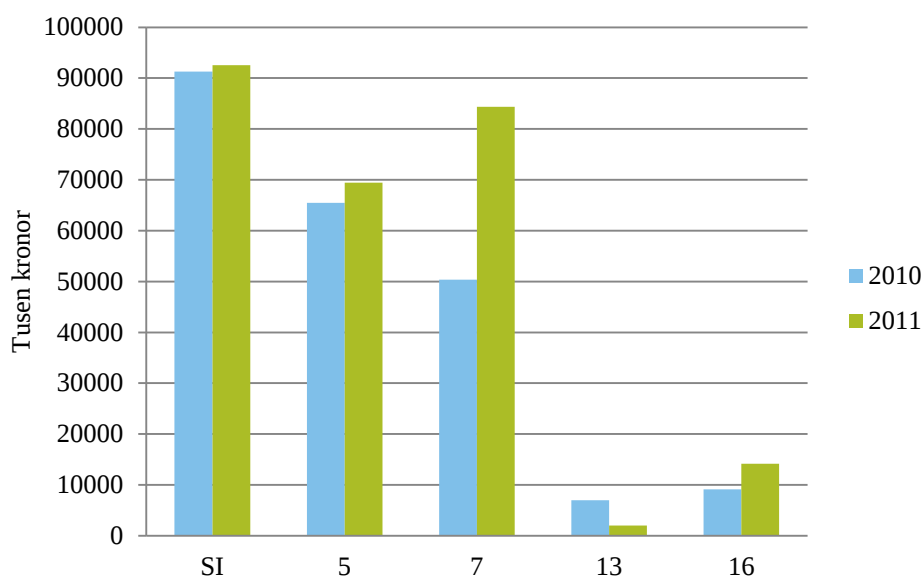
Svenska institutet ska bedriva sin verksamhet i nära samarbete med de svenska utlandsmyndigheterna. Myndigheten ska också söka samarbete med och medverkan av personer, myndigheter, företag och andra organisationer både i Sverige och utomlands. Det svenska kulturhuset i Paris hör organisatoriskt till myndigheten.

1.2 Svenska institutets finansiering

Svenska institutet får medel från flera anslag för sin verksamhet. Utöver sitt förvaltningsanslag under utgiftsområde 5 Internationell samverkan disponerar eller tilldelas myndigheten medel från sakanslag inom fyra utgiftsområden. Bidrag och avgifter är andra möjliga finansieringskällor.³

För år 2010 tilldelades Svenska institutet totalt 223 miljoner kronor i anslag. Av dessa var 91 miljoner kronor förvaltningsanslag och 132 miljoner kronor sakanslag. För år 2011 uppgår sakanslagen till sammanlagt 170 miljoner kronor och förvaltningsanslaget till 92,5 miljoner kronor. Den verksamhet som Svenska institutet bedriver inom ramen för sakanslagen är alltså relativt omfattande i förhållande till förvaltningsanslaget.

Svenska institutets förvaltningsanslag (SI) samt sakanslag från utgiftsområde 5, 7, 13 respektive 16 år 2010 och 2011, tusen kronor.



Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2010 och 2011.

³ Svenska institutet får ta emot bidrag från såväl statliga som icke-statliga finansiärer, medan avgifter får tas ut från andra uppdragsgivare än regeringen.

Anslagsposterna inom sakanslagen ska användas för specificerat utvecklings- eller reformsamarbete, informationsinsatser och undervisning i utlandet samt stipendier och bidrag. I budgetpropositionen och regleringsbreven har regeringen oftast angett hur stort belopp av respektive anslagspost som får användas till att täcka förvaltningskostnader som är förknippade med verksamheten.

1.3 Problem med nuvarande anslagskonstruktion

Svenska institutet har framfört till Utrikesdepartementet att myndighetens kostnader för förvaltning inom ramen för sakanslagen är betydligt större än vad regeringen har villkorat i regleringsbreven.⁴ Enligt institutet måste underskottet finansieras från myndighetens förvaltningsanslag, vilket påverkar verksamheten. Svenska institutet menar också att det är ett problem att den summa som har angetts för förvaltningskostnader för respektive sakanslag inte räknas upp enligt den årliga pris- och löneomräkningen (PLO).

Svenska institutet har fört fram olika förslag om hur myndighetens finansiering kan ändras i syfte att få täckning för sina förvaltningskostnader:

- Respektive sakanslag belastas med förvaltningskostnaderna efter faktiskt utfall och anslagsposternas högsta belopp för förvaltning tas bort.
- Respektive sakanslag räknas upp till myndighetens faktiska behov. Den nya nivån på högsta belopp skrivs in i regleringsbrevet som sedan årligen uppräknas med PLO.
- Förvaltningskostnaderna för respektive anslag flyttas över till myndighetsanslaget (förvaltningsanslaget). Innan en sådan överflyttning bör beloppen för förvaltning räknas upp till faktiskt utfall.

1.4 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att utreda Svenska institutets förvaltningskostnader inom både sakanslagen och förvaltningsanslaget samt bedöma om dessa kostnader är rimliga. Statskontoret ska mot bakgrund av denna analys bedöma om anslagskonstruktionen för Svenska institutet bör ändras och i så fall lämna förslag på hur den bör se ut. Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att analysera och pröva behovet av sakverksamheten som sådan.⁵ Regeringsuppdraget finns i bilaga 1.

⁴ Se *Svenska institutets budgetunderlag 2012–2014*, fastställd av generaldirektören 2011-03-01, dnr 552/2011, samt promemorian *Redovisning av SI:s förvaltningskostnader år 2010*, daterad 2011-03-01.

⁵ Regeringsbeslut 2011-03-31, UF2011/5235/UD/FIM.

1.5 Genomförande av uppdraget

Statskontoret har efter samråd med Utrikesdepartementet beslutat att upphandla en konsult för att göra den utredning som regeringen efterfrågar. En utgångspunkt för upphandlingen har varit att konsultens rapport ska vara av sådant slag att den motsvarar de krav som ställs i regeringens uppdrag till Statskontoret.

Konsultuppdraget har utförts av Sweco Eurofutures AB. Sweco Eurofutures svarar självständigt för de iakttagelser och slutsatser som redovisas i konsultrapporten, vilken finns i bilaga 2. Konsulten har beskrivit Svenska institutets verksamhet, finansiering och anslagskonstruktion samt beräknat institutets förvaltningskostnader och kostnadernas utveckling över tid. Konsulten har också bedömt rimligheten i Svenska institutets förvaltningskostnader och belyst konsekvenserna för institutets verksamhet av dagens anslagsmodell. Slutligen har konsulten presenterat alternativa modeller för myndighetens anslagskonstruktion mot bakgrund av de principer som gäller för förvaltningsanslag respektive sakanslag. Svenska institutet har haft möjlighet att kontrollera faktauppgifter i ett utkast till slutversion av konsultrapporten (kapitel 1–4).

2 Statskontorets iakttagelser och bedömningar

I det följande redovisas Statskontorets iakttagelser och bedömningar om Svenska institutets förvaltningskostnader och myndighetens anslagskonstruktion. Konsultrapporten har utgjort vårt huvudsakliga underlagsmaterial. Regler och principer för statlig finansiering samt allmänna förvaltningspolitiska principer om transparens och effektivitet har varit vägledande för våra bedömningar.

2.1 Förvaltningsutgifter på sakanslag

I det statliga regelverket finns ingen definition av förvaltningsanslag och sakanslag. Enligt Ekonomistyrningsverket är förvaltningsanslag ett anslag som i huvudsak avser en myndighets förvaltningskostnader. Sakanslag är en informell benämning på anslag för att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter, till exempel utgifter för transfereringar och investeringar. Man skulle därmed kunna säga att ett sakanslag ska användas för en viss angiven verksamhet (sak).

Regeringens och riksdagens utgångspunkt är att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. En sådan distinktion underlättar styrningen av förvaltningen, samtidigt som anslagets ändamål blir tydligt för både riksdagen och regeringen. En strävan från regeringens sida är att ett sakanslag inte ska belastas med förvaltningsutgifter. Det kan dock finnas skäl att låta myndigheternas administration av utbetalningar av transfereringar belasta berört sakanslag. Vid sådana avsteg ska regeringen informera riksdagen i anslutning till beskrivningen av anslagets ändamål.⁶

I föreskrifterna till 10 § anslagsförordningen (2011:223) anger Ekonomistyrningsverket att en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, ska belasta myndighetens förvaltningsanslag om regeringen inte har beslutat något annat.

2.2 Förvaltningskostnadernas storlek och fördelning

Det statliga regelverket innehåller ingen definition av förvaltningsutgifter eller förvaltningskostnader, det vill säga det som Statskontorets utredning ska omfatta. Som vi har tolkat begreppet avses med Svenska institutets

⁶ Se till exempel budgetpropositionen för 2007 samt finansutskottets betänkande 2006/07:FiU20 med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Förvaltningsutgifter på sakanslag* (RiR 2006:17).

förvaltningskostnader sådana kostnader som myndigheten har för sin drift och förvaltning, det vill säga kostnader för personal, lokaler, kontorsutrustning samt övrig administration. Det är värt att inledningsvis notera att Svenska institutets förvaltningsanslag inte bara ska täcka kostnader för förvaltning, utan också kostnader för den instruktionsenliga verksamheten inom Sverigefrämjandet.

2.2.1 De totala förvaltningskostnaderna

Svenska institutets totala förvaltningskostnader har beräknats till 86,5 miljoner kronor år 2010. I denna summa ingår kostnader om cirka 37 miljoner kronor för att förvalta den instruktionsenliga verksamhet som bedrivs med förvaltningsanslaget (Sverigefrämjandet). Här ingår också kostnader för att förvalta den verksamhet som bedrivs inom ramen för sakanslagen med sammanlagt cirka 32 miljoner kronor. Resterande del är förvaltningskostnader för uppdrag från regeringen och andra uppdragsgivare.

Sedan år 2007 har förvaltningskostnaderna för Svenska institutets kärnverksamhet som ska bedrivas med förvaltningsanslaget kommit att utgöra en allt mindre del av de totala förvaltningskostnaderna. Från att ha utgjort 55 procent år 2007 utgjorde de 44 procent år 2010. Förvaltningskostnaderna för verksamheten inom sakanslagen har under perioden 2007–2010 utgjort mellan 30 och 40 procent av myndighetens totala förvaltningskostnader.

Prognosen för år 2011 är att förvaltningskostnaderna kommer att uppgå till ca 90 miljoner kronor. Sakanslagens del av förvaltningskostnaderna kommer att öka till 47 procent. Ökningen hänger främst samman med att Svenska institutet har fått ett nytt stipendieprogram att hantera inom utgiftsområde 7. Denna ökning balanseras dock av en viss minskning på uppdragssidan när stipendieuppdrag från den pakistanska regeringen och Sida fasas ut.

2.2.2 Förvaltningskostnaderna inom sakanslagen

Svenska institutet får sakanslag från fyra utgiftsområden – 5 Internationell samverkan, 7 Internationellt bistånd, 13 Integration och jämställdhet samt 16 Utbildning och universitetsforskning. Beloppen och villkoren för anslagen framgår av fyra regleringsbrev. Regleringsbrevet för Svenska institutet, vilket hanteras av Utrikesdepartementet, innehåller förvaltningsanslaget samt sakanslagen inom utgiftsområde 5 och 7. Beloppen och villkoren för sakanslagen inom utgiftsområde 13 och 16⁷ framgår av två regleringsbrev till Kammarkollegiet och ett till Skolverket. Det totala antalet anslagsposter, inklusive förvaltningsanslaget, uppgick år 2010 till 12. År 2011 har de ökat till 13.

⁷ Svenska institutet betraktar de uppgifter som finansieras via dessa sakanslag som uppdrag eftersom myndigheten inte har direkt dispositionsrätt till anslagsposterna.

I regleringsbreven anges för respektive anslagspost om Svenska institutet får använda en del av beloppet för att täcka kostnader för sin förvaltning och i så fall också hur stort uttaget högst får vara. Av tabellen nedan framgår för vilka anslagsposter som regeringen har medgett ett uttag för förvaltning. I fyra fall finns inga sådana villkor angivna. Det borde innebära att anslaget belopp i sin helhet ska gå till ”saken”.

Svenska institutets sakanslag samt förvaltningskostnaderna för sakanslagsverksamheten år 2010, tusen kronor.

Sakanslag	Enligt regleringsbrev		Förvaltningskostnad och adm. uttag		
	Anslaget belopp	Tillåtet uttag för förvaltning	Förvaltnings-kostnad	Uttag från sakanslag	Uttag från förvaltnings-anslag
Utgiftsområde 5 (anslag 1:11)					
Visbyprogrammet	53 447	4 450	5 720	4 450	1 270
Ledarskapsprogrammet	10 000	2 500	1 790	2 500	-710
Demokratiinsatser i Ryssland	2 000	Inget angivet	670	0	670
Utgiftsområde 7 (anslag 1:1 och 2:1)					
Gäststipendier och expertutbyte	15 000	3 350	4 490	3 350	1 140
Ledarskapsprogram och utbytesprogram för unga ledare	15 000	3 150	4 150	3 150	1 000
Reformsamarbete i Östeuropa	20 350	4 500	5 950	4 500	1 450
Utgiftsområde 13 (anslag 3:1)					
Särskilda jämställdhetsåtgärder	7 000	Inget angivet	2 580	2 400	180
Utgiftsområde 16 (anslag 1:9 och 2:54)					
Bidrag till Riksföreningen Sverigekontakt	762	(Direktutbetalning)	–	–	–
Informationsinsatser i utlandet	3 205	Inget angivet	4 940	0	4 940
Svenskundervisning i utlandet	4 294	Inget angivet	1 230	650	580
Vissa stipendier	855	82	440	50	390
TOTALT SAKANSLAG	131 913	18 032	31 960	21 050	10 910

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2010 samt Statskontorets sammanställning av uppgifter i tabell 1 och 2 i konsultrapporten.

Som framgår av tabellen har Svenska institutet förvaltningskostnader för att hantera verksamheten inom alla sakanslag, med undantag för det bidrag som direkt överförs till Riksföreningen Sverigekontakt. Det sammanlagda tillåtna administrativa uttaget enligt regeringens beslut var 18 miljoner kronor. Det faktiska administrativa uttaget från sakanslagen uppgick dock till 21 miljoner kronor.

I fem av de sex fall där regeringen år 2010 hade medgett ett uttag för förvaltning var Svenska institutets förvaltningskostnader högre än det villko-

rade beloppet. I ett fall (Ledarskapsprogrammet) var Svenska institutets förvaltningskostnader lägre än det villkorade beloppet. Myndigheten har ändå tagit ut maximalt tillåtet belopp.

Svenska institutet har inte tagit ut hela det tillåtna beloppet för förvaltning när det gäller anslaget Vissa stipendier. I detta fall har myndigheten alltså valt att belasta sitt förvaltningsanslag mer än nödvändigt. Ett skäl som har angetts är att myndigheten har bedömt att medlen har varit nödvändiga för sakverksamheten.

Svenska institutet har i två fall använt en del av sakanslaget till förvaltning, utan formellt medgivande i regleringsbrev. Det gäller anslagsposterna Särskilda jämställdhetsåtgärder⁸ respektive Svenskundervisning i utlandet. Svenska institutet har i dessa fall gjort en överenskommelse under hand med ansvarigt departement om ett sådant uttag. Statskontoret anser att det är olämpligt med informella överenskommelser mellan Regeringskansliet och Svenska institutet om hur stora belopp för förvaltning som får tas ut från sakanslagen. Storleken på det administrativa uttaget har ingen formell förankring i regeringsbeslut. Hanteringen bidrar heller inte till att skapa den tydlighet och transparens som regeringen eftersträvar när det gäller att redovisa för riksdagen hur ett sakanslag ska användas.

Det redovisade underlaget visar sammantaget att Svenska institutets faktiska förvaltningskostnader för sakanslagen uppgick till nästan 32 miljoner kronor år 2010. Samtidigt hade myndigheten formell rätt att använda högst 18 miljoner kronor från sakanslagen, motsvarande 56 procent, för dessa kostnader. Om man ser till de faktiska uttagen på sakanslagen, det vill säga 21 miljoner kronor, uppgår täckningsgraden till 66 procent. Svenska institutet har under år 2010 i praktiken belastat förvaltningsanslaget med sammanlagt 11 miljoner kronor som kan hänföras till förvaltningskostnader i sakanslagsverksamheten.

2.2.3 Osäkerhet i kostnadsfördelningen

Statskontoret vill uppmärksamma regeringen på att uppgifterna om och fördelningen av förvaltningskostnaderna på olika verksamheter och sakanslag bör tolkas med försiktighet. Svenska institutet fördelar sina indirekta kostnader på olika verksamheter med bland annat lönekostnader som grund. Lönekostnaderna, vilka utgör en stor del av myndighetens förvaltningskostnader, fördelas på ett schablonmässigt sätt eftersom tidredovisning inte tillämpas. I maj 2011 påtalade Riksrevisionens årliga revision⁹ vikten av att Svenska

⁸ Vad gäller anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder framgår av budgetpropositionen för 2010, 2011 och 2012 att anslaget även kan användas för vissa administrativa kostnader som är en förutsättning för genomförandet av uppdragen hos berörda myndigheter. Några belopp för sådana administrativa kostnader finns inte angivna.

⁹ Riksrevisionen 2011-05-09 *Svenska institutets årsredovisning 2010*, dnr 32-2010-0657.

institutet förbättrar sina rutiner för kostnadsfördelning genom att exempelvis införa tidredovisning. Enligt Riksrevisionen är detta viktigt, inte minst eftersom myndigheten får avräkna förvaltningskostnader från flera sakanslag.

Statskontoret instämmer i Riksrevisionens bedömning. Om Svenska institutet inför tidredovisning kan beräkningen av förvaltningskostnader för respektive uppgift och anslag bli mer tillförlitlig. Därigenom förbättras också möjligheterna för regeringen att anvisa adekvata belopp för myndighetens förvaltningskostnader. Tidredovisning kan också utgöra ett instrument för Svenska institutet att förbättra kunskapen om sin resursanvändning.

2.3 Förvaltningskostnadernas rimlighet

För att kunna bedöma om Svenska institutets förvaltningskostnader är rimliga har vi jämfört myndighetens overheadkostnader med motsvarande kostnader i ett urval av myndigheter i Ekonomistyrningsverkets undersökningar. Vi har även studerat myndighetens produktivitet och utvecklingen av denna. Andra underlag har varit myndighetens egna bedömningar av uppnådda resultat och genomförda effektiviseringar.

2.3.1 Overheadkostnaderna i paritet med andra myndigheter

Svenska institutets administrativa kostnader, eller overheadkostnader, i relation till myndighetens totala förvaltningskostnader uppgick år 2010 till knappt 57 procent. Sedan år 2007 har denna andel minskat något.

I jämförelsen med andra myndigheter har vi tittat på central (gemensam) overhead respektive mellanoverhead och satt dessa i relation till verksamhetskostnaderna. Verksamhetskostnader är ett något vidare begrepp än förvaltningskostnader.¹⁰ Oberoende av vilket mått som har använts i jämförelsen av kostnaderna för mellanoverhead har Svenska institutet en högre andel mellanoverhead än genomsnittet för myndigheterna i jämförelsegruppen. Oberoende av vilket mått som har använts i jämförelsen av kostnaderna för central overhead har Svenska institutet en lika hög eller lägre andel centrala overheadkostnader som genomsnittet för myndigheterna i jämförelsegruppen. I det senare fallet jämfördes institutet med myndigheter av snarlik storlek.

¹⁰ Med central eller gemensam overhead avser ESV kostnader för myndighetens ledning, stödfunktioner (inom ekonomi, personal, IT och information), kanslifunktioner (såsom allmän juridik, registrering, arkivering, reception och vaktmästeri) och samtliga lokal-kostnader. Med mellanoverhead avses kostnader för cheferna i linjen (sakenheter/-avdelningar) samt avdelningarnas och enheternas administrativa stöd. Verksamhetskostnader innefattar alla de kostnader som myndigheten har haft för att fullgöra sina instruktions-enliga uppgifter. I de flesta fall sammanfaller dessa med de kostnader som redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader i resultaträkningen.

Statskontoret bedömer därför att Svenska institutets overheadkostnader sammantaget ligger i paritet med andra statliga myndigheter.

2.3.2 Minskad produktivitet och potential för effektivisering

Sett i ett tidsperspektiv om 6–7 år har produktiviteten i Svenska institutets verksamhet utvecklats positivt. Efter år 2009 har produktiviteten dock stannat av eller till och med försämrats något. I den verksamhet som bedrivs med sakanslag eller på uppdrag är försämringen särskilt framträdande. En förklaring till detta kan vara att myndigheten inte hann anpassa personalstyrkan till den relativt kraftiga nedgång i verksamhetsvolymen som inträffade år 2010.

Enligt Sweco Eurofutures bedömning har avdelningarna under de senaste åren inte genomfört några större åtgärder för att effektivisera verksamheten. Statskontoret menar därför att det kan finnas potential att effektivisera några av Svenska institutets mest omfattande och kostnadskrävande verksamheter som exempelvis att bygga upp och underhålla webbportaler eller att hantera stipendier och bidrag. Detta kräver dock god kunskap om hur resurserna används idag och att det finns rutiner och system som gör det möjligt att mäta förändringar över tid. Statskontoret har i tidigare avsnitt pekat på att tidredovisning skulle kunna vara ett lämpligt instrument som stöd i ett sådant arbete.

2.3.3 Uppgifterna fullgörs inom nuvarande ramar

Som tidigare har framgått har Svenska institutet använt sitt förvaltningsanslag för att täcka vissa förvaltningskostnader för den verksamhet som bedrivs inom ramen för sakanslagen. Vår utredning visar också att myndigheten inte har tagit ut full kostnadstäckning för vissa uppdrag som den utför åt andra uppdragsgivare än regeringen. Därför har en del av förvaltningskostnaderna för dessa uppdrag belastat myndighetens förvaltningsanslag. Vad gäller uppdragen från den pakistanska regeringen respektive Sida har Svenska institutet belastat förvaltningsanslaget med sammanlagt 4,2 miljoner kronor år 2010.

I detta sammanhang vill vi också nämna Svenska institutets beräknade effekter av att pris- och löneomräkningen inte omfattar förvaltningskostnaderna inom sakanslagen. Med utgångspunkt från år 2004 har Svenska institutet beräknat att med en PLO-uppräkning skulle compensationen för förvaltningskostnaderna ha varit 1,6 miljoner kronor högre år 2011 än det faktiska beloppet. Beräkningen förefaller rimlig och beloppet motsvarar knappt 2 procent av myndighetens totala förvaltningskostnader. Ett motsvarande utrymme på förvaltningsanslaget kommer att kunna frigöras när uppdraget från den pakistanska regeringen fasas ut år 2012.

Trots att Svenska institutet har använt inte oväsentliga delar av sitt förvaltningsanslag till att täcka förvaltningskostnader för såväl uppdrag som sakanslagsfinansierad verksamhet tycks detta inte ha påverkat de instruktionsenliga Sverigefrämjande uppgifterna nämnvärt. Att döma av myndighetens årsredovisning för 2010 har man klarat av att fullgöra sina uppgifter med i huvudsak gott resultat. Det finns i resultatredovisningen ingenting som tyder på att myndigheten har någon stor brist på resurser eller inte har lyckats nå målen för verksamheten. I de intervjuer som Sweco Eurofutures har genomfört med verksamhetsansvariga avdelningschefer framkommer inga uppgifter om att det skulle finnas någon allvarlig kapacitetsbrist inom myndigheten när olika insatser ska genomföras, till exempel inom Sverigefrämjandet.

2.3.4 Rimliga förvaltningskostnader och tillräckliga medel

Utifrån de uppgifter som har redovisats ovan bedömer Statskontoret att Svenska institutets förvaltningskostnader i stort är rimliga, givet nuvarande omfattning och inriktning på verksamheten. Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att bedöma Svenska institutets totala medelstillelning eller nivån på förvaltningsanslaget. Detta skulle också kräva en djupare granskning och analys av verksamheten. Utifrån de uppgifter eller indikationer som har framkommit i utredningen, vilka vi har redovisat ovan, förefaller det dock finnas utrymme för Svenska institutet att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten.

Mycket tyder också på att Svenska institutet har tillräckliga medel för sin verksamhet totalt sett. Det finns inga direkta tecken på att den sakanslagsfinansierade verksamheten skulle ha trängt ut andra Sverigefrämjande uppgifter. Det går snarare att hävda att de sakanslagsfinansierade verksamheterna, likt de uppdrag som Svenska institutet får från regeringen och andra organisationer, ligger väl i linje med myndighetens instruktionsenliga uppgifter inom Sverigefrämjandet. När regeringen ska bedöma Svenska institutets finansiering och behov av medel bör man alltså se till helheten i verksamheten – oberoende av finansieringskälla. Vid beräkningar av förvaltningsanslaget storlek framöver anser Statskontoret att regeringen bör beakta att Svenska institutet inte har tagit ut full kostnadstäckning för vissa uppdrag som myndigheten utför åt andra uppdragsgivare än regeringen. Om Svenska institutet inte självt ser till att få full kostnadstäckning för sådana uppdrag bör regeringen ställa sådana krav på myndigheten.

2.4 Förändring av anslagskonstruktionen

Svenska institutets förvaltningsanslag och finansiella bas utgör en relativt liten del av myndighetens totala anslag. Förvaltningsanslaget utgjorde cirka 40 procent av samtliga anslag år 2010, en andel som år 2011 minskar till 35 procent. De verksamheter som finansieras via sakanslag tenderar samtidigt

att ta en allt större del av Svenska institutets förvaltningskostnader i anspråk.

Från Svenska institutets perspektiv har finansieringen en annan logik än den organisation och de verksamhetsfält som myndigheten har valt att arbeta utifrån. Den nuvarande konstruktionen med sakanslag med specificerade och varierande villkor för uttag av förvaltningskostnader ger en svåröverskådlig finansieringsbild. Även från ett externt perspektiv är kopplingen mellan myndighetens verksamhet och finansiering svår att utläsa. Anslagskonstruktionen förefaller också utgöra ett hinder för myndigheten att använda sina resurser på ett flexibelt och effektivt sätt. Som tidigare har framgått talar mycket för att myndigheten skulle kunna öka sin produktivitet och effektivisera vissa delar av verksamheten.

Statskontoret anser att regeringen bör överväga att ändra anslagskonstruktionen för Svenska institutet så att de allmänna principerna om åtskillnad mellan förvaltningsanslag och sakanslag tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Vi förordar därför en modell där utgångspunkten är att myndighetens förvaltningskostnader täcks av förvaltningsanslaget. Svenska institutet ges därmed bättre förutsättningar att styra och organisera sin verksamhet så att resurserna används optimalt. En större del av myndighetens förvaltningsmedel skulle framöver komma att omfattas av pris- och löneomräkning. Regeringen får en mer överskådlig bild av myndighetens förvaltningskostnader, vilket också skapar bättre möjlighet att pröva myndighetens resursbehov på ett samlat sätt. Det senare kan dock förutsätta att Utrikesdepartementet har en starkt samordnande funktion i beredningen av förvaltningsanslagets storlek.

Även om utgångspunkten bör vara att förvaltningskostnaderna ska täckas av förvaltningsanslaget kan det finnas skäl som talar för att regeringen måste ha viss flexibilitet i tillämpningen. Om ett sakanslag är temporärt eller ligger vid sidan av myndighetens instruktionsenliga uppgifter kan det vara ändamålsenligt att avsätta och precisera ett belopp för förvaltning på anslaget. Det kan möjligen också finnas andra skäl¹¹ för sådana avsteg från huvudprincipen. Såvitt Statskontoret kan bedöma är dock många av Svenska institutets verksamheter inom ramen för sakanslagen av varaktig karaktär, även om inriktningen ibland ändras något. Verksamheterna ligger också i hög grad inom ramen för myndighetens Sverigefrämjande uppdrag. Statskontoret utgår ifrån att ansvariga departement och Svenska institutet har bättre kunskap på detta område än vad vi har haft möjlighet att fördjupa oss i.

Med utgångspunkt i nuvarande verksamhet skulle förändringen innebära att de medel som motsvarar regeringens medgivna uttag för förvaltningskost-

¹¹ Det skulle exempelvis kunna gälla OECD-DAC:s kriterier för vilka finansiella flöden som får räknas som bistånd.

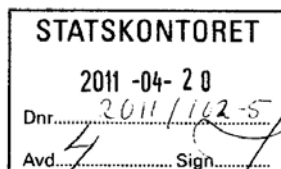
nader på sakanslagen förs över till förvaltningsanslaget. Berörda anslagsposter skulle minskas med motsvarande belopp. På kort sikt innebär det att anslagen till myndighetens förvaltning totalt sett inte skulle bli större än idag. Fortsättningsvis kommer de förvaltningsmedel på sakanslagen som förs över till förvaltningsanslaget att PLO-uppräknas. Vi bedömer att uppräknningen kommer att få marginell betydelse i förhållande till de totala förvaltningskostnaderna. Som tidigare framgått finns det mycket som tyder på att Svenska institutets medel totalt sett är tillräckliga, att det finns utrymme att förbättra produktiviteten samt möjlighet att få högre kostnadstäckning i vissa uppdrag.

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Utrikesdepartementet



Regeringsbeslut

II:5

2011-03-31

UF2011/5235/UD/FIM
(delvis)Statskontoret
Box 8110
104 20 StockholmUppdrag att utreda Svenska institutets förvaltningskostnader**Regeringens beslut**

Regeringen beslutar att ge Statskontoret i uppdrag att utreda och analysera om kostnaderna av Svenska institutets administration och förvaltning inom anslaget 1:9 Svenska institutet under utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt de olika sakanslag som i enlighet vad som anges i regleringsbrevet är rimliga. Utredningen ska även utgöra ett underlag för fortsatta överväganden om en eventuell ändrad anslagskonstruktion.

Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 16 december 2011.

Bakgrund

Svenska institutet disponerar medel från många olika anslag förutom från anslaget 1:9 Svenska institutet under utgiftsområde 5 Internationell samverkan. De övriga anslagen, från både utgiftsområde 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd, är s.k. sakanslag och ska i regel inte användas för förvaltningskostnader. Dessutom sker inte någon pris- och löneomräkning på sakanslagen. Eftersom verksamheterna medför administrativa kostnader och det rör sig om omfattande verksamhet har i budgetpropositionen samt i regleringsbrev för respektive sakanslag angetts som villkor "av beloppet får högst x kronor användas för förvaltningskostnader".

Enligt institutet är kostnaderna för förvaltning inom ramen för sakanslagen betydligt större än vad som villkorats i regleringsbreven. Underskottet finansieras, enligt institutet, från myndighetens förvaltningsanslag oavsett vilket utgiftsområde kostnaderna härrör sig från. Detta påverkar myndighetens verksamhet. Enligt institutet är problemet att den summa som angetts för förvaltningskostnaderna inte räknas upp till det faktiska behovet.

Postadress
103 39 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 76

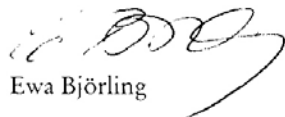
E-post: registrator@foreign.ministry.se

Närmare om uppdraget

Uppdraget består av två delar. Statskontoret ska först utreda Svenska institutets förvaltningskostnader inom både sakanslagen och förvaltningsanslaget. Denna del av uppdraget ska ge ett underlag för Statskontorets bedömning av myndighetens förvaltningskostnader.

I den andra delen av uppdraget ska Statskontoret, beroende på den tidigare nämnda utredningen och bedömningen, se över om en ändring av anslagskonstruktionen bör göras och ge förslag på hur den i så fall bör se ut. Utgångspunkt för den senare analysen ska vara institutets nuvarande verksamhetsinriktning. Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att analysera och pröva behovet av sakverksamheten som sådan.

På regeringen vägnar



Ewa Björling



Karin Serenander

Kopia till
UD EC
UD USTYR
UD UP
UD PLAN
FI BA
FI SF
U UH
U JÄM
Svenska institutet

Bilaga 2

- **Rapport från Sweco Eurofutures AB**

Svenska institutets förvaltningskostnader

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Uppdraget	3
1.3	Genomförandet	4
1.4	Använda begrepp	5
1.5	Rapportens fortsatta disposition	6
2	Svenska institutets anslag, verksamhet och organisation	8
2.1	Styrdokument för verksamheten	8
2.1.1	Instruktionen	8
2.1.2	Regleringsbrev	9
2.2	De olika verksamheterna	12
2.2.1	Fördelning på verksamhetsfält	14
2.3	Organisation	22
2.4	Slutsatser	26
3	Utvecklingen av förvaltningskostnaderna och deras finansiering	28
3.1	Utvecklingen av förvaltningskostnader	28
3.2	Utvecklingen av anslagen och uppdragen	30
3.3	Finansieringen av förvaltningskostnaderna	32
3.4	Slutsatser	36
4	Produktiviteten och effektiviteten i verksamheten	39
4.1	Utvecklingen av produktiviteten	39
4.2	Utvecklingen av de administrativa kostnaderna (OH)	41
4.2.1	Svenska institutets personal i OH-funktioner	42
4.2.2	Svenska institutets OH-kostnader	44
4.2.3	Jämförelse med andra myndigheter	45
4.3	Slutsatser	49
5	Anslagskonstruktionen för Svenska institutet	51
5.1	Den formella regleringen	51
5.2	Tidigare utredningar om anslagsbenämning och anslagskonstruktioner	52
5.2.1	Riksrevisionens rapport om förvaltningsutgifter på sakanslag	52
5.2.2	ESV:s rapport om förslag till utvecklad finansiell styrning	53
5.3	Olika modeller för anslagskonstruktion	56

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt sin instruktion (2007:1224) har Svenska institutet till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet och främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning, demokrati samt samhällsliv i övrigt.

För sin verksamhet disponerar Svenska institutet medel från många olika anslag förutom från anslaget 1:9 Svenska institutet under utgiftsområde 5 Internationell samverkan. De övriga anslagen, från både utgiftsområde 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd, är s.k. sakanslag och ska i regel inte användas för förvaltningskostnader. Dessutom sker inte någon pris- och löneomräkning på sakanslagen. De verksamheter som institutet bedriver inom ramen för sakanslagen är omfattande och medför administrativa kostnader. Därför har regeringen i budgetpropositionen samt i institutets regleringsbrev angett som villkor för respektive sakanslag att "av beloppet får högst x kronor användas för förvaltningskostnader".

Enligt Svenska institutet är kostnaderna för förvaltning inom ramen för sakanslagen betydligt större än vad som villkorats i regleringsbreven. Underskottet finansieras, enligt institutet, från myndighetens förvaltningsanslag oavsett vilket utgiftsområde kostnaderna härrör sig från. Detta påverkar myndighetens verksamhet negativt. Enligt institutet är problemet att den summa som angetts för förvaltningskostnaderna för respektive sakanslag inte räknas upp till det faktiska behovet.

Regeringen (Utrikesdepartementet)¹ har uppdragit åt Statskontoret att utreda och analysera om kostnaderna för Svenska institutets administration och förvaltning inom anslaget 1:9 Svenska institutet under utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt de olika sakanslag som i enlighet med vad som anges i regleringsbrevet är rimliga. Utredningen ska även utgöra ett underlag för fortsatta överväganden om en eventuell ändrad anslagskonstruktion. Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 16 december 2011.

1.2 Uppdraget

Statskontoret har – mot den ovan tecknade bakgrunden – uppdragit åt Sweco Eurofutures AB² att utreda Svenska institutets förvaltningskostnader i olika avseenden.

Uppdraget består av olika delar. Som utgångspunkt för analysen bör Svenska institutets verksamhet beskrivas. Beskrivningen bör ge såväl en övergripande som en mer detalje-

¹ Regeringsbeslut 31 mars 2011.

² Peter Sandén (uppdragsledare) och Terese Strenger har genomfört uppdraget.

rad bild av bland annat verksamhetens karaktär, förvaltningskostnader, antal anställda och årsarbetskrafter, sakanslag som hanteras och dessas storlek samt eventuella övriga kostnader. Beskrivningen bör också på lämpligt sätt ge en bild av den historiska utvecklingen. Därutöver ska konsulten beskriva vilka regler och principer som gäller för förvaltningsanslag respektive sakanslag samt närmare beskriva vilka konsekvenser dagens finansieringsmodell medför för Svenska institutets verksamhet.

Uppdraget består i övrigt av två delar. I den första delen ska Svenska institutets förvaltningskostnader inom förvaltningsanslaget respektive sakanslag utredas. Mot bakgrund av detta ska det bedömas om myndighetens förvaltningskostnader är rimliga. Som underlag för att bedöma rimligheten bör en jämförelse göras med andra myndigheter enligt något i sammanhanget relevant urval.

I den andra delen av uppdraget ska det, baserat på den första delen av analysen, ske en bedömning av om anslagskonstruktionen bör ändras och lämnas förslag på hur den i så fall kan se ut. Tänkbara modeller, och deras för- och nackdelar, bör analyseras. Bland de analyserade modellerna ska ingå dels möjliga förbättringar inom dagens modell, dels fullständig finansiering av förvaltningskostnaderna via förvaltningsanslaget.

Utredningen i uppdraget ska utgå från Svenska institutets nuvarande verksamhetsinriktning. Det ingår inte i uppdraget att analysera och pröva behovet av sakverksamheten

1.3 Genomförandet

Genomförandet av uppdraget har skett i fyra steg, som delvis varit överlappande.

Till att börja med gjordes en inledande intervju med ansvarig myndighetshandläggare på Utrikesdepartementet för att få en bakgrund till utredningsuppdraget och de frågor som hade föranlett detta. Därefter följde en genomgång av övergripande styrdokument som regeringsformen, budgetlagen (2011:203), myndighetsförordningen (2007:515), anslagsförordningen (2011:223) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Detta kompletterades med en studie av instruktionen för Svenska institutet samt Utrikesdepartementets, Utbildningsdepartementets och Integrations- och jämställdhetsdepartementets regleringsbrev med avseende på bestämmelser om Svenska institutets verksamhet. En genomgång gjordes också av Riksrevisionens revisionspromemoria om Svenska institutets årsredovisning 2010 (dnr 32-2010-0657). Dessutom studerades Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport Förslag till utvecklad finansiell styrning (ESV 2009:39) samt verkets ordbok om ekonomisk styrning i staten (2011:9). Även Riksrevisionens granskningsrapport Förvaltningsutgifter på sakanslag (RiR 2006:17) studerades. Sweco tog också del av ESV:s tidigare undersökningar av de administrativa kostnadernas (OH-kostnaderna) storlek i ett antal myndigheter. För att få en konkret bild av Svenska institutets verksamhet samlades information in från myndighetens årsredovisning och hemsida. I ett senare skede studerades även Utrikesdepartementets översyn av

myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjandet (Ds 2011:9) som publicerades i mitten av september 2011.

I nästa steg samlades olika uppgifter in om Svenska institutets verksamhet. Detta föregicks av ett möte med institutets administrativa ledning och ekonomiansvariga för att förklara och redovisa utredningens informationsbehov. Detta innefattade bl a utvecklingen av förvaltningsanslag, sakanslag och uppdrag med avseende på anslagsmedel (eller motsvarande), antal anställda, förvaltningskostnader, OH-kostnader, administrativa uttag från sakanslag och förvaltningsanslag samt uppgifter om organisationen. Dessa uppgifter levererades till största delen via datafiler med utdrag från institutets räkenskapshandlingar. Materialet har senare kompletterats och "förklarats" i flera omgångar vid kontakter och ett möte med institutets ekonomichef. Dessutom företogs i detta skede vissa kontakter med ESV och Arbetsmarknadsdepartementet för att få tillgång till uppgifter om vissa myndigheters OH-kostnader och OH-personal. För att få ytterligare bakgrundsinformation om anslag avseende Svenska institutet inom olika utgiftsområden intervjuades också två handläggare på Utrikesdepartementet och en handläggare på Utbildningsdepartementet.

I ett tredje steg genomfördes besöksintervjuer med fem av institutets avdelningschefer med utgångspunkt i en detaljerad lista av intervjufrågor, som hade översänts till intervjupersonerna före intervjun. Information efterfrågades bl a om avdelningarnas uppgifter och fördelning av arbetsuppgifter inom dessa. Dessutom omfattade frågorna bl a avdelningarnas koppling till olika utgiftsområden samt uppgifter och bedömningar om arbetsvolymen, samarbete med de övriga avdelningarna, uppnådda mål och möjliga effektiviseringsåtgärder. För att diskutera definitionsfrågor i relation till overhead och klargöra utredningens behov av jämförbara uppgifter om overhead för andra myndigheter skedde kontakter och möten med ESV. Detta ledde senare till leverans av uppgifter som var anpassade till denna utrednings behov. Intervjuer har också gjorts med tjänstemän på Finansdepartementets budgetavdelning och en utredare på ESV för att få synpunkter på de frågor som rör anslagskonstruktion för en myndighet

I det sista steget har det skett en bearbetning och analys av det insamlade materialet och de genomförda intervjuerna. Detta har inneburit att det i vissa fall har behövts kompletteringar och förtydliganden från Svenska institutet.

Svenska institutet har givits tillfälle att granska och lämna synpunkter på sakuppgifter i en preliminär version av denna rapport.

1.4 Använda begrepp

Det finns i lagstiftningen inte någon definition av olika typer av anslag och förvaltningskostnader (se vidare avsnitt 5). Regeringen gör en uppdelning mellan förvaltningsanslag och sakanslag, men detta grundas inte på någon formell indelning. Man tillämpar också

informella principer om vilka utgifter som ska belasta sakanslag och förvaltningsanslag. De begrepp som definieras nedan bygger på Ekonomistyrningsverkets ordbok om ekonomisk styrning i staten och den praxis som har vuxit fram:

Anslag är medel på statsbudgeten som riksdagen anvisar för ett visst ändamål och för viss tid och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet.

Anslagspost är del av ett anslag som regeringen beslutar om för att styra användningen av anslagsmedlet.

Med *förvaltning* avses skötsel för annans räkning.

Förvaltningsanslag är ett anslag som i huvudsak används för förvaltningskostnader. Förvaltningsanslaget – som i denna rapport också omväxlande kommer att kallas myndighetsanslag – kan ses som "huvudanslaget" för en myndighets verksamhet. För Svenska institutet omfattar förvaltningsanslaget medel som ska användas för både förvaltningskostnader och för att bedriva Sverigefrämjandet.

Sakanslag är anslag som är avsett att finansiera andra utgifter än kostnader för en myndighets drift. Sakanslag är en informell benämning som t.ex. omfattar utgifter för transfereringar och investeringar i infrastruktur. För Svenska institutet kan det vara fråga om t.ex. uppbyggnad av omfattande webbplatser, stipendier, ledarskapsprogram, svenskundervisning och olika evenemang. Sakanslagens användning styrs av den "sak" som man vill uppnå, dvs. ändamålet med anslaget.

Förvaltningskostnaderna är kostnaderna för driften och förvaltningen av myndigheten. Det handlar om kostnader för personal, lokaler, kontorsutrustning och övrig förvaltning. I årsredovisningstermer ska förvaltningskostnader överensstämma med kostnader som redovisas under rubriken "Verksamhetens kostnader" i resultaträkningen. Detta betyder att kostnader för själva sakverksamheten inte ska föras till förvaltningskostnaderna.

Uppdrag kan i denna rapport i princip vara av tre slag: uppdrag från regeringen, uppdrag från annan myndighet och uppdrag från annan part, t.ex. utomstatlig organisation. Med uppdragen kan en finansiering följa, t.ex. i form av anslag, bidrag eller möjlighet att ta ut avgifter.

1.5 Rapportens fortsatta disposition

I det följande kapitlet beskrivs och analyseras Svenska institutets anslag, verksamhet och organisation (avsnitt 2), vilket följs av en analys av utvecklingen av förvaltningskostnaderna och deras finansiering för att belysa de konsekvenser som blir följden av den använda finansieringsmodellen för Svenska institutet (avsnitt 3). Nästa avsnitt ägnas åt en redovisning av de administrativa kostnaderna (OH-kostnaderna) som ger ett underlag för

att kunna bedöma om Svenska institutets förvaltningskostnader är rimliga (avsnitt 4). Slutligen berörs i det sista avsnittet anslagskonstruktionen för Svenska institutet (avsnitt 5).

2 Svenska institutets anslag, verksamhet och organisation

I detta avsnitt beskrivs först de styrdokument som finns för Svenska institutets verksamhet, vilket ger utgångspunkt för den detaljerade beskrivningen av de olika verksamheterna vad gäller anslag, omfattning och inriktning på de konkreta insatserna. Därefter redovisas hur verksamheten organiseras och de olika avdelningarnas arbetsområden.

2.1 Styrdokument för verksamheten

Förutom generella styrdokument – som t ex myndighetsförordningen³, anslagsförordningen⁴ och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag⁵ – styrs Svenska institutets verksamhet av de specifika bestämmelser och riktlinjer som finns i instruktionen för Svenska institutet och i regleringsbrevet för Svenska institutet.

2.1.1 Instruktionen

Svenska institutet har enligt instruktionen⁶ två huvuduppgifter, dels att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet, dels att främja samarbete och långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, utbildning och forskning, demokrati samt övrigt samhällsliv.

I förordningen preciseras mer i detalj de insatser och aktiviteter som Svenska institutet ska genomföra inom flera områden. Inom ramen för offentlig diplomati⁷ ska Svenska institutet bl a skapa intresse och förtroende för Sverige samt löpande följa och utvärdera Sverigebilden utomlands. Svenska institutet ska också hantera statliga stipendier och bidrag för att främja utbyte inom kultur, utbildning, forskning och media. Likaså ska Svenska institutet främja intresset för det svenska språket utomlands samt marknadsföra högre utbildning och arbetsmarknad utomlands. Dessutom har Svenska institutet till uppgift att inom ramen för internationellt utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa främja öppenhet och en demokratisk, ekonomisk och social utveckling i samarbetsländerna. Detta ska ske genom att stödja erfarenhets- och kunskapsutbyte med forskare, studenter, kulturarbetare, experter och högre befattningshavare. Svenska institutet ansvarar också för Svenska kulturhuset i Paris.

Vidare sägs i förordningen att Svenska institutet ska bedriva sin verksamhet i nära samarbete med de svenska utlandsmyndigheterna samt främja samarbete med och medverkan av personer, myndigheter, företag och andra organisationer såväl på lokal och reg-

³ Myndighetsförordning (2007:515)

⁴ Anslagsförordning (2011:223)

⁵ Förordning (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag

⁶ Förordning (2007:1224) med instruktion för Svenska institutet

⁷ Med offentlig diplomati menas att ge en så bred och rättvisande bild av Sverige som möjligt.

Se Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande, DS 2011:29, Utrikesdepartementet

ional nivå som på nationell nivå i Sverige och utomlands och att detta – såvitt gäller utlandsmyndigheterna – ska ske i nära samverkan med Utrikesdepartementet.

Det finns i instruktionen också en bestämmelse om att stöd inom ramen för internationellt utvecklings- och reformsamarbete i Östeuropa endast får lämnas till insatser som – i enlighet med DAC:s⁸ riktlinjer – klassificeras som utvecklingssamarbete och till länder som av DAC definieras som utvecklingsländer.⁹

Svenska institutet får inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag samt även tillhandahålla varor och tjänster. Dessutom får institutet ta ut avgifter för varor och tjänster samt för uppdrag åt andra än regeringen. Institutet bestämmer avgifternas storlek.

En kommentar som kan göras är att bestämmelsen om avgiftsuttag har betydelse för institutets möjligheter att finansiera den förvaltningskostnad som kan uppkomma, när institutet tar på sig olika uppdrag. Det kan dock noteras att det inte är ett krav att ta ut avgifter för dessa kostnader. Om institutet inte tar ut avgifter för ett uppdrag för att få full kostnadstäckning, innebär detta att administrationen av detta uppdrag kommer att finansieras genom ett uttag från myndighetsanslaget. Detta får i sin tur konsekvenser för de resurser som institutet har till sitt förfogande för att genomföra de uppgifter i övrigt som anges i instruktionen. Om institutet inte tar ut en avgift för uppdrag från olika aktörer, innebär denna prioritering att institutet ändå anser sig ha resurser för att genomföra sin grunduppgift enligt instruktionen eller att uppdraget bedöms vara en del av denna uppgift.

Det kan också noteras att institutet inte kan ta ut avgifter för särskilda uppdrag från regeringen. Det är regeringen som beslutar om institutet ska få någon ersättning för att täcka förvaltningskostnaden vid genomförandet av ett sådant uppdrag. Om inte regeringen ger en sådan kostnadsersättning, betyder detta att regeringen bedömer att kostnaderna för att genomföra och administrera uppdraget kan finansieras inom ramen för myndighetsanslaget eller att institutet kan göra omprioriteringar inom detta.

2.1.2 Regleringsbrev

Genom regleringsbrev inom fyra utgiftsområden ges varje år direktiv för verksamhetens omfattning och inriktning i Svenska institutet. I dessa regleringsbrev finns inte angivet några mål eller resultat som ska uppnås genom de insatser som institutet får finansiering för. I stället ställs krav på Svenska institutet att redovisa sin verksamhet per utgiftsområde och för utgiftsområde 7 per underindelning. En beskrivning ges för de aktiviteter som ska genomföras och de villkor som knyts till dessa. Därutöver framgår vilka krav som ställs på återslagrapportering och den beskrivning som ska göras i årsredovisningen. I Utrikesdepar-

⁸ DAC (Development Assistance Committee) är OECD:s biståndskommitté.

⁹ DAC utarbetar var tredje år en lista över länder som får motta officiellt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA). Bland dessa länder ingår alla låg- och medelinkomstländer (low and middle income countries), t ex Ukraina, Kosovo, Serbien och Montenegro.

tementets regleringsbrev 2010 för Svenska institutet ges drygt tio uppdrag som ska genomföras, t ex att institutet ska utveckla och finansiera webbplatsen sweden.se eller att institutet aktivt ska medverka i lanseringen av "Sverige – det nya matlandet" i samarbete med Visit-Sweden och övriga främjandeorganisationer.

I Utrikesdepartementets regleringsbrev för 2010 finns totalt sju anslag¹⁰ eller anslagsposter inom *utgiftsområdena 5 Internationell samverkan* och *7 internationellt bistånd*. Ett av dessa anslag är myndighetsanslaget för Svenska institutet, medan övriga anslag/anslagsposter är sakanslag avseende olika verksamheter. För sakanslagen finns dels angivet det totala beloppet som får disponeras av Svenska institutet, dels det högsta belopp som får användas av anslagen för institutets förvaltningskostnad vid genomförandet av verksamheten. För en mindre anslagspost (se tabell1) finns det dock inte angivet något villkor som ger möjligheten att disponera en del av anslaget för att täcka förvaltningskostnader. Totalt uppgår sakanslagen från Utrikesdepartementet till 115,8 miljoner kr år 2010, varav 18 miljoner kr får användas för att täcka förvaltningskostnaden för administrationen av sakanslagen. Om även myndighetsanslaget om 91 miljoner kr inkluderas uppgår de totala anslagen i Utrikesdepartementets regleringsbrev för Svenska institutet till 207 miljoner kr år 2010.

Utbildningsdepartementet har i två regleringsbrev som är ställda till¹¹ Kammarkollegiet resp. Skolverket föreskrivit att dessa myndigheter ska utbetala medel till Svenska institutet för genomförandet av vissa uppgifter, t ex informationsinsatser i utlandet och svenskundervisning i utlandet. Detta regleras i fyra anslagsposter som hör till *utgiftsområde 16 Utbildning och forskning*. I regleringsbrevet till Kammarkollegiet finns det inte angivet några villkor om möjligheten att använda medel från anslagsposterna för förvaltningskostnader med undantag för den anslagspost som rör utdelning av stipendier. Regleringsbrevet för Skolverket har en mycket begränsad betydelse för Svenska institutets verksamhet. Bestämmelserna i en anslagspost innebär endast att Svenska institutet ska betala ut ett visst bidrag till Riksföreningen Sverigekontakt. Sakanslagen som Svenska institutet disponerar inom utgiftsområde 16 uppgick 2010 till 9,1 miljoner kr. Med undantag för 0,1 miljoner kr i en mindre anslagspost finns inget angivet om huruvida sakanslagen får användas för att täcka förvaltningskostnader.

Slutligen finns inom utgiftsområde Integration och jämställdhet och i Integrations- och jämställdhetsdepartementets¹² regleringsbrev år 2010 för Kammarkollegiet en anslags-

¹⁰ Ursprungligen fanns det åtta anslag, men i ett senare regleringsbrev med ändringar ströks anslagsposten stipendieprogram för långsiktiga samarbetsländer (30 miljoner kr) för att sedan återkomma som anslagspost i regleringsbrevet för 2011.

¹¹ Svenska institutet benämner inte den finansiering som ges i dessa regleringsbrev som sakanslag utan som uppdrag genom att disponeringen av medlen ges via regleringsbreven till Kammarkollegiet och Skolverket.

¹² Före år 2011 var det Utbildningsdepartementet som svarade för regleringsbrevet.

post om särskilda jämställdhetsåtgärder. Svenska institutet får enligt regleringsbrevet disponera 7 miljoner för dessa åtgärder. Det finns inga bestämmelser om i vilken utsträckning detta sakanslag får utnyttjas för de förvaltningskostnader som kan uppkomma vid genomförandet av olika insatser.

Tabell 1 Myndighetsanslag, sakanslag och tillåtet uttag för förvaltningskostnad för Svenska institutet 2010 och 2011. Miljoner kr

	2010		2011	
	Anslag	Tillåtet uttag för förvaltningskostnad på sakanslag	Anslag	Tillåtet uttag för förvaltningskostnad
Utgiftsområde 5 Internationell samverkan				
Visbyprogrammet	53,4	4,5	56,4	7,0
Ledarskapsprogrammet	10,0	2,5	10,0	
Demokratiinsatser Ryssland	2,0	Inget angivet	3,0	0,3
Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd				
Gäststipendier och expertutbyte	15	3,4	15	3,4
Ledarskaps- och utbytesprogram för unga ledare	15	3,2	15	3,2
Stipendieprogram för långsiktiga samarbetsländer	-	-	30	3,0
Reformsamarbete Östeuropa	20,4	4,5	24,4	4,6
Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet				
Särskilda jämställdhetsåtgärder	7,0	Inget angivet	2,0	Inget angivet
Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning				
Informationsinsatser i utlandet	3,2	Inget angivet	8,2	Inget angivet
Svensk undervisning i utlandet	4,3	Inget angivet	4,3	Inget angivet
Vissa stipendier	0,9	0,1	0,9	0,1
Bidrag till Riksföreningen Sverigekontakt	0,8	Utbetalas till föreningen	0,8	Utbetalas till föreningen
Totalt sakanslag	131,9	18,0	170	21,5
Myndighetsanslag	91,3	-	92,6	-
Totalt anslag	223,2	18,0	265,6	21,5

Anm. "Inget angivet" betyder att det inte finns något villkor om möjligheten att ta ut förvaltningskostnader.
Källor: Regleringsbrev för 2010 och 2011, inkl. ändringar

Sammantaget betyder detta att det för 2010 fanns ett myndighetsanslag och 11 sakanslag/anslagsposter i fyra olika regleringsbrev som styr eller lägger ramarna för Svenska institutets verksamhet. De totala anslagen uppgick år 2010 till 223 miljoner kr, varav 132 miljoner kr eller 59 procent utgjordes av medel från sakanslag (se tabell 1). För 115 miljo-

ner kr av dessa medel fanns det 2010 en begränsning för uttag för att täcka förvaltningskostnader. Denna begränsning innebar att högst 18 miljoner kr av medlen i dessa sakanslag fick användas för förvaltningskostnader, vilket motsvarar nästan 16 procent av sakanslagsbeloppen. Detta betyder också att det för övriga sakanslag med en sammanlagd omslutning av 17 miljoner inte fanns angivna några villkor för uttaget för förvaltningskostnad.

År 2011 (tabell 1) har det skett vissa förändringar av anslagen för Svenska institutet. För informationsinsatser till utlandet har institutet tilldelats mer än dubbelt så mycket medel jämfört med år 2010 och en anslagspost med ett nytt stort stipendieprogram har tillkommit. Dessutom har anslaget för jämställdhetsåtgärder minskat betydligt. Dessa förändringar innebär att sakanslagen totalt uppgår till 170 miljoner kr år 2011. För 14,5 miljoner kr av dessa anslag saknas begränsningar för hur stor del av sakanslaget som får användas för förvaltningskostnader.

Det bör nämnas att Svenska institutet också genomför uppdrag som inte anges i regleringsbrev. Det kan t ex vara uppdrag från Regeringskansliet, Sida och utländska regeringsorgan. Dessa uppdrag utförs enligt bemyndigandet i instruktionen för Svenska institutet. Med undantag för särskilda uppdrag åt regeringen och Regeringskansliet sluter Svenska institutet avtal om ersättning för att täcka förvaltningskostnaderna för genomförandet av uppdraget.

2.2 De olika verksamheterna

Svenska institutets totala intäkter i form av anslag uppgick år 2010 till knappt 251 miljoner kr¹³ eller 259 miljoner kr¹⁴, om även intäkter från avgiftsbelagd verksamhet inkluderas. Sakanslagen uppgick till 126 miljoner kr och uppdragen – som inte ingick i sakanslagens verksamhet – omsatte 54 miljoner kr.

Verksamheten sysselsatte nästan 97 årsanställda 2010, vilket är en ökning med nio procent jämfört med 2007 (tabell 2). De totala *förvaltningskostnaderna* – dvs. institutets kostnader i form av tjänstemän, lokaler och olika tjänster, t ex IT, för att administrera och driva verksamheten – uppgick 2010 till 86,5 miljoner kr. Detta är en ökning med knappt fem procent sedan 2007. Sett i ett något längre perspektiv har ökningstakten varit ännu högre. Förvaltningskostnaderna har ökat med drygt 25 procent sedan 2004 medan antalet årsanställda har stigit med 19 procent under samma period.

¹³ I detta belopp ingår de sakanslag som innebär transfereringar genom att anslagen finansierar utdelning av stipendier och bidrag.

¹⁴ Detta belopp som är hämtat från resultaträkningen är lägre än summan av alla anslag och bidrag i tabell 2. Detta beror på att det pakistanska stipendieprogrammet inte ingår i resultaträkningen, eftersom medel som erhålls från utomstatliga givare och som utbetalas till utomstatliga mottagare ska redovisas endast i balansräkningen.

Tabell 2 Svenska institutets verksamheter. Faktisk utnyttjande av anslagen 2010 samt antalet årsanställda och förvaltningskostnader i miljoner kr åren 2007-2010.

	Faktiskt anslags-utnyttjande för verksamheten 2010, miljoner kr	Antal årsanställda				Förvaltningskostnad, miljoner kr			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Insatser inom Sverigefrämjande (inom ramen för utnyttjat myndighetsanslag om 89,2 miljoner)	30,1	41,5	41	41,5	39	44,1	43,4	43,1	37,2
Visbyprogrammet (anslag)	51,5	3,3	3,7	4,5	5,1	4,2	4,6	5,5	5,9
Ledarskapsprogrammet (anslag)	8,4	1,1	1,3	1,7	1,6	1,4	1,6	2,1	1,9
Demokratiinsatser Ryssland (anslag)	1,3				0,6	-	-	-	0,7
Demokratiinsatser i Ukraina/Vitr (anslag)		1,7	-	-	-	2,1	-	-	-
Gäststipendier och expertutbyte (anslag)	14,8	3,9	3,1	3,8	4	4,9	3,8	4,6	4,6
Ledarskaps- och utbytesprogram för unga ledare (anslag)	13,2		2,1	4,0	3,7	-	2,6	4,9	4,3
Utbyte och samarbete med Östeuropa (anslag)	-	8,4	-	-	-	10,6	-	-	-
Reformsamarbete Östeuropa (anslag)	19,7	-	6,3	6,3	5,3	-	7,8	7,6	6,2
Särskilda jämställdhetsåtgärder (anslag)	8,5	-	-	2,2	2,3	-	-	2,7	2,7
Informationsinsatser i utlandet (anslag)	2,7	1,9	1,7	3,4	4,4	2,4	2,1	4,1	5,1
Svenskundervisning i utlandet (anslag)	4,3	2,9	2,8	1,6	1,1	3,7	3,5	1,9	1,3
Vissa stipendier (anslag)	0,5	-	-	0,2	0,4	-	-	0,2	0,5
Bidrag till Riksföreningen Sverigekontakt (anslag)	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Information och marknadsföring av högre utbildning (uppdrag från regeringskansliet)	3,4	-	-	-	2,2	-	-	-	2,6
Ordförandeskap EU (uppdrag från regeringskansliet)	0,1	-	-	2,5	-	-	-	3,2	-
Regeringskansliet (uppdrag)	3,5	1,6	1,1	1,0	4,5	2,0	1,4	1,2	5,2
SIDA (uppdrag om utdelning forskarstipendier)	29,4	4,8	5,0	4,6	3,3	6,1	6,2	5,6	3,8
76 års fond för personutbyte (uppdrag)	0,2	-	-	0,1	0,2	-	-	0,1	0,2
Övriga organisationer (stipendier, Pakistan)	17,7		3,2	1,4	2,8	-	4,0	1,7	3,3
Västsatsning, Bokhandeln, avgiftsbelagd verksamhet	-	1	1	1	1	1,3	1,2	1,2	1,2
Antal anställda i centralt stöd	-	23	23	22	22	-	-	-	-
Totalt antal anställda	-	88,5	89,3	95,9	96,5				
Totala förvaltningskostnader	-	-	-	-	-	82,7	82,2	89,7	86,5

Källa: Underlag från Svenska institutet

Svenska institutet har 19 olika verksamheter med olika finansieringskällor. Av dessa finansieras 12 genom sakanslag eller myndighetsanslag. Sex är verksamheter som bedrivs på uppdrag (med olika finansiering) och en verksamhet (bokhandeln) finansieras

genom avgifter. Uppdragen anknyter väl till den anslagsfinansierade verksamheten. De omfattar bl a hanteringen av olika slag av stipendier och information om och marknadsföring av högre utbildning utomlands, vilket är uppgifter som också görs inom sakanslagen, om dock med något olika målgrupper.

Det kan konstateras att hela verksamheten utmärks av en relativt hög grad av stabilitet i två avseenden. Dels är det till stor del samma anslags- och uppdragsområden som återkommer varje år, kanske i vissa fall med en något förändrad inriktning eller i form av nytt anslag som tar vid när det "gamla" anslaget avslutas. Det gäller t ex Reformsamarbete i Östeuropa som 2008 med delvis ny inriktning ersatte anslaget Utbyte och samarbete med Östeuropa. Dels är omfattningen av insatserna – i termer av årsanställda och förvaltningskostnader – ungefär på samma nivå under hela tidsperioden. Det finns dock undantag från detta mönster för vissa anslag och uppdrag, som beror på förändrade ambitioner eller minskad omfattning för verksamheten. En minskning kan t ex noteras för uppdragen åt Sida och Pakistan om utdelning av stipendier. En motsatt utveckling kan observeras för vissa uppdrag från Regeringskansliet och för anslaget informationsinsatser i utlandet. Denna ökning av både antalet anställda och förvaltningskostnaderna beror till viss del på att regeringen har ansett att det behövs ökad information till studerande i utlandet för att motverka den minskning av antalet utländska studerande på svenska högskolor som man befarade skulle uppkomma p.g.a. de studieavgifter som har införts för studerande utanför EU/EES-området.

2.2.1 Fördelning på verksamhetsfält

De olika aktiviteter och insatser som Svenska institutet gör inom ramen för anslagen och uppdragen har i den interna styrningen fördelats på *verksamhetsfält* – t ex stipendier, evenemang och ledarskapsprogram – för att kunna ge en samlad bild av verksamheten och det samspel som kan finnas mellan olika anslags- och utgiftsområden vid genomförandet av uppgifter med en viss inriktning.

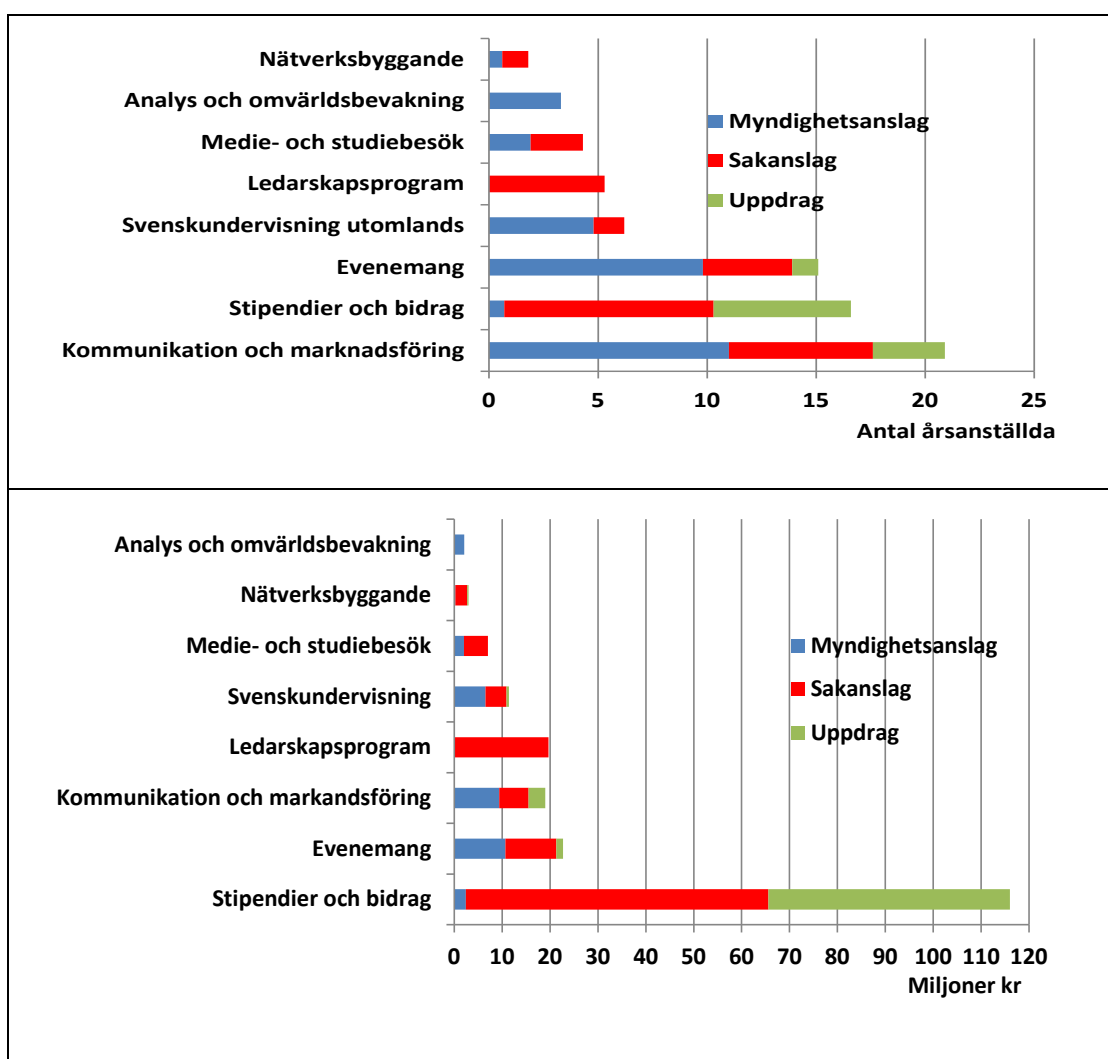
I figur 1 ges en grov fördelning av antalet årsanställda och verksamhetsmedlen¹⁵ på de olika verksamhetsfälten. Dessutom ges inom varje verksamhetsfält en fördelning på de tre finansieringskällorna myndighetsanslaget, sakanslagen och uppdrag. Det framgår av diagrammen att de olika verksamhetsfälten skiljer sig mycket åt i storlek mätt i form av antal årsanställda och belopp för verksamhetsmedel. Det är också stora skillnader i finansieringskällorna. Vissa verksamheter – framför allt Stipendier och bidrag samt Ledarskapsprogram – har nästan ingen finansiering från myndighetsanslaget utan från sakanslag och från uppdrag. För andra verksamheter – Analys och omvärldsbevakning,

¹⁵ Verksamhetsmedlen är de medel som används för själva verksamheten och får skiljas från de kostnader (förvaltningskostnaderna) som uppkommer när Svenska institutets personal administrerar och genomför insatser inom de olika verksamheterna.

Svenskundervisning, Kommunikation och marknadsföring samt Evenemang – spelar däremot myndighetsanslaget en betydande eller väsentlig roll som finansieringskälla.

I det följande redovisas mer i detalj vilka insatser som utförs inom de olika verksamhetsfälten samt deras finansiering och förvaltningskostnad.

Figur 1 Antalet årsanställda (den övre figuren) och verksamhetsmedel i miljoner kr (den undre figuren,) fördelat på finansieringskällorna myndighetsanslag, sakanslag och uppdrag. År 2010



Källa: Underlag från Svenska institutet

Kommunikation och marknadsföring

Det största verksamhetsfältet är Kommunikation och marknadsföring¹⁶ som 2010 sysselsatte drygt 20 årsanställda och hade en förvaltningskostnad om uppskattningsvis 25 miljoner kr. Inom detta fält arbetar man med uppbyggnaden och driften av den stora webbportalen Sweden.se, som är Sveriges officiella portal. Denna finns i en engelsk, rysk, spansk, fransk, kinesisk och arabisk version. Webbsidan ger fakta om Sverige och information om ett brett spektrum av ämnen. Förutom Svenska institutet har Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet), Exportrådet, Invest Sweden och Visit Sweden ansvaret för Sweden.se. Från denna webbplats finns hänvisningar till andra portaler som StudyinSweden.se, WorkinginSweden.se och SwedeninTouch.se. Detta verksamhetsfält inbegriper även traditionell kommunikation och marknadsföring i form av böcker, skrifter, filmer, roll-ups etc av Sverige och svenska förhållanden på efterfrågade språk. Dessa produkter används i första hand av de svenska utlandsmyndigheterna samt är till försäljning. Lagerhållning, kundtjänst och distribution ligger också i detta verksamhetsfält.

StudyinSweden.se ger samlad information om högre utbildning i Sverige, t ex om Sveriges universitet liksom praktiska fakta om ansökningsförfarandet, stipendier, viseringar, boende och information för att lära sig svenska som främmande språk. WorkinginSweden.se riktar sig till de som tänker flytta till Sverige för arbete. Målgruppen är främst icke-EU/EES-medborgare som är intresserade av att arbeta i Sverige i minst ett år. Migrationsprocessens olika steg för denna målgrupp beskrivs liksom fördelarna med att arbeta i Sverige. SwedenInTouch.se är den officiella mötesplatsen för internationella studenter, akademiker och yrkesverksamma som är i Sverige eller har varit i Sverige. Syftet är att sammanföra denna grupp av internationella studenter och yrkesverksamma och hjälpa dem att hålla sig uppdaterade och hålla kontakten med Sverige. Allt innehåll skapas av medlemmarna och det officiella språket är engelska.

Inom projektet Study-work-connect marknadsförs Sverige som arbetsdestination samordnat med marknadsföringen av Sverige som studiedestination. Det har under 2010 skett en ökad satsning på marknadsföring av högre studier i Sverige till studerande i länder utanför EU/EES-området för att motverka den minskande efterfrågan på högre studier som kan bli följden av införandet av studieavgift för högre studier. Denna satsning fortsätter 2011.

I verksamhetsfältet ingår också bokhandeln, som ligger i anslutning till Svenska institutets kontor i Stockholm. Man har 2 000 titlar till försäljning som är översatta till nästan 50 språk. Bokhandeln har egen webbsida, swedenbookshop.com.

¹⁶ Svenska institutet har detta som två verksamhetsfält kommunikation resp. marknadsföring, vilka dock här sammanslagits för att få en bättre överskådlighet.

Insatserna i Kommunikation och marknadsföring finansierades 2010 till knappt hälften med medel från myndighetsanslaget (Sverigefrämjandet) och till övriga delar av Utbildningsdepartementets anslag om informationsinsatser i utlandet och av två uppdrag från Regeringskansliet - ett uppdrag om information i utlandet om högre studier (avseende studerande i EU/EES-området) och ett annat uppdrag för att utarbeta en kinesisk och arabisk version av Sweden.se.

Insatserna som görs inom Kommunikation och marknadsföring kan till betydande del ses som en basverksamhet som är nödvändig för att kunna genomföra insatser inom andra verksamheter, t ex stipendier, nätverksbyggande, svenskundervisning och allmänt relationsskapande aktiviteter. Resursmässigt väger denna verksamhet tungt genom att ta i anspråk ca 30 procent av de totala förvaltningskostnaderna. Huvuddelen av resurserna inom detta verksamhetsfält – i form av webmasters, redaktörer, bildredaktörer och inköp av IT-konsulter – går till att bygga upp och underhålla de olika webbsidorna.

Stipendier och bidrag

År 2010 sysselsatte hanteringen av stipendier och bidrag nästan 17 årsanställda och förvaltningskostnaden för verksamheten kan uppskattas till ungefär 20 miljoner kr. Inom utbildningsområdet administrerar Svenska institutet ett antal stipendieprogram. Det handlar om att ge studerande och forskare vid utländska universitet och högskolor möjlighet till vistelse och studier i Sverige men även om att ge motsvarande kategorier i Sverige möjlighet till studier i andra länder. Programmen innehåller främst individuella stipendier men det finns även möjlighet att söka stöd för institutionellt samarbete.

Visbyprogrammet är Svenska institutets mest omfattande utbytesprogram på utbildningsområdet. Målet är att skapa långsiktiga nätverk mellan Sverige och länder i Östersjöregionen genom samarbete på samtliga utbildningsnivåer över grundskolenivå i form av individuella stipendier och stöd till institutionssamarbete. Programmet omfattar Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland, bland vilka de tre sistnämnda prioriteras i samarbetet. I programmet finns tre olika stödformer: projekt, individuella stipendier och korttidsstöd. Huvudsökande för ett projekt ska vara ett svenskt universitet, en svensk högskola eller en svensk gymnasieskola. År 2010 beviljades 141 individuella stipendier till studenter eller forskare och antalet beviljade stöd för institutionssamarbete var knappt 100.

I det program som inriktas mot vissa länder i Östeuropa¹⁷ ges gäststipendium för studier på masternivå i Sverige. År 2010 kom det in ca 400 stipendieansökningar, varav endast sju beviljades. Gäststipendium ges också – på uppdrag av Sida – till doktorander och

¹⁷ Programmet heter SI:s Scholarships for East Europe for master's level studies in Sweden och omfattar länderna Albanien, Bosnien-Herzegovina, Makedonien, Kosovo och Serbien.

forskare från utvecklingsländer (de s k ODA-länderna). I ett annat program är målgruppen forskare från vissa utvecklade länder som t ex Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Japan och USA. I det förra programmet – som riktades mot utvecklingsländer – var det en mycket stor diskrepans mellan antalet ansökningar och antalet som beviljades. År 2010 var det mer än 2 000 ansökningar, varav bara 18 beviljades. För det senare programmet – som riktades mot utvecklade länder – var situationen annorlunda. I detta program beviljades drygt hälften av ansökningarna (12 av 23 ansökningar).

Dessutom finns det två stipendieprogram som riktar sig mot endast ett land. Ett av dessa är det svensk-turkiska stipendieprogrammet för studier på masternivå i Sverige inom samhällsvetenskap eller miljöinriktade ämnen. År 2010 ansökte 260 studerande men endast 24 av dessa beviljades stipendium. För den pakistanska regeringens räkning delar Svenska institutet ut forskarstipendier till pakistanska medborgare för studier i Sverige. Detta program kommer att fasas ut 2011 och 2012.

Inom detta verksamhetsfält ges också bidrag till expertutbyte och till olika aktörer och institutioner för samarbete och nätverksbyggande; bl a finansierar Sida ett program för kultursamarbete med ODA-länder. Detta program kommer att fasas ut 2011.

Insatserna inom verksamhetsfältet Stipendier och bidrag finansierades 2010 till viss del av myndighetsanslaget men framför allt av anslagen för Visbyprogrammet, Gäststipendier och expertutbyte, Reformsamarbete med Östeuropa samt genom uppdragen från Sida och från den pakistanska regeringen. Uppdraget från Pakistan har inte givit tillräckligt bidrag till finansieringen av förvaltningskostnaderna.

Det kan noteras att det 2012 kommer att ske en minskning av de resurser som används för stipendier och bidrag. Minskningen kan komma att uppgå till flera årsarbetskrafter. Detta beror dels på att vissa uppdrag – från Sida och den pakistanska regeringen - bortfaller eller fasas ut, dels på att det sker en minskning av antalet årsanställda i vissa av de övriga programmen. Samtidigt tillkom 2011 ett nytt stipendieprogram för avgiftsbelagda studier. En annan observation som kan göras är att det är relativt få antal beviljade stipendieansökningar men många inlämnade ansökningar om stipendier. Hanteringen av stipendieansökningar och den service som ges till stipendiaterna är mycket personalintensiv, i varje fall om man ser till använda resurser i relation till antalet beviljade ansökningar.

Enligt Sweco:s bedömning är det således en kostnadskrävande verksamhet att från det stora inflödet av ansökningar "vaska fram" de som ska beviljas och sedan ge viss service till stipendiaterna. De många olika stipendieprogrammen ger en splittrad arbetssituation med inläsning och tillämpning av specifika bestämmelser i varje stipendieprogram, vilket inte skapar möjligheter att uppnå stordriftsfördelar i "produktionen". De förändringar som sker 2012 kommer kanske att mildra dessa problem – i varje fall synes de totala kostna-

derna komma att minska p g a en neddragning av resurserna. Bortfallet av förvaltningskostnaden vid utfasningen av det pakistanska stipendieprogrammet innebär också i praktiken ett frigjort utrymme i myndighetsanslaget. Detta beror på att Svenska institutet till stor del har bekostat hanteringen av detta program genom utnyttjande av det egna myndighetsanslaget.

Evenemang

Omkring 15 årsanställda är verksamma med evenemang av olika slag och förvaltningskostnaden för dessa kan uppskattas till omkring 18 miljoner kr. Satsningarna inom detta verksamhetsfält har olika inriktningar och målgrupper, från stora allmänna utställningar till specialiserade evenemang för en viss målgrupp och ett visst ämne. Svenska institutet uppger att man 2010 genomförde nästan 700 evenemang med inriktning mot kultur, samhälle, vetenskap och miljöfrågor. Evenemangen utomlands hade 950 000 besökare. Exempel på evenemang är flera utställningar inom konceptet Facing the Future – Sustainability the Swedish Way, bl a i Berlin, Peking och Tokyo med sammanlagt 130 000 besökare. Ett annat exempel är utställningen Swedish Fashion – Exploring a New Identity som genomfördes i Tokyo, Shanghai och Peking. Inom filmområdet arrangerade Svenska institutet i New York och i Lissabon utställningen Ingmar Bergman – The Man Who Asked Hard Questions.

Genom Svenska institutets verksamhet i Paris har man en bas för att genomföra olika evenemang riktade mot den franska marknaden. Omkring 100 000 personer besökte de evenemang som arrangerades i Paris, t ex konserter, litteratur- och filmkvällar, samhällsdebatter samt utställningar inom design, samtidskonst och fotografi.

Svenska institutet har också en filmdatabas med svenska 35 mm filmer. Filmerna lånas ut för visningar i utlandet och nådde 2010 omkring 30 000 besökare på drygt 250 filmvisningar.

Insatserna inom evenemang finansierades till nästan hälften med medel från myndighetsanslaget och till betydande del från anslagen för Reformsamarbete med Östeuropa och Särskilda jämställdhetsåtgärder och med medel från ett regeringsuppdrag. Evenemang kan tillsammans med verksamhetsfälten Kommunikation och marknadsföring samt Svenskundervisning sägas utgöra kärnan i det Sverigefrämjande som finansieras via myndighetsanslaget, både vad gäller verksamhetsmedel och förvaltningskostnader. Omkring 80 procent av de totala verksamhetsmedlen, förvaltningskostnaderna och antalet årsanställda i Sverigefrämjandet kan hänföras till dessa tre verksamhetsfält. Enligt Sweco kan dock inte Sverigefrämjandet avgränsas till de insatser som finansieras via myndighetsanslaget. Även andra insatser som genomförs och finansieras via sakanslag och uppdrag inom olika verksamhetsfält kan ses som en del av Sverigefrämjandet.

Svenskundervisning utomlands och fördjupade Sverigestudier

Detta verksamhetsfält sysselsatte 2010 sex årsanställda och hade en förvaltningskostnad om ca 7 miljoner kr. Svenska institutet har tillsammans med Riksföreningen Sverigekontakt¹⁸ det övergripande ansvaret för det statliga stödet till svenskundervisning i världen. Svenska institutet ska utveckla relationer och stärka samarbeten med omvärlden genom stöd till undervisning i svenska och om Sverige.

År 2010 fick omkring 220 universitet i 40 länder i Europa, Nordamerika och Asien stöd från Svenska institutet. Drygt 30 000 elever studerade svenska, varav 18 000 elever utanför Norden, framför allt i Tyskland (7 200 elever) och USA (3 400 elever). Dessutom fick 53 svensklektorer i 22 länder bidrag till expenser. Man läser svenska som huvudämne i 3-5 år eller som biämne eller extraämne. Svenska institutet ger även bidrag till konferenser för lärare i svenska och för korttidsvistelser i Sverige för lärare och elever för att fördjupa sina kunskaper om det svenska samhället.

Insatserna i svenskundervisning finansieras med medel från myndighetsanslaget och från Utbildningsdepartementets anslag om svenskundervisning i utlandet. Huvuddelen av medlen kommer från myndighetsanslaget. För 2011 kommer Utbildningsdepartementet bara att finansiera stöd till länder utanför EU/EES och Schweiz.

Ledarskapsprogram

Fem årsanställda arbetade 2010 med verksamheten inom Ledarskapsprogrammet, som detta år hade en förvaltningskostnad om ca 6 miljoner kr. Ledarskapsprogrammen har tre målgrupper. En målgrupp är ledare i Östersjöregionen. Programmets deltagare är etablerade näringslivsprofiler inom både privat och offentlig sektor i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Under 2010 deltog 44 personer i programmet. Den andra målgruppen är unga ledare på ledningsnivå i näringsliv eller offentlig sektor i Kina och Indien. År 2010 var det 40 deltagare. Den tredje målgruppen är unga aktivister i frivilligorganisationer, politik, journalistik och opinionsbildare från Sverige och MENA-området, dvs. Mellanöstern och Nordafrika. Nästan 30 personer deltog 2010 i programmet, som kallas Young Leaders Visitors Program. Deltagarna var noga utvalda utifrån kriteriet att de har potential att i sina egna länder driva processer som syftar till demokratisk utveckling och fattigdomsutveckling.

Programmet för de första två målgrupperna är inriktat mot frågor som rör Corporate Social Responsibility (CSR) och behandlar kopplingen mellan hållbarhet och lönsamhet. Programmet syftar till kunskapsöverföring och att stärka deltagarnas engagemang och förmåga att leda företag och organisationer till ett hållbart samhälle. Detta görs genom att erbjuda en kombination av avancerad affärsrelaterad problemlösning, seminarier och

¹⁸ Föreningen har 2 000 medlemmar över hela världen.

möten med framstående ledare inom näringsliv, kultur och politik samt företagsbesök. Under 2010 deltog åtta värdföretag.

Programmet för den tredje målgruppen – de unga opinionsbildande ledarna – går ut på att stimulera öppenhet och stärka ledarskap genom erfarenhetsutbyte, dialog och kunskapsuppbyggnad. Deltagarna gick en tre veckor lång utbildning under våren 2010 med en uppföljning under hösten

Verksamheten finansieras dels från anslagsposten för ledarskapsprogrammet för Östersjöregionen, dels från anslagsposten för ledarskaps- och utbytesprogram för unga ledare inom utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd). Det kan noteras att förvaltningskostnaden – således inte kostnaden för själva verksamheten (kurskostnad, hotell, resor, vistelse, m.m.) – är relativt hög i denna typ av program. Enligt Sweco:s bedömning kan förvaltningskostnaden per kursdeltagare överslagsmässigt beräknas till ca 53 000 kr eller 10 dagar mätt i handläggningstid.

Övriga verksamhetsfält

Fyra årsanställda arbetade med *Medie- och studiebesök* år 2010 och förvaltningskostnaderna uppgick till ca 5 miljoner kr. Under 2010 anordnades 25 journalistbesök med sammanlagt omkring 110 journalister från nio länder. Det arrangeras också studiebesök för både enskilda och grupper av politiker, lärare och samhällsområdet inom områden som demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, bl a inom ramen för det internationella biståndsarbetet. Inom uppdraget att motverka prostitution och människohandel för sexuella ändamål arrangerades 2010 fyra journalist- och expertbesök i Sverige. Verksamheten finansierades med medel från myndighetsanslaget (2 miljoner kr) men den största delen kom från anslaget om särskilda jämställdhetsåtgärder (3 miljoner kr). Dessutom skedde det en finansiering från anslagen om Demokratiinsatser i Ryssland, Gäststipendier och expertutbyte samt Reformsamarbete i Östeuropa.

Analys och omvärldsbevakning sysselsätter drygt 3 årsanställda till en förvaltningkostnad om ca 4 miljoner kr. Inom detta verksamhetsfält har Svenska institutet uppdraget från regeringen att följa omvärldens Sverigebild. Detta görs genom att analysera samtliga studier av hur Sverige uppfattas och bevaka utländska mediers rapportering om Sverige. Dessutom gör Svenska institutet egna undersökningar och värderingsstudier. Exempelvis genomfördes 2010 en studie av Sverige bilden i fem av de städer som har prioriterats av Svenska institutet. Institutet deltar också årligen i en studie i vilka 50 länders uppfattade attraktivitet, styrkor och svagheter bedöms. Till detta verksamhetsfält hör också samarbetet med EU/EUNIC¹⁹, samordning och stöd till utlandsmyndigheterna och målgruppsarbete. Verksamhetsmedlen för insatserna inom detta område finansieras helt och hållet från myndighetsanslaget.

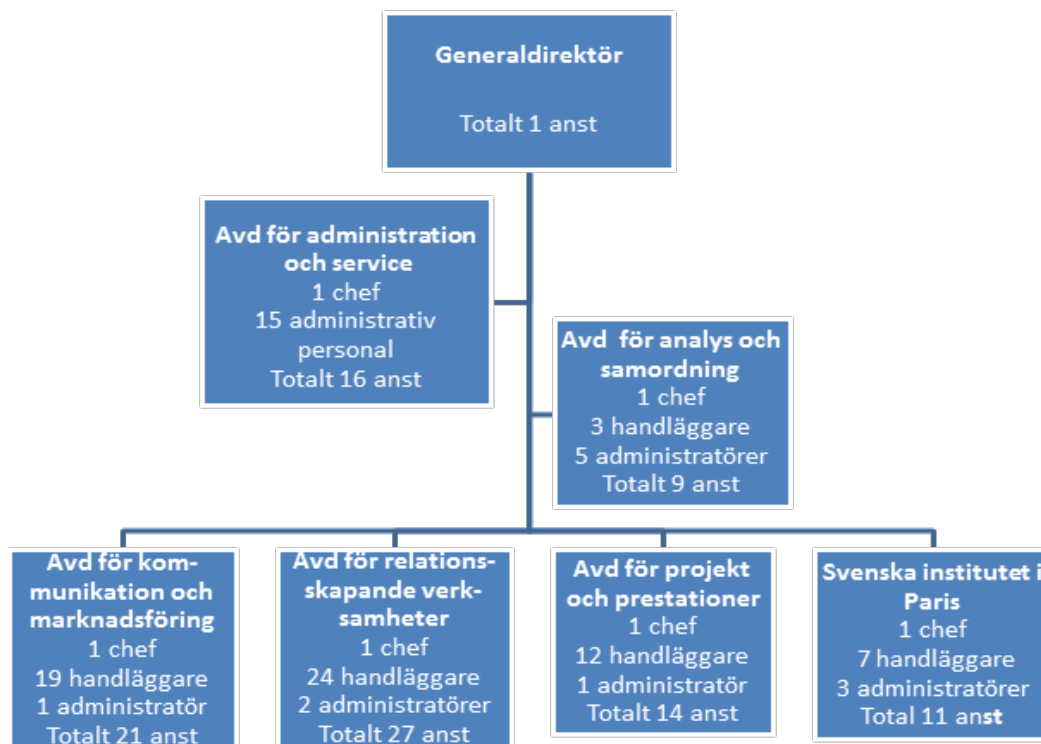
¹⁹ EUNIC står för European Union National Institute for Culture.

Nätverksbyggande med knappt 2 årsanställda och drygt 2 miljoner i förvaltningskostnad är ofta en integrerad del av insatser inom andra verksamhetsområden. För de som fått stipendium från Svenska Institutet har man t ex bildat ett nätverk, Swedish Institute Network for Future Global Leaders, som har olika kontaktskapande aktiviteter. Verksamhetsmedlen för nätverksbyggande kom 2010 från flera finansieringskällor som myndighetsanslaget, anslaget för Gäststipendier och expertutbyte resp. Reformsamarbete i Östeuropa, uppdraget från Sida men framför allt från anslaget för Visbyprogrammet.

2.3 Organisation

Svenska institutet är under generaldirektören organiserat i två stabenheter och fyra linje- eller sakenheter (figur 2), varav en av stabenheterna också har vissa linjeuppgifter. Institutet har kontor i både Stockholm på Slottsbacken i Gamla stan och i Paris på Rue Payenne i Maraisdistriktet. Institutet hade år 2010 96,5 årsanställda. Av dessa var 87 tillsvidareanställda, 8 visstidsanställda, 1 provanställd och 1 anställd enligt avtal för utlandsstationering.

Figur 2 Svenska institutets organisation 2010



Administration och service

Avdelningen för administration och service hade år 2010 16 anställda fördelat på funktionerna ekonomi (4 personer), personal (2 personer), IT (3 personer), arkiv och registratur (2 personer) och service (4 personer). Det kan noteras att myndigheten har både en ekonomiansvarig och en controller utöver två ekonomiassistenter. Denna storlek på bemanningen i ekonomifunktionen kan tyckas vara något för stor för en så pass liten myndighet som Svenska institutet. Avdelningsledningen menar dock att det behövs fyra årsanställda för att hantera den splittrade finansieringen och de differentierade återrapporteringskraven som blir följden av denna. Dessutom är det arbetskrävande att hantera medel för transfereringar till andra i form av bidrag och stipendier. Motivet för att ha en controller vid sidan av en ekonomiansvarig är att det enligt avdelningschefen finns behov av en sådan bemanning p g a de omfattande kraven på uppföljning utifrån de olika finansieringskällorna.

Personalfunktionen med två årsanställda – varav en tjänst är inriktad mot HR-strategi – kan ge intrycket av en överbemanning på denna funktion. Avdelningsledningen menar dock att den strategiska HR-funktionen behövs för arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen. Verksamheten består till en stor del av mer eller mindre tillfälliga och specifika uppdrag som kräver specialistkompetens. För dessa tillfälliga uppdrag tvingas institutet genomföra verksamheten med tillfällig eller projektanställd personal. Därutöver kan nämnas att Svenska institutets personalstyrka, i jämförelse med många andra statliga myndigheter, har en förhållandevis låg medelålder, vilket medför ett stort antal föräldraledigheter. Allt detta sammantaget leder enligt avdelningschefen till större personalomsättning än vid andra myndigheter. Det kan dock enligt Sweco argumenteras för att det borde vara ett begränsat behov av HR-tjänsten som är inriktad mot strategi. Rekryteringen av personal med rätt kompetens borde enligt Sweco i stället vara en central fråga för avdelningscheferna i samarbete med den person som sköter de löpande personalärendena.

Det har under de senaste åren inte genomförts några effektiviseringar på avdelningen för administration och service. Man anser att arbetsbelastningen är hög, inte minst till följd av ett antal myndighetsgemensamma utvecklingsprojekt.

Avdelningsledningen pekar också på att de många anslagen och uppdragen skapar en instabilitet i organisationen. Det är svårt att t ex planera den bemanning som behövs, eftersom en betydande del av förvaltningskostnaderna är beroende av finansiering från sakanslag. I flera fall måste man därför projektanställa personal (visstidsanställning) i stället för att kunna erbjuda tillsvidareanställning. De osäkra anställningsvillkoren kan innebära svårigheter att rekrytera kompetent personal till verksamheten.

Analys och samordning

Avdelningen för Analys och samordning hade 2010 nio anställda²⁰, varav ca sex i stabsfunktioner och tre i linjen. I dag består avdelningen av åtta årsanställda, inkl. avdelningschefen. Två årsanställda arbetar med strategisk och digital kommunikation, medan en årsanställd arbetar med den interna kommunikationen, bl a med intranätet och med att koppla ihop alla enheter – Parisenheten och den kommande enheten för Östersjöfrågor i Visby – till samma system. En person arbetar med att samordna kontakterna med utlandsmyndigheterna och samarbetspartners samt är sysselsatt med verksamhetsplanen och andra strategiska frågor. En anställd arbetar med EU- och Östersjöfrågor. Ytterligare en person är sysselsatt med Svenska institutets övergripande kommunikativa plattformstrategifrågor och med interna styrfrågor. Slutligen är drygt en årsanställd avdelad för uppföljning, utvärdering och omvärldsanalys. De tre årsanställda som räknas till linjen arbetar med frågor som hör till Sverigefrämjandet. Sweco:s intryck är att denna avdelning har en spretig verksamhet med uppgifter inom relativt många områden, vilka inte heller är särskilt starkt kopplade till varandra.

Kommunikation och marknadsföring

Avdelningen för Kommunikation och marknadsföring, som 2010 hade 21 årsanställda, har en stark inriktning i sitt arbete mot de webbsidor och databaser som tidigare har beskrivits i verksamhetsfältet Kommunikation och marknadsföring. Sammanlagt 16 personer arbetar med olika webbsidor och utvecklingen av dessa som exempelvis webmasters, redaktörer, bildredaktörer, digitala experter och marknadsförare. Dessutom finns det en in-house-funktion med två årsanställda som sköter alla trycksaker som produceras. Två personer arbetar med bokhandeln och marknadsföring samt svarar för att hantera den efterfrågan på material som kommer från t ex myndigheter, näringslivet, ambassadtjänstemän och Invest in Sweden. Det skulle enligt avdelningsledningen kunna finnas vissa möjligheter till effektivisering genom att integrera kommunikationen om Svenska institutet och kommunikationen om Sverige. Detta kommer kanske inte att betyda en så stor besparing men kommer att skapa en tydligare profil. Institutets IT-funktion fungerar enligt avdelningsledningen inte tillfredsställande. Inom detta område krävs det förbättringar och en ökad kompetens för att effektivisera verksamheten. Dessutom borde det enligt ledningen övervägas om inte bokhandeln skulle kunna läggas ner med tanke på att information mer och mer kommer att finnas tillgänglig i digital form.

Relationsskapande verksamhet

Avdelningen för relationsskapande verksamhet hade 27 anställda år 2010. Denna avdelning är starkt inriktad mot hantering av stipendier, bidrag, svenskundervisning och ledar-

²⁰ Under 2011 har antalet årsanställda minskat till åtta årsanställda. Detta beror på en överflyttning av en årsarbetskraft till Administration och service.

skapsprogram. Nästan 16 årsanställda var 2010 sysselsatta med stipendier och bidrag, medan fem personer arbetade med att rekrytera och välja ut ledare till Ledarskapsprogrammet samt organisera genomförandet av detta. Tre årsanställda skötte fördelningen av bidrag till utbildningsinstitutioner i utlandet för att bedriva svenskundervisning. Knappt två årsanställda var inriktade på nätverksbyggande, bl a det tidigare nämnda "Swedish Institute Network for Future Global Leaders". Avdelningen har minskat under 2011 genom att ansvaret för Svenska institutets expert- och kulturutbyte med Östeuropa och utvecklingsländerna har förts över till avdelningen för Projekt och presentationer. Den kommer att minska ytterligare under år 2012, när det pakistanska stipendieprogrammet och ett stipendieuppdrag från Sida fasas ut. Sweco har vid beskrivningen av de olika verksamhetsfälten konstaterat att det troligen är en relativt hög styckkostnad – mätt som förvaltningskostnad och årsarbetskrafter – för varje stipendiat eller varje ledare som väljs till Ledarskapsprogrammet. Det har inte inom ramen för denna utredning varit möjligt att undersöka vilken effektivitetspotential som finns i denna hantering.

Projekt och presentationer

Avdelningen för Projekt och presentationer, som är starkt inriktad mot evenemang och till viss del medie- och studiebesök, hade år 2010 14 årsanställda. Nästan nio personer arbetade med evenemang, bl a inom Sverigefrämjandet och i samband med demokratisatser i Ryssland samt vid aktiviteter inom ramen för särskilda jämställdhetsåtgärder ("trafficking"). Tre personer arbetar med medie- och studiebesök, bl a journalistbesök. Två personer arbetar med film. Man har försökt minska de resurser som ägnas åt utlåningen av filmerna. Numera lånar man inte ut filmer till filmfestivaler utan endast till ambassadernas egna arrangemang och när Svenska institutet vill visa filmer i sina olika aktiviteter. Under 2011 får avdelningen ökade uppgifter, när expertutbytet och kultursamarbetet med Östeuropa förs över från Relationsskapande avdelningen, vilket medför en ökning till 18 personer. Avdelningsledningen anser att man har nått de mål som har satts för verksamheten. Man anser också att det administrativa stödet fungerar bra utifrån avdelningens perspektiv. Ledningen ser en stor effektiviserings- och besparingspotential inom digitalisering av filmverksamheten.

Svenska institutet i Paris

Svenska institutet i Paris hade 11 årsanställda år 2010 som arbetade med evenemang, svenskundervisning och till viss del medie- och studiebesök. Svenska institutet i Paris är Sveriges enda kulturhus i utlandet och är en mötesplats för svensk-franska och internationella kultursamarbeten. Verksamhetsbudgeten på drygt två miljoner kr per år är självfinansierande genom uthyrning av lokaler, avgifterna från kurserna i svenska samt intäkter vid olika evenemang. Det finns utställningslokaler samt film- och konsertsal, en konstsamling, kurser i svenska för 250 fransmän per vecka, gästbostäder för svenska forskare och kulturarbetare samt konferensmöjligheter. Kurser i svenska ges på olika nivåer under höst- och/eller vårtermin. Gästbostäderna består av fem små enrumslägenheter vilka hyrs

ut till svenska forskare och kulturarbetare som i sitt arbete är beroende av att vistas i Paris. Enligt regleringsbrevet för 2010 ska full kostnadstäckning eftersträvas för gästbostäderna. I all verksamhet eftersträvas samarbete med såväl lokala partners och institutioner som enskilda.

2.4 Slutsatser

Svenska institutet har relativt många olika anslags-/uppdragsposter eller verksamheter (knappt 20)²¹, men det finns en kontinuitet genom att flertalet verksamheter förekommer varje år. Den verksamhet som bedrivs på uppdrag – som av och till kan vara betydande – skiljer sig i regel inte så mycket från verksamheter som finansieras via anslag utan anknyter väl till dessa. Alla verksamheter - vare sig det gäller anslagsfinansierade uppgifter eller uppgifter som utförs på uppdrag - har täckning i instruktionen. I princip kan alla verksamheterna ses som del av ett Sverigefrämjande – direkt eller indirekt. Även om aktiviteter genomförs inom ramen för t ex utgiftsområdet för Internationellt bistånd eller Integration och jämställdhet, kan dessa aktiviteter ses som en aspekt av offentlig diplomati. Exempelvis syftar ledarskapsprogram för unga ledare från Mellanöstern och Nordafrika till att ge en så bred och rättvisande bild av Sverige som möjligt, samtidigt som deras ledaregenskaper utvecklas. Detta får på sikt betydelse för den bild som skapas av Sverige, vilket är en central uppgift i Sverigefrämjandet.

Uppbyggnaden av Svenska institutets organisation bygger på en kombination av 20 finansieringskällor (anslag/uppdrag) och 10 verksamhetsfält. Inom varje verksamhetsfält har man samlat insatser och aktiviteter som har en likartad inriktning – t ex evenemang eller stipendier – oberoende av finansieringskälla. Varje avdelning på Svenska institutet arbetar med frågor inom ett till tre verksamhetsfält medan finansieringen kan komma från nästan tio anslag eller uppdrag. Denna organisationsstruktur är enligt Sweco:s mening svårgripbar och komplicerad, bl a vid fördelning av kostnader på olika kostnadsbärare och det uttag som ska ske från olika anslag/uppdrag för att täcka dessa kostnader. Det är troligt att organisationsstrukturen skulle kunna förenklas, om det blev ett mindre antal olika finansieringskällor. Sweco har erfart att Svenska institutet under hösten 2011 har påbörjat en organisationsöversyn.

Det är också möjligt – som Svenska institutet hävdar – att finansieringsstrukturen, i synnerhet med avseende på förvaltningskostnadernas finansiering, inte ger tillräckliga möjligheter till stabilitet i verksamheten. Även rekrytering av kompetent personal kan försvåras av att man i flera fall bara kan erbjuda visstidsanställning. Såvitt gäller den senare frågan tyder dock uppgifter om Svenska institutets anställningsförhållanden på att dessa

²¹ Detta är räknat som anslagposter och antalet uppdrag. Vissa av dessa inrymmer flera slag av verksamheter, t ex uppdraget "Regeringskansliet" kan innehålla uppdrag med olika inriktning som i redovisningen förts till en post. Detta betyder att det totala antalet verksamheter vissa år kan vara inte oväsentligt högre än 20.

problem är relativt begränsade. Av nästan 100 årsanställda är endast åtta visstidsanställda, vilket inte kan ses som ett stort antal med tanke på omfattningen av den verksamhet som Svenska institutet bedriver. I denna verksamhet kommer det alltid att finnas behov av specifik kompetens för att genomföra tidsbegränsade projekt. Det är i en sådan situation givetvis rationellt att använda projektanställning eller visstidsanställning som anställningsform, eftersom behovet av denna kompetens kan förmodas bortfalla när projektet upphör.

Avdelningarna har under de senast åren inte genomfört några större åtgärder för att effektivisera verksamheten. Det finns inget underlag för att bedöma den effektivitetspotential som skulle kunna finnas genom rationalisering av t ex det omfattande och kostnadskrävande arbetet med att bygga och underhålla webbportaler inom olika områden eller inom hanteringen av stipendier och bidrag. Svenska institutet har inte genomfört någon tidrapportering för personalens arbete. Detta försvårar både en kostnadsfördelning på olika aktiviteter och möjligheterna att skapa ett kostnadsmedvetande, som i sin tur kan leda till effektiviseringar av verksamheten. Svenska institutet bedriver en stor del av sin verksamhet i olika projekt, för vilka tidrapportering är ett lämpligt instrument för att dels hålla sig till den tidbudget som har satts, dels följa upp använd tid efter genomförandet av projekt. Hanteringen av stipendier och bidrag är ett annat område som skulle lämpa sig väl för tidrapportering genom att det i denna hantering finns standardiserade moment som är relativt lätta att tidsätta. Överhuvudtaget finns det – som påpekades tidigare – en relativt hög grad av kontinuitet i Svenska institutets verksamhet. Det är därför en verksamhet för vilken man genom tidrapportering skulle kunna mäta hur man successivt blir mer effektiv över tiden vid genomförandet av samma slag av insats.

3 Utvecklingen av förvaltningskostnaderna och deras finansiering

I detta avsnitt behandlas förvaltningskostnadernas fördelning på olika verksamheter och finansieringen av dessa kostnader. Först belyses om det över tiden har skett någon förändring i fördelningen av de totala förvaltningskostnaderna på administrationen av Sve-
rigefrämjande, sakanslag och uppdrag. Detta studeras sedan ytterligare genom att be-
handla förändringar i utvecklingen av finansieringskällorna för att ge svar på om föränd-
ringar i denna struktur kan vara en förklaring till en förändrad fördelning av förvaltnings-
kostnaderna. Slutligen beskrivs och analyseras hur förvaltningskostnaderna för administ-
rationen av sakanslag och uppdrag finansieras.

3.1 Utvecklingen av förvaltningskostnader

De totala förvaltningskostnaderna prognostiseras uppgå till ca 90 miljoner kr 2011. Det har varit en relativt stark ökning (34 %) av de *totala förvaltningskostnaderna* sett till hela perioden 2004-2011 (figur 3). Det totala antalet anställda (97 år 2011) har under samma period haft en svagare ökning (knapp 20 %).

Under senare delen av perioden, år 2010, minskade förvaltningskostnaderna för att se-
dan enligt prognosen öka igen 2011. Detta ger en ökningstakt med 10 procent jämfört
med 2007. Antalet anställda har under perioden 2007-2011 hållit samma ökningstakt
som de totala förvaltningskostnaderna.

Både antalet årsanställda och förvaltningskostnaderna för den verksamhet som bedrivs
inom ramen för *sakanslagen* har under perioden 2007-2011 ökat väsentligt snabbare
(46 %) än de totala förvaltningskostnaderna för all verksamhet vid Svenska institutet (fi-
gur 3). Detta är till stor del ett resultat av en mycket stor ökning 2011. Om i stället 2010
väljs som referensår blir ökningen blygsammare, men ändå högre än för de totala förvalt-
ningskostnaderna. Ökningen av antalet anställda som arbetade med verksamhet inom
sakanslagen mattades dock inte av under denna period och var mer än dubbelt så hög, i
procent räknat, som ökningen för det totala antalet årsanställda.

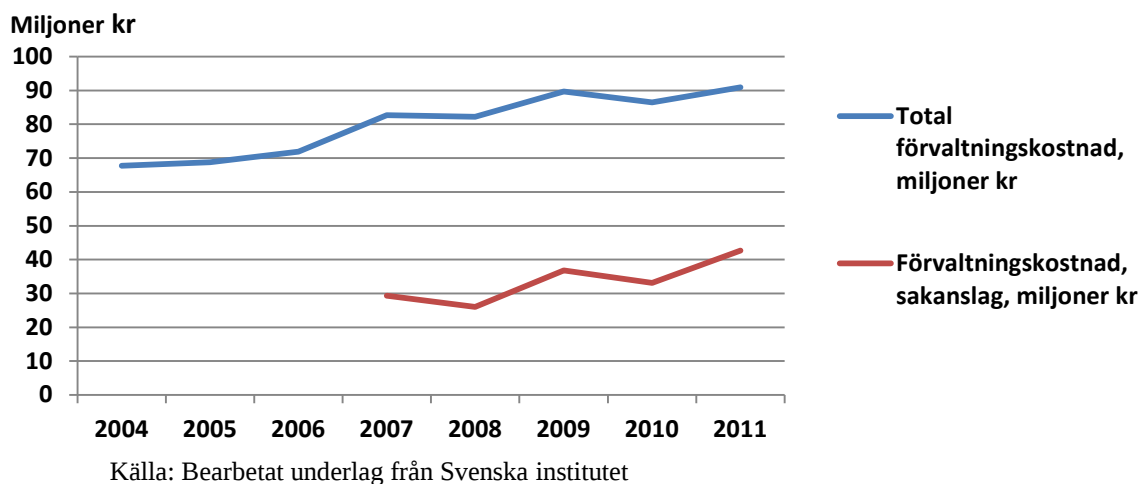
Den stora ökningen av förvaltningskostnaderna för *sakanslagen* har inneburit att dessa
successivt har kommit att stå för en högre andel av de totala förvaltningskostnaderna
(figur 4), från en andel om 35 procent 2007 till en andel om 47 procent 2011. Även om
denna andel har varierat över åren, går det ändå under denna period att se en trend-
mässigt ökande andel för kostnaderna att förvalta den verksamhet som finansieras med
sakanslag.

Uppdragens andel av förvaltningskostnaderna varierar relativt mycket över åren. År 2011
halverades denna andel jämfört med 2010 – från ca 17 till 8 procent. Variationen i upp-

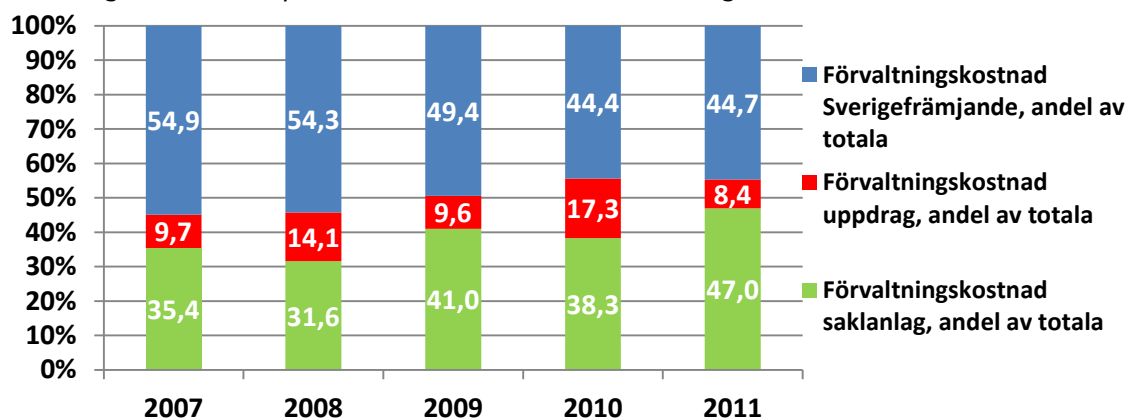
dragens andel är inte förvånande. Det kan t ex vara relativt stora svängningar i omfattningen i uppdragen från regeringen, bl a beroende på att ett uppdrag övergår till att bli ett sakanslag eller bli en del av ett befintligt sakanslag. Detta var t ex fallet för uppdraget om Information och marknadsföring om högre utbildning som år 2011 blev en del av anslaget för Informationsinsatser i utlandet.

Det mest iögonenfallande är dock att Sverigefrämjandets andel av de totala förvaltningskostnaderna successivt har minskat från 55 procent 2007 till 45 procent 2011.

Figur 3 Utvecklingen av totala förvaltningskostnader (miljoner kr) 2004-2011 och utvecklingen av förvaltningskostnaderna (miljoner kr) för sakanslagen 2007-2011. Prognos 2011.



Figur 4 Sverigefrämjandets, sakanslagens och uppdragens andel (i %) av de totala förvaltningskostnaderna för Svenska institutet 2007-2011. Prognos 2011.



Källa: Bearbetat underlag från Svenska institutet

Man kan enligt Sweco se på denna utveckling på två sätt. Ett synsätt är att se detta som en minskad prioritering av Sverigefrämjandet, som traditionellt har varit Svenska institutets "kärnuppgift" som finansieras av myndighetsanslaget. Detta skulle kunna ses som en konsekvens av att institutet har varit tvunget att prioritera förvaltningen av verksamheten inom sakanslagen, bl a beroende på att man här inte anser sig få full kostnadstäckning för förvaltningen. Ett annat synsätt är att verksamheten inom ramen för sakanslaget också är en del av Sverigefrämjandet. Det är därför rimligt att också myndighetsanslaget används för att täcka vissa kostnader för förvaltningen av de insatser som sker inom sakanslagen. För det senare synsättet talar också att denna utveckling har skett inom ramen för i huvudsak ökande förvaltningskostnader, vilka möjliggjort ökade insatser som också har haft betydelse för Sverigefrämjandet.

Oberoende av synsätt har dock utvecklingen inneburit att förvaltningsstrukturen har förändrats för Svenska institutet. Man administrerar och har förvaltningskostnader i ökande utsträckning för verksamheter som har en årlig finansiering via sakanslag, vilket kan ge en mindre stabilitet och kortare planeringshorisont för myndigheten.

3.2 Utvecklingen av anslagen och uppdragen

Den utveckling som kunde konstateras för förvaltningskostnaderna återspeglas i stort även i *utvecklingen av anslagen och uppdragen*, dvs. de intäkter som finansierar såväl verksamheten som viss del av kostnaderna för förvaltningen. Svenska institutets totala intäkter kommer 2011 att uppgå till ca 300 miljoner kr (figur 5). Sedan år 2004 innebär detta en ökning med mer än 40 procent. Under senare delen av perioden 2004–2011 skedde det en avmattning och år 2010 till och med en minskning²² p.g.a. att flera anslag och uppdrag föll bort. Intäkterna kommer dock enligt prognosen att öka betydligt igen 2011.

Intäkterna från *sakanslagen* har i princip ökat i samma takt som de totala intäkterna, utom de senaste åren då sakanslagen har haft en högre ökningstakt. År 2010 är dock ett undantag från detta mönster genom den betydande minskning som skedde detta år beroende på neddragningar av sakanslagen, t ex Reformsamarbete med Östeuropa.

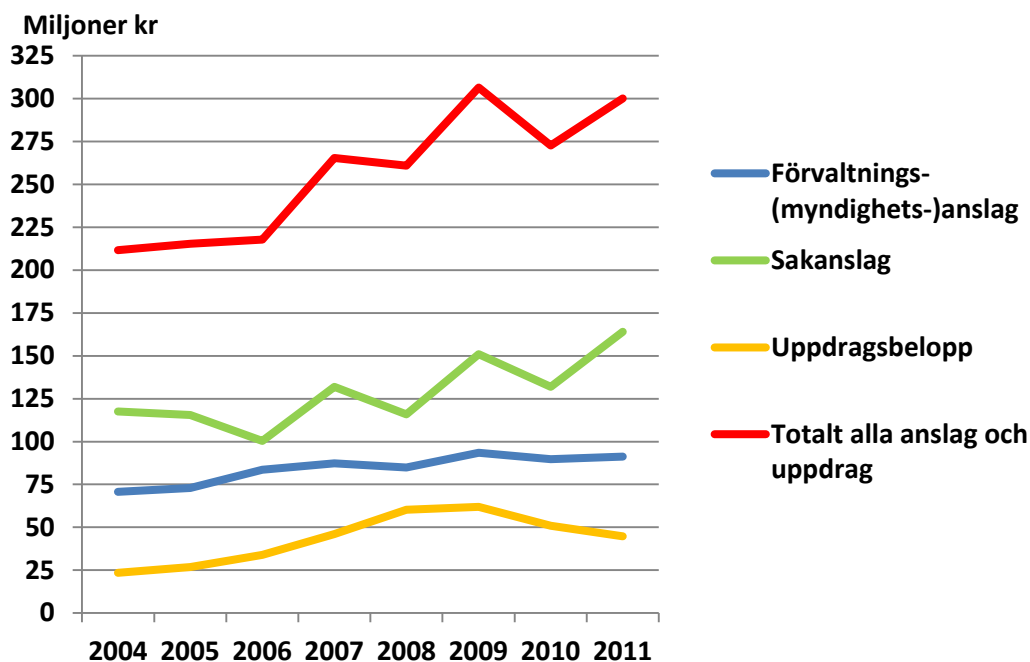
Intäkterna från *uppdragen* har på lång sikt haft en mycket stark utveckling, men denna har bromsats under de senaste åren och har i omfattning t o m minskat under de senaste tre åren.

²²Minskningen 2010 jämfört med 2009 överdrivs något (2 miljoner kr) genom den justering som skedde 2009 när man gick över från utgiftsbaserad till kostnadsbaserad redovisning.

Intäkterna från *myndighetsanslaget* (förvaltningsanslaget) skiljer ut sig från de två övriga intäktskällorna genom att ha den svagaste ökningen (29 %) för hela perioden. Jämfört med sakanslagen har detta gällt även för den senare delen av perioden, med undantag för 2010.

Om man ser till de *olika intäktskällornas relativa betydelse för de totala intäkterna* kan ungefär samma mönster observeras under senare delen av perioden som för förvaltningskostnadernas fördelning på myndighetsanslag (Sverigefrämjande), sakanslag och uppdrag. Sakanslagens andel har stigit från 50 procent 2007 till 55 procent 2011, medan myndighetsanslaget har gått en annan väg som inneburit en minskad andel från 33 till 30 procent under samma period. Dock bör noteras att den största minskningen skedde mellan 2010 och 2011. Svenska institutet har således i sin verksamhet ett starkt beroende av finansiering som ligger utanför myndighetsanslaget. Myndighetsanslaget är samtidigt en viktig källa för att finansiera förvaltningskostnaderna för verksamheten inom sakanslag och uppdrag, vilket kommer att beröras i nästa avsnitt.

Figur 5 Totala intäkter, myndighetsanslag, sakanslag och uppdragsbelopp 2004-2011 (2011 prognos). Miljoner kr.



Källa: Bearbetat underlag från Svenska institutet

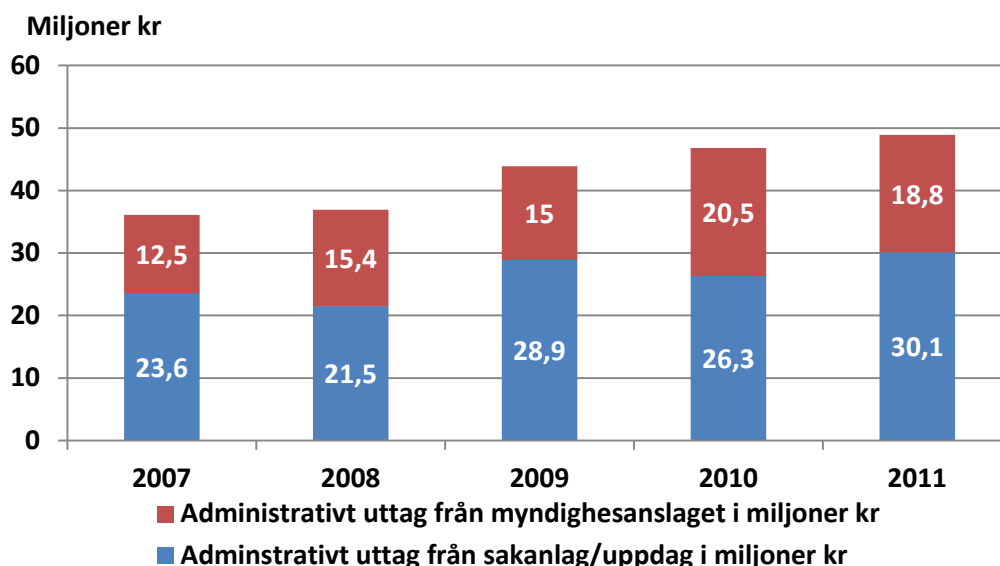
3.3 Finansieringen av förvaltningskostnaderna

De totala förvaltningskostnaderna finansieras från tre olika källor – myndighetsanslag, sakanslag och uppdrag. Administrationen av Sverigefrämjandet – som kostade nästan 40 miljoner kr 2010 – finansieras helt och hållet från myndighetsanslaget. Kostnaden för förvaltningen av sakanslagen och uppdrag finansieras dels från sakanslagen eller uppdragen, dels från myndighetsanslaget. Finansieringen via sakanslagen sker – som redovisades i avsnitt 2.1 – med stöd av bestämmelserna i regleringsbrev. Dessutom har Svenska institutet överenskommit med vissa uppdragsgivare om att genom avgifter eller bidrag få kostnadsersättning vid genomförandet av ett uppdrag. I den mån dessa ersättningar inte har ansetts tillräckliga har Svenska institutet finansierat kostnaden för administrationen också genom uttag från myndighetsanslaget.

Förvaltningskostnaderna för sakanslag och uppdrag har ökat med nästan 40 procent sedan 2007²³. Denna ökning har inneburit att det administrativa uttaget från såväl sakanslag/uppdrag som myndighetsanslaget har ökat väsentligt (figur 6). Uttaget från myndighetsanslaget har ökat från 12,5 miljoner kr år 2007 till 20,5 miljoner kr år 2010, vilket i sin tur beror på att sakanslagen har ökat (se figur 5). Denna finansieringsmodell kommer därför – vid framtida eventuella ökning av sakanslag och uppdrag – innebära att ett allt större belopp för kostnadstäckning kommer att behöva tas från myndighetsanslaget. Om myndighetsanslaget skulle vara oförändrat vid en sådan utveckling, kommer detta också att medföra att en ökande andel av detta anslag kommer att behövas för att täcka kostnader för förvaltningen av verksamheten inom ramen för sakanslag och uppdrag. Detta skulle i sin tur få till följd att utrymmet för att finansiera generella Sverigefrämjande insatser inom ramen för myndighetsanslaget skulle minska. Denna slutsats bygger dels på att de kostnader som Svenska institutet har för förvaltningen av sakanslag och uppdrag är "rimliga" eller att arbetet bedrivs med en tillfredsställande effektivitet, dels på att det i regleringsbrevet för sakanslagen inte avsätts ett högre belopp än i dag för förvaltningskostnader.

²³Som visades i figur 4 har denna utveckling också medfört att förvaltningskostnaderna för sakanslag och uppdrag har kommit att stå för en allt högre andel av institutets totala förvaltningskostnader.

Figur 6 Finansiering av förvaltningskostnaden för sakanslag och uppdrag genom administrativt uttag från sakanslag/uppdrag och administrativt uttag från myndighetsanslaget 2007-2011. Prognos 2011. Miljoner kr



Källa: Bearbetning av underlag från Svenska institutet

Det generella mönster som beskrivits ovan gäller i princip alla sakanslag och uppdrag. Med undantag²⁴ för ett sakanslag täckts förvaltningskostnaderna för varje sakanslag och uppdrag år 2010 i varierande grad av medel från myndighetsanslaget (tabell 3).

För de sakanslag där regleringsbrevet anger ett belopp för förvaltningskostnader²⁵ har Svenska institutet i det närmaste utnyttjat denna möjlighet till fullo, t ex för anslagen till Visbyprogrammet, Gäststipendier och expertutbyte samt Reformsamarbete i Östeuropa. För de fyra sakanslag där det inte finns några bestämmelser om storleken på förvaltningskostnaderna – t ex Informationsinsatser i utlandet, Svenskundervisning i utlandet och Demokratiinsatser i Ryssland – har det i två fall skett ett uttag från sakanslaget, medan detta inte har gjorts i de två övriga fallen. I de fall där det skett ett uttag bygger detta i regel på en överenskommelse underhand med ansvarigt departement. Ett skäl till att Svenska institutet inte har gjort större uttag från ett av sakanslagen är att man anser att medlen från anslaget har behövts som verksamhetsmedel. Man har alltså bedömt att det inte har funnits utrymme för något bidrag till förvaltningskostnaderna. Vad gäller Informat-

²⁴ I anslaget för Ledarskapsprogrammet har det administrativa uttaget från sakanslaget varit större än den faktiska förvaltningskostnaden för detta anslag.

²⁵ Se tabell 1 i denna rapport för en sammanställning av dessa belopp i regleringsbrevet.

ionsinsatser i utlandet har detta inneburit att hela förvaltningskostnaden om nästan 5 miljoner kr togs från myndighetsanslaget under år 2010.

Tabell 3 Sakanslagens och uppdragens storlek, förvaltningskostnad samt finansiering av förvaltningskostnaderna genom administrativt uttag från sakanslag resp. myndighetens myndighetsanslag (förvaltningsanslag) 2010. Miljoner kr.

Anslag/uppdrag	Anslagsbelopp för sakanslag-en, uppdragen	Förvaltnings-kostnad 2010	Administrativt uttag från sakanslag/upp-drag 2010	Administrativt uttag från för-valtn. anslag 2010
Visbyprogrammet, anslag	51,50	5,72	4,45	1,27
Ledarskapsprogrammet, anslag	8,41	1,79	2,50	-0,71
Demokratiinsatser i Ryssland, anslag	1,26	0,67	0,00	0,67
Gäststipendier och expertutbyte, anslag	14,80	4,49	3,35	1,14
Ledarskapsprog och utbytesprog, anslag	13,21	4,15	3,15	1,00
Reformsamarbete i Östeuropa, anslag	19,73	5,95	4,50	1,45
Särskild jämställdåtg, anslag	8,47	2,58	2,40	0,18
Svenskundervisning i utlandet, anslag	4,30	1,23	0,65	0,59
Informationsinsatser i utlandet, anslag	2,01	4,94	0,00	4,94
Vissa stipendier (College of Europe), anslag	0,27	0,22	0,00	0,22
Vissa stipendier (North2North), anslag	0,27	0,22	0,05	0,17
Regeringskansliet, uppdrag	3,53	5,05	0,69	4,36
Sida.uppdrag	29,36	3,70	2,60	1,10
Information och marknadsföring av svensk högre utb, uppdrag	3,40	2,47	1,95	0,52
76-års fond för personutbyte,uppdrag	0,22	0,22	0,00	0,22
Övriga organisationer, uppdrag	17,70	3,14	0,00	3,14
Totalt	178,44	46,54	26,29	20,25

Källa: Bearbetning av material från Svenska institutet

För uppdragen är situationen något annorlunda genom att de i regel inte styrs av bestämmelser i regleringsbrev vad gäller ersättning för förvaltningskostnader utan av de bestämmelser som finns i instruktionen om Svenska institutets rätt, men inte skyldighet, att ta ut avgifter för uppdrag. För uppdrag från regeringen har institutet dock ingen rätt att ta ut avgifter (se avsnitt 2.1). För ett stort uppdrag från Sida om utdelning av stipendier har Svenska institutet överenskommit med Sida om en administrativ ersättning, som kan dras från uppdragsbeloppet. Ersättningen är dock inte tillräcklig, eftersom man också gör ett uttag från myndighetsanslaget. För ett annat stort uppdrag från den pakistanska regeringen (övriga organisationer) om utdelning av stipendier för forskning i Sverige erhö

institutet inte den avtalade ersättningen²⁶ för förvaltningskostnader år 2010. Andra år har den pakistanska avtalsparten betalat viss administrativ ersättning, som dock bara bidrog till att täcka en del av förvaltningskostnaden. År 2010 gjordes ett uttag från myndighetsanslaget om drygt 3 miljoner kr för att finansiera administrationen av det pakistanska stipendieprogrammet. De två stipendieprogrammen från Sida och Pakistan är nu under utfasning. Med Regeringskansliet har Svenska institutet för två uppdrag kommit överens under hand om en viss ersättning. Det gäller uppdragen Information och marknadsföring av högre utbildning och uppdrag från Regeringskansliet, som i sin tur kan bestå av flera deluppdrag. Större delen av den samlade förvaltningskostnaden för dessa två uppdrag belastar dock myndighetsanslaget.

Genomgången av de olika posterna visar att oberoende av form (sakanslag eller uppdrag) och uppdragsgivare (regeringen, myndigheter och utländska organ) innebär genomförandet av verksamheterna att förvaltningskostnaderna i olika grad behöver finansieras med medel från myndighetsanslaget. Svenska institutet anser sig inte ha fått full kostnadstäckning för förvaltningen av den verksamhet som är kopplade till sakanslagen och uppdragen från regeringen. Institutet har också avstått från att begära full kompensation för sin förvaltning och administration av uppdrag från andra uppdragsgivare. Om denna utveckling fortsätter kommer det i slutänden att leda till att myndighetsanslaget i ökad utsträckning kommer att användas för att täcka kostnader för den verksamhet som bedrivs enligt sakanslag och uppdrag.

Pris- och löneomräkning

Svenska institutet har i det här sammanhanget rest frågan om pris- och löneomräkning (PLO) av de belopp för förvaltningskostnader som har angivits i regleringsbrevet för sakanslagen. För myndighetsanslagen sker en pris- och löneomräkning varje år. Den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn är utgångspunkten för beräkningen av den kompensation som ska ges för kostnadsutvecklingen.²⁷ Grunden för systemet är att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnadsslag som ska omräknas är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för att uppnå samma produktivitetsutveckling som i den privata sektorn. Löneindex minskas därför med ett produktivtavsdrag som motsvarar produktivtetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn. Avdraget motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivtetsutveckling inom den privata tjänstesektorn enligt SCB:s nationalräkenskaper för Sverige.

²⁶ Denna ersättning var dock betydligt mindre än den faktiska förvaltningskostnaden om ca 3 miljoner kr. Svenska institutet hade enligt årsredovisningen för 2010 en fordran på den pakistanska avtalsparten. Svenska institutet har rekvirerat 894 000 kr men ej erhållit medel från "Higher Education Commission" i Pakistan. Se not 19 i *Svenska institutets årsredovisning 2010*.

²⁷ Se prop. 2010/11:1, s. 203-205. Riktlinjerna för PLO beslutades av riksdagen 1991/1992, se prop. 1991/92:100, bil. 1, s. 46-48, bet. 1991/92:FiU20, rskr. 1991/92:128. Beskrivningen i detta stycke bygger på dessa källor.

Pris- och löneomräkning tillämpas inte på sakanslag, vilket är naturligt med tanke på att sakanslag ska finansiera verksamheten och inte förvaltningen av denna. Svenska institutet menar dock att den del av sakanslagen som avser förvaltningskostnaderna bör uppräknas, eftersom dessa inte täcker den faktiska kostnaden för förvaltningen utan måste finansieras via myndighetsanslaget. Svenska institutet föredrar att myndighetsanslaget räknas upp med motsvarande medel för förvaltningsändamål inom sakanslagen och att sakanslagen minskas i motsvarande omfattning.

Svenska institutet har beräknat vad man har "gått miste om" genom att det inte har skett en uppräkning.²⁸ Med utgångspunkt från år 2004 uppskattar Svenska institutet att en tillämpning av PLO på sakanslagens förvaltningskostnader skulle ha inneburit att ersättningen för dessa kostnader skulle ha varit 1,6 miljoner kr högre 2011²⁹ än de faktiska. Sweco bedömer att detta är en rimlig beräkning, givet att PLO skulle ha tillämpats. Sweco har gjort en beräkning med utgångspunkt från förhållandena 2007, vilket gav en PLO-ökning om knappt en miljon kr.

Sett i relation till Svenska institutets totala förvaltningskostnad har PLO-uppräknningen en begränsad betydelse enligt Sweco:s bedömning. Det belopp som institutet har beräknat (1,6 miljoner kr) skulle uppgå till knappt 2 procent av den totala förvaltningskostnaden. Detta är mindre än förvaltningskostnaden för det pakistanska stipendieprogrammet, för vilket man har fått en otillräcklig kostnadsersättning. Denna kostnad kommer att fasas ut med början år 2011, vilket kommer att innebära en minskad kostnad i paritet med eller större än den ökning av ersättningen från sakanslagen som skulle ha uppkommit, om den fiktiva PLO-beräkningen hade varit verklighet.

3.4 Slutsatser

Den finansieringsmodell som har valts för Svenska institutet kan få till konsekvens att en ökande andel av myndighetsanslaget kommer att tas i anspråk för att täcka förvaltningskostnader för sakanslag och uppdrag. Det har framgått av den tidigare beskrivningen och analysen att denna utveckling redan pågår. Förvaltningskostnaderna för sakanslag och uppdrag har tagit i anspråk en ökande andel av de totala förvaltningskostnaderna. Skälet till denna utveckling har varit att det samtidigt har skett en stark ökning av sakanslagen och vissa år för uppdragen – mer sakanslag och uppdrag ger högre förvaltningskostnader, som kräver ytterligare finansiering från myndighetsanslaget, osv. Detta skulle i sin tur

²⁸ För att göra denna typ av kalkyl kan man utgå från den verksamhet som har funnits ett "basår", t ex 2004, och följande år fram till 2011. För varje anslag som har startat t ex 2004, 2005 och 2006, och finns kvar 2011 kan man sedan med en ränta-på-ränta beräkning uppskatta vad ersättningen för förvaltningskostnaden för varje anslag skulle uppgå till 2011 om PLO hade tillämpats

²⁹ De korrigerade PLO-procentsatserna som har använts är de följande: 3,3 % (2004), 1,2 % (2005), 1,8 % (2006), 0,7 % (2007), 0,7 % (2008), 0,3 % (2009), 3,3 % (2010) och 0,4 % (2011).

kunna innebära att det skulle finnas ett allt mindre utrymme i myndighetsanslaget för verksamhet och förvaltning inom Sverigefrämjandet.

Det finns två perspektiv på denna utveckling:

I ett *verksamhetsmässigt* perspektiv kan man tolka utvecklingen som att den kommer att innebära att utrymmet för det generella Sverigefrämjandet kommer att krympa, om myndighetsanslaget i framtiden i ökad utsträckning kommer att tas i anspråk för att täcka förvaltningskostnader för sakanslag. Detta är dock ett för begränsat synsätt. Den verksamhet som bedrivs inom sakanslag och uppdrag är också en form av Sverigefrämjande men med andra målgrupper och delvis andra aktiviteter än det generella Sverigefrämjandet. När man bedömer Svenska institutet bör man därför ha ett helhetsperspektiv på verksamheten där man bortser från de olika finansieringsformerna. Det gäller att bedöma om Svenska institutets verksamheter – oberoende av finansieringskälla – på ett tillfredsställande sätt bidrar till Sverigefrämjandet. Sweco bedömer att verksamhetsvolymen för det generella Sverigefrämjandet – finansierat från myndighetsanslaget – i dag sannolikt har en tillräcklig verksamhetsvolym. Enligt årsredovisningen säger sig Svenska institutet nå de mål som har satts upp och intervjuerna med avdelningscheferna har inte pekat på att det skulle föreligga någon allvarlig kapacitetsbrist i det generella Sverigefrämjandet. Även enligt Sweco:s bedömning – baserat på den information som har inhämtats i utredningen – finns det idag inte någon brist på resurser för generellt Sverigefrämjande. Detta hindrar inte att en sådan brist kan uppkomma i framtiden, om den nuvarande finansieringsmodellen kommer att tillämpas framöver.

Detta leder in på det *organisatoriska perspektivet*. Den nuvarande finansieringsmodellen medför att många sakanslag och uppdrag måste hållas ihop finansiellt och organisatoriskt, samtidigt som det finns begränsningar för att rationellt bedriva verksamheten. I regleringsbrev får sakanslag bestämda gränser för uttag av förvaltningskostnader, vilka i flera fall måste kompletteras med uttag från myndighetsanslaget. Detta är organisatoriskt ett irrationellt sätt att bedriva verksamheten. På samma sätt som man bör ha ett helhetsperspektiv på den bedrivna verksamheten, bör det även finansiellt och organisatoriskt finnas ett helhetsperspektiv. Detta är inte möjligt genom de "låsningar" som finns i den nuvarande ordningen för sakanslagen. Institutet kan inte på ett flexibelt sätt använda de tillgängliga resurserna efter de skiftande behov som kan finnas i olika delar av organisationen och göra omfördelningar, när detta är lämpligt.

Sweco:s sammanfattande bedömning är att det ökade antalet uppgifter kräver både ett verksamhetsmässigt och ett organisatoriskt helhetsperspektiv, samtidigt som verktygen för att uppnå detta inte finns tillgängliga i den nuvarande finansierings- och styrmodellen för Svenska institutet.

Sweco anser inte att det behövs någon uppräknings enligt PLO av förvaltningskostnaden på sakanslag. Sweco har inte funnit att verksamheten har påverkats negativt av att det inte har skett någon uppräknings. Som påpekas tidigare skulle en sådan uppräknings också ha en marginell betydelse sett till hela verksamheten.

4 Produktiviteten och effektiviteten i verksamheten

I detta avsnitt studeras först utvecklingen av produktiviteten i Svenska institutet med hjälp av ett par mått. Detta följs av en redovisning av de administrativa kostnaderna – de s k overheadkostnaderna – över tiden och i jämförelse med ett urval myndigheter. Overheadkostnader omfattar olika stödfunktioner – t ex ledning, ekonomi, IT, personal och lokaler.

4.1 Utvecklingen av produktiviteten

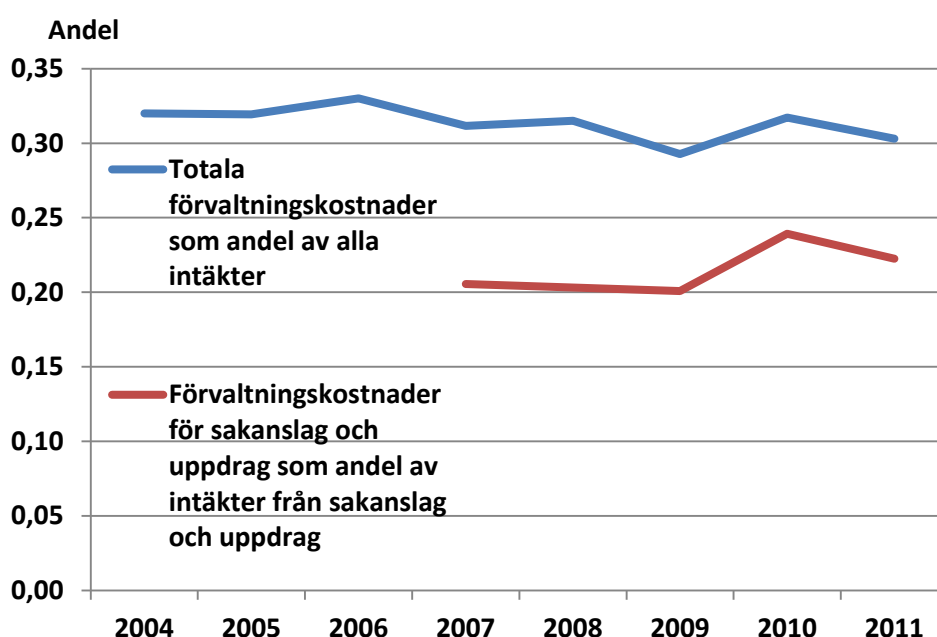
Det är en relativt stor kontinuitet i Svenska institutets verksamhet (se avsnitt 2) samtidigt som verksamheten – med undantag för vissa år – har ökat i volym (se avsnitt 3). Detta borde skapa förutsättningar för en förbättrad produktivitet, bl a genom att utnyttja stor-driftsfördelar när en verksamhet med i princip samma karaktär och inriktning växer i omfattning över tiden. Man borde därför kunna förvänta sig att kostnaderna i relation till omfattningen kommer att minska över tiden eller att varje anställd successivt kommer att klara av att förvalta en större verksamhetsvolym. Förutsättningar för sådana produktivitetsförändringar kan dock påverkas vissa år om det finns en instabilitet eller ryckighet i verksamheten, t ex genom att verksamheten ökar kraftigt ett år för att nästa år minska kraftigt. En ökad produktivitet bygger ofta på att skapa förbättrade rutiner för standardiserade moment i verksamheten och öka medvetenheten om vikten av att driva projekt med ramar för tidsåtgången och sedan följa upp detta gentemot faktisk tidsåtgång. Detta förutsätter i regel någon form av tidrapportering. Som tidigare nämnts (avsnitt 2) har Svenska institutet inte infört något system för tidrapportering.

Analysen visar att en viss förbättring av produktiviteten kan skönjas över tiden, när de *totala förvaltningskostnaderna* ställs i relation till de totala intäkterna av samtliga anslag och uppdrag (figur 7). Det betyder att kostnaden per intäktskrona har minskat något. Mellan år 2004 och 2009 har minskningen uppgått till drygt åtta procent. År 2004 kostade varje intäktskrona 33 öre att förvalta, vilket kan jämföras med 29,3 öre år 2009. År 2010 sjönk produktiviteten mätt på detta sätt för att år 2011 nästan återgå till samma nivå som 2009. Tappet i produktivitet under 2010 berodde på en minskning om ca 10 procent i verksamhetsvolymen samtidigt som antalet årsanställda ökade svagt. Detta kan bero på att det kan vara svårt att anpassa "förvaltningskostymen" i form av årsarbetskrafter, när det sker så pass kraftiga förändringar.

De förändringar som kan observeras för den totala verksamheten 2010 och 2011 har till stor del varit en effekt av utvecklingen av produktiviteten för *sakanslag och uppdrag*. År 2010 försämrades denna väsentligt. År 2009 kostade det 20,9 öre att förvalta en sakanslagskrona för att nästa år kosta så mycket som 23,9 öre år 2010. En förbättring skedde sedan 2011 men inte till samma nivå som år 2009. Förklaringen till försämringen är att

Svenska institutet inte har kunnat, hunnit eller velat anpassa personalstyrkan till den förändrade verksamhetsvolymen, kanske för att man behöver ha en beredskap för när verksamheten sedan ökar igen. Svenska institutet kan i princip heller inte påverka den verksamhetsvolym som man tilldelas varje år utan man måste anpassa sig till denna. Ett jämnare årligt inflöde av verksamhetsuppgifter ger bättre förutsättningar för produktivitetssökningar.

Figur 7 Utvecklingen av totala förvaltningskostnader som andel av alla intäkter 2004-2011, resp. förvaltningskostnader för sakanslag och uppdrag som andel av intäkter från sakanslag och uppdrag 2007-2011. Prognos 2011.



Källa: Bearbetning av underlag från Svenska institutet

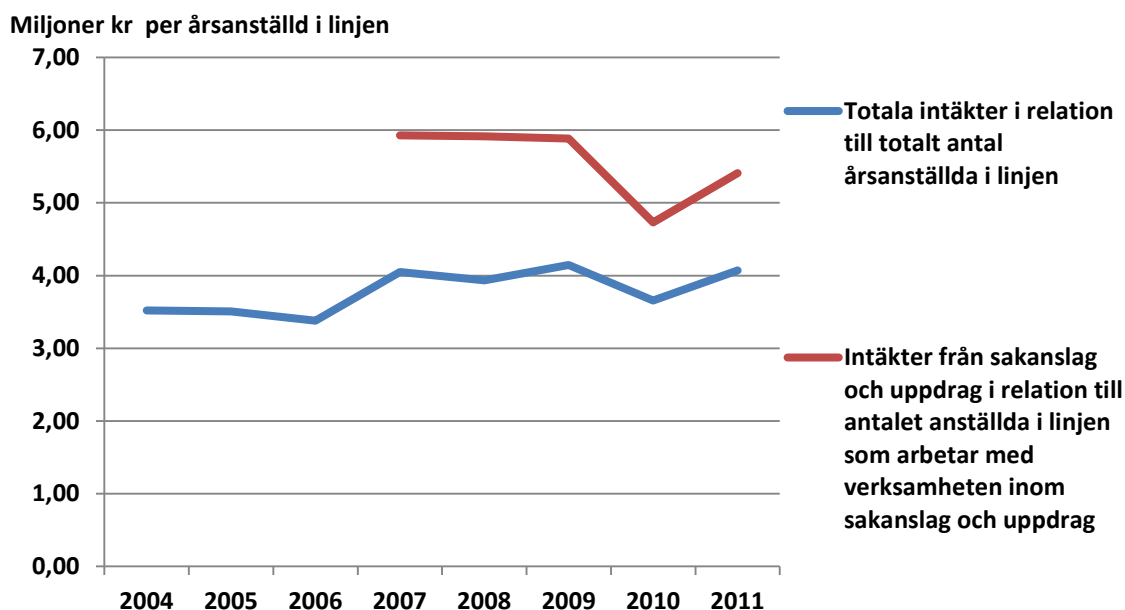
Ungefär samma mönster kan observeras när produktiviteten mäts genom att ställa de totala intäkterna i relation till totala antalet årsanställda i "linjen"³⁰. Från att varje årsanställd i linjen förvaltade ungefär 3,5 miljoner kr per år under åren 2004-2006 ökade denna hanteringsvolym till nästan ca 4 miljoner under 2007-2009 för att sedan sjunka till knappt 3,7 miljoner 2010 och sedan återigen öka till 4 miljoner kr. Det är intressant att notera att

³⁰ Med årsanställda i linjen avses den personal som på sakenheter (linjeenheter) arbetar direkt med de olika sakuppgifterna ("produktionen"). Den personal som arbetar i stabs- och stödfunktioner – dvs. i overhead-funktioner (se avsnitt 4,2 för en närmare redogörelse för detta begrepp) – har till uppgift att stödja den personal som arbetar i linjen/produktionen.

produktivitetsökningen 2007 och återhämtningen 2011 uppkom beroende på att verksamhetsvolymen ökade väsentligt samtidigt som antalet årsanställda i princip stod stilla.

Om man enbart ser på utvecklingen av intäkterna från sakanslagen och uppdragen i relation till antalet årsanställda, är det uppenbart att det har skett en väsentlig försämring av produktiviteten 2010 – från 5,9 miljoner kr per anställd 2009 till 4,7 miljoner kr 2010. Denna försämring beror på en minskad verksamhetsvolym samtidigt som antalet anställda ökade 2010. Det senare förstärkte givetvis nedgången i produktivitet.

Figur 8 Utvecklingen av totala intäkter i relation till totalt antal årsanställda i linjen 2004-2011 resp. intäkter från sakanslag och uppdrag i relation till antalet anställda i linjen som arbetar med verksamheten inom sakanslag och uppdrag 2007-2011. Miljoner kr per årsanställd i linjen. Prognos 2011.



Källa: Bearbetning av underlag från Svenska institutet

4.2 Utvecklingen av de administrativa kostnaderna (OH)³¹

Storleken på de administrativa kostnaderna – som ofta benämns overhead-kostnader (OH) – är ett viktigt mått vid bedömning av en organisations effektivitet. Administration behövs för att styra och ge olika former av stöd till verksamheten, så att denna kan fungera effektivt. I Svenska institutets fall består kärnverksamheten av de uppgifter som

³¹ Det inledande stycket i detta avsnitt bygger på rapporten *En bedömning av Energimyndighetens dimensionering och resursbehov*, Sweco Eurofutures, 2009

myndigheten har blivit ålagd att genomföra enligt olika styrdokument, t ex instruktion och regleringsbrev.

Det är inget självändamål att minimera overhead-kostnaderna, eftersom detta skulle kunna leda till att de som arbetar i "linjen" inte kan arbeta effektivt beroende på t ex svagt IT-stöd, oreda i ekonomifunktioner och bristande rekrytering av kompetent personal. Man kan heller inte lägga så mycket resurser på administrationen så att denna blir huvudsaken snarare än kärnverksamheten. Om det förbrukas för mycket resurser på t ex IT-plattformar, rekryteringsprocesser, intern kommunikation, förankring och avancerade ekonomisystem, blir det för lite tid och pengar över för sakuppgifterna. Det gäller att finna en balanspunkt mellan dessa två ytterligheter. De resurser som satsas på administrationen kan öka så länge som man får en högre produktivitet i verksamheten. När man har nått maximal produktivitet ska inte administrationskostnaderna öka mer. Det kan givetvis vara svårt för en myndighet att bedöma var en sådan balanspunkt ligger. Ett sätt för en myndighet att få uppfattning om huruvida man har en lämplig eller rimlig storlek på sina (OH)-kostnader är att jämföra med förhållandena i andra myndigheter.

Man brukar skilja mellan två slag av OH-kostnader – gemensam eller central overhead respektive mellan-overhead. Med gemensam eller central overhead avses kostnaderna för myndighetens ledning, stödfunktioner som ekonomi, personal, IT, information, kansli-funktioner som allmän juridik, registrering och arkivering, reception, vaktmästeri och samtliga lokalkostnader.³² Med mellan-OH menas kostnaderna för cheferna i linjen (sakenheterna) i samband med ledning och styrning samt enheternas och avdelningarnas administrativa stöd.³³

4.2.1 Svenska institutets personal i OH-funktioner

Enligt Svenska institutet uppgick det totala antalet tjänster i OH-funktioner till totalt 32 årsanställda. Av dessa räknas 70 procent till gemensam OH och 30 procent till mellan-OH (tabell 4). Bland de gemensamma OH-tjänsterna väger den administrativa avdelningen med 16 årsanställda tungt (se avsnitt 2.3 för beskrivning av de tjänster som finns på denna avdelning). Dessutom räknas GD-tjänsten och sex tjänster på avdelningen för Analys och samordning (se avsnitt 2.3) till de gemensamma OH-funktionerna. Tjänster som förts till mellan-OH består av cheferna på de olika sakavdelningarna och administratörer inom dessa.

För att få ett relativt mått på omfattningen av overhead i Svenska institutet har andelen av det totala antalet tjänster som hör till overhead beräknats. Andelen totala OH-tjänster var

³² Definitionen är hämtad från Riksrevisionens OH-kostnader, *Rapport 2008:35*, Ekonomistyrningsverket (ESV), sid. 5

³³ Ibid.

2010 33 procent³⁴, varav gemensam OH svarade för ca 24 procentenheter och mellan-OH för 9 procentenheter.

Andelen för totala OH-tjänster har minskat med nästan sex procentenheter sedan 2007. Detta beror till största delen på att andelen mellan-OH har minskat väsentligt sedan 2007 – från 14 procent till 9 procent. Det bör betonas att det är svårt att avgränsa personal som ska höra till mellan-OH. I vissa av administratörernas arbetsuppgifter ingår både handläggning i linjen (t ex av stipendieansökningar) och mer administrativa uppgifter. Andelen gemensam OH-personal har legat på ungefär samma nivå under hela perioden.

Tabell 4 Svenska institutets personal totalt och i OH-funktioner 2007-2010. Total OH, gemensam eller central OH och mellan-OH. Antal årsanställda och andel av totala antalet personal.

	2007	2008	2009	2010
Antal gemensam OH-personal	22	22	23	23
Antal mellan OH-personal	13	13	8	9
Totala antalet OH-personal	35	35	31	32
Totala antalet personal hos Svenska Institutet	90	94	94	97
Andel total OH-personal av totala antalet personal	38,9 %	37,2 %	33,0 %	33,0 %
Andel gemensam OH-personal av totala antalet personal	24,4 %	23,4 %	24,5 %	23,7 %
Andel mellan OH-personal av totala antalet personal	14,4 %	13,8 %	8,5 %	9,3 %

Källa: Bearbetning av material från Svenska institutet

³⁴ Detta betyder – uttryckt på ett annat sätt – att för varje anställd i linjen finns det 0,5 anställd som arbetar med OH-funktioner

4.2.2 Svenska institutets OH-kostnader

För att få ett relativt mått på omfattningen av OH-kostnaderna i Svenska institutet har dessa ställts i relation till institutets totala förvaltningskostnader för perioden 2007–2010. De totala OH-kostnadernas andel av förvaltningskostnaderna har minskat under perioden från 63 till knappt 57 procent. Detta beror framför allt på att andelen för gemensam overhead har minskat med 6 procentenheter sedan år 2007 för att år 2010 uppgå till knappt 41 procent. En betydande del av denna minskning beror dock på en engångseffekt av en extraordinär kostnad 2007³⁵. Om man tar hänsyn till denna engångseffekt minskade både andelen totala och gemensamma OH-kostnader under perioden med knappt två procentenheter.

Mellan-overhead har legat kvar på ungefär samma nivå under hela perioden och uppgick år 2010 till 16 procent.

Nedgången för de totala OH-kostnadernas andel av förvaltningskostnaderna förklaras av det har skett en minskning av andelen lön för indirekt personal (dvs. verksamma i OH-funktioner). Detta kan bero på att institutet under perioden har gjort vissa omklassificeringar av personal från indirekt till direkt personal³⁶.

Det genomsnittliga löneläget (395 000 kr per år exkl. löneskatter m m) kan enligt Sweco bedömas³⁷ som relativt lågt. Svenska institutets lokalkostnader uppgick år 2010 till sammanlagt 11,3 miljoner kr. Lokalerna på Slottsbacken har ett högt kvadratmeterpris och står för huvuddelen av lokalkostnaderna, eller 8,3 miljoner kr. Konsulttjänster uppgick samma år till 5,3 miljoner kr, varav en tredjedel gick till inköp av IT-tjänster.

Sammantaget tyder den redovisade utvecklingen på att andelen OH-kostnader i förhållande till förvaltningskostnaderna har minskat något under perioden. Det har heller inte skett någon ökning för något av kostnadsslagen lokaler, övriga tjänster och indirekt lön som framgår av tabell 5. I nästa avsnitt kommer Svenska institutets OH-kostnader att jämföras med OH-kostnaderna i andra myndigheter

³⁵ Engångsbeloppet för avgångsersättning, pensionsutbetalning, verksgemensamt projekt för arbetsvärdering uppgick 2007 till ca 3,7 miljoner kr. Även 2009 påverkas av ett engångsbelopp, vilket beror på en övergångseffekt för myndigheten vid övergång till kostnadsbaserad anslagsredovisning. Detta engångsbelopp uppgick till 2,2 miljoner, vilket innebär att OH-andelen för 2009 – både totalt och för gemensam OH – bör minskas med ca 2 procentenheter, om man vill rensa bort effekter av engångskaraktär.

³⁶ En möjlig förklaring är också att personal som var sysselsatt i projektet om arbetsvärdering – som var en del av engångsbeloppet 2007 – har gått över till andra arbetsuppgifter i linjen.

³⁷ Denna bedömning grundas på uppgifter om det genomsnittliga löneläget för en årsanställd i ett urval av andra myndigheter: Tillväxtverket (423 000 kr), Internationella Programkontoret (415 000 kr), Statens Kulturråd (478 000 kr), Tillväxtanalys (532 000 kr), Högskoleverket (539 000 kr), Skolverket (457 000 kr) och ESV (513 000 kr). Uppgifterna är hämtade från respektive myndighets årsredovisning för 2010. Sweco Eurofutures har också genom sin rekrytering av personal som har varit verksamma vid olika myndigheter en god överblick av det allmänna löneläget.

Tabell 5 Svenska institutets kostnader för mellan-overhead, gemensam overhead och total overhead som andel av totala förvaltningskostnader samt fördelning av de totala overheadkostnaderna på olika kostnadsslag 2007-2010.

	2007	2008	2009	2010
Andel gemensam (central) overhead	46,5 %	42,2 %	41,8 %	40,6 %
Andel mellan-overhead	16,7 %	18,3 %	15,8 %	15,9 %
Total overhead	63,1 %	60,5 %	57,6 %	56,5 %
Varav kostnader för lokaler (Slottsbacken, bokhandel, lager, Paris)	12,9 %	13,4 %	12,6 %	13,0 %
Varav kostnader för övriga tjänster	21,3 %	21,9 %	22,6 %	20,5 %
Varav indirekt lön (dvs. OH-personal)	28,9 %	25,2 %	22,5 %	22,9%

Källa: Bearbetning av underlag från Svenska institutet

4.2.3 Jämförelse med andra myndigheter

Ekonomistyrningsverket har genomfört en undersökning om overheadkostnader i staten. Undersökningen omfattade 80 små och medelstora myndigheter. Inga myndigheter med över 300 anställda ingick i undersökningen³⁸. Det finns givetvis en viss osäkerhet i detta material, beroende på bl a om urvalet av myndigheter är relevant i detta sammanhang och om man har tillämpat måtten mellan-OH och gemensam OH på ett enhetligt sätt. Overheadkostnaderna sätts i undersökningen i relation till myndigheternas verksamhetskostnad, vilket är ett vidare begrepp än förvaltningskostnad. Verksamhetskostnader innefattar alla de kostnader som myndigheten har haft för att fullgöra myndighetens instruktionsenliga uppdrag. I de allra flesta fall sammanfaller dessa med de kostnader som redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader i resultaträkningen.³⁹ ESV:s undersökning kommer i detta avsnitt endast att användas för jämförelser avseende mellan-OH. Senare i detta avsnitt kommer en motsvarande jämförelse av gemensam OH att göras för Svenska institutet och ett urval av myndigheter som ligger närmast institutet i storlek.

För Svenska institutet kommer två mått att användas för att mäta mellan-OH. Detta beror på att en relativt stor del av Svenska institutets verksamhet utgörs av hantering och utdelning av stipendier och bidrag, s k transfereringar. År 2010 uppgick dessa transfereringar till 104 miljoner kr, vilket är ca 40 procent av Svenska institutets verksamhetskostnad. I regel ska transfereringar exkluderas vid jämförelser av OH-kostnader mellan myndigheter. Det kan dock finnas skäl att i det ena måttet ändå inkludera transfereringarna i

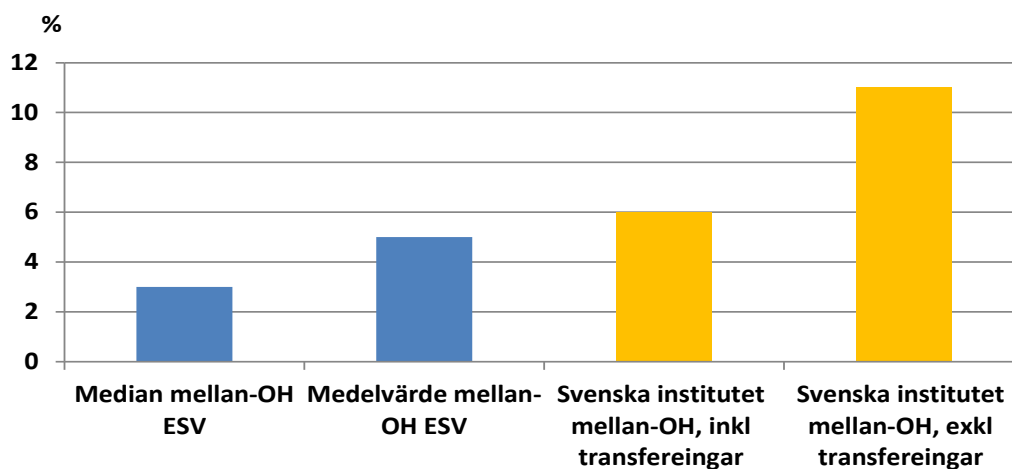
³⁸ Se Rapport 2008:35, Ekonomistyrningsverket (ESV).

³⁹ Se Nyckeltal för stödfunktioner och lokaler – allmän vägledning, 2011-10-13, ESV.

verksamhetskostnaderna, eftersom utdelning av stipendier och bidrag är en så pass väsentlig del av Svenska institutets verksamhet och som sysselsätter en relativt stor del av de årsanställda. I det andra måttet ingår inte transfereringarna i verksamhetskostnaderna.⁴⁰

Oberoende av mått är andelen mellan-OH i relation till de totala verksamhetskostnaderna högre vid Svenska institutet än motsvarande andel i ESV:s undersökningsgrupp. I det mått för Svenska institutet där transfereringar exkluderas är andelen mer än dubbelt så hög som i undersökningsgruppen. Detta kan bero på att Svenska institutet är en relativt liten myndighet där nödvändiga kostnader för ledning och styrning på avdelningsnivå inte kan fördelas på en tillräckligt stor kostnads massa. Det bör också nämnas att det troligen är en större osäkerhet i ESV:s undersökning⁴¹ för de uppgifter som avser mellan-OH jämfört med uppgifter avseende gemensam OH, bl a beroende på svårigheter att entydigt definiera och för myndigheterna att tillämpa en definition för funktioner som ska höra till mellan-OH.

Figur 9 Kostnaden för mellan-OH i relation till totala verksamhetskostnader för myndigheter i ESV:s undersökning 2007 respektive för Svenska institutet, inkl. resp. exkl. transfereringar år 2010. Andel (%)



Källa: Bearbetning av material från Svenska institutet och Ekonomistyrningsverkets undersökning (ESV2008:35)

⁴⁰ De totala verksamhetskostnaderna – dvs. nämnaren i måttet – har också minskats med handläggningskostnaden för transfereringarna, eftersom verksamhetskostnaden bara ska omfatta de kostnader som hör till den verksamhet som *inte* har exkluderats.

⁴¹ Denna bedömning bygger på uppgifter vid en underhandskontakt med ESV.

För *gemensam OH* har ESV för denna utrednings räkning gjort ett urval av myndigheter från undersökningen 2007 och från ett pilotprojekt om nyckeltal för stödfunktioner och lokaler med uppgifter för 2009⁴². Detta urval omfattar 20 myndigheter som ligger närmast Svenska institutet i storlek mätt som verksamhetskostnaden. Urvalet har använts som jämförelse både när transfereringar har exkluderas och inkluderas i verksamhetskostnaderna för Svenska institutet.⁴³ Att ESV:s urval består av myndigheter som undersökts olika år bör enligt ESV inte ha någon väsentlig betydelse vid jämförelsen med Svenska institutet, eftersom det i regel inte sker några större förändringar av OH-kostnader över åren. Detta torde i varje fall gälla ett så kort tidsspann som två år.

För fallet när transfereringar exkluderas har två alternativa mått använts. I det ena måttet (benämnt ej korrigerat) har det inte skett någon korrigering av storleken på de gemensamma OH-kostnaderna. Teoretiskt sett borde en del av dessa falla bort, när det inte sker någon förvaltning av transfereringar. Detta har dock inte gjorts för detta delmått, eftersom man kan argumentera för att det finns odelbarheter i de gemensamma funktionerna och att det inte är säkert att dessa kan minska när vissa arbetsuppgifter faller bort. I det andra delmåttet har en sådan korrigering gjorts, dvs. de gemensamma kostnaderna har minskats med de gemensamma OH-kostnader som är kopplade till handläggningen av transfereringarna.⁴⁴

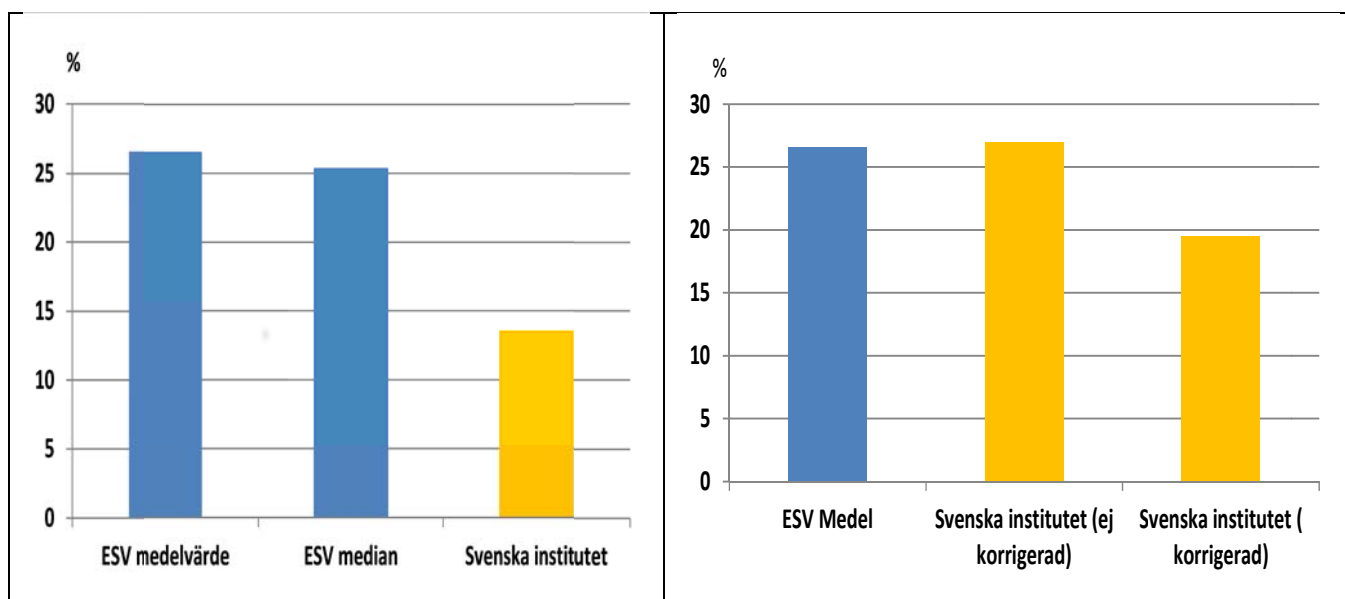
Oberoende av mått synes Svenska institutet ha en lägre eller lika hög andel gemensamma OH-kostnaderna som myndigheterna i jämförelsegruppen. När transfereringar inkluderas i Svenska institutets verksamhetskostnader är Svenska institutets andel ungefär hälften så hög som i jämförelsegruppen. När transfereringar exkluderas är andelen i det korrigerade måttet betydligt lägre. Det okorrigerade måttet ligger på samma nivå som i jämförelsegruppen.

⁴² ESV:s undersökning omfattar följande funktioner: Ledning, ekonomi, personal, Info/kommunikation, adm IT, övrig administration och lokaler.

⁴³ När transfereringarna exkluderas betyder detta att beloppet för transfereringarna och förvaltningskostnaderna för dessa dras från verksamhetskostnaderna. Dessa avdrag görs således i måttets nämnare.

⁴⁴ Den tekniska innebörden av detta är att det i måttets täljare görs ett avdrag för de gemensamma kostnader som är kopplade till handläggningen av transfereringarna.

Figur 10 Andel kostnader (%) för gemensam OH i förhållande till verksamhetskostnaderna för Svenska institutet 2010⁴⁵ resp. ett urval av myndigheter från Ekonomistyrningsverkets undersökning 2007 och 2009. I den vänstra figuren ingår transfereringar i Svenska institutets verksamhetskostnad, medan transfereringarna inte ingår i verksamhetskostnaderna i den högra figuren



Källa: Bearbetning av material från Svenska institutet och Ekonomistyrningsverket (ESV)

Anm. ESV:s medelvärde i den högra figuren är lika högt som medianen för urvalet av myndigheter i ESV:s undersökning. ESV:s urval i den vänstra figuren består av 20 myndigheter som ligger närmast i storlek till Svenska institutet, när transfereringar ingår i institutets omsättning. ESV:s urval i den högra figuren består av 20 myndigheter som ligger närmast Svenska institutet i storlek när transfereringarna och förvaltningskostnaden för dessa inte ingår i omsättningen (verksamhetskostnaden). Svenska institutet ej korrekterad betyder att hänsyn inte har tagits till den del av gemensamt overhead som kan falla bort, när transfereringar exkluderas, medan Svenska institutet korrekterad betyder att sådant hänsynstagande har gjorts.

De jämförelser som har gjorts ovan bygger på medelvärden och medianen. Det bör nämnas att även i de grupper som ESV har satt samman för jämförelsen finns det en väsentlig spännvidd i OH-andelens storlek mellan myndigheterna⁴⁶.

Svenska institutets *lokalkostnader* uppgår till 8,6 procent när transfereringar exkluderas och till drygt fyra procent, när transfereringarna inkluderas i verksamhetskostnaderna. I det första fallet är Svenska institutets andel en till två procent högre än i ESV:s jämförel-

⁴⁵ För Svenska institutet har 2010 valts som undersökningsår, eftersom OH-kostnaderna 2009 påverkades av vissa engångseffekter som tidigare beskrivits i avsnitt 4.2.2.

⁴⁶ För gruppen som har använts vid jämförelser när transfereringarna exkluderas varierar OH-andelen mellan 17 och 43 procent i myndighetsgruppen.

segrupp. I det andra fallet är Svenska institutets andel för lokaler ungefär bara hälften så stor som den i jämförelsegruppen.

Enligt Svenska institutet var kvadratmeterpriset per år (3 142 kr, exkl fastighetsskatt) för lokalerna på Slottsbacken för år 2010 ca 30 procent högre än riktvärdet för Stockholm. Detta innebär att institutet i nuvarande lokaler har en årshyra som är 1,8 miljoner kr högre än om myndigheten skulle ha hyrt lokaler med kvadratmeterpris per år enligt riktvärdet. Myndigheter som Statskontoret, ESV och Kammarkollegiet har alla lägre kvadratmeterpris än Svenska institutet, medan Riksrevisionen har högre pris per kvadratmeter.

4.3 Slutsatser

Utifrån de två mått som har använts för att studera produktivitetsutvecklingen i Svenska institutet går det att dra slutsatsen att det har skett vissa förbättringar sett över hela perioden 2004-2011, men att denna till viss del har stannat av eller försämrats under de senaste åren, framför allt sedan år 2009. Det senare beror på en bristande anpassning av storleken på arbetskraften till nedgångar i verksamhetsvolymen. Detta kan delvis ses som en effekt av att verksamhetsvolymen kan förändras snabbt efter de önskemål som de olika uppdragsgivarna har. Myndigheten måste ha resurser för att kunna klara denna skiftande efterfrågan eftersom man behöver ha en viss beredskap för att snabbt kunna komma igång med nya uppgifter. Det skulle också kunna hävdas att det behövs en viss flexibilitet i verksamheten, vilket i vissa fall kan få återverkningar på produktiviteten som denna har mätts i detta avsnitt.

Det behövs dock produktivetsförbättringar i den nuvarande verksamheten. Produktiviteten har stått och stampat på ungefär samma nivå under de senaste åren och i hanteringen av sakanslagen och uppdragen har institutet inte ens kommit tillbaka till samma effektivitet som gällde för två eller tre år sedan. Svenska institutet bör därför – som tidigare påpekats i denna rapport – sätta igång ett effektiviseringsarbete inom de resurstunga arbetsområdena (framför allt stipendier, bidrag, uppbyggnad och underhåll av webbplatser). Institutet bör också införa rutiner som t ex tidredovisning i syfte att få bättre kunskap om hur myndighetens resurser används i olika verksamheter och projekt och hur de möjligen kan användas ännu bättre.

Det har med flera olika mått gjorts en genomgång av omfattningen på overheadkostnaderna i Svenska institutet. Det går att från denna genomgång dra följande slutsatser:

- Andelen personal i OH-funktioner har minskat något under perioden 2007-2010. Detta beror framför allt på att andelen för personal sysselsatta i funktioner som hör till mellan-OH har minskat.

- Andelen OH-kostnader i förhållande till förvaltningskostnaderna har under samma period minskat något. Till stor del beror detta på att andelen gemensamma OH-kostnaderna har minskat.
- Vid jämförelser med ett urval av andra statliga myndigheter som ligger närmast Svenska institutet i storlek har institutet – beroende på mått – en lägre eller lika hög andel gemensamma OH-kostnader i förhållande till verksamhetskostnaderna. Detta gäller både om man ser till medelvärde och median.
- Svenska institutets kostnader för mellan-OH synes utgöra en högre andel av verksamhetskostnaderna om man jämför med utfallet för andra myndigheter i en tidigare undersökning av ESV. Det bör dock beaktas att detta kan bero på effekter av odelbarheter i vissa funktioner. Svenska institutet är en så pass liten myndighet att nödvändiga funktioner för ledning och styrning inte kan fördelas på en tillräckligt stor kostnads massa.

Sammantaget innebär detta att Sweco drar slutsatsen att Svenska institutets gemensamma eller centrala OH-kostnader ligger i paritet med, och enligt vissa mått till och med lägre än, andra jämförbara myndigheter. Däremot skulle institutets mellan-OH kunna ligga något högt om man jämför med andra myndigheter.

Uppgifterna om produktivitetsutvecklingen och OH-kostnaderna ger ett underlag för att bedöma om förvaltningskostnaderna – med utgångspunkt i förhållandena 2010 – är rimliga givet den bedrivna verksamheten. Ett ytterligare underlag är bedömningar om institutet med nuvarande resurser har uppnått de mål och förväntningar som finns på verksamheten. Att döma av årsredovisningen för 2010 synes det inte ha funnits några väsentliga brister i måluppfyllelse som beror på brist på resurser. Vid intervjuer med avdelningscheferna har dessa heller inte pekat på att det skulle finnas någon allvarlig kapacitetsbrist för olika insatser, bl a i Sverigefrämjandet.

Av vad som ovan anförts och vad som i utredningen i övrigt framkommit gör Sweco bedömningen att förvaltningskostnaderna för den verksamhet som bedrevs 2010 i stort sett är rimliga. Sweco anser dock att man vid bedömningen av de framtida förvaltningskostnaderna inte bör inkludera det uttag som görs från myndighetsanslaget (se avsnitt 3.3) för att bekosta förvaltningen av uppdragen avseende Sida och det pakistanska stipendieprogrammet. Dessa uppdrag innebar 2010 ett administrativt uttag om 4,2 miljoner kr. Svenska institutet bör för detta slag av uppdrag, i enlighet med sin instruktion, utnyttja sin rätt att sätta avgifter eller överenskomma om ersättning för förvaltningen som täcker kostnaden. I bedömningen av den framtida dimensioneringen bör också de effektiviseringsmöjligheter vägas in som torde finnas med tanke på att produktiviteten inte har förbättrats under de senaste åren.

5 Anslagskonstruktionen för Svenska institutet

Detta avsnitt inleds med en kort genomgång av den formella regleringen av anslag i gällande lagstiftning och föreskrifter, vilket följs av en redovisning av förslag i tidigare utredningars om anslag och anslagskonstruktion. Detta leder sedan över till de principer som Sweco anser bör vara vägledande vid valet anslagskonstruktion. Avsnitt avslutas med en genomgång av olika modeller för anslagskonstruktion utifrån dessa principer.

5.1 Den formella regleringen

Den formella regleringen av den finansiella styrningen av myndigheter tar utgångspunkt i regeringsformen, budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223) med tillhörande föreskrifter från ESV.

I *regeringsformen* sägs att riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar därvid om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål (9 kap.3 §). Vidare slås fast att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap 7 §).

I *budgetlagen* stadgas att när regeringen tilldelar en myndighet ett anslag, får den besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget (11 §). Dessutom fastslås vad som är god redovisningssed och rättvisande bild genom att bokföring och redovisning i staten ska fullgöras på ett sätt som stämmer överens med god redovisningssed. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar (2 §).

I *anslagsförordningen* regleras vad som avses med ett anslag. Ett anslag är ett av riksdagen anvisat ramanslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Vidare fastslås att med en anslagspost avses ett belopp som har förts upp under ett anslag och som avser ett visst deländamål. En delpost är en underindelning av en anslagspost (4 §). Enligt anslagsförordningen har en myndighet som tilldelats ett anslag rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget (10 §).

Av *ESV:s föreskrifter* till anslagsförordningen framgår att om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning. Redovisningen mot ett anslag, en anslagspost eller en delpost ska ske i enlighet med indelningen i regleringsbrevet eller annat regeringsbeslut.

Enligt ESV: ordbok är *förvaltningsanslag* anslag som i huvudsak avser förvaltningskostnader medan *sakanslag* är anslag för att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter. Sakanslag är en informell benämning som t.ex. omfattar utgifter för transfereringar och investeringar i infrastruktur.

Det kan konstateras att statsmakterna inte tydligt har definierat vad som är förvaltningsanslag, förvaltningskostnad och sakanslag. Definitionerna i ESV:s ordbok får betraktas som ett försök att klargöra begreppen.

5.2 Tidigare utredningar om anslagsbenämning och anslagskonstruktioner

5.2.1 Riksrevisionens rapport om förvaltningsutgifter på sakanslag

Riksrevisionen lämnade 2006 en rapport till regeringen och Finansdepartementet med titeln *Förvaltningsutgifter på sakanslag (RiR 2006:17)*. Syftet med Riksrevisionens granskning var att belysa myndigheternas redovisning av förvaltningsutgifter på sakanslag. Granskningen omfattade också regeringens styrning och kontroll av myndigheternas utgifter samt det underlag som regeringen redovisar till riksdagen.

Granskningen omfattade 211 myndigheter och av dessa hade 100 myndigheter sakanslag. Av de 100 myndigheter som disponerade sakanslag hade 55 använt detta för att finansiera förvaltningsutgifter. Enligt Riksrevisionens uppskattning för budgetåret 2004 utgjorde detta 2,7 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 8 procent av berörda myndigheters förvaltningsanslag. En stor del av förvaltningsutgifterna på sakanslag kunde hänföras till Migrationsverkets anslag för mottagande av asylsökande (1,6 miljarder kronor). Riksrevisionen lyfte också fram Vinnova och Svenska institutet som två andra exempel på myndigheter med förvaltningsutgifter som finansierades på sakanslag.

Bristande information till riksdagen om förvaltningsutgifterna

Riksrevisionen hänvisade till Finansdepartementets handledning för regleringsbrev där det framgår att riksdagen ska vara informerad om och godta att sakanslag får användas för att finansiera förvaltningsutgifter. Riksdagen kan därigenom kontrollera att förvaltningsutgifterna inte växer okontrollerat. Riksrevisionens genomgång av budgetpropositionen för 2004 visade att det inte fanns angivet hur stora förvaltningsutgifter som hade avräknats sakanslag under 2003. Riksdagen fick därmed inte någon samlad bild och anslagsspecifik information om förvaltningsutgifternas utveckling.

Avsteg från principen att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda

Riksrevisionens granskning visade också att regeringen inte hade följt de intentioner som angetts och de principer som lagts fast för budgetering av förvaltningsutgifter. Riksrevisionen hänvisade till finansutskottets betänkande 2000/01:FiU27, där utskottet tydligt markerat att förvaltningsanslag och sakanslag bör hållas åtskilda bland annat för att öka möj-

ligheterna till kostnadskontroll. Eftersom det var så pass vanligt att regeringen gav myndigheter rätt att använda sakanslag för att finansiera förvaltningsutgifter hade regeringen gjort avsteg från principen om transparens. En konsekvens av detta blir att riksdagen och regeringen inte hade förutsättningar att ha kontroll över förvaltningskostnadernas utveckling på andra anslag än förvaltningsanslag. Riksdagen kunde inte heller kontrollera hur stor andel av pengarna som använts till administration. Därmed fanns, enligt Riksrevisionen, en risk att statens resurser inte används på ett effektivt sätt.

Saknas entydig definition av förvaltningsutgifter

Riksrevisionens granskning visade också att det saknades en entydig definition av förvaltningsutgifter. Detta ansågs försvåra för riksdagen och regeringen att upprätthålla kontrollen över utgiftsutvecklingen. Otydligheten ansågs också skapa möjligheter för myndigheterna att själva definiera hur anslagen ska användas.

Riksrevisionen rekommenderade att:

- regeringen lägger fast en entydig definition av förvaltningsutgifter,
- regeringen i budgetförslag motiverar avsteg från de principer som har lagts fast för budgetprocessen, däribland att hålla förvaltningsanslag och sakanslag åtskilda,
- regeringen förbättrar informationen till riksdagen om förvaltningsutgifternas utveckling i syfte att stödja en förbättrad kostnadskontroll och att öka transparensen i statsbudgeten.

Sweco konstaterar att Svenska institutet befinner sig i en sådan situation som Riksrevisionen påtalar. Genom att finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag har riksdagen inte kontroll över de totala förvaltningskostnadernas utveckling.

Riksrevisorerna har i sin årliga rapport 2010 återigen påtalat behovet av att vidta åtgärder så att de förvaltningskostnader som i dag belastar sakanslag i stället ska täckas av myndigheternas förvaltningsanslag.

5.2.2 ESV:s rapport om förslag till utvecklad finansiell styrning

År 2009 fick ESV i uppdrag av regeringen att utreda regeringens behov av en ändamålsenlig och effektiv styrning av myndigheterna. I uppdraget ingick att lämna förslag till en långsiktig och stabil utformning av den finansiella styrningen i staten.⁴⁷

Enligt ESV är målen för utvecklingen av den ekonomiska styrningen att:

⁴⁷ Rapport Förslag till utvecklad finansiell styrning, *ESV 2009:39*

- budgeten på ett bättre sätt ska ge en samlad bild av den statliga ekonomin
- sambandet mellan mål, resurser och resultat ska bli tydligare

ESV betonar att anslagssystemets utformning, förutsägbarhet och tillämpning är viktigt för att verksamheterna vid de myndigheter som ska leverera resultaten ska kunna utföras på ett effektivt sätt. Utformningen påverkar i hög grad statsmakternas och särskilt myndigheternas möjligheter att hushålla väl med statens pengar. Långsiktiga planeringsförutsättningar är viktiga för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt.

Behov av att renodla sakanslag och förvaltningsanslag

Enligt ESV finns det behov av principer för vilka anslagstyper som lämpligen kan användas till olika verksamheter. Det finns en vilja att kunna skilja på vilka av statsbudgetens utgifter som är avsedda att finansiera förvaltningsutgifter och vilka som är avsedda att finansiera sakverksamhet. Uppdelningen förvaltningsanslag och sakanslag grundas emellertid i dag inte på någon formell indelning. Regeringen delar ändå in anslagen i förvaltningsanslag och sakanslag och tillämpar informella principer om vilka utgifter som får eller bör belasta respektive anslag. Det finns dock inga formella kriterier för att identifiera förvaltningsanslag. ESV föreslår att riksdagen och regeringen inför en ny anslagstyp – myndighetsanslag – i budgetlagen. ESV föreslår även att regeringen slår fast en huvudregel för vad som ska betraktas som förvaltningskostnader och som får belasta myndighetsanslag. Detta bör specificeras i regelverket. Genom förslaget formaliseras och stramas nuvarande praxis upp om vilka typer av utgifter som får belasta myndighetsanslag respektive andra anslagstyper.

Myndighetsanslaget bör definieras som anslag som är avsett att finansiera den löpande driften av en verksamhet, t.ex. utgifter för personal, lokaler, kontorsutrustning och övrig förvaltning.

Utgifterna för förvaltningskostnader bör normalt överensstämma med de utgifter som redovisas i myndigheternas årsredovisning under rubriken "verksamhetens kostnader" i resultaträkningen. ESV anser att det är önskvärt att sträva mot att i mesta möjliga mån försöka budgetera och redovisa utgifter för förvaltningsändamål mot myndighetsanslag och övriga utgifter, för t.ex. transfereringar och investeringar, mot anslag rörande sakverksamheten.

ESV:s utredning visar att det finns ett antal anslagposter under år 2008 som i hög grad är blandade med avseende på sakutgifter och utgifter för förvaltningsändamål. Detta överensstämmer således med de iakttagelser som Riksrevisionen gjorde för år 2003. ESV anser att anslagposter som blandar sak och förvaltning bör ses över, särskilt för att försöka ta reda på orsaken till varför det förekommer blandade utgifter på dessa. I något enstaka fall kan det vara nödvändigt att låta sakanslag även få belastas med utgifter för

förvaltningsändamål. Om så är fallet anser ESV att detta bör hanteras genom att riksdagen anvisar anslaget som ett ramanslag och att regeringen indelar anslaget i anslagsposter. En anslagspost kan därmed specifikt hantera förvaltningskostnaderna kopplade till anslaget.

Förslaget med olika typer av anslag syftar till att tydliggöra hur mycket medel som är avsedda för myndigheternas förvaltning och hur mycket medel som är avsedda för att finansiera sakverksamheten. Genom att anvisa och tilldela medel för utgifter för förvaltningskostnader på ett myndighetsanslag och medel för utgifter för sakverksamhet på en annan typ av anslag blir det lättare att budgetera och följa upp anslagsförbrukningen kopplat till olika typer av utgifter.

Behov av att både slå ihop och fördela anslag

ESV konstaterar att anslagen på statsbudgeten varierar mycket beloppsmässigt. När det gäller anslagens storlek och indelning kan det enligt ESV i vissa fall – när anslagen beloppsmässigt är stora – vara svårt att få något grepp om vilken verksamhet som ett anslag ska finansiera. I dessa fall är problemet att det inte är tillräckligt tydligt vilken verksamhet som anslaget är tänkt att finansiera. Ett motsatt problem utgörs av vissa av de anslag som är beloppsmässigt mycket små och som i styrhänseende skulle kunna tjäna på att slås samman. Det finns beloppsmässigt mycket stora anslag som är underindelade i få anslagsposter och det finns beloppsmässigt små anslag som är underindelade i flera anslagsposter.

Behov av finansieringsöversikt

ESV konstaterar att det i regleringsbrevens inte finns någon samlad översikt över hur en myndighet och myndighetens verksamhet finansieras. Många myndigheter har verksamheter som finansieras med flera olika finansieringsformer. Förutom att de olika villkoren som är knutna till de anslag som tilldelats myndigheten är spridd under olika rubriker är även informationen om de övriga finansieringsformerna och villkoren splittrad under olika rubriker i regleringsbrevet. Dessutom förekommer det tämligen ofta att det egna regleringsbrevet inte innehåller myndighetens hela finansiering och att finansieringen och den finansiella styrningen av delar av myndighetens verksamhet finns i andra regleringsbrev än i myndighetens eget.

ESV anser att varje myndighets regleringsbrev, som en informativ service till myndigheten, ska innehålla en samlad och fullständig bild av myndighetens finansiering – en finansieringsöversikt.

Behövs inomstatliga bidrag till annan myndighet?

En myndighet kan av sina anslagsmedel betala ut bidrag till en annan myndighet. Det handlar då om inomstatliga bidrag till en annan myndighet. En myndighet som tar emot detta bidrag har inte rätt att belasta anslaget. Den utbetalande myndigheten ska avräkna

bidragsutbetalningen mot anslaget medan den mottagande myndigheten för upp bidraget som intäkt i sin resultaträkning.

Ibland uppges skälet till denna form av bidragsutbetalningar mellan myndigheter som ett sätt att låta en myndighet få huvudansvaret för en uppgift och över de disponerade medlen. Dessutom ger detta en möjlighet för myndigheten att styra vilken annan myndighet som också ska utföra arbetsuppgifter för att uppfylla ändamålet med anslagsposten.

Enligt ESV finns det finns dock exempel på att det under villkoret för anslagsposten specificeras till vilka myndigheter som bidraget ska utbetalas. I detta fall har regeringen valt att bestämma vilka de mottagande myndigheterna ska vara och lämnar därmed ett mindre utrymme för myndigheten att styra över medlen. I mottagande myndighets regleringsbrev förekommer det också att regeringen fastställt hur mycket som ska betalas ut som bidrag till respektive myndighet från anslagsposten, som disponeras av den utbetalande myndigheten. Den utbetalande myndigheten har i många fall ingen möjlighet att bestämma hur stora belopp respektive mottagande myndighet ska få eftersom det redan har bestämts i flera av de mottagande myndigheters regleringsbrev.

Det finns olika motiv till varför inomstatliga avgifter tas ut. I vissa fall rör det sig om mycket stora avgiftsströmmar av ett visst slag mellan två myndigheter. Det kan i dessa fall endast finnas en beställare och en producent/utförare. Regeringen kan vilja delegera beslutet till den myndighet som gör beställningarna och på så sätt blir den som styr produktionen hos den andra myndigheten. Men i andra fall kan styrningen bli otydlig och då kan en direkt anslagsfinansiering vara att föredra. I dessa fall är det enligt ESV relativt lätt för riksdagen och regeringen att budgetera omfattningen av verksamheten och i stället tilldela anslag direkt till den myndighet som ska producera varorna eller tjänsterna.

5.3 Olika modeller för anslagskonstruktion

I uppdraget ingår att bedöma om anslagskonstruktionen bör ändras och ge förslag på hur den i så fall kan se ut. Tänkbara modeller och deras för- och nackdelar bör analyseras. Bland de analyserade modellerna ska ingå:

- möjliga förbättringar inom dagens modell
- fullständig finansiering av förvaltningskostnader via förvaltningsanslaget med två alternativ
 - o Precisering av medlen för olika ändamål
 - o Ingen precisering för olika ändamål
- Även andra tänkbara modeller

I bedömningen av lämplig anslagskonstruktion kommer Sweco att utgå från de behov som finns hos de tre aktörerna: riksdagen, regeringen och myndigheten för att få en effektiv förvaltning. Denna utgångspunkt har lett till att följande principer bör vara styrande vid valet av anslagskonstruktion:

- *Transparens och kontroll.* Förverkligandet av beslut ska kunna följas och det ska vara möjligt att kontrollera att besluten efterlevs. Ett av riksdagens verktyg för att uppnå resultat inom ramen för det statliga åtagandet är att anvisa anslag på statsbudgeten. Riksdagens funktion är att besluta om anslagets belopp, ändamål och anslagstyp. Beloppet anger ambitionsnivån eller omfattningen av det statliga åtagandet som preciseras genom ändamålet. Det ingår i riksdagens kontrollmakt att tillse att de belopp som anslås till ett ändamål också används för detta ändamål.
- *Effektiv styrning.* Regeringen har två uppgifter för att skapa en effektiv styrning. Regeringen ska lämna förslag till resursallokering samt informera om resultat till riksdagen. Regeringen ska också på ett effektivt sätt tilldela myndigheterna dispositionsrätten till de medel som myndigheterna behöver för sin verksamhet och även följa upp kostnads- och resultatutvecklingen. För att klara sin uppgift behöver finansieringen och verksamheterna hos myndigheterna vara överskådlig, dvs. möjliggöra en samlad bild av myndigheternas uppdrag i förhållande till resurserna. Det behöver även klart framgå vilka resultat som har uppnåtts i relation till insatta resurser. En effektiv styrning innebär också att regeringen ger myndigheterna de rätta verktygen och förutsättningarna för att de i sin tur kan bedriva en effektiv verksamhet.
- *Effektiv resursoptimering.* Myndigheten måste ha goda förutsättningar att kunna planera sin verksamhet och resursfördela på ett effektivt sätt inom givna ramar. Detta underlättas om det finns en sammanställning av myndighetens finansiering, verksamhet och resultat. Myndigheten bör också så långt möjligt förfoga över de medel som den fått för att organisera och förvalta sin verksamhet.

Vid tillämpningen av dessa principer kommer även den situation som Svenska institutet befinner sig i att beaktas. Detta har beskrivits och analyserats i tidigare avsnitt. Det har av denna redogörelse framgått att Svenska institutet har många olika anslagsposter och antal uppdrag, men att det finns en kontinuitet genom att många verksamheter förekommer varje år och kan ses som del av ett Sverigefrämjande (avsnitt 2). Det har också framgått att den finansieringsmodell som har valts för Svenska institutet bygger på både att ett visst belopp på ett sakanslag får användas för förvaltningskostnader och att det i praktiken sker en kompletterande finansiering genom uttag från myndighetsanslaget (avsnitt 3). Det behöver också ske en produktivitetsförbättring i Svenska institutet, vilket kräver goda förutsättningar för att kunna utnyttja resurserna på ett effektivt sätt (avsnitt 4).

I det följande bedömer Sweco de olika modellerna med utgångspunkt i de principer som angivits ovan.

1. Möjliga förbättringar inom dagens modell

Sweco:s tolkning av möjliga förbättringar inom dagens modell är att de förvaltningskostnader som behövs för att "administrera" sakanslagen täcks fullt ut genom bestämmelser i regleringsbrevet om administrativt uttag från sakanslaget. Detta innebär i sin tur att inga förvaltningskostnader för att administrera sakverksamhet belastar förvaltningsanslaget.

- Med denna modell uppnås inte *riksdagens* krav på transparens och kontroll. Riksdagen kommer inte att ha möjlighet att få vetskap dels om myndighetens totala förvaltningskostnader, dels om att sakanslagen inte fullt ut utnyttjas för de ändamål som riksdagen fastslagit.
- Det blir svårare för *regeringen* att få en uppfattning om myndighetens totala förvaltningskostnader och ställa dessa i relation till sakverksamhet och resultat. Det blir därför svårt för regeringen att informera riksdagen om resultat och lämna förslag till resursallokering. Genom bristen på flexibilitet i användningen av de finansiella medlen ger inte regeringen myndigheterna de rätta verktygen att bedriva en effektiv verksamhet. Det borde också betraktas som administrativt betungande för Regeringskansliet att varje år fastslå de exakta beloppen för förvaltningskostnad på olika sakanslag. Detta kräver naturligtvis också detaljerad kunskap om vad förvaltningen kostar för olika sakanslag, vilket i sin tur kräver att myndigheten varje år kan redovisa tillförlitliga uppgifter om detta till Regeringskansliet
- *Myndigheten* får till viss del en bättre förutsebarhet i planeringen av verksamhet genom att man vet om att myndighetsanslaget inte behöver användas för att täcka förvaltningskostnader på sakanslaget. Fortfarande kvarstår dock problemet att förvaltningskostnader på olika sakanslag är "inlåsta", vilket medför att man inte kan fördela resurser på ett flexibelt och effektivt sätt. Dessutom får myndigheten – genom splittringen på olika regleringsbrev – ingen bra sammanställning av myndighetens samlade finansiering, verksamhet och resultat som kan kommuniceras internt och externt.

2. Fullständig finansiering av förvaltningskostnader via förvaltningsanslaget med precisering av medlen för olika ändamål

Denna modell innebär att man renodlar sakanslagen till att avse enbart verksamhetsmedel och låta förvaltningskostnaderna för sakanslagen ingå i förvaltningsanslagen tillsammans med förvaltningskostnader som inte har någon direkt koppling till sakanslagen. Termen "fullständig finansiering" bör förtydligas. Sweco tolkar denna term i relation till Svenska institutet som så att den totala omfattningen på förvaltningskostnaderna i princip motsvarar den kostnadsvolymer som idag bedöms som rimlig för hela verksamheten (se

avsnitt 4). För varje år blir det således fråga om en bedömning av vad som ska avses med fullständig finansiering i förhållande till de uppgifter som myndigheten har.

- *Riksdagens* krav på transparens och kontroll kan sägas bli uppfyllda med denna modell, eftersom sakanslagen används helt och hållet till verksamheten och förvaltningsanslaget för förvaltningsändamål.
- *Regeringen* får med denna modell en överskådlig bild över myndighetens totala förvaltningskostnader. Regeringen får därmed ett bättre underlag vid bedömning av resursallokeringen jämfört med förra modellen. På grund av detaljregleringen för användningen av förvaltningskostnaderna till specifika ändamål nås däremot inte kraven på att regeringen har gett myndigheten verktyg för att bedriva en effektiv verksamhet.
- *Myndigheten* får en mer överskådlig bild av medel som avsätts för förvaltningskostnader samt bättre planeringsförutsättningar genom att myndigheten från början vet vilka medel på förvaltningsanslaget som kan användas för andra verksamheter än sakanslagen. Genom att lägga alla förvaltningskostnader på förvaltningsanslaget får myndigheten en automatisk pris- och löneomräkning som gör att förvaltningskostnaderna för sakanslag blir likställda med förvaltningskostnaderna för den övriga verksamheten. Detta tillförsäkrar sakverksamheten att få administrativa resurser på samma villkor som den övriga verksamheten. Modellens nackdel är inlåsningseffekterna, dvs. att myndigheten själv inte kan fördela resurserna mellan olika ändamål på ett optimalt sätt. Modellen ger därmed begränsad flexibilitet i möjligheterna att styra och organisera verksamheten.

3. Fullständig finansiering av förvaltningskostnader via förvaltningsanslaget utan precisering för olika ändamål

Denna modell skiljer sig från den föregående genom att regeringen inte föreskriver i regleringsbrevet att en viss del av förvaltningskostnader ska destinerats till förvaltningen av ett visst sakanslag.

- *Riksdagens* krav på transparens och kontroll kan sägas bli uppfyllda med denna modell. Medlen på sakanslagen används endast för sakanslagens ändamål och de totala förvaltningskostnaderna blir tydliga.
- *Regeringen* får med denna modell en överskådlig bild över myndighetens totala förvaltningskostnader, vilket skapar förutsättningar för regeringen att göra en bättre bedömning av myndighetens totala behov av resurser för myndighetens förvaltning. Detta förutsätter att Utrikesdepartementet har en stark samordnande funktion vid beredningen av nivån på förvaltningsanslaget. Med denna modell ger regeringen också myndigheten – till skillnad mot den föregående modellen – ett effektivt verktyg att be-

driva sin verksamhet, eftersom regeringen delegerar fördelningen av anvisade förvaltningsmedel till myndigheten.

- Förutom de fördelar som är förknippade med den föregående modellen får *myndigheten* i denna modell en flexibilitet i användningen av medel för förvaltningskostnader för olika ändamål, vilket ger god grund för resursoptimering.

4. Övriga tänkbara modeller – modell 3 plus finansieringsöversikt och direkt dispositionsrätt

Sweco anser att regeringen bör använda den tredje modellen som utgångspunkt för en förändrad anslagskonstruktion för Svenska institutet. Det kan dock finnas behov av en viss flexibilitet vid finansieringen av förvaltningskostnaderna för sakanslag. För vissa temporära sakanslag som finansierar en tidsbegränsad verksamhet kan det ibland vara mer ändamålsenligt att på sakanslaget precisera ett visst belopp för tillfälliga förvaltningskostnader som uppstår. Detta undantag från huvudregeln kan motiveras av att man får en bättre kontroll över att finansieringen av förvaltningskostnader överensstämmer med en temporär utökning av myndighetens verksamhet.

Regeringen bör också komplettera denna modell för att få en ännu större överskådlighet, ökad transparens och möjligheter till ökad kontroll.

Sweco anser att det i Svenska institutets regleringsbrev bör finnas en samlad översikt över hur myndigheten finansieras – en finansieringsöversikt enligt ESV:s förslag. I denna översikt kan finnas hänvisning till regleringsbreven för olika sakanslag.

Svenska institutet förfogar inte direkt över de medel som hör till vissa sakanslag inom Utbildningsdepartementets område. För dessa sakanslag är Kammarkollegiet – och i något fall Skolverket – utbetalande myndighet. Regeringen har dock i regleringsbreven bestämt att dessa myndigheter ska betala ut medlen på sakanslagen som bidrag till Svenska institutet och under vilka villkor detta ska ske. Kammarkollegiet har således ingen möjlighet att påverka vare sig bidragets storlek eller villkoren för detta. Sweco anser därför att regeringen, som regel, bör ge Svenska institutet direkt dispositionsrätt till dessa anslagposter. Detta kommer att både öka kontrollmöjligheterna och ge betydligt bättre överskådlighet för både riksdagen och regeringen samtidigt som myndigheten får en mer samlad bild över sin verksamhet.