

# Räkna med mindre

– den årliga omräkningen av myndigheternas anslag

RIR 2022:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-617-3

RIR 2022:2

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CAIAIMAGE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2022

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Räkna med mindre

### – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag

Riksrevisionen har granskat pris- och löneomräkningen av anslagna medel för förvaltningsutgifter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Bengt Lewin har varit föredragande. Revisor Linnea Sandell och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Bengt Lewin

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Finansdepartementet  
Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket

RÄKNA MED MINDRE – DEN ÅRLIGA OMRÄKNINGEN AV MYNDIGHETERNAS ANSLAG

RIKSREVISIONEN

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
Ordlista	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	10
1.5 Metod och genomförande	13
2 Pris- och löneomräkning i teori och praktik	15
2.1 En fjärdedel av statens utgifter pris- och löneomräknas	15
2.2 Pris- och löneomräkningen i praktiken	16
2.3 Så är produktivitetsavdraget tänkt att fungera	18
3 Har produktivitetsavdraget skapat incitament till effektivisering?	21
3.1 Produktivitetsavdraget har minskat myndigheternas köpkraft	21
3.2 Produktivitetsavdraget är en av flera faktorer bakom effektiviseringar	26
4 Har pris- och löneomräkningen medfört oönskade bieffekter?	33
4.1 Pris- och löneomräkningen hindrar inte myndigheterna att utföra sina uppdrag	33
4.2 Pris- och löneomräkningen uppfattas inte som transparent och förutsägbar	38
4.3 Särskilda situationer då pris- och löneomräkningen uppfattas som ologisk	42
4.4 Flera osthylvar i pris- och löneomräknade anslag under senare år	46
5 Slutsatser och rekommendationer	48
Referenslista	52
Bilaga 1. Förändringar i pris- och löneomräkningen	54
Bilaga 2. Köpkraftsförändring per anslag	58

## Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den årliga pris- och löneomräkningen av myndigheternas anslag för förvaltningsutgifter. Den övergripande slutsatsen är att pris- och löneomräkningen bidrar till effektiv resurshantering hos myndigheter som finansieras med anslag.

De statliga myndigheternas anslag räknas om varje år så att de inte ska påverkas när priser och löner förändras i omvärlden. Ett avdrag görs för att myndigheterna ska nå en produktivitetensutveckling i nivå med den privata tjänstesektorn.

Genom att modellen inte ger full kompensation för lönekostnadsutvecklingen, förstärker den det generella kravet på myndigheterna att sträva efter hög effektivitet. Pris- och löneomräkningen bidrar också till följsamhet mot övriga ekonomin. Det är en förutsättning för att regeringens ansvar för statens budget kan hållas åtskild från statens roll som arbetsgivare och part i lönebildningen.

### Produktivitetskravet är en styrsignal för effektivisering

Pris- och löneomräkningens inbyggda krav på produktivitet har minskat myndigheternas köpkraft under 2010-talet. Det har fungerat som en styrsignal för effektivisering och bidragit till ökat budgetutrymme för staten.

Produktivitetskravet har inte hindrat myndigheterna att utföra sina uppdrag, enligt Riksrevisionens bedömning. Däremot kan pris- och löneomräkningen bli mer transparent. Större kunskap om modellen kan i sig stärka styrningen mot effektivare resurshantering. Granskningen pekar också på att det inte finns något motsvarande omvandlingstryck i statlig verksamhet som finansieras med avgifter.

### Myndigheterna har fått minskad köpkraft, men också nya tillskott

Det saknas tillgänglig information om produktivitetsavdragets storlek i kronor räknat och om hur myndigheterna har påverkats av den lägre anslagsuppräknningen. För perioden 2011–2020 visar granskningen att avdraget totalt uppgick till cirka 1 miljard kronor per år. Det motsvarar 0,6 procent av vad myndigheterna fick i anslag året innan.

En analys av drygt 160 anslag visar att myndigheterna som tog emot anslagen tappade 7 procent i köpkraft under perioden på grund av det kontinuerliga produktivitetskravet. Detta har frigjort budgetutrymme som regeringen bland annat har använt till att stärka myndigheternas budgetar i samband med politiskt beslutade reformer och verksamhetsförändringar. Två tredjedelar av myndigheterna fick politiskt beslutade tillskott som översteg avdragen för produktivitet under perioden.

### Avgiftsfinansierad verksamhet borde också omfattas

Riksrevisionen bedömer att produktivitetsavdraget blir mindre kännbart för myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet. Eftersom avgifterna i normalfallet sätts med full kostnadstäckning och till stor del utan konkurrens med andra aktörer, saknas det omvandlingstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för. Därför är det angeläget att även avgiftsfinansierad verksamhet omfattas av krav på produktivitet.

### Pris- och löneomräkningen har inte hindrat myndigheterna att utföra sina uppdrag

Riksrevisionen bedömer att pris- och löneomräkningen inte har medfört oönskade bieffekter som påverkar myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag. Trots att myndigheterna inte fått full kompensation för lönekostnadsutvecklingen har de kunnat hantera de konsekvenser som uppstått.

Insikterna om hur pris- och löneomräkningen är tänkt att fungera skiljer sig åt mellan olika myndigheter. Flera av myndighetsföreträdarna som Riksrevisionen har intervjuat upplever att pris- och löneomräkningen är tekniskt snårig och inte tillräckligt transparent.

Regeringen har förenklat beräkningsmodellen på flera sätt, men det finns fortfarande utrymme att förbättra transparensen i redovisningen av omräkningen till myndigheter och riksdag. Alla sätt att ytterligare förbättra transparensen och förutsebarheten bör tas tillvara. Ökad förståelse för hur pris- och löneomräkningen är tänkt att fungera kan bidra till effektivare resurshantering.

## Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förtydliga regeringens förväntningar på myndigheterna, till exempel genom att
  - ange produktivetskravet per myndighet i regleringsbrev
  - klargöra syftet med pris- och löneomräkningen i myndighetsdialogerna.
- Förbättra transparensen i redovisningen till riksdagen genom att redovisa produktivitetsavdragets budgeteffekt i budgetpropositionerna.
- Utred förutsättningarna för att införa ett produktivetskrav även på avgiftsfinansierad verksamhet.

## Ordlista

<b>Anslagskredit</b>	En myndighet kan tillfälligt överskrida sitt förvaltningsanslag och utnyttja en så kallad anslagskredit. Enligt anslagsförordningen är anslagskrediten tre procent av det tilldelade beloppet.
<b>Anslagssparande</b>	En myndighet kan spara outnyttjade medel på sitt förvaltningsanslag. Enligt anslagsförordningen får myndigheten anslagsspara tre procent av det tilldelade beloppet.
<b>Förvaltningsutgifter</b>	Saknar formell definition. I rapporten använder vi begreppet om utgifter kopplade till driften av myndigheternas verksamhet (löner, lokaler och övriga förvaltningsutgifter).
<b>Förvaltningsanslag</b>	Saknar formell definition. I rapporten använder vi begreppet i betydelsen ramanslag som i huvudsak används för förvaltningsutgifter.
<b>Intäkter av avgifter</b>	Myndigheter tar in intäkter för vissa tjänster genom avgifter från bland annat medborgare och företag. Avgifterna kan delas in i avgifter i uppdragsverksamhet och tvingande avgifter (offentligrättsliga avgifter). I vissa fall betalar myndigheterna in intäkterna till statskassan och i vissa fall förfogar myndigheterna själva över intäkterna.
<b>Intäkter av bidrag</b>	Myndigheter kan erhålla medel för bidragsverksamhet, vilket är sådan verksamhet där myndigheten tar in intäkter utan krav på motprestation. Bidragen kan till exempel komma från forskningsråd, andra myndigheter eller från EU.
<b>PLO</b>	Pris- och löneomräkning. Årlig omräkning av anslagna medel för förvaltnings- och investeringsändamål för att kompensera myndigheterna för prisförändringar i omvärlden.



<b>Produktivitet</b>	Produktivitet är ett mått på hur mycket eller vilket värde som produceras i förhållande till insatta resurser.
<b>Produktivitetsavdrag</b>	I pris- och löneomräkningen ingår ett produktivitets- och effektivitetsavdrag. Löneuppräkningsfaktorn i pris- och löneomräkningen reduceras med ett avdrag som motsvarar den genomsnittliga utvecklingen för produktiviteten i den privata tjänstesektorn.
<b>Ramanslag</b>	Alla anslag i statens budget kallas för ramanslag. Det betyder att villkoren för anslaget kan ses som en ram (med ett bestämt ändamål), i motsats till vad som tidigare gällde då villkoren kunde vara väldigt detaljerade. Modellen med ramanslag infördes budgetåret 1993/94.
<b>Sakanslag</b>	Saknar formell definition. Används för att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter, till exempel myndigheternas direkta transfereringar och anslagsfinansierade investeringar.



# 1 Inledning

## 1.1 Motiv till granskning

Statliga myndigheter får årliga ramanslag från statens budget för att finansiera utgifter för löner, lokalhyror och övrig förvaltning. Inför varje nytt budgetår räknar Finansdepartementet upp ramarna från föregående år som kompensation för prisförändringar i omvärlden. Denna så kallade pris- och löneomräkning (PLO) är startpunkten i budgetprocessen och sker med en automatisk beräkning som hålls åtskild från regeringens politiska prioriteringar.

PLO tar hänsyn till den allmänna prisutvecklingen för bland annat löner och hyror. Från kompensationen för löneutvecklingen görs ett avdrag, det så kallade produktivitetsavdraget, som ska avspegla att löneökningar i näringslivet till viss del möjliggörs genom produktivitetsförbättringar. På så sätt kompenseras myndigheterna för kostnadsökningar samtidigt som de får ett effektivitetsbeting.

PLO har funnits på plats sedan mitten av 1990-talet och är en inarbetad del av den statliga budgetprocessen. De grundläggande principerna bakom omräkningen är tydliga och resultatet av omräkningen redovisas årligen i budgetpropositionerna. Men trots enkla principer är beräkningarna relativt komplicerade. Utan detaljkunskaper är det svårt att förstå hur omräkningen går till i praktiken, eller att få en uppfattning om hur stort produktivitetsavdraget blir för enskilda myndigheter. Bristen på transparens gör att beräkningarna är svåra att replikera.

Det är också okänt hur produktivitetsavdraget har påverkat olika myndigheter över tid. Olika förutsättningar, till exempel skillnader i personaltäthet, kan innebära att produktivitetsavdraget blir olika kännbart för olika myndigheter. Ibland framhålls också att metoden med produktivitetsavdraget inte tar hänsyn till vilka förutsättningar myndigheterna har att förbättra sin produktivitet.<sup>1</sup>

Sammantaget finns det fördelar med ett enhetligt system för uppräknings av priser och löner, men det kan inte uteslutas att systemet är otillräckligt anpassat efter olika myndigheters förutsättningar. Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat om pris- och löneomräkningen, inklusive produktivitetsavdraget, är ändamålsenlig och på vilket sätt systemet påverkar myndigheternas verksamheter.

---

<sup>1</sup> Arbetsgivarverket, *Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet - framtida utveckling och behov av förändringar?*, 2011, s. 19.

## 1.2 Revisionsfrågor

Granskningens övergripande revisionsfråga är om pris- och löneomräkningen av anslagna medel för förvaltningsutgifter är en ändamålsenlig metod för att skapa incitament till förbättrad effektivitet. Den övergripande frågan besvaras med två delfrågor:

- Har produktivitetsavdraget skapat incitament till effektiv resurshantering hos myndigheterna?
- Har pris- och löneomräkningen medfört oönskade bieffekter som påverkar myndigheternas förmåga att planera och fullgöra sina uppdrag?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen handlar primärt om pris- och löneomräkningen som ekonomiskt styrmedel. Vi gör inga bedömningar när det gäller tekniken bakom de index för arbetskostnader och priser som används i modellen.

PLO är en del av regeringens budgetarbete. Granskningen avser regeringens pris- och löneomräkning i budgetpropositionerna för 2011 till och med 2020. Budgeterna efter den valda tidsperioden präglades av covid 19-krisen och har därför valts bort.

PLO omfattar myndigheternas anslagna medel för förvaltningsändamål samt högskolornas och universitetens anslag för grundutbildning och forskning. Dessutom sker en prisomräkning av bland annat försvarsanslagen och vissa investeringsanslag. Granskningen avser endast PLO av anslagna medel för förvaltningsutgifter samt högskoleanslag. Försvarsanslag och investeringsanslag som inte räknas om med den generella PLO-modellen har avgränsats bort.

## 1.4 Bedömningsgrunder

Granskningens utgångspunkt är regeringens ursprungliga intentioner med pris- och löneomräkningen. Vid införandet av ramanslagsmodellen, där PLO ingår, betonade regeringen att systemet skulle förbättra incitamenten till en effektiv resurshantering. Myndigheternas förutsättningar skulle göras tydligare så att de så tidigt som möjligt känner till de ekonomiska ramarna för verksamheten och på vilket sätt de kommer att kompenseras för kostnadsutvecklingen.<sup>2</sup>

Regeringen beskrev vid införandet av ramanslagsmodellen tre huvudsakliga syften med de nya budgeteringsprinciperna. Principerna omfattar delvis pris- och löneomräkningen och är därför viktiga utgångspunkter för granskningen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:FiU20, rskr.1992/93:72.

<sup>3</sup> Ibid.

1. Det första syftet var att myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet och att anslagsnivån är ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten. Genom att myndigheterna tidigt känner till den ekonomiska ramen inför ett aktuellt budgetår ökar deras möjligheter att förbereda och vidta åtgärder för att kunna uppnå de mål som statsmakterna ställt upp för verksamheten.
2. Det andra syftet var att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen inom samtliga resursslåg. På så vis uppnås en stabilitet och långsiktighet i kompensationen och en följsamhet mot övriga ekonomin.
3. Det tredje syftet var att skilja statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen från frågor som det ankommer på staten som arbetsgivare att förhandla om i likhet med andra parter på arbetsmarknaden.

#### 1.4.1 Produktivitetsavdraget bör skapa incitament till effektiv resurshantering

Bedömningskriteriet för granskningens första delfråga är att produktivitetsavdraget över tid bör ha fått genomslag hos studerade myndigheter, till exempel genom:

- lägre köpkraft som en följd av produktivitetsavdraget
- att myndigheterna hänvisar till pris- och löneomräkningen som skäl för att genomföra effektiviseringar
- att myndigheterna har kännedom om att produktivitetsavdraget successivt minskar den ekonomiska ramen för verksamheten.

Som motiv till produktivitetsavdraget angav regeringen att de statligt anställdas lönehöjningar måste motsvaras av produktivitetsförbättringar, för att de ska kunna påräkna en löneutveckling i nivå med den inom det privata näringslivet. Regeringen har även senare uttryckt att produktivitetsavdraget är ett sätt för regeringen att styra mot och stimulera ökad effektivitet i myndigheternas verksamheter.<sup>4</sup>

En av de tre budgeteringsprinciperna anger att myndigheterna tidigt behöver känna till den ekonomiska ramen eftersom deras möjligheter då ökar att förbereda och vidta åtgärder för att nå målen för verksamheten. Vi tolkar detta som att myndigheterna också behöver känna till att PLO inte fullt ut kompenserar för kostnadsökningar. Genom att känna till produktivitetsavdragets storlek och tänkta mekanism kan myndigheten planera för att den ekonomiska ramen blir mindre nästkommande år, givet samma verksamhet.

<sup>4</sup> Se exempelvis prop. 2014/15:120; regeringsbeslut S2017/01707/FS; skr. 2016/17:138.

### 1.4.2 Pris- och löneomräkningen bör inte medföra oönskade bieffekter

Bedömningskriteriet för granskningens andra delfråga är att pris- och löneomräkningen bör tillåta en så pass god och förutsägbar uppräkningsplanering av anslagen att myndigheterna kan planera och utföra sina uppdrag samt upprätthålla en ändamålsenlig personalförsörjning.

Regeringen angav i en av de tre budgeteringsprinciperna att den allmänna prisutvecklingen inom konkurrensutsatt sektor (det privata näringslivet) ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen inom samtliga resursslåg. Regeringen uttryckte också att på så vis uppnås en stabilitet och långsiktighet i kompensationen och en följsamhet mot övriga ekonomin.<sup>5</sup>

Vi tolkar detta som att pris- och löneomräkningen, produktivitetsavdraget undantaget, bör svara mot den generella prisutveckling myndigheterna möter i olika delar, och inte medföra en åtstramande effekt som exempelvis påverkar kompetensförsörjningen. För att omräkningen ska vara hållbar på lång sikt bör den vare sig systematiskt underkompensera eller överkompensera myndigheterna. Vi tolkar det också som att pris- och löneomräkningen bör vara förutsägbar genom att omräkningstalen är förhållandevis stabila över tid.

### 1.4.3 Pris- och löneomräkningen bör vara automatisk

Ytterligare ett bedömningskriterium för granskningens andra delfråga är att besparingar eller förändringar i anslagsvolymen till följd av ändrad verksamhetsinriktning eller ambitionsnivå endast bör ske genom aktiva politiska beslut, det vill säga inte genom ingrepp i PLO som tvärtom ska vara automatisk.

Under senare år har Finansutskottet uttryckt att legitimiteten för modellen med pris- och löneomräkning vilar på att den fortsätter att vara transparent och förutsägbar, så att det inte behöver råda några tvivel om att kompensationen för pris- och löneökningar grundar sig på den automatiska beräkningen.<sup>6</sup> Att pris- och löneomräkningen är automatisk är också centralt för att följa en av regeringens tre budgeteringsprinciper.<sup>7</sup> Det handlar om att skilja mellan statsmakternas ansvar inom budgetprocessen å ena sidan och ansvaret som arbetsgivare å andra sidan.

<sup>5</sup> Prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:FiU20, rskr.1992/93:72.

<sup>6</sup> Bet. 2014/15:FiU1, s. 110.

<sup>7</sup> Prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:FiU20, rskr.1992/93:72.

## 1.5 Metod och genomförande

Granskningen baseras på

- en kartläggning av anslagsutveckling och pris- och löneuppräknig för PLO-anslag budgetåren 2011–2020 med uppgifter från statens informationssystem Hermes och budgetpropositioner för de aktuella budgetåren
- intervjuer med företrädare för Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Arbetsgivarverket
- intervjuer med myndighetschefer och andra personer i ledande ställning vid sex myndigheter
- en fallstudie som omfattar tre myndigheter.

Kartläggningen och intervjuerna som vi har genomfört med företrädare för Finansdepartementet med flera syftade till att förstå hur pris- och löneomräkningen fungerar teoretiskt och praktiskt. Vi har även tagit fram ett mått på hur mycket köpkraft olika myndigheter har tappat under 2010-talet som en följd av produktivitetsavdraget, se tabell 1 och avsnitt 3.1.2. Måttet är en fastprisberäkning härledd från PLO under den granskade tidsperioden för ett urval av drygt 160 pris- och löneomräknade anslag.

**Tabell 1** Urvalsrestriktioner för urval av studerade PLO-anslag

Restriktion	Antal pris- och löneomräknade anslag
Antal PLO-anslag som funnits hela perioden 2010–2020	194
Endast PLO-anslag som avser förvaltningsanslag samt högskolornas och universitetens anslag för grund- och forskarutbildning	-30
Ej PLO-anslag med sekretessbelagd resursmix	-2
Antal återstående PLO-anslag	162

*Källa: Statens informationssystem Hermes.*

Våra intervjuer med myndighetschefer syftade till att förstå hur pris- och löneomräkningen uppfattas av myndigheter av olika karaktär och storlek samt från olika utgiftsområden. De intervjuade personerna företräder myndighetsledningarna för Göteborgs universitet, Konjunkturinstitutet, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket, Skatteverket och Statens museer för världskultur. Urvalet är inte representativt för alla myndigheter men har gett värdefull information om hur PLO uppfattas av olika typer av myndigheter.

För att undersöka hur styrande PLO är i förhållande till andra faktorer har vi genomfört en fallstudie. I fallstudien har vi valt ut tre myndigheter med förvaltningsanslaget som huvudsaklig finansiering. De valda myndigheternas förvaltningsanslag har heller inte förändrats så mycket till följd av politiska beslut under den granskade perioden. De tre myndigheterna är Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten och Kungliga biblioteket.

Fallstudien bygger på information från intervjuer med ekonomichefer och kontrollrar, dokumentation i form av budgetunderlag, årsredovisningar och verksamhetsplaner samt nyckeltal från Hermes. Genom att identifiera vilka effektiviseringar myndigheterna har genomfört och varför, har vi försökt verifiera om logiken bakom produktivetsavdraget fungerar i verkligheten. Vi har också försökt att identifiera eventuella oönskade bieffekter av PLO hos de tre myndigheterna. Vi hoppades också kunna genomföra analyser av hur de tre myndigheternas produktivitet har utvecklats men insåg snart att det inte var genomförbart, se avsnitt 3.2.4.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Bengt Lewin (projektledare) och Linnea Sandell. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Göran Ekström, före detta generaldirektör och Yvonne Gustafsson, före detta generaldirektör. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten och Kungliga biblioteket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Övriga myndigheter som förekommer i rapporten har fått tillfälle att kontrollera citat och andra uppgifter om respektive myndighet.



## 2 Pris- och löneomräkning i teori och praktik

Budgetåret 1993/94 infördes ramanslag som den normala anslagsformen för statliga myndigheter. Ramanslagen sätter ett totalt utgiftsutrymme som varje myndighet disponerar för att finansiera kostnader för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader.<sup>8</sup>

Tillkomsten av ramanslagsmodellen var en del av övergången till mål- och resultatstyrning i staten. Förändringarna gjorde att detaljregleringen i den ekonomiska styrningen minskade väsentligt. Samtidigt blev rollfördelningen tydligare mellan statsmakten och de statliga avtalsparterna. Regering och riksdag fick fullt ansvar för utgifterna på statens budget medan parterna på det statliga avtalsområdet fick ansvara för lönebildningen.<sup>9</sup>

Övergången till rambudgetering åtföljdes av en modell för pris- och löneomräkning av anslagna medel för förvaltningsändamål, så att myndigheterna blir kompenserade för prisförändringar i omvärlden. PLO baseras på utfallsdata och avspeglar allmän prisutveckling samt löne- och produktivitsutvecklingen i den del av den svenska ekonomin som är utsatt för internationell konkurrens. Omräkningen sker genom en automatisk beräkning och hålls åtskild från de årliga anslagsförändringar som avspeglar regeringens politiska prioriteringar.

I den del av PLO som avser löner görs ett så kallat produktivitsavdrag. Genom produktivitsavdraget ålägger regeringen myndigheterna ett effektivitetsbeting som ska återspegla produktivitsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Tidigare regelverk innehöll inga motsvarande styrsignaler. I stället fick myndigheterna full kompensation för de lönekostnadsökningar som de centralt förhandlade avtalen resulterade i.<sup>10</sup>

Ordningen med PLO har i stora drag varit rådande sedan den infördes. Vid några tillfällen har regeringen genomfört tekniska justeringar av olika komponenter i modellen. Se bilaga 1 för en sammanställning av dessa förändringar.

### 2.1 En fjärdedel av statens utgifter pris- och löneomräknas

De pris- och löneomräknade anslagen (PLO-anslag) utgör ungefär en fjärdedel av statens budgetutgifter exklusive statsskuld räntor. Som andel av BNP har PLO-anslagen legat mer eller mindre konstant på strax under 6 procent sedan 2010. De anslagna medlen har alltså ökat i takt med BNP-trenden, trots att myndigheterna inte kompenseras fullt ut för löneökningar. Det beror på att förvaltningsanslagen

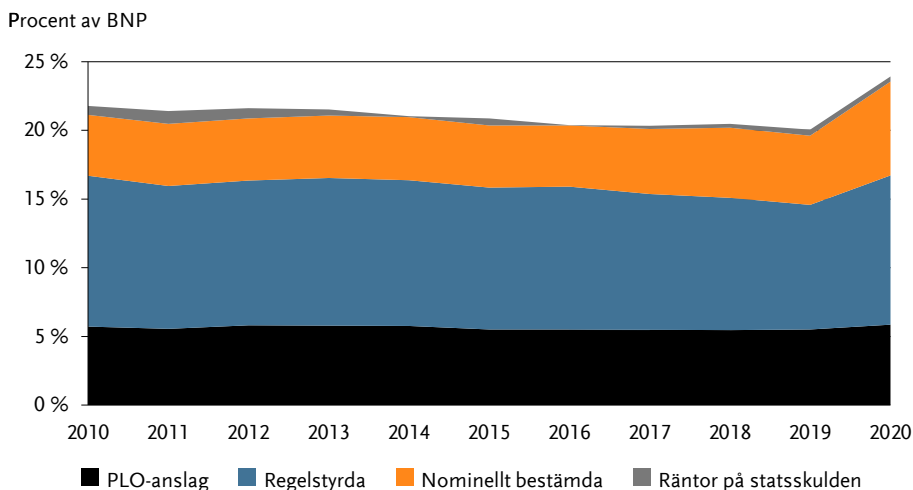
<sup>8</sup> SOU 1997:48, s. 22.

<sup>9</sup> Arbetsgivarverket, *Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet - framtida utveckling och behov av förändringar?*, 2011.

<sup>10</sup> Ibid.

inte bara räknas upp automatiskt, utan också till stor del ökat med anledning av politiska beslut, se avsnitt 3.1. Den genomsnittliga årliga automatiska uppräknningen av PLO-anslagen de senaste tio åren har varit 1,2 procent. Under samma period växte nominell BNP med i snitt 3,4 procent.

**Figur 1** Statens budgetutgifter efter pristyp 2010–2020



Källa: Statens informationssystem Hermes, Konjunkturinstitutet och egen beräkning.

Anmärkning: Statens budgetutgifter avser summan av utgifterna under utgiftsområdena 1–27. Den högre utgiftskvoten år 2020 beror på en kombination av regeringens pandemiåtgärder och negativ BNP-tillväxt.

Förvaltningsanslagen svarar för drygt hälften av den totala basen för pris- och löneomräkningen. Högskolornas grundutbildnings- och forskningsanslag, som räknas om enligt samma princip, står för ytterligare en sjättedel. Vid sidan av den generella pris- och löneomräkningen priskompenseras även försvarsanslagen, vissa investeringsanslag<sup>11</sup> samt vissa bidrag inom skolområdet med andra metoder. Dessa anslag ingår inte i granskningen.

## 2.2 Pris- och löneomräkningen i praktiken

Pris- och löneomräkningen innehåller separata omräkningstal för löner, lokalkostnader respektive övriga förvaltningskostnader. Omräkningstalen används för att räkna upp föregående års anslagsnivåer till den del som avser förvaltningsutgifter. Beräkningarna tar hänsyn till den enskilda myndighetens faktiska fördelning av de olika kostnadsslagen utifrån det senaste kända utfallet. PLO för högskolorna (Högskoleindex) baseras i stället på ett vägt genomsnitt av

<sup>11</sup> Trafikverkets anslag för utveckling respektive vidmakthållande av statens transportinfrastruktur.

hur högskolornas kostnader fördelar sig mellan kostnadsslagen. Därför blir omräkningen procentuellt lika stor för alla högskoleanslag.

Omräkningstalet för löner motsvarar förändringen i ett arbetskostnadsindex (AKI-RAM) för tjänstemän i tillverkningsindustrin (fem års glidande medelvärde)<sup>12</sup>, med avdrag för ett tioårigt genomsnitt av produktivitetens utvecklingen i den privata tjänstesektorn. AKI-RAM tas fram av Statistiska centralbyrån (SCB). Eftersom produktivetsavdraget endast gäller löneomräkningstalet, blir avdraget större i kronor räknat ju högre lönekostnaderna är som andel av respektive myndighets driftskostnader. I genomsnitt utgör löneandelen cirka 64 procent av myndigheternas driftskostnader. Lokalkostnader står för cirka 10 procent och övriga förvaltningskostnader för 26 procent.<sup>13</sup>

Omräkningstalet för lokaler beräknas enligt två olika metoder beroende på om hyresavtalen för aktuella fastigheter kan omförhandlas under det kommande budgetåret eller inte. Lokalhyror som inte kan omförhandlas räknas om med 70 procent av konsumentprisindexförändringen mellan de två senaste oktobermånaderna. Omräkningen för hyresavtal som kan omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades (vanligen tre till sex år före omförhandlingen) till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag och beräknas utifrån den lokala hyresutvecklingen i det område där fastigheten är belägen. Den tidigare genomförda KPI-uppräknningen under perioden avseende det aktuella hyreskontraktet dras bort. Omräkningstalen för lokaler beräknas av Ekonomistyrningsverket (ESV).

Omräkningstalet för övriga förvaltningskostnader baseras från och med 2022 på förändringen i konsumentprisindex.<sup>14</sup>

**Tabell 2** Fastställda omräkningstal i pris- och löneomräkningarna för 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Omräkningstal löner	2,35	1,82	2,01	0,65	1,60
<i>varav arbetskostnadsindex</i>	3,11	2,67	2,83	1,79	2,87
<i>varav produktivetsavdrag</i>	-0,76	-0,85	-0,82	-1,14	-1,27
Omräkningstal lokaler	-0,08	0,06	0,83	1,18	1,59
Omräkningstal övrig förvaltning	0,03	0,25	0,95	1,72	1,53

Källa: Budgetpropositioner för 2016–2020.

<sup>12</sup> Den nuvarande metoden med fem års glidande medelvärde infördes 2020.

<sup>13</sup> Avser 2021. Källa: Finansdepartementet.

<sup>14</sup> Med den tidigare metoden delades de övriga förvaltningskostnaderna in i tolv varu- och tjänstekategorier och prisutvecklingen för de olika kategorierna viktades samman till ett omräkningstal.

Omräkningstalen för det kommande budgetåret fastställs och publiceras årligen i den ekonomiska vårpropositionen. Resultatet av omräkningen på anslagsnivå publiceras i budgetpropositionens utgiftsbilagor. Där kan man utläsa regeringens budgetförslag och beräknade anslagsnivåer för kommande år, uppdelat i vad som beror på PLO, politiska beslut, överföringar mellan anslag och övrigt. De olika PLO-komponenternas bidrag till anslagstilldelningen framgår däremot inte av budgetpropositionerna.

### 2.3 Så är produktivetsavdraget tänkt att fungera

Den tänkta mekanismen bakom produktivetsavdraget beskrevs inte särskilt utförligt i budgetpropositionerna i samband med att systemet infördes. I prop. 1993/94:100 skriver regeringen att lönehöjningar inom industrin till en del motsvaras av produktivetsökningar. För att de statligt anställda ska kunna påräkna en löneutveckling i nivå med den inom det privata näringslivet måste därför även deras lönehöjningar motsvaras av produktivetsförbättringar. Regeringen anförde vidare att möjligheten att öka produktiviteten varierar mellan olika verksamheter, t.ex. mellan varu- och tjänsteproduktion, men att det väsentliga är att alla möjligheter som finns att öka produktiviteten tas till vara.<sup>15</sup>

Det finns flera sätt att se på produktivetsavdraget beroende på vilka antaganden man gör om möjligheten till produktivetsökning i staten. Ett perspektiv utgår från antagandet att det sker en produktivetsutveckling i myndigheternas verksamhet. När myndigheterna kan producera lika mycket eller mer med mindre resurser uppstår ett ekonomiskt överskott. För att effektivitetsvinsterna inte ska leda till högre ambitionsnivå än avsett, kan regeringen tillämpa ett automatiskt avdrag på anslagna medel.<sup>16</sup> Dessa medel kan sedan användas till högre utgifter på andra områden eller till minskat skatteuttag.

Ett annat perspektiv utgår från antagandet att det inte sker en produktivetsutveckling i myndigheternas verksamhet, och att det behövs ett incitament för att styra myndigheterna mot effektiviseringar. Ur detta perspektiv blir produktivetsavdraget ett sparbeting som tvingar myndigheterna att hitta sätt att sänka sina kostnader. Produktivetsavdraget blir på så vis något som skapar ett ständigt omvandlingstryck i myndigheternas verksamhet.

Ytterligare ett perspektiv handlar om förhållandet mellan lönebildningen i staten och lönebildningen i det privata näringslivet. I näringslivet leder produktivetsutveckling till tillväxt som de anställda kan få del av genom högre löner. Om de statliga arbetskraftskostnaderna tilläts öka lika mycket som inom

<sup>15</sup> Något avdrag för produktivitet behandlades aldrig av Ramanslagsutredningen, utan föreslogs första gången i budgetpropositionen för 1993/1994, där utredningens förslag behandlades.

<sup>16</sup> OECD, *Building on Basics, Value for Money in Government*, 2015, s. 187.

tillverkningsindustrin utan att det ställdes några krav på att de delvis skulle finansieras genom produktivitetstillväxt skulle kostnaden för detta behöva finansieras genom ett ökat skatteuttag. Det skulle kunna öka det privata näringslivets kostnader och försämra dess konkurrenskraft.<sup>17</sup>

Det är ett känt faktum att det är mycket svårt att beräkna och kvantifiera produktivetsförändringar inom statlig (och offentlig) verksamhet. Det beror framför allt på att offentliga tjänster inte säljs och köps på en reguljär marknad. Olika försök till mätningar har gjorts på flera områden inom offentlig sektor, med olika utfall.<sup>18</sup> Sannolikt har olika typer av verksamheter olika förutsättningar att utveckla sin produktivitet, även inom staten.

#### Produktivetsavdrag i andra länder<sup>19</sup>

I **Danmark** tillämpas ett så kallat omprioriteringsbidrag i statsbudgeten. Avdraget introducerades på 1980-talet och storleken varierade under en tid mellan myndigheter utifrån studier i produktivitet. Tillförlitligheten i studierna utsattes dock för kritik, och sedan 1993 är avdraget 2 procent för alla myndigheter. Emellanåt har områden och myndigheter exkluderats, beroende på politiska prioriteringar. Från och med budgeten för 2020 har till exempel hela utbildningsområdet undantagits.

I **Norge** finns sedan 2015 avbyråkratiserings- och effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som applicerar ett avdrag mellan 0,5 och 0,8 procent på alla förvaltningsanslag på statsbudgeten.

I **Finland** har ett produktivetsavdrag funnits i perioder och i särskilda satsningar (sedan 2020 kallas satsningen Miljardbesparingen och produktivetsmålet för statens verksamhet är 0,5 procent). Avdraget varierar i storlek mellan olika politikområden och har i genomsnitt varit 1 procent.

I **Australien** finns ett effektivitetsavdrag (*efficiency dividend*) som varierat mellan 1 och 1,5 procent sedan 1987. Avdraget ställer samma krav på alla myndigheter, förutom de som är exkluderade av regeringen.

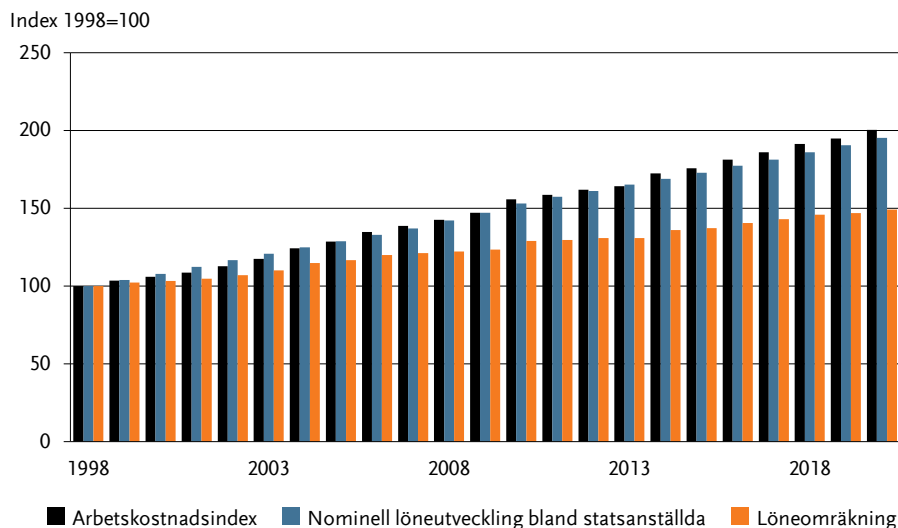
I **Nya Zeeland** tillämpas fasta nominella baser (*fixed nominal baselines*) på hela den centrala statsbudgeten, vilket innebär att det inte sker någon omräkning för departementen, utan de måste öka sin produktivitet i takt med inflationen.

<sup>17</sup> SOU 2002:32, s. 183.

<sup>18</sup> Mer om detta och om de försök som har gjorts att mäta produktiviteten finns i ESO:s antologi 2013:8 *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*. En diskussion om den offentliga sektorns storlek och produktiviteten i offentlig sektor finns även i SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*, s. 250–252.

<sup>19</sup> OECD, *Building on Basics, Value for Money in Government*, 2015, s. 188, Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Regeringen stopper omprioriteringsbidraget på uddannelse", hämtad 2021-11-22, e-post från Riksrevisjonen i Norge, 2021-06-03, Finlands regering, *Planen för de offentliga finanserna 2020–2022*.

**Figur 2** Löneomräkning och faktisk löneutveckling i staten 1998–2020



Källa: Budgetpropositioner, Arbetsgivarverket och egen beräkning.

Figur 2 ger en teoretisk bild av omvandlingstrycket i staten ackumulerat över tid. Produktivitetsavdraget motsvaras av skillnaden mellan tillverkningsindustrins arbetskostnadsökningar för tjänstemän (svarta staplar) och löneomräkningsdelen i PLO (orange staplar). För att kunna betala ut löner motsvarande genomsnittlig nominell löneutveckling till sina anställda, behöver myndigheterna – så länge de inte får annan finansiering – skapa resurser genom anpassning av personalstyrkan och andra effektiviseringar eller besparingsåtgärder. Denna effekt av omvandlingstrycket motsvaras i figuren av avståndet mellan blå och orange staplar. I praktiken kompliceras bilden av hur kvaliteten på offentliga tjänster har utvecklats, liksom av förändrad ambitionsnivå i form av tillskott eller anslagsminskningar som myndigheterna får genom politiska beslut.

### 3 Har produktivitetsavdraget skapat incitament till effektivisering?

Kapitlet beskriver hur produktivitetsavdraget har påverkat myndigheternas köpkraft och vad detta har betytt som drivkraft för effektivisering. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att PLO:s inbyggda krav på produktivitet har skapat incitament till effektiv resurshantering. Produktivitetsavdraget betyder mest för myndigheter med förvaltningsanslaget som dominerande finansieringskälla.

Våra viktigaste iakttagelser:

- Produktivitetsavdraget har minskat myndigheternas köpkraft för anslagsfinansierad verksamhet över tid.
- Avdraget innebär att förvaltningsanslagen minskar med cirka 0,6 procent per år exklusive politiskt bestämda anslagsförändringar. I kronor räknat motsvarar det cirka en miljard kronor årligen. Spridningen vad gäller produktivitetsavdragets betydelse mellan olika myndigheter är marginell.
- Mellan 2010 och 2020 innebär produktivitetsavdraget att myndigheternas köpkraft minskade reallt med sammanlagt 7 procent, allt annat lika. Detta bidrog till ett ökat budgetutrymme som regeringen bland annat har använt till högre förvaltningsutgifter kopplat till reformer eller andra verksamhetsförändringar.
- Många myndigheter har andra finansieringskällor som bidrar till att produktivitetsavdraget blir mindre kännbart.
- Myndigheterna som ingår i granskningens fallstudie lyfter inte fram PLO som skäl för effektiviseringar i intervjuer med oss, men deras budgetunderlag visar att produktivitetsavdraget har framtvingat prioriteringar.
- Produktivitetsavdraget uppfattas som en styrsignal av intervjuade myndighetsledningar, men ses bara som en av flera drivkrafter till effektiviseringar.

#### 3.1 Produktivitetsavdraget har minskat myndigheternas köpkraft

##### 3.1.1 Förvaltningsanslagen minskar med 0,6 procent per år

Det finns ingen tillgänglig information om hur mycket produktivitetsavdraget betyder för statens budget på aggregerad nivå. Det går däremot att härleda avdragets storlek per myndighet via olika variabler i Hermes, statens informationssystem. Enligt Riksrevisionens beräkningar uppgick avdraget på statens budget sammanlagt till cirka 1,0 miljard kronor i genomsnitt per år eller 0,6 procent av föregående års anvisade medel för förvaltningsutgifter 2011–2020.<sup>20</sup> På aggregerad nivå minskar därmed myndigheternas köpkraft för att fortsätta utföra de uppgifter som anslagen var avsedda för föregående år.

<sup>20</sup> Produktivitetsavdraget för anslag som räknas om med försvarsprisindex ingår inte i beräkningen. Jämför avsnitt 1.3 Avgränsningar.

**Tabell 3** Produktivitetsavdraget på förvaltnings- och högskoleanslag 2015–2020

Produktivitetsavdrag	2015	2016	2017	2018	2019	2020
% av löner m.m.	0,96	0,76	0,85	0,82	1,14	1,27
Miljoner kronor	908	737	869	837	1 222	1 406
% av anvisade medel föregående år	0,53	0,42	0,44	0,45	0,64	0,70

Källa: Budgetpropositioner för åren 2015–2020, Statens informationssystem Hermes och egna beräkningar. Exklusive de anslag som räknas om med försvarsprisindex.

Myndigheter med stor andel lönekostnader får något lägre automatisk anslagsuppräknning än myndigheter som har stor andel lokalkostnader eller övriga förvaltningskostnader. Spridningen i produktivitetsavdrag som andel av anvisade medel är dock inte särskilt stor. Ungefär 85 procent av de renodlade förvaltningsanslagen i vårt urval av PLO-anslag fick ett genomsnittligt produktivitetsavdrag på mellan 0,5 och 0,8 procent av anvisade medel under den granskade tioårsperioden. Medelvärdet var 0,67 procent per år. Bland anslagen med relativt högt produktivitetsavdrag märks bland andra Arbetsförmedlingen<sup>21</sup>, Åklagarmyndigheten och Statens kulturråd. Flera av museerna<sup>22</sup> har höga lokalkostnader, vilket innebär ett lägre produktivitetsavdrag genom lägre lönekostnader som andel av driftskostnader. Anslagen som räknas om med högskoleindex hade alla ett genomsnittligt produktivitetsavdrag på 0,57 procent av anslagna medel per år.

### 3.1.2 Politiskt bestämda tillskott betyder ofta mer än produktivitetsavdraget

De flesta förvaltningsanslag i vårt urval har i stor utsträckning varit föremål för politiskt bestämda tillskott eller neddragningar under 2010-talet. Om man räknar bort effekten av kompensationen för priser och löner ökade de 162 anslagen reallt med 12 procent under decenniet.<sup>23</sup> Politiska beslut bidrog med 19 procentenheter till anslagsökningen, medan produktivitetsavdraget i pris- och löneomräkningen höll tillbaka anslagsutvecklingen med 7 procentenheter. Med andra ord bidrog produktivitetskravet till budgetutrymme för högre förvaltningsutgifter.

Figur 3 visar anslagsförändringar i fasta priser mellan 2010 och 2020 för vårt urval av PLO-anslag, uttryckt i procent. Varje stapel i figuren representerar utvecklingen för ett anslag.<sup>24</sup> Vi har delat upp anslagsförändringarna under perioden i en

<sup>21</sup> Anslaget Arbetsförmedlingen: Förvaltningskostnader.

<sup>22</sup> Anslaget Centrala museer: Myndigheter.

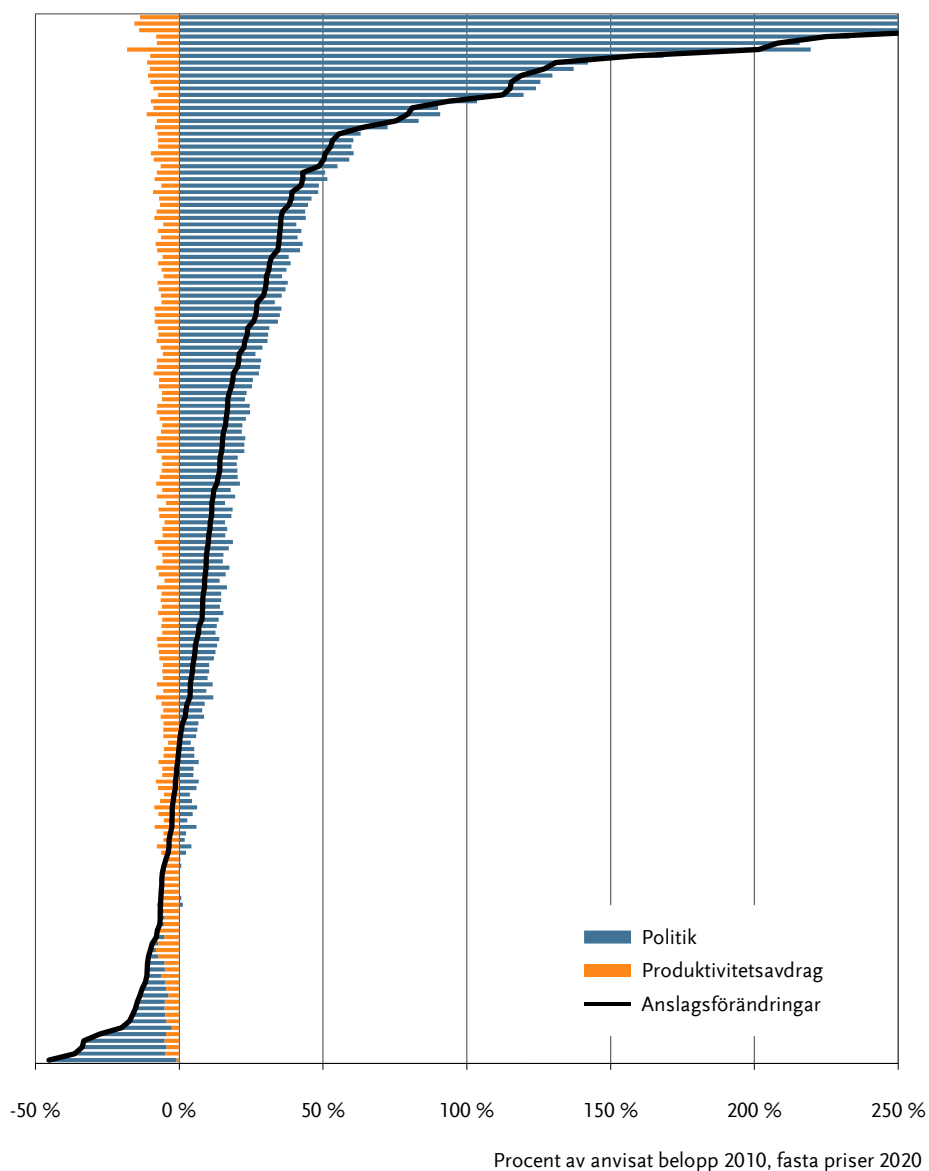
<sup>23</sup> Som en jämförelse ökade statliga myndigheters konsumtionsutgifter totalt med 12 procent i fasta priser under 2010-talet. Källa: Konjunkturinstitutet, "Konjunkturinstitutets prognosdatabas", hämtad 2021-11-22.

<sup>24</sup> I bilaga 2 finns samma figur i större skala så att det går att urskilja vilka myndigheterna i urvalet är.



politikberoende del och en del som avser produktivitetsavdraget. Nettoeffekten av politik och produktivitetsavdrag (svart linje) ger ett mått på hur myndigheternas köpkraft för förvaltningsutgifter har förändrats under decenniet.

**Figur 3** Ackumulerade anslagsförändringar för 162 anslag



Källa: Statens informationssystem Hermes och egen beräkning. Anmärkning: Varje stapel i figuren visar utvecklingen för ett PLO-anslag i urvalet sorterade efter storleken på anslagsförändringar under perioden 2010–2020. Fastprisberäkningen utgår från PLO vilket innebär att anslagsförändringar till följd av PLO (exkl. produktivitetsavdrag) blir lika med noll.

Figuren visar tydligt att det automatiskt beräknade produktivitetsavdraget håller tillbaka anslagsutvecklingen för alla PLO-anslag över tid, men att effekten av aktivt fattade beslut (inklusive överföringar mellan anslag) i allmänhet är betydligt större. Sammantaget har ungefär vart tredje anslag (53 av 162 undersökta anslag) minskat reallt under perioden, till stor del som en följd av pris- och löneomräkningen. Resterande två tredjedelar av anslagen har ökat reallt som en följd av politiska beslut.<sup>25</sup> Det går inte att avgöra i vilken utsträckning tillskott (eller neddragningar) har inneburit ökad (minskad) verksamhet, men rimligen är en stor del av ingreppen kopplade till reformer, ökade eller minskade uppgifter eller andra verksamhetsförändringar.

Omfattningen av politiskt bestämda anslagsförändringar under årens lopp samvarierar med produktivitetsavdraget. Förklaringen är att tillskott som ackumuleras över tid gör att basen för löneomräkningen och därmed produktivitetsavdraget byggs på. I övrigt beror skillnader i produktivitetsavdragets omfattning på andelen personalkostnader för de olika anslagen.

### 3.1.3 Andra finansieringskällor påverkar hur kännbart avdraget blir

De flesta myndigheter har andra finansieringskällor utöver förvaltningsanslaget. Det rör sig främst om så kallade sakanslag, avgiftsintäkter och intäkter av bidrag.<sup>26</sup> Produktivitetsavdraget betyder mest för myndigheter med förvaltningsanslaget som dominerande finansieringskälla.

*Sakanslag* är också ramanslag, men har huvudsakligen andra ändamål än förvaltningsutgifter. De används till exempel för myndigheternas utbetalningar av bidrag eller till anslagsfinansierade investeringar. Det finns också exempel på sakanslag som till viss del får användas till förvaltningsutgifter. Det kan ske genom att regeringen specificerar vilken typ av kostnader som får belasta anslaget eller genom att den fastställer ett tak för förvaltningsutgifter som får redovisas på anslaget. Exakt vilka typer av utgifter som ingår i ett förvaltningsanslag eller i ett sakanslag kan därför variera beroende på verksamhetens art.<sup>27</sup>

Myndigheternas *avgiftsintäkter* är till största delen intäkter som myndigheterna själva disponerar för att finansiera avgiftsbelagd verksamhet. Avgiftsintäkter som inte disponeras rör sig i stor utsträckning om offentligrättsliga avgifter som tillförs statskassan genom att de redovisas mot inkomsttitel. Myndigheten tilldelas då i stället anslag för den avgiftsbelagda verksamheten.<sup>28</sup> Offentligrättsliga avgifter är s.k. tvingande eller betungande avgifter som staten med stöd av författning kan ta

<sup>25</sup> Exklusive högskoleanslagen minskade en fjärdedel av anslagen i urvalet reallt. En tredjedel av högskolornas anslag för grundutbildning minskade reallt. Samtliga forskningsanslag i urvalet ökade reallt under perioden. Se även bilaga 2.

<sup>26</sup> Därutöver har myndigheterna finansiella intäkter och möjlighet att ta lån i riksgälden för finansiering av anläggningstillgångar.

<sup>27</sup> Ekonomistyrningsverket, *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*, 2016.

<sup>28</sup> ESV 2021:22, s. 19 och 25.

ut av enskilda. Avgifter för uppdragsverksamhet är samtliga avgifter som inte är offentligrättsliga. Det omfattar försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade. Hit räknas också de avgifter som myndigheter får ta ut enligt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).<sup>29</sup>

*Intäkter av bidrag* avser finansiering från t.ex. andra myndigheter (dvs. till myndigheten utbetalda bidrag och inte överlåten dispositionsrätt till anslag), diverse fonder och internationella organisationer. Det kan till exempel röra sig om EU-bidrag eller universitetens och högskolornas bidrag från olika forskningsstiftelser, forskningsråd med mera.

Varken sakanslag, avgiftsintäkter eller intäkter av bidrag omfattas av något uttalat produktivetskrav på samma sätt som PLO-anslagen gör. Däremot kan sakanslag vara nominellt bestämda, vilket betyder att de inte räknas upp alls. I den mån sakanslag får användas till förvaltningsutgifter, kan det årliga sparbetinget för dessa i teorin alltså vara väl så stort som för förvaltningsanslaget.

För avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet gäller normalt att myndigheterna själva sätter avgiften efter samråd med ESV. Avgifterna beräknas oftast så att de ska täcka den avgiftsfinansierade verksamhetens kostnader. Eftersom avgifterna sätts med full kostnadstäckning utan verklig konkurrens med andra aktörer, saknas det omvandlingstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för genom produktivetsavdraget.<sup>30</sup> Inom offentligrättslig verksamhet där staten helt har monopol, gäller att myndigheten normalt inte får sätta avgifternas storlek och samtidigt disponera avgifterna. Om myndigheten disponerar avgifterna ska regeringen styra avgifternas storlek. I sådana fall finns inte heller något omvandlingstryck, men avgifterna ändras sällan och räknas alltså inte om med inflationen.<sup>31</sup> Det är emellertid inte ovanligt att myndigheterna både sätter avgifter och disponerar avgiftsintäkterna även i offentligrättslig verksamhet. Så är till exempel fallet i Lantmäteriets förrättningsverksamhet. Enligt en granskning av Riksrevisionen har Lantmäteriets avgiftsmodell i hög grad bidragit till stigande avgiftsnivåer, genom att den inte innehåller några incitament till kostnadseffektivitet.<sup>32</sup>

Universitetens och högskolornas finansiering domineras av två ramanslag för grundutbildning respektive forskning vilka båda pris- och löneomräknas. Både utbildnings- och forskningsverksamheten får också intäkter av bidrag från externa

<sup>29</sup> Skr. 2020/21:101, s. 223.

<sup>30</sup> Exempel på avgifter för uppdragsverksamhet som tas ut på en konkurrensutsatt marknad är Statens fastighetsverks hyror och arrenden samt de studieavgifter som vissa universitet tar ut av studieavgiftsskyldiga studenter från tredjeländ. Enligt *Årsredovisning för staten 2020* redovisar totalt 172 myndigheter avgifter för uppdragsverksamhet.

<sup>31</sup> Exempel på avgifter för offentligrättslig verksamhet är utfärdandet av pass. Efter förslag från Polismyndigheten höjde regeringen passavgiften 2020 från 350 till 400 kronor genom att besluta om en ändring i passförordningen. Det var den första förändringen av passavgiften sedan 2012.

<sup>32</sup> Riksrevisionen, *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, [Kommande granskningsrapport] 2022.

finansiärer. De externa medlen till forskning och utbildning på forskarnivå är betydande och kommer till stor del från olika forskningsfinansierande myndigheter.<sup>33</sup> De olika forskningsprogram och projekt som bidragen finansierar kalkyleras med full kostnadstäckning under projektets livslängd. Skillnaden mot avgiftsfinansierad verksamhet (utöver att det inte finns någon motprestation) är att bidragsintäkterna i normalfallet finansierar projekt med begränsad livslängd medan avgifter också finansierar kontinuerlig verksamhet. För myndigheter med ett kontinuerligt flöde av bidragsintäkter torde omvandlingstrycket vara lågt.

Sammantaget innebär finansiering från flera källor att overhead-kostnader kan spridas ut så att de inte bara belastar förvaltningsanslaget (eller högskolornas anslag för grundutbildning respektive forskning). Det ger en större flexibilitet men medför, enligt Riksrevisionens bedömning, ett mindre omvandlingstryck. Produktivitetsavdraget betyder därför mest för myndigheter som har förvaltningsanslaget som dominerande finansieringskälla.

### 3.2 Produktivitetsavdraget är en av flera faktorer bakom effektiviseringar

De tre myndigheterna i granskningens fallstudie hänvisar inte till PLO som skäl för genomförda effektiviseringar i intervjuer med oss. Däremot visar deras årliga budgetunderlag till regeringen att de behövt göra prioriteringar till följd av att PLO inte kompenserat fullt ut för kostnadsutvecklingen. De tre myndigheterna är Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten och Kungliga biblioteket.

#### **Kommerskollegium**

Kommerskollegium är förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Inom ramen för regeringens prioriteringar (t.ex. frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad) ska myndigheten bistå med expertstöd som rör myndighetens verksamhetsområden och bidra till ökad kunskap inom dessa områden. Kommerskollegium har cirka 90 medarbetare.

#### **Kronofogdemyndigheten**

Kronofogden fastställer skulder, arbetar med indrivning, beslutar om skuldsanering och bedriver tillsyn i konkurs. Myndigheten ska också verka för en god betalningsvilja och motverka överskuldssättning samt förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Kronofogden har cirka 2 300 medarbetare och finns på 32 orter i landet.

#### **Kungliga biblioteket**

Kungliga biblioteket är Sveriges nationalbibliotek och ska främja den svenska forskningens kvalitet och en demokratisk samhällsutveckling genom att tillhandahålla källmaterial och en effektiv forskningsinfrastruktur. Myndigheten ska samla in, bevara och tillhandahålla fysiskt och digitalt material som behövs för att fullgöra myndighetens uppgifter. Myndigheten ska också ha nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna bibliotekssystemet. Kungliga biblioteket har drygt 300 medarbetare.

<sup>33</sup> Universitetskanslerämbetet, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor, De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007-2017, 2020.*

Alla tre myndigheter har hög andel finansiering genom förvaltningsanslaget jämfört med de flesta andra myndigheter. Relativt små politiskt bestämda tillskott till myndigheternas förvaltningsanslag har inneburit reellt minskad köpkraft för Kommerskollegium och Kronofogden under 2010-talet, medan Kungliga bibliotekets köpkraft har varit oförändrad. I tabell 4 har vi samlat ett urval av nyckeltal för myndigheterna. Vi gör därefter en genomgång av vilka effektiviseringar som myndigheterna har genomfört under årens lopp, och hur dessa har motiverats. Vi är här primärt intresserade av att se om produktivetsavdraget i pris- och löneomräkningen har spelat någon roll eller inte för myndigheternas effektiviseringsambitioner och i myndigheternas kommunikation kring genomförda effektiviseringar.

**Tabell 4** Urval av nyckeltal för Kommerskollegium, Kronofogden och Kungliga biblioteket

	Kommerskollegium	Kronofogden	Kungl. biblioteket
Förvaltningsanslagets andel av total finansiering 2020	80 %	99 %	94 %
Förvaltningsanslagets förändring 2011–2020 i fasta priser*	-8 %	-4 %	Oförändrat
Driftskostnader 2019 och fördelning mellan personal / lokaler / övrigt	111 mnkr 72 %/ 11 %/ 17 %	1 925 mnkr 62 %/ 6 %/ 32 %	382 mnkr 59 %/ 25 %/ 16 %
Driftskostnader, förändring 2011–2019 i fasta priser**	7 %	Oförändrat	1 %
Antal årsarbetskrafter (ÅAK) 2019	84	2 063	304
Antal ÅAK, förändring 2011–2019	-5 %	4 %	-9 %
Driftskostnader per ÅAK 2019	1 327 tkr	934 tkr	1 256 tkr
Anslagssparande över 3 % förvaltningsanslaget, antal tillfällen 2011–2019	6	2	0
Utnyttjad anslagskredit förvaltningsanslaget, antal tillfällen 2011–2019	1	0	3

Källa: Hermes, årsredovisningar och egna beräkningar.

\*/\*\* Fastprisberäkning härledd via PLO respektive implicitprisindex för statlig konsumtion.

### 3.2.1 Mer eller mindre konkreta exempel på genomförda effektiviseringar

Samtliga tre myndigheter kan ge mer eller mindre konkreta exempel på genomförda effektiviseringar under den granskade tidsperioden. Företrädare för Kommerskollegium ger som exempel att man har sett över processen för hur myndigheten genomför sina utredningar, vilket är myndighetens huvudprocess.

Syftet var bland annat att korta ned den genomsnittliga utredningstiden. Kommerskollegium har också börjat ställa kontrollfrågor inför tjänsteresor och på så vis åstadkommit ett minskat resande, enligt myndigheten.<sup>34</sup>

Kronofogden införde 2016 en lean-inspirerad<sup>35</sup> produktionsplanering och ett enhetligt arbetssätt, vilket har gett konkreta resultat i flera av myndighetens kärnprocesser, i form av fler avslutade mål och ärenden per årsarbetskraft och lägre kostnader per ärende. Myndighetens stordatormiljö har också bytts ut, vilket förväntas ge resultat på längre sikt genom förbättrade digitala tjänster. Bytet har emellertid tagit stora resurser i anspråk.<sup>36</sup>

För Kungliga bibliotekets del har genomförda effektiviseringar mestadels handlat om att se över lokalkostnader och om att vara försiktiga med tillsvidareanställningar. Vid pensionsavgångar prövar myndigheten ifall det ska ske en ersättningsrekrytering eller ej. När det gäller digitalisering lägger Kungliga biblioteket stora resurser på digitalisering av samlingarna, men framhåller att digitaliseringen i deras fall inte innebär en effektivisering eftersom de fysiska samlingarna måste finnas kvar och tas om hand.

### 3.2.2 Myndigheterna hänvisar inte till pris- och löneomräkningen som skäl för genomförda effektiviseringar i intervjuer med Riksrevisionen

De tre myndigheterna anger olika motiv till de insatser som genomförts. Ingen av myndigheterna hänvisar till PLO som skäl för genomförda effektiviseringar i intervjuerna med oss.

Företrädare för Kommerskollegium anger inte något annat skäl än att myndigheten ständigt arbetar med effektiviseringar. Anslagsutvecklingen tycks inte ha varit en drivkraft förrän på senare tid. Tvärtom har myndigheten behövt lämna tillbaka outnyttjade anslagsmedel sex gånger under tioårsperioden.<sup>37</sup> Sedan 2018 använder myndigheten hela anslaget och har också utnyttjat anslagskrediten. Enligt Kommerskollegium innebär detta att PLO blir mer kännbar och att prioriteringar kommer att behöva göras.<sup>38</sup> Under den senaste tioårsperioden minskade Kommerskollegiums förvaltningsanslag med 8 procent i fasta priser. Trots detta steg driftskostnaderna med 7 procent under perioden. Utvecklingen från tidigare överskott till underskott är en del av förklaringen. En annan sannolik förklaring är att myndighetens handelsrelaterade utvecklingssamarbete

<sup>34</sup> Intervju med företrädare för Kommerskollegium, 2021-09-02.

<sup>35</sup> Efter engelskans "lean manufacturing", först lanserat av fordonstillverkaren Toyota.

<sup>36</sup> Intervju med företrädare för Kronofogden, 2021-09-07.

<sup>37</sup> Som orsak till detta framhåller Kommerskollegium att verksamheten är svår att planera eftersom personalstyrkan i huvudsak består av nischade experter. Det innebär att det är svårt att hitta rätt kompetens till vakanta tjänster.

<sup>38</sup> Intervju med företrädare för Kommerskollegium, 2021-09-02.

anslagsfinansieras sedan år 2015 med medel som även får användas för ”relaterade förvaltningskostnader”. Tidigare finansierades myndighetens utvecklingssamarbete med bidragsintäkter.

I Kronofogdens fall tillkom effektiviseringsåtgärderna efter att en ny ledning tillträtt i oktober 2015 med uppdraget att modernisera myndigheten. Verksamheten hade då sett likadan ut under lång tid och den nya ledningen ansåg att det fanns potential för effektivisering. Enligt myndigheten fanns det ett utvecklingsbehov för att kunna motsvara förväntningarna från målgrupper och uppdragsgivare. Därutöver pekade den ekonomiska prognosen på ett behov av effektivisering mot bakgrund av ökade kostnader för utveckling och it-drift. I det kortare perspektivet är det framför allt denna faktor och inte PLO som inneburit den viktigaste budgetrestriktionen. I det längre perspektivet anser Kronofogden att PLO i viss mån försenar och försvårar myndighetens digitalisering och utveckling. Det blir en suboptimering snarare än ett incitament till långsiktiga effektiviseringar eftersom produktivitetsavdraget gröper ur anslaget och därmed minskar handlingsutrymmet, enligt Kronofogdemyndigheten.<sup>39</sup>

Företrädare för Kungliga biblioteket säger i likhet med Kommerskollegium att det finns en allmän medvetenhet inom myndigheten att ständigt arbeta med effektiviseringar. Motiven bakom effektiviseringar handlar enligt Kungliga biblioteket om att försöka skapa så mycket nytta som möjligt för användarna med de anslagsmedel myndigheten får. Men det handlar också om att myndigheten ibland vill göra nya satsningar i verksamheten som kostar och som inte är finansierade. Då behövs besparingar för att skapa utrymme för att genomföra satsningarna. PLO spelar också roll men det är enligt myndigheten svårt att skilja ut vad som är vad. Liksom flera andra myndigheter nämner Kungliga biblioteket även att pensionskostnaderna har stigit kraftigt, vilket måste finansieras med befintliga medel. Företrädare för Kungliga biblioteket anser sammanfattningsvis att PLO är en ”droppe i havet” och att det som pressar myndigheter är ”icke-finansieringen av nya uppdrag”.<sup>40</sup>

### 3.2.3 Men myndigheternas budgetunderlag visar att pris- och löneomräkningen har framtvingat prioriteringar

I de tre specialstuderade myndigheternas budgetunderlag från de senaste tio åren framkommer en delvis annan bild, jämfört med den som framkommer i intervjuer. Samtliga tre myndigheter har i budgetunderlagen vid något tillfälle hänvisat till PLO som skäl för effektiviseringar, till exempel att de behövt hantera svag anslagsomräkning genom att minska personalstyrkan. Med andra ord tyder

<sup>39</sup> Intervju med företrädare för Kronofogden, 2021-09-07.

<sup>40</sup> Intervjuer med företrädare för Kungliga biblioteket, 2021-09-13 och 2021-09-22.

budgetunderlagen på att PLO har framtingat prioriteringar under perioden och fungerat som en styrsignal för effektivisering.

Samtliga tre myndigheter har hemställt om mer medel i budgetunderlagen nästan varje år de senaste tio åren. Argumenten som framförts handlar om nya uppgifter som har tillkommit, ökande ärendeinflöden eller om att medel behövs för att möjliggöra en utveckling av verksamheten som myndigheterna föreslår.

PLO nämns vid flera tillfällen i budgetunderlagen. Kommerskollegium skriver i flera budgetunderlag<sup>41</sup> att PLO kommer att leda till ett finansieringsglapp som myndigheten kommer att möta genom personalminskningar. Kungliga biblioteket nämner PLO i flera av budgetunderlagen under perioden.<sup>42</sup> Myndigheten skriver bland annat att rationaliseringar varit nödvändiga inom flertalet arbetsområden eftersom de årliga uppräkningsarna inte har täckt kostnadsökningarna. Även om PLO beskrivs som en del av effektiviseringsstrycket, så framgår det av budgetunderlagen att det framför allt är nya uppgifter och ett ökande inflöde av material som pressat Kungliga bibliotekets ekonomi. Även Kronofogden har kommenterat trycket från PLO i budgetunderlagen, men inte under senare år. I budgetunderlaget för 2012–2014 uppgav Kronofogden att kraven på att effektivisera verksamheten är tuffa, och att PLO är en del av det. Men framför allt är det ökande kostnader för it-drift som pressat myndighetens ekonomi. Kronofogden skriver även att omräkningen varit så svag att den riskerar gå ut över myndighetens verksamhetsutveckling. I flera budgetunderlag skriver myndigheten att den tvingats till besparingar till följd av att PLO var låg 2013.

### 3.2.4 Svårt att mäta hur myndigheternas produktivitet har utvecklats

De tre jämförda myndigheterna har sinsemellan helt olika verksamheter. Det blir därför inte särskilt meningsfullt att försöka dra jämförbara slutsatser om resultatet av genomförda effektiviseringsförsök. Av de tre myndigheterna är det bara Kronofogden som har en verksamhet som relativt enkelt går att mäta i termer av produktivitet. Detta gör myndigheten med hjälp av nyckeltal som mäter avslutade mål eller ärenden per årsarbetskraft och kostnad per avslutat mål eller ärende inom de olika verksamhetsgrenarna. Utvecklingen av de nyckeltal som myndigheten redovisar i årsredovisningarna 2011–2020 tyder på att myndigheten lyckats förbättra produktiviteten inom flera av sina kärnprocesser (givet oförändrad eller förbättrad kvalitet). Karaktären på Kommerskollegiums och Kungliga bibliotekets verksamhet gör det mycket svårt att säga någonting om hur de myndigheternas produktivitet har utvecklats.

<sup>41</sup> 2014–2016 och 2015–2017.

<sup>42</sup> 2011–2013, 2012–2014 och 2016–2018.



### 3.2.5 Kompletterande intervjuer med myndighetsledningar pekar på flera drivkrafter till effektiviseringar

I syfte att få en bild av hur myndigheter uppfattar att pris- och löneomräkningen fungerar och påverkar deras verksamhet har vi intervjuat myndighetschefer och andra ledningsföreträdare från sex olika myndigheter med olika uppgifter och storlek. Underlaget är inte representativt för alla myndigheter, men kan ändå ge en fingervisning om hur pris- och löneomräkningen fungerar i olika avseenden. Vad gäller frågan ifall produktivetsavdraget är kännbart eller inte ger intervjusvaren uttryck för uppfattningen att avdraget spelar större roll för myndigheter som har förvaltningsanslaget som dominerande inkomstkälla samt ett relativt oförändrat uppdrag. Ett citat från intervjun med Konjunkturinstitutet – en myndighet med endast ett anslag och stabilt uppdrag – får illustrera:

”Jag tror att pris- och löneomräkningen leder till ett sunt omvandlingstryck på anslagsfinansierade myndigheter. Vi känner absolut av trycket.”<sup>43</sup>

Generaldirektören för Naturvårdsverket – en betydligt större myndighet med många nya och ändrade uppdrag – ger en annan bild av hur myndighetsledningen uppfattar att pris- och löneomräkningen påverkar verksamheten:

”Jag har inte så jätteomfattande synpunkter på pris- och löneomräkningssystemet som sådant. För Naturvårdsverket så är det här systemet av helt underordnad betydelse jämfört med andra ekonomiska styrsignaler vi får från regeringen. Vi måste förhålla oss till detta också, men det är underordnat.”<sup>44</sup>

Skatteverket har under många år haft en intern modell med ett årligt effektiviseringskrav på 1,5 procent på stora avdelningar, med inspiration från produktivetskravet i PLO:

”Det behövs en modell på systemnivå som driver produktivitet och effektivitet. Vi är i grunden positiva till den befintliga PLO-modellen och har goda förutsättningar att kalibrera eftersom vi är en stor myndighet. En nackdel är att den inte är transparent. Som princip bör modeller vara transparenta.”<sup>45</sup>

Ledningen för Göteborgs universitet säger så här angående hur kännbart produktivetsavdraget är:

”Vi har många intäktskällor och PLO döljs i allting annat. Vi får till exempel nya utbildningsplatser och det finns en mängd andra parametrar. Vi tycker att det är rimligt att vi ingår i PLO-systemet vad gäller drift, men inte när det gäller forskning och utbildning. Vi ser forskning och utbildning som en transaktion och inte som administration.”<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2021-06-24.

<sup>44</sup> Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2021-06-30.

<sup>45</sup> Intervju med företrädare för Skatteverket, 2021-06-30.

<sup>46</sup> Intervju med företrädare för Göteborgs universitet, 2021-07-02.

Läkemedelsverket är en relativt stor myndighet men har hög andel avgiftsfinansiering jämfört med andra myndigheter. Även Läkemedelsverket gör ett schablonmässigt avdrag på 1,5 procent i budgeteringen för större verksamhetsområden. Myndighetens ekonomichef säger så här:

”Pris- och löneomräkningen spelar inte jättestor roll för oss. Vi har valt samma strama styrning också i vår avgiftsfinansierade verksamhet. Bara för att vi kan påverka våra avgifter kan vi inte ha en kostnadsökning som avviker från den som gäller för den anslagsfinansierade verksamheten.”<sup>47</sup>

Ledningen för Statens museer för världskultur framhåller att den ursprungliga idén med omräkningen av förvaltningsanslagen är att de ska vara reallt oförändrade:

”Produktivitetsavdraget slår hårt mot en verksamhet som vår. Vår verksamhet är mycket lokalintensiv men också personalintensiv. Produktivitetsavdraget slår snett och behöver verksamhetsanpassas så att det inte slår mot kärnverksamheten.”<sup>48</sup>

Intervjuerna tyder på att produktivitetsskravet uppfattas som en styrsignal. Men myndighetsledningarna lyfter framför allt fram andra drivkrafter till sina strävanden att bli mer effektiva. Ett par myndigheter nämner förväntningar från målgrupperna, till exempel att man drivs av att hålla nere handläggningstiderna för dem som myndigheten finns till för (Skatteverket), eller av att man vill göra rutiner och processer enklare för den egna myndigheten och dess målgrupper (Naturvårdsverket).

Trycket att effektivisera kan också komma från annan styrning, till exempel att myndigheterna får nya uppgifter eller behöver anpassa verksamheten till ny lagstiftning, med finansiering inom befintliga ramar (Läkemedelsverket, Statens museer för världskultur). Statens museer för världskultur nämner specifikt att lokalmässiga verksamhetsanpassningar kan behöva göras på grund av tvingande lagkrav om arbetsmiljö, ventilation, tillgänglighet med mera. Nästan alla myndigheter vi har varit i kontakt med nämner spontant att höga pensionskostnader betyder mer som budgetrestriktion än vad pris- och löneomräkningen gör (se avsnitt 4.3.2).

I något fall ger myndigheterna uttryck för att pris- och löneomräkningen motverkar snarare än uppmuntrar till effektivitet, eftersom de låga omräkningstalen inte räcker till för utvecklingsinsatser. ”Den effektivisering vi har gjort är resultatet av ett strategiskt utvecklingsarbete. Om produktivitetsavdraget har haft någon effekt så är det att effektiviseringsarbetet har blivit fördröjt”, säger överintendenten för Statens museer för världskultur.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Intervju med företrädare för Läkemedelsverket, 2021-07-02.

<sup>48</sup> Intervju med företrädare för Statens museer för världskultur, 2021-08-18.

<sup>49</sup> Intervju med företrädare för Statens museer för världskultur, 2021-08-18.

## 4 Har pris- och löneomräkningen medfört önskade bieffekter?

Kapitlet behandlar frågan om önskade bieffekter av pris- och löneomräkningen. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att PLO inte har medfört bieffekter som negativt har påverkat myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag. Däremot finns det utrymme att förbättra transparensen i redovisningen av PLO till myndigheter och riksdag.

Våra viktigaste iakttagelser:

- Vi ser inget samband mellan svag anslagsutveckling genom PLO och myndigheternas nyttjande av anslagskredit.
- Vårt underlag tyder inte på att produktivitetsavdraget har skapat problem för myndigheternas kompetensförsörjning eller medfört andra bieffekter som gått ut över myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag.
- Flera intervjuade myndighetschefer och andra myndighetsföreträdare ger uttryck för att PLO inte är tillräckligt transparent och förutsägbar. Den bristande transparensen innebär att det är få som är insatta i hur modellen är sammansatt och känner till produktivitetsavdragets storlek.
- Regeringen har åtgärdat flera av källorna till oförutsägbarhet. Den senaste förändringen gällde metoden för omräkning av övriga förvaltningskostnader där en ny metod började tillämpas från och med PLO för 2022.
- Det finns tillfällen då myndigheterna uppfattar PLO som ologisk, och det beror på särskilda förutsättningar som är unika för vissa myndigheter eller för vissa typer av myndigheter. Vi bedömer att avsikten med PLO inte är att kompensera för alla kostnader som uppstår i myndigheterna.
- Många myndigheter nämner att stigande kostnader för pensionspremier tar en allt större del av PLO. Vi bedömer att PLO inte har underkompenserat myndigheterna för ökade pensionskostnader under den studerade tidsperioden.
- Regeringen har tillämpat flera "osthyvlar" på myndigheternas förvaltningsanslag under senare år. Dessa har inte inneburit något ingrepp i PLO.

### 4.1 Pris- och löneomräkningen hindrar inte myndigheterna att utföra sina uppdrag

#### 4.1.1 Inget samband mellan pris- och löneomräkningen och underskott på anslaget

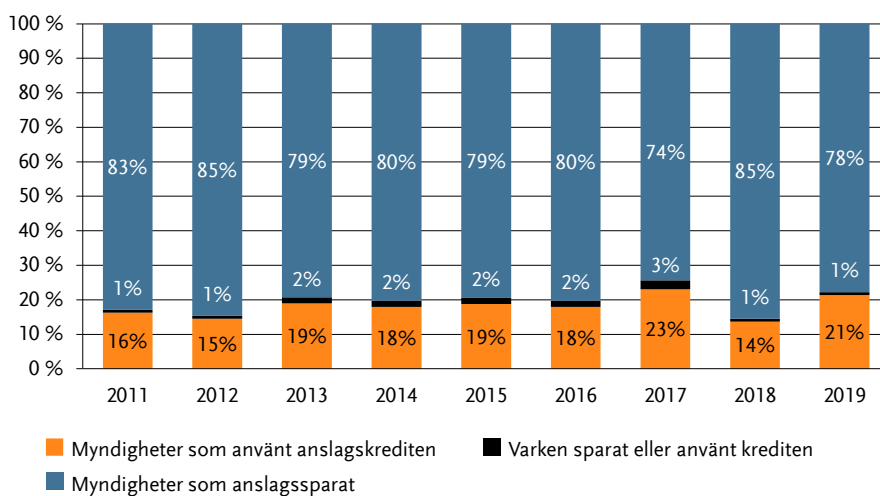
Vi har analyserat förvaltningsanslagens utfall för granskningens urval av myndigheter över tid för att få svar på om det finns ett samband mellan svag anslagsutveckling genom PLO och myndigheternas nyttjande av anslagskredit. Om myndigheterna i allt större utsträckning använder anslagskrediten skulle det kunna vara ett tecken på att det blir svårare för dem att få förvaltningsanslaget att

räcka till. Men det kan också tyda på att myndigheten inte har lyckats planera verksamheten inom ramen för sin ekonomi, vilket inte behöver bero på PLO. Sammantaget tyder vårt underlag på att det inte går att se något samband mellan PLO:s påverkan på anslaget och utnyttjandet av anslagskrediten.

Andelen myndigheter som använder anslagskrediten har möjligen ökat något sedan 2011, men tendensen är inte tydlig och andelen varierar med några procentenheter mellan åren. De flesta myndigheter har använt anslagskrediten någon gång under perioden. De sju myndigheter som har använt anslagskrediten ofta (vid fem eller fler tillfällen) varierar vad gäller storlek och verksamhetsområde. De varierar också vad gäller hur stort produktivitetsavdrag de har i förhållande till verksamheten och i vilken utsträckning de fått anslagstillskott utöver PLO. Vårt underlag visar att de myndigheter som har störst produktivitetsavdrag i förhållande till sin verksamhet inte har använt anslagskrediten oftare än andra myndigheter i urvalet. Det går helt enkelt inte att dra slutsatsen att de myndigheter som använder anslagskrediten i vårt urval gör det för att pris- och löneomräkningen successivt har urholkat deras anslag.

**Figur 4** Myndigheternas anslagssparande och användning av anslagskrediten

Procent av antalet myndigheter i urvalet



*Källa: Statens informationssystem Hermes och egna beräkningar.*

*Anmärkning: Högskoleanslagen ingår inte i figuren eftersom en annan finansieringsmodell gäller för dessa anslag.*

Det är sällsynt att myndigheterna överskrider anslaget med mer än de tre procent av det tilldelade beloppet som myndigheten har rätt att disponera som anslagskredit enligt anslagsförordningen (2011:223). I de fall det har förekommit har myndigheten hemställt om en utökad kredit och fått den beviljad av

regeringen, med något undantag.<sup>50</sup> Antalet myndigheter som har använt mer än tre procent av sin anslagskredit har varierat mellan två och fyra myndigheter per år under perioden.

En närmare analys av de myndigheter som i stor utsträckning har anslagssparat visar att det inte heller för dem finns några tydliga gemensamma nämnare. En tredjedel av myndigheterna i vårt urval har anslagssparat samtliga år under perioden. Nio av dem har anslagssparat mer än tre procent varje år. Antalet myndigheter som anslagssparat mer än tre procent har varierat mellan åren, men tendensen är att antalet minskar. Ett anslagssparande över tre procent innebär att regeringen för bort överskottet som indragning, om regeringen inte beslutat att myndigheten får spara mer än tre procent.

Konjunkturinstitutet genomför Kompetensbarometern på uppdrag av Arbetsgivarverket två gånger per år. Kompetensbarometern är en enkätundersökning riktad till Arbetsgivarverkets medlemmar och innehåller frågor om bland annat medlemmarnas ekonomi. Undersökningens resultat de senaste åren visar att andelen medlemmar som överskrider ramanslaget och utnyttjar anslagskrediten ökar samtidigt som andelen medlemmar som anslagssparat successivt minskat, vilket enligt Arbetsgivarverkets analys tyder på att anslagen inte räcker till. Enligt Arbetsgivarverkets prognos väntas dessutom andelen som behöver utnyttja anslagskrediten att öka kraftigt framöver.<sup>51</sup>

Kompetensbarometerns resultat skiljer sig från det resultat som vi har fått när vi har använt uppgifter från Hermes, vilket sannolikt delvis förklaras av att svaren i Kompetensbarometern viktas i förhållande till myndigheternas storlek för att avspegla deras tyngd som medlem hos Arbetsgivarverket. Kompetensbarometern använder också ett annat urval och källa.<sup>52</sup> Vårt urval inkluderar myndigheter som funnits sedan minst tio år tillbaka inklusive myndigheter under riksdagen, och vår källa är myndigheternas ekonomiska utfall. De myndigheter som inte ingår i vårt urval är myndigheter som regeringen har inrättat eller beslutat om att lägga ner de senaste tio åren. ESV har gjort en analys av anslagsutnyttjande som visar att nya anslag tenderar att nyttjas i lägre grad än befintliga, och att det uppskattningsvis tar 5–6 år innan nya anslag utnyttjas i nivå med befintliga.<sup>53</sup> Det skulle kunna innebära att nya myndigheter generellt har ett större anslagssparande.

---

<sup>50</sup> Enligt 9 § anslagsförordningen (2011:223) ska en myndighet snarast informera regeringen och föreslå nödvändiga åtgärder om myndigheten bedömer att det finns risk för att det anslag som myndigheten får disponera är otillräckligt.

<sup>51</sup> Arbetsgivarverket, "Kompetensbarometern", hämtad 2022-01-19.

<sup>52</sup> Kompetensbarometern skickas till Arbetsgivarverkets cirka 250 medlemmar. Hösten 2021 var svarsfrekvensen 89 procent.

<sup>53</sup> Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters anslagsutnyttjande*, 2021.

#### 4.1.2 Få tecken på att pris- och löneomräkningen påverkat myndigheternas kompetensförsörjning eller medfört andra oönskade bieffekter

I budgetunderlagen för två av de tre fallstudiemyndigheterna finns vid flera tillfällen skrivningar om att myndigheternas pressade ekonomiska läge kan komma att gå ut över myndigheternas förmåga att fullgöra sina uppdrag. Vi bedömer dock att det i samtliga av dessa fall inte primärt är PLO som bidrar till pressen, utan det handlar exempelvis om nya uppgifter inom befintlig ram eller högre krav genom ny lagstiftning. I sammanhanget kan det nämnas att PLO inte syftar till att sätta anslagsnivån, och att myndigheterna har möjlighet att äska medel för nya uppgifter och en högre anslagsnivå inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Kungliga biblioteket beskriver i början av perioden en situation där myndigheten har nått en gräns för hur mycket rationalisering myndigheten kan genomföra för att hantera det ekonomiska läget:

”Eftersom de årliga uppräkningsarna av anslaget under senare år inte har täckt kostnadsökningar samt nödvändiga utvecklingsinsatser har rationaliseringar varit nödvändiga inom flertalet arbetsområden. Rationaliseringarna har möjliggjort insatser inom områden som är i behov av omfattande utveckling och förstärkning – framför allt inom den digitala domänen. Effektiviseringar och förbättringsarbete är kontinuerliga inslag för alla myndigheter. Det måste dock mycket tydligt deklarerats att de nya områden som Kungl. biblioteket under de närmaste åren måste utveckla och sätta i drift inte kan finansieras genom ytterligare rationalisering av nu pågående verksamheter. Smärtgränsen är nådd.”<sup>54</sup>

Kronofogden beskriver i ett budgetunderlag från perioden att det finns regelverk som sätter gränser för hur mycket myndigheten kan effektivisera:

”Myndigheten kommer att ha mycket att göra, med färre medarbetare och utan full kompensation för vare sig höga ärendeflöden eller löneökningar. Det ställer höga krav på fortsatt ökad produktivitet och att ständigt finna metoder för att effektivisera verksamheten. I det arbetet är myndigheten synnerligen beroende av den draghjälp som ett förändrat regelverk kan bidra med. (...) Uteblir föreslagna lagändringar minskas myndighetens möjligheter till framtida utveckling och effektivisering radikalt. I kombination med fortsatt höga ärendeflöden innebär det antingen att myndigheten måste rekrytera fler medarbetare, vilket medför högre kostnader, eller att risken ökar för högre stress bland personalen som i sin tur kan medföra ökade sjuktal och högre personalomsättning.”<sup>55</sup>

I båda dessa fall framgår det att PLO visserligen är en del i omvandlingstrycket, men att det framför allt är nya uppgifter eller krav genom lagstiftning som pressar myndigheternas ekonomi. Vi kan också konstatera att både Kungliga biblioteket

<sup>54</sup> Kungliga bibliotekets budgetunderlag 2011–2013.

<sup>55</sup> Kronofogdens budgetunderlag 2012–2014.

och Kronofogden har genomfört betydande effektiviseringsinsatser sedan dess. I Kommerskollegiums budgetunderlag från perioden finns inga skrivningar om bieffekter eller risker för bieffekter till följd av PLO.

Vi har heller inte hittat några fall av oavsiktliga bieffekter av PLO som rör kompetensförsörjningen hos granskningens tre specialstuderade myndigheter. Ingen av de tre specialstuderade myndigheterna uppger att PLO har skapat problem med kompetensförsörjningen. Samtliga myndigheter menar att PLO till viss del påverkar kompetensförsörjningen genom att de behöver pröva varje ersättningsrekrytering.<sup>56</sup> Men enligt Kronofogden är det framför allt myndighetens digitalisering som spelar roll för kompetensförsörjningen på längre sikt.

De kompletterande intervjuer vi genomfört med myndighetsledning tyder inte heller på att PLO skapar problem för kompetensförsörjningen. Ett undantag är Statens museer för världskultur som uppger att myndigheten inte har kunnat återbesätta nödvändiga tjänster som de behöver för att utveckla verksamheten. Detta beror enligt myndigheten på att löneleden genom PLO successivt har urholkats, och att läget försämrats ytterligare på grund av intäktsbortfall under covid 19-pandemin.<sup>57</sup> Konjunkturinstitutet berättar att de ersatt seniora tjänster med anställda som har kortare erfarenhet för att hålla nere kostnaderna. Myndigheten har även kompenserat en del av den kompetens som funnits internt genom att inrätta ett vetenskapligt råd som kan bistå med sin kompetens. Myndigheten uppger att de trots dessa effektiviseringsåtgärder fortsatt kan uppfylla sitt uppdrag med den bemanning de har.<sup>58</sup>

#### *Högskolesektorn anser att produktivetskravet riskerar undervisningens kvalitet*

Inom högskolesektorn finns en kritik mot systemet med PLO. Kritiken går ut på att produktivetsavdraget leder till krympande resurser för svensk högre utbildning och att kvaliteten i utbildningen därmed riskeras på sikt.<sup>59</sup> Vi kan konstatera att vart tredje grundutbildningsanslag i granskningens urval av PLO-anslag har minskat reallt under 2010-talet, medan forskningsanslagen har ökat reallt som en följd av politiskt beslutade tillskott, se bilaga 2. Produktivetsavdraget är vare sig större eller mindre för högskolorna än för andra myndigheter, men sannolikt har olika typer av verksamheter olika förutsättningar att utveckla sin produktivitet.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Intervjuer med företrädare för Kronofogden, 2021-09-07 och Kungliga biblioteket, 2021-09-13, 2021-09-22, e-post från Kommerskollegium, 2022-01-12.

<sup>57</sup> E-post från Statens museer för världskultur, 2022-01-17.

<sup>58</sup> Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2021-06-24.

<sup>59</sup> Sveriges universitetslärare och forskare, *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*, 2018.

<sup>60</sup> Riksrevisionen har i tidigare granskningar jämfört resurseffektivitet och produktivitet mellan olika lärosäten. Se Riksrevisionen, *Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse*, 2019.

## 4.2 Pris- och löneomräkningen uppfattas inte som transparent och förutsägbar

### 4.2.1 Pris- och löneomräkningen är en ”svart låda”

Flera myndigheter framhåller att det är svårt att förstå hur regeringen har kommit fram till omräkningsbeloppet från de olika delarna i pris- och löneomräkningen eller att modellen är en ”svart låda” (Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket, Skatteverket, Göteborgs universitet, Statens museer för världskultur).<sup>61</sup> Ett par myndigheter säger också att den bristande transparensen ibland skapar problem då det finns behov av att kunna förklara anslagsuppräknningen internt inom organisationen (Skatteverket, Kungliga biblioteket). PLO:s komplicerade sammansättning medför att det är få, ibland inga, personer i myndigheterna som är insatta i hur modellen är sammansatt och hur fördelningen mellan de olika komponenterna ser ut.

Samtliga myndigheter vi varit i kontakt med är väl medvetna om att det finns ett produktivitetsavdrag som innebär att man inte får full kompensation för ökade lönekostnader. Uppgifter om storleken på det egna avdraget är dock okänd och går inte att få tag på så lätt eftersom uppgiften vare sig publiceras eller finns med som en utfallsvariabel i Hermes. Statens museer för världskultur menar också att det har varit svårt att få besked från Regeringskansliet om varför resursmixen som ligger till grund för PLO ser ut som den gör och skiljer sig från nyckeltalen i myndighetens årsredovisning.<sup>62</sup> Också företrädare för Skatteverket berättar att de lagt mycket tid på att förstå PLO för att det ska bli lättare att förutse PLO:s utfall och därmed få förbättrade planeringsförutsättningar.<sup>63</sup>

Endast ett par av de myndigheter vi har haft kontakt med anser dock att de har behov av att sätta sig in i detaljerna om PLO eller vad de olika omräkningstalen betyder för den egna myndigheten. En vanlig uppfattning är att pris- och löneomräkningen blir vad den blir och att det som betyder något är hur stort anslaget blir totalt sett. Ett undantag som nämns av ett par myndigheter är kompensationen för kostnadsökningar när det finns hyresavtal som kan omförhandlas.

Inför omförhandlingen av hyreskontrakt 2017 behövde Konjunkturinstitutet få klarhet i hur lokaluppräknningen skulle falla ut. Enligt Konjunkturinstitutet kunde varken ESV eller Regeringskansliet ge några förhandsbesked om storleksordningen på lokaluppräknningen. I stället gjorde Konjunkturinstitutet en egen prognos under stor osäkerhet som inte gick att få bekräftad.<sup>64</sup> Enligt ESV

<sup>61</sup> Intervjuer med företrädare för respektive myndighet.

<sup>62</sup> Intervju med företrädare för Statens museer för världskultur, 2021-08-18.

<sup>63</sup> Intervju med företrädare för Skatteverket, 2021-06-30.

<sup>64</sup> Intervju med företrädare för Konjunkturinstitutet, 2021-06-24.



svarar man ibland på frågor från myndigheter om lokaluppräknigen och har en sida på webbplatsen som utförligt beskriver hur den går till. ESV säger också att alla myndigheter har tillgång till ESV:s prognoser för lokaluppräknigen som avser ett år fram i tiden i enlighet med ESV:s uppdrag, men inte längre fram än så. Sedan 2021 publicerar ESV tidsserier för rikthyror så att myndigheterna kan göra egna uppskattningar.<sup>65</sup>

Med det underlag vi har går det inte att verifiera om det är vanligt förekommande att myndigheter upplever problem med transparensen i lokaluppräknigen. Det är däremot vanligt att lokalomräkningen resulterar i ganska stora belopp i samband med omförhandlingar av gamla hyreskontrakt. Detta kan leda till positiva överraskningar, vilket flera myndigheter vittnar om i våra intervjuer. Särskilt gäller detta mindre myndigheter som endast har ett hyreskontrakt.

Ett exempel på en myndighet som fick mer medel än de förväntat sig, och därtill ett tillskott som kom tidigare än de trott, är Kungliga biblioteket. Myndigheten fick en hög summa i PLO för år 2020, trots att de inte skulle omförhandla sitt kontrakt förrän 2023. Företrädare för myndigheten menar att det till en början var otydligt om medlen hade en koppling till deras äskanden i budgetunderlagen, men efter att frågan riktats till departementet framgick det att tillskottet gällde hyresökningen som låg tre år fram i tiden. Det plötsliga tillskottet innebar en möjlighet för myndigheten att initiera utvecklingsinsatser, även om de fick kort om tid till att planera dessa. Dessutom måste de hantera att insatserna behöver avslutas innan det nya hyresavtalet börjar gälla 2023.

#### 4.2.2 Myndigheterna uppfattar inte pris- och löneomräkningen som förutsägbar

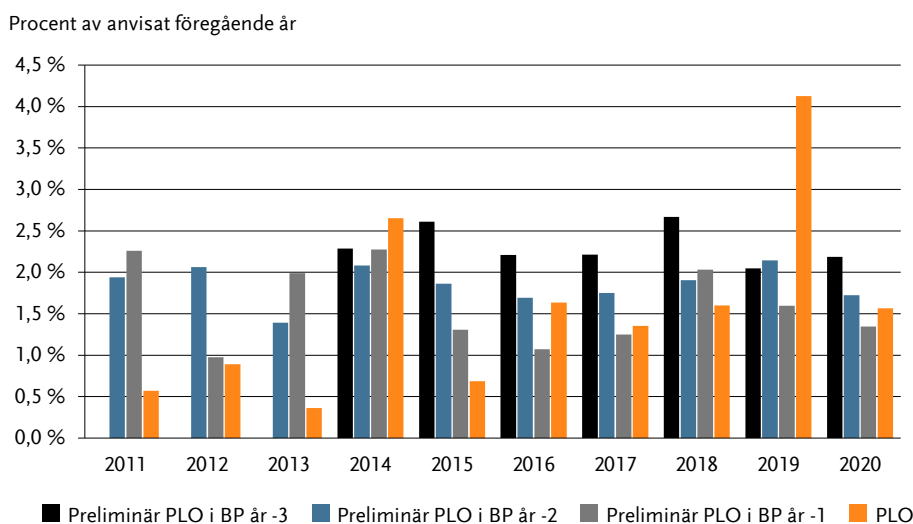
Flera av myndigheterna vi har intervjuat anser att pris- och löneomräkningen inte är förutsägbar (Göteborgs universitet, Skatteverket, Kungliga biblioteket, Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Statens museer för världskultur).<sup>66</sup> De uppfattar dessutom att det är kort om tid från det att det slutliga utfallet i omräkningen meddelas till dess att siffran ska omsättas i planering. Myndigheterna menar att prognoserna för förvaltningsanslagen som regeringen redovisar i budgetpropositionerna för kommande år sällan stämmer. Det gör att myndigheterna inte kan använda prognoserna i planeringen av sin verksamhet. En del av den bristande förutsägbarheten som myndigheterna ger uttryck för förklaras sannolikt av att myndigheterna uppfattar modellen som svår att förstå. Men prognoser som skiljer sig från slutlig PLO kan också vara en del av förklaringen.

<sup>65</sup> Intervju med företrädare för ESV, 2021-09-01 och e-post från ESV, 2022-01-14.

<sup>66</sup> Intervjuer med företrädare för respektive myndighet.

En enkel analys av regeringens preliminära pris- och löneomräkning för våra tre fallstudiemyndigheter visar att prognoserna tenderar att vara högre än vad den skarpa omräkningen senare resulterar i.

**Figur 5** Faktisk och preliminär pris- och löneomräkning för Kommerskollegium, budgetåren 2011–2020



Källa: Budgetpropositioner för 2011–2020.

Som ett illustrerande exempel visar figur 5 pris- och löneomräkningen för Kommerskollegiums förvaltningsanslag 2011–2020, och preliminär PLO i tidigare budgetpropositioner. För 2019 tilldelades Kommerskollegium extra medel i PLO eftersom de omförhandlade sitt hyreskontrakt. För nästan samtliga övriga år är preliminär PLO betydligt högre än utfallet för den slutliga pris- och löneomräkningen.

Samma mönster finns även för preliminär PLO i förhållande till skarp PLO för Kungliga biblioteket och Kronofogden. Vi kan emellertid inte avgöra om prognosfelen är systematiska och gäller för fler förvaltningsanslag eller om det bara är just för dessa anslag som det finns ett sådant mönster. En skillnad mellan preliminär och slutlig PLO är att Finansdepartementet använder sig av anslagens realekonomiska fördelning som bas vid preliminär PLO. Till den slutliga beräkningen används i stället en särskild PLO-fördelning på anslagsdelsnivå. Efter 2022 års ekonomiska vårproposition görs prognosmetoden om så att även preliminär PLO beräknas på anslagsdelsnivå.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> E-post från Finansdepartementet, 2021-11-10.

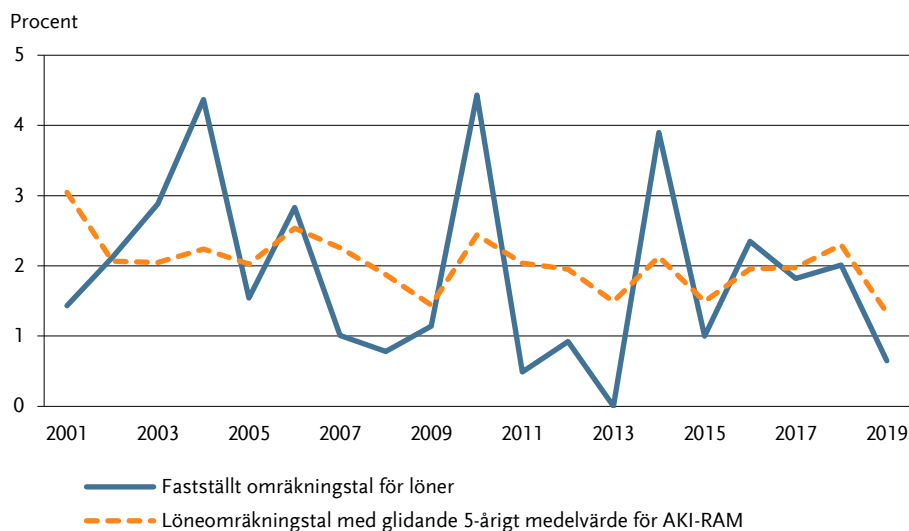
### 4.2.3 Ryckiga omräkningstal har tidigare bidragit till oförutsägbarhet men regeringen har åtgärdat orsakerna

Utöver att den preliminära pris- och löneomräkningen sällan har stämt överens med slutlig PLO för våra tre fallstudiemyndigheter, har också omräkningstalen och därmed den slutliga PLO fluktuerat mycket mellan åren. Regeringen har nyligen gjort förändringar i PLO i syfte att åstadkomma en jämnare utveckling. Den största källan till den ryckighet som myndigheterna har upplevt är därmed åtgärdad, enligt vår bedömning.

Omräkningstalet för anslagens lönedelar har fluktuerat mer än omräkningstalen för lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader, till följd av svängningarna i det arbetskostnadsindex som används i modellen (AKI-RAM). Variationen har tidigare försvårat prognostisering av pris- och löneomräkningen och försämrat förvaltningsmyndigheternas planeringsförutsättningar. I 2019 års ekonomiska vårproposition föreslog regeringen därför att AKI-RAM skulle utjämnas genom ett femårigt glidande medelvärde.<sup>68</sup>

Ändringen började tillämpas från och med pris- och löneomräkningen för 2020 och har enligt vår bedömning uppnått syftet. Figur 6 visar hur löneomräkningstalet har sett ut historiskt jämfört med hur det skulle ha sett ut med den nya metoden.

**Figur 6** Fastställda löneomräkningstal i pris- och löneomräkningarna för 2001–2019 jämfört med löneomräkningstal enligt ny metod



Källa: Budgetpropositionerna 2001–2012, e-post från Finansdepartementet och egen beräkning.

<sup>68</sup> Prop. 2018/19:100, avsnitt 6.4.

Regeringen har också gjort förändringar i prisomräkningen av övriga förvaltningskostnader i syfte att göra beräkningsmetoden enklare, mer transparent och förutsägbar.<sup>69</sup> Med den tidigare metoden delades de övriga förvaltningskostnaderna in i tolv varu- och tjänstekategorier och prisutvecklingen för de olika kategorierna viktades samman till ett omräkningstal. Förändringen innebär att övriga förvaltningskostnader prisomräknas med konsumentprisindex från och med pris- och löneomräkningen för 2022. Den nya metoden är onekligen enklare och mer transparent. Förutsägbarheten med koppling till ett brett konsumentprisindex är god. Den tidigare metoden genererade i stort sett samma omräkningstal men var betydligt svårare för myndigheterna att få överblick över.

En kvarstående detalj som gör att löneomräkningen kan uppfattas som invecklad, är att det arbetskostnadsindex avseende tjänstemän i tillverkningsindustrin som regeringen använder är ett fem års glidande medelvärde, medan produktivitetsavdraget är ett tioårigt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Vid beredningen av förslaget bedömde regeringen att ett glidande medelvärde baserat på fem observationer var ändamålsenligt då omräkningstalen inte bara långsiktigt utan även på kortare sikt i viss mån bör avspegla arbetskostnadsutvecklingen inom tillverkningsindustrin. Vi instämmer i den bedömningen och konstaterar att den ligger i linje med pris- och löneomräkningens ursprungliga syfte.

### 4.3 Särskilda situationer då pris- och löneomräkningen uppfattas som ologisk

#### 4.3.1 Det finns specialfall där myndigheter anser att pris- och löneomräkningen borde kompensera för merkostnader

Några av de myndigheter vi haft kontakt med lyfter fram exempel på merkostnader som de inte själva kan påverka, och som de anser att PLO borde kompensera för. I samtliga fall har det att göra med särskilda omständigheter som är unika för dessa myndigheter eller typer av myndigheter. Vi bedömer att avsikten med PLO inte är att kompensera för alla kostnader som uppstår i myndigheterna. Kompensationen till myndigheterna genom PLO ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen och vara automatisk (se avsnitt 1.4.3). En verksamhetsanpassad omräkning ligger inte i linje med det syftet. Myndigheterna har möjlighet att äska medel för kostnader som i särskilda fall uppstår, inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Ett första exempel på en myndighet som lyfter fram bieffekter av PLO i sin verksamhet är Ekobrottsmyndigheten (EBM). EBM har lönekostnader för omkring 230 poliser vid myndigheten vilka formellt är anställda av Polismyndigheten.

<sup>69</sup> Prop. 2020/21:1, avsnitt 7.6.

Enligt EBM har Polismyndighetens fleråriga satsning på större löneökningar för poliser belastat EBM:s förvaltningsanslag med 10–15 miljoner kronor per år utöver normal lönerevision. Enligt EBM var den engångskompensation som myndigheten fick för höjda polislöner år 2020 inte tillräcklig, och löneomräknas inte på vanligt sätt eftersom EBM:s lönekostnader till polisanställda räknas som inköp av tjänst i myndighetens bokföring. Anslagsomräkningen för dessa löner påverkas därför inte av löneomräkningstalet i PLO, utan i stället av omräkningstalet för övriga förvaltningskostnader vilket vanligen är lägre än löneomräkningstalet.<sup>70</sup> Riksrevisionen gör ingen bedömning av kompensationen till EBM, och har inte hittat några liknande fall där myndigheter inte själva kan kontrollera lönerevisionen för en viss yrkesgrupp. Att PLO inte kompenserar för kostnadsutvecklingen i det här fallet beror på polisrollens särställning.

Ett andra exempel är myndigheter som på grund av karaktären i sitt uppdrag är mer eller mindre bundna till sina lokaler, och därför har svårt att flytta för att sänka sina kostnader. Det handlar exempelvis om kulturinstitutioner och museer. Kungliga biblioteket är en myndighet som genom sitt särskilda uppdrag är bunden till vissa av sina lokaler. Ett av Kungliga bibliotekets instruktionsenliga uppdrag handlar om att myndigheten ska samla in, bevara och tillhandahålla fysiskt material.<sup>71</sup> Kungliga biblioteket har magasinlokaler med samlingar som växer med flera hyllkilometer varje år.<sup>72</sup> Med andra ord har Kungliga biblioteket betydligt svårare att flytta sin verksamhet i jämförelse med myndigheter som bara har kontorslokaler. Ytterligare ett exempel är Statens museer för världskultur. Företrädare för myndighetens ledning menar att museer med stora samlingar inte har möjlighet att byta lokaler och flytta samlingarna med samma frekvens som andra myndigheter, med tanke på de höga kostnader som en flytt medför.<sup>73</sup>

Statens museer för världskultur framhåller också att museer har skarpare lagstadgade krav på sina lokaler i jämförelse med andra myndigheter. Till exempel måste museernas lokaler för utställning och magasinering uppnå särskilda krav för att ha rätt till statlig utställningsgaranti. Kraven omfattar till exempel mekaniskt inbrottskydd, teletekniska bevakningshjälpmedel, brandskydd och goda klimat- och ljusförhållanden.<sup>74</sup> PLO kompenserar inte för de ökade kostnader som dessa krav medför. Eftersom museer vänder sig till en offentlig publik, finns det också särskilda krav på tillgänglighet.

Utöver dessa exempel går det även att tänka sig andra situationer då enskilda myndigheter skulle kunna missgynnas av PLO. Ett exempel är att högskolors nya eller omförhandlade lokalavtal inte avspeglas i prisomräkningen på samma sätt

<sup>70</sup> Intervju 2021-08-26. Ekobrottsmyndigheten har på eget initiativ hört av sig till Riksrevisionen i samband med vår granskning av PLO.

<sup>71</sup> Förordning (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.

<sup>72</sup> Intervju med företrädare för Kungliga biblioteket, 2021-09-13 och 2021-09-22.

<sup>73</sup> Intervju med företrädare för Statens museer för världskultur, 2021-08-18.

<sup>74</sup> Kammarkollegiet, "Kravspecifikation fysiskt skydd", hämtad 2021-11-22.

som för andra myndigheter. Det beror på att universitets och högskolors anslag räknas om med högskoleindex, vilket gör att enskilda högskolor eller universitet inte får ett extra tillskott de år de har omförhandlat sina lokalavtal. I teorin skulle det kunna innebära att högskolor kan hamna i kläm vissa år. Ett annat exempel är då en myndighet är bunden till en särskild ort genom ett regeringsbeslut. Regeringen kan uppdra åt en myndighet att lokalisera hela eller delar av sin verksamhet till en viss ort. På orter med få alternativa lokaler, kan detta innebära sämre möjligheter till effektivisering.

#### 4.3.2 Pris- och löneomräkningen har inte underkompenserat för myndigheternas kostnader för pensionspremier

Flera av de myndigheter som vi har pratat med tar spontant upp att kostnaden för de statliga pensionspremierna har blivit högre och att en allt större del av PLO går till dessa kostnader (Konjunkturinstitutet, Läke-medelsverket, Göteborgs universitet, Skatteverket).<sup>75</sup> Vi har också fått uppgifter om att premiernas pris stigit snabbare inom staten än inom privat sektor och att det har fått genomslag i AKI-RAM som ingår i PLO. En grundtanke med PLO är att kompensationen till myndigheterna ska följa utvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Samtidigt behöver den kompensation som myndigheterna får hålla någorlunda jämn takt med utvecklingen av kostnaderna, eftersom det annars innebär att det finns en åtstramande effekt inbyggd i PLO, utöver produktivitetsavdraget. Riksrevisionen bedömer att PLO inte har underkompenserat myndigheterna för ökade pensionskostnader under den studerade tidsperioden eftersom utvecklingen av myndigheternas kostnader inte systematiskt har överstigit kompensationen i AKI-RAM.

Att pensionspremierna inom privat sektor varit billigare än premierna inom staten har att göra med att premierna påverkas på olika sätt av ränteläget, eftersom de förvaltas annorlunda i staten jämfört med inom industrin. Låga marknadsräntor har inneburit att ITP-premien har blivit billigare för arbetsgivare inom industrin.<sup>76</sup> På det statliga avtalsområdet betalar arbetsgivaren in en så kallad sparpremie för anställda som tjänar in till förmånsbestämd ålderspension.<sup>77</sup> Sparpremien förvaltas av Statens tjänstepensionsverk (SPV) i en fiktiv portfölj där avkastningen följer den 10-åriga statsobligationsräntan. Den låga räntan betyder att avkastningen har varit låg och att statliga arbetsgivare har betalat in en högre premie för att i framtiden kunna betala ut det som utlovats i avtalen.

<sup>75</sup> Intervjuer med företrädare för respektive myndighet.

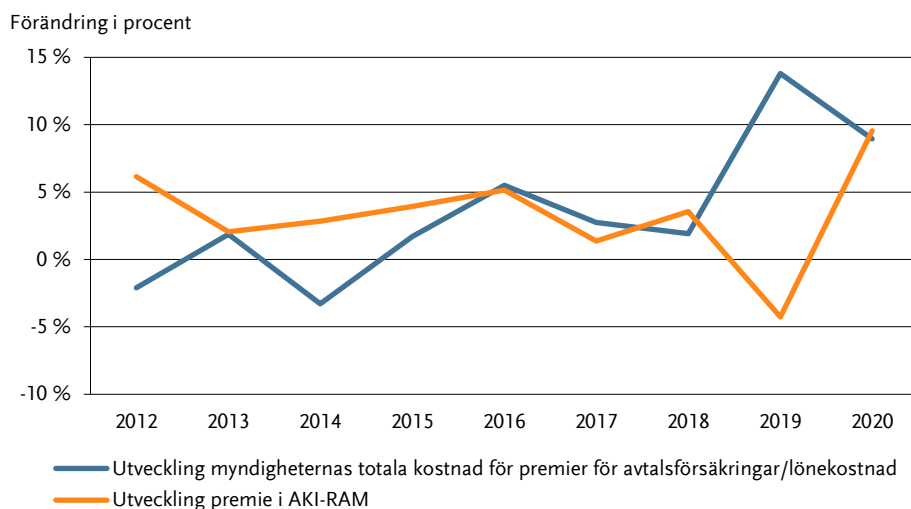
<sup>76</sup> Låga marknadsräntor leder till att efterfrågan på aktier ökar och till att kurserna på aktier stiger. Alecta förvaltar ITP-planen i en klassisk kapitalförvaltningsportfölj som delvis består av aktier. Att Alecta varit framgångsrika i sin förvaltning har inneburit att arbetsgivarna för tjänstemän inom industri har fått en rabatt på ITP-premien.

<sup>77</sup> Förmånsbestämd ålderspension betyder att den anställda är garanterad en viss procent av sin lön i pension. Sparpremiens kostnad påverkas av hur stor tjänstepension den anställda ska få, till skillnad från premiebestämd pension där premien är bestämd till en viss procentsats av lönen.

Vi noterar dock att den premie som ingår i beräkningen av AKI-RAM inte beaktar de premierreduktioner som Alecta vissa år ger arbetsgivarna inom privat tjänstesektor. Kompensationen för pensionspremien i AKI-RAM bygger på den preliminära uppskattningen av ITP 2-premien, och inte på den kostnad arbetsgivarna har haft. Det betyder att rabatten inte får genomslag i myndigheternas kompensation i AKI-RAM, och därmed inte i PLO.

Figur 7 visar utvecklingen av pensionspremien<sup>78</sup> i AKI-RAM och utvecklingen av myndigheternas sammanlagda kostnad för premier för avtalsförsäkringar som andel av deras sammanlagda lönekostnad. Mellan enskilda myndigheter kan kostnaden för premier för avtalsförsäkringar skilja sig flera procentenheter. Skillnaden förklaras av myndigheternas ålders- och lönestruktur. Figuren visar att det framför allt är 2019 som premien i AKI-RAM och myndigheternas kostnader för premier för avtalsförsäkringar utvecklades åt olika håll. Enligt SPV har det under de senaste åren funnits behov av att öka premienivån inom sparrörelsen. Behovet har orsakats av lägre nivåer för de marknadsräntor som ligger till grund för att beräkna pensionsskulden och hur mycket avkastning som sparrörelsen får tillgodoräkna sig.<sup>79</sup> Framöver kan alltså premienivån komma att stiga snabbare för statlig sektor än för tjänstemän inom tillverkningsindustrin, men det är för tidigt att bedöma om detta kommer att vara en bestående utveckling.

**Figur 7** Myndigheternas pensionspremiestkostnader och premien i AKI-RAM, förändring jämfört med föregående år



Källa: Statens redovisningssystem Hermes, SCB:s underlag till AKI-RAM för tjänstemän inom industrin, egna beräkningar.

<sup>78</sup> Arbetsgivaravgifter enligt avtal, SIAK 4. I AKI används de procentsatser som används för tjänstemän som omfattas av ITP 2.

<sup>79</sup> SPV, Årsredovisning 2020, 2021.

#### 4.4 Flera osthyvlar i pris- och löneomräknade anslag under senare år

En av granskningens bedömningsgrunder är att PLO bör vara automatisk. Det vill säga besparingar och förändringar i anslagsvolymen till följd av ändrad verksamhetsinriktning eller ambitionsnivå bör inte göras i PLO utan ske genom aktiva politiska beslut. Under den tidsperiod som granskningen omfattar har regeringen inte genomfört några dolda besparingar eller förändringar i själva PLO, enligt Riksrevisionens bedömning. Däremot har regeringen tillämpat generella anslagsminskningar, så kallade *osthyvlar*, som har omfattat PLO-anslag.

Generella besparingskrav är ingenting nytt, utan har historiskt förekommit flera gånger och tagit olika former. Produktivitetsavdraget i PLO kan i sig betraktas som en form av osthyvel. Ett annat exempel är den så kallade *tvåprocentaren* som fanns i början av 1980-talet och som var en allmän sparkampanj för att minska statens utgifter och stävja det växande budgetunderskottet.<sup>80</sup>

Under de senaste tio åren har regeringen tillämpat osthyvlar på PLO-anslagen vid åtminstone tre tillfällen. I budgetpropositionen för 2011 aviserade regeringen en minskning av PLO-anslagen med 0,14 procent eller cirka 330 miljoner kronor, som trädde i kraft budgetåret 2014.<sup>81</sup> Regeringen bedömde att pågående och planerade e-förvaltningsprojekt hade en betydande besparingspotential som genom en minskning av anslagen kunde realiseras inom den statliga förvaltningen. Minskningen motsvarade hälften av de preliminärt beräknade besparingarna som förväntades uppkomma 2014 från olika e-förvaltningsinitiativ.

I budgetpropositionen för 2015 aviserade regeringen en generell minskning av samtliga PLO-anslag i syfte att bidra med finansiering till prioriterade satsningar. Enligt vårpropositionen 2014 beräknades minskningen utifrån myndigheternas PLO-tillskott och innebar att tillskotten skulle bli 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. Åtgärden medförde utgiftsminskningar på totalt 225 miljoner kronor 2015. I budgetpropositionen skrev regeringen att åtgärden inte medförde några ingrepp i pris- och löneomräkningsmodellen.<sup>82</sup>

Besparingsåtgärden föranledde Finansutskottet att ge sin syn på PLO vid riksdagsbehandlingen av propositionen. Utskottet betonade att fördelen med modellen är att de politiska prioriteringarna om anslagsnivåer handlar om faktiska reella reformer och besparingar, i stället för i vilken utsträckning anslagen ska kompenseras för pris- och löneutvecklingen. Enligt utskottet vilar legitimiteten för modellen med pris- och löneomräkning på att den fortsätter vara transparent och

<sup>80</sup> Prop. 1979/80:150, s. 22.

<sup>81</sup> Prop. 2010/11:1, UO 2, s. 40. I budgetpropositionen för 2014 framgick det inte längre hur stor neddragningen var eller vilka typer av anslag som berördes.

<sup>82</sup> Prop. 2014/15:1, avsnitt 8.2.1.



förutsägbar, så att det inte behöver råda några tvivel om att kompensationen grundar sig på den automatiska beräkningen.<sup>83</sup>

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen en generell besparing i statsförvaltningen som omfattade 15 procent av myndigheternas historiska resekostnader. Av propositionen framgår också att regeringen förväntar sig att myndigheterna fortsätter med en del av de förändrade arbetssätt som spridningen av sjukdomen covid-19 medfört.

De generella neddragningarna av PLO-anslag är exempel på när olika regeringar har förväntat sig större effektiviseringar än vad det årliga produktivetsavdraget i PLO är ett uttryck för. Enligt vår bedömning är sådana neddragningar inte ett ingrepp i PLO, men det är inte självklart var gränsen går mellan politik och automatisk modell. Oavsett metod kan olika neddragningar ses som ett uttryck för den politiska viljan att omprioritera bland utgifterna i högre utsträckning än vad dagens utformning av produktivetsavdraget medger. En uppskalning av produktivetsavdragets storlek eller frekvent användning av extra osthylvar på PLO-anslagen riskerar att leda till att PLO-systemets kontinuitet och förutsägbarhet kan gå förlorad. Dessutom skulle modellens koppling till löne- och produktivetsutvecklingen i privat tjänstesektor kunna ifrågasättas.

---

<sup>83</sup> Bet. 2014/15:FiU1.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att pris- och löneomräkningen bidrar till effektiv resurshantering hos anslagsfinansierade myndigheter. Det är inte möjligt att kvantifiera den effekt som pris- och löneomräkningens inbyggda krav på ökad produktivitet har haft på myndigheternas verksamhet, bland annat eftersom det saknas generella och jämförbara mått på myndigheternas effektivitet och produktivitet. Trots detta bedömer Riksrevisionen att produktivitetsavdraget är ett tydligt ekonomiskt incitament som förstärker och förtydligar de krav som ställs på myndigheterna om att eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning. I det större perspektivet har pris- och löneomräkningen som del av ramanslagsmodellen även tjänat sitt syfte genom att skapa följsamhet mot samhällsekonomin i övrigt, vilket är en förutsättning för den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten.

Pris- och löneomräkningen har inte medfört oönskade bieffekter som påverkar myndigheternas förmåga att planera och fullgöra sina uppdrag, enligt Riksrevisionens bedömning. Regeringen har åtgärdat flera av källorna till oförutsägbarhet i PLO-modellen. Men det finns fortfarande utrymme att förbättra transparensen i redovisningen av PLO till myndigheter och riksdag. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att alla sätt att ytterligare förbättra transparensen och förutsägbarheten bör tas tillvara. Ökad förståelse hos myndigheterna för hur PLO är tänkt att fungera kan i sig bidra till att förbättra systemet så att det uppfyller syftet att bidra till effektivare resurshantering.

### **Produktivitetsavdraget skapar incitament till effektiv resurshantering men avgiftsfinansierad verksamhet borde också omfattas**

Riksrevisionen bedömer att PLO-systemets konstruktion över tid har gett tydliga incitament till effektiv resurshantering för anslagsfinansierade myndigheter. Under den granskade tioårsperioden har produktivitetsavdraget inneburit att myndigheterna har tappat 7 procent i köpkraft, allt annat lika.

De tre myndigheter som ingår i granskningens fallstudie har genomfört effektiviseringar under den studerade tidsperioden. Ingen av dem hänvisar till PLO eller svag anslagsutveckling som särskild utpekad drivkraft till insatserna. Däremot framgår det av myndigheternas budgetunderlag att PLO har framtvingat prioriteringar.

Riksrevisionen bedömer att produktivitetsavdraget blir mindre kännbart för myndigheter som har fler finansieringskällor utöver förvaltningsanslaget. Det gäller primärt myndigheter som delvis eller helt är avgiftsfinansierade, och i viss utsträckning myndigheter med stora volymer sakanslag som delvis får användas

till förvaltningsutgifter. Eftersom avgifterna i normalfallet sätts med full kostnadstäckning utan konkurrens med andra aktörer, saknas det omvandlingstryck som den anslagsfinansierade verksamheten utsätts för. Därför är det enligt Riksrevisionens bedömning angeläget med incitament för kostnadseffektivitet även i avgiftsfinansierad verksamhet. Det är svårt och kanske inte önskvärt att hitta en generell modell med löpande produktivitetskrav för avgiftsfinansierad verksamhet. Regeringen bör likväl undvika kostnadsdrivande incitament. Det kan den till exempel göra genom att inte låta myndigheter både sätta avgifter och disponera avgiftsintäkter i offentligrättslig verksamhet.

### **Ökade anslag för ny verksamhet gör att kravet på produktivitet inte blir lika påtagligt**

En stor andel av förvaltningsanslagen har fått politiskt bestämda tillskott som vida överstiger de avdrag som gjorts för produktivitet. Produktivitetsavdraget bidrog på så sätt till ett ökat budgetutrymme som regeringen bland annat har använt till högre förvaltningsutgifter kopplat till reformer eller andra verksamhetsförändringar. Ökade anslag avsedda för nya uppgifter kan på kort sikt skymma sikten för en del myndigheter så att kravet på högre produktivitet inte blir lika påtagligt, enligt Riksrevisionens bedömning. På längre sikt spelar detta mindre roll eftersom sådana anslagshöjningar träffas av alla framtida pris- och löneomräkningar, inklusive produktivitetsavdrag.

### **Produktivitetsavdraget är inte en särskilt levande fråga i myndigheternas planering och styrning**

Riksrevisionen bedömer att insikterna om hur PLO är tänkt att fungera skiljer sig åt mellan olika myndigheter. För flertalet av de myndigheter Riksrevisionen varit i kontakt med inom ramen för granskningen är det framför allt nästa års beslutade anslagsnivå som spelar roll – inte minst då anslagsnivån kan förändras till följd av politiska beslut. Regeringens beräkningar för förvaltningsanslagens nivåer längre fram i tiden ses inte som tillförlitliga. Detta har inneburit att produktivitetsavdraget inte alltid är en levande fråga i myndigheternas planering och styrning av verksamheten på längre sikt, på det sätt som borde vara fallet.

Det finns flera exempel på att myndigheter anser att de bör få full kompensation för olika kostnadsökningar, trots att PLO inte syftar till det. Samtidigt har myndighetsledningarna som förstår bakgrunden till PLO en större acceptans för att den ekonomiska ramen för verksamheten successivt minskar. Riksrevisionen noterar också att produktivitetsavdragets storlek är okänd för samtliga myndigheter. För att myndigheterna ska ha möjlighet att planera för och vidta effektiviseringsinsatser behöver de ha kunskap om produktivitetsavdragets ungefärliga storlek. Sådan insikt hos myndigheterna skulle enligt Riksrevisionens bedömning ytterligare motivera till kontinuerliga effektiviseringsansträngningar.

## **Bättre transparens kan förbättra myndigheternas insikter om pris- och löneomräkningen och bidra till effektivare resurshantering**

Flera av de myndighetsledningarna och ekonomifunktionerna Riksrevisionen intervjuat upplever att PLO är tekniskt snårig och inte tillräckligt transparent. Flera myndigheter anser även att omräkningen resulterar i ryckiga utfall och dålig förutsebarhet. Riksrevisionen bedömer att regeringen har undanröjt den främsta orsaken till ryckiga omräkningstal genom förenklingen av beräkningsmetoden för löneomräkningstalet, som började gälla från och med PLO för 2020. Riksrevisionen bedömer också att den nya metoden för omräkning av övriga förvaltningskostnader innebär en avsevärd förenkling jämfört med tidigare. En kvarstående del i PLO som kan uppfattas som krånglig är omräkningen av anslagna medel för lokalkostnader.

Även om regeringen har tagit viktiga steg för att förenkla beräkningarna som ligger till grund för PLO, finns det fortfarande utrymme att förbättra transparensen i redovisningen av PLO till myndigheter och riksdag. Till exempel framgår det varken i budgetpropositionen eller i statens redovisningssystem Hermes hur stort produktivitetsavdraget är per myndighet. Regeringen skulle kunna förbättra transparensen genom att skriva ut produktivitetsavdragets storlek i myndigheternas årliga regleringsbrev. Genom att på ett tydligare sätt förmedla produktivitetsavdragets storlek skulle styrningen genom PLO mot effektiviseringar förstärkas.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att alla sätt att ytterligare förbättra transparensen och förutsebarheten bör tas tillvara. Ökad förståelse för hur PLO är tänkt att fungera kan i sig bidra till att förbättra systemet så att det bättre uppfyller syftet att bidra till effektivare resurshantering.

## **Pris- och löneomräkningen har inte hindrat myndigheterna att fullgöra sina uppdrag**

Riksrevisionen bedömer att pris- och löneomräkningen inte har medfört oönskade bieffekter som påverkar myndigheternas förmåga att planera och fullgöra sina uppdrag. Produktivitetsavdraget har inneburit att myndigheterna inte fått full kompensation för lönekostnadsutvecklingen i omvärlden, men Riksrevisionen bedömer att detta inte har skapat problem för kompetensförsörjningen hos studerade myndigheter. Riksrevisionen bedömer inte heller att produktivitetsavdraget på andra sätt har hindrat myndigheterna att fullgöra sina uppdrag.

Det finns flera exempel på särskilda situationer då PLO uppfattas som ologisk av myndigheterna eftersom den inte kompenserar för vissa kostnader. Kompensation för kostnader som bara uppstår i särskilda fall skulle kräva någon form av

verksamhetsanpassning av PLO. Riksrevisionens bedömning är att en sådan förändring av PLO skulle gå emot syftet med modellen. Det vill säga att PLO ska bygga på en automatisk beräkning och följa den allmänna kostnadsutvecklingen. Om det däremot är så att PLO systematiskt underkompenserar stora grupper av myndigheter för vissa kostnader, kan regeringen behöva överväga att göra förändringar så att de index som ingår i PLO är relevanta för myndigheternas kostnadsutveckling. Riksrevisionen har dock inte sett några sådana fall inom ramen för granskningen.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att givna anslagsnivåer – i linje med principerna bakom ramanslagsmodellen – bör ses som ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i myndigheternas verksamhet. De myndigheter som anser att anslagsnivån inte räcker till för att uppnå de mål som statsmakterna satt upp för verksamheten har möjlighet att äska medel inom ramen för den befintliga budgetprocessen.

## **Osthyvlar vid sidan av pris- och löneomräkningen behöver motiveras tydligt**

Under den granskade tioårsperioden har regeringen vid flera tillfällen genomfört generella neddragningar, s.k. osthyvlar, på de pris- och löneomräknade anslagen. Riksrevisionen bedömer att neddragningarna inte har inneburit några ingrepp i PLO-modellen. I sammanhanget kan det emellertid vara värt att påminna om att ett av huvudsyftena med ramanslagsmodellen och de tillhörande budgeteringsprinciperna handlar om att skilja mellan statsmakternas ansvar inom budgetprocessen å ena sidan och ansvaret som arbetsgivare å andra. Det är därför viktigt att regeringen motiverar eventuella generella nedskärningar i PLO-anslagen, så att det tydligt framgår att omräkningens automatik och neutralitet består.

## **Riksrevisionens rekommendationer till regeringen**

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förtydliga regeringens förväntningar på myndigheterna, till exempel genom att
  - ange produktivetskravet per myndighet i regleringsbrev
  - klargöra syftet med pris- och löneomräkningen i myndighetsdialogerna.
- Förbättra transparensen i redovisningen till riksdagen genom att redovisa produktivetsavdragets budgeteffekt i budgetpropositionerna.
- Utred förutsättningarna för att införa ett produktivetskrav även på avgiftsfinansierad verksamhet.

## Referenslista

### Litteratur

- Arbetsgivarverket, *Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet – framtida utveckling och behov av förändringar?*, rapport 2011:2, Arbetsgivarverket, 2011.
- Ekonomistyrningsverket, *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt*, rapport ESV 2014:2, Ekonomistyrningsverket, 2014.
- Ekonomistyrningsverket, *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?*, rapport ESV 2016:5 Ekonomistyrningsverket, 2016.
- Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters anslagsutnyttjande*, PM Ekonomistyrningsverket, 2021.
- OECD, *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, 2015.
- Riksrevisionen, *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, RiR 2022:3, [Kommande granskningsrapport] Riksrevisionen, 2022.
- Riksrevisionen, *Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse*, RiR 2019:21, 2019.
- SPV, *Årsredovisning 2020*, rapport DNR MD 202, Statens tjänstepensionsverk, 2021.
- SULF, *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*, Sveriges universitetslärare och forskare, 2018.
- Universitetskanslerämbetet, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor, De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007–2017*, Universitetskanslerämbetet, 2020.

### Utredningar

- SOU 1992:102, *Myndigheternas förvaltningskostnader*.
- SOU 1997:48, *Utredningen angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen*.
- SOU 2002:32, *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*.
- SOU 2007:96, *Avgifter*.
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*.

### Riksdagstryck

- Anslagsförordning (2011:223).
- Avgiftsförordning (1992:191).

Bet. 2014/15:FiU1, *Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna.*

Förordning (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket.

Prop. 1979/80:150, *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1980/81, m.m.*

Prop. 1992/93:100, *med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015.*

Prop. 2014/15:120, *Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.*

Prop. 2018/19:100, *2019 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Regeringsbeslut S2017/01707/FS, *Uppdrag till Läkemedelsverket att ta fram en plan för det löpande effektiviseringsarbetet åren 2017–2021.*

Skr. 2016/17:138, *Riksrevisionens rapport om transparens i budgetpropositionen för 2017.*

Skr. 2020/21:101, *Årsredovisning för staten 2020.*

## Webbsidor

Arbetsgivarverket, "Kompetensbarometern",  
<https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/kompetensbarometern/>, hämtad 2022-01-19.

Finansministeriet, Valtiovarainministeriö, "Planen för de offentliga finanserna för 2020-2022", 2020-2023\_jts\_ru.book (vm.fi), hämtad 2022-01-04.

Kammarkollegiet, "Kravspecifikation fysiskt skydd",  
<https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/stod-till-andra-myndigheter/statlig-utställningsgaranti/kravspecifikation-fysiskt-skydd>, hämtad 2021-11-22.

Konjunkturinstitutet, "Konjunkturinstitutets prognosdatabas",  
<https://www.konj.se/statistik-och-data/prognosdatabasen.html>, hämtad 2021-11-22.

Regeringen, "Beslut om höjd passavgift",  
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/beslut-om-hojd-passavgift/>, hämtad 2021-11-25.

Uddannelses- og Forskningsministeriet, "Regeringen stopper omprioriteringsbidraget på uddannelse",  
<https://ufm.dk/aktuelt/pressmeddelelser/2019/regeringen-stopper-omprioriteringsbidraget-pa-uddannelse>, hämtad 2021-11-22.

## Bilaga 1. Förändringar i pris- och löneomräkningen

När sker förändring?	Vad består ändringen i?	Källa
Budgetår 1993/94	De allra flesta myndigheter får ett ramanslag med PLO.	BP 91/92, bil. 1 och 92/93:100
1998	Statskontoret tog över uppdraget från Statens lokalförsörjningsverk att årligen redovisa ett underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen av anslagsbaserna.	Stabsmyndighetsöversynen, prop. 1997/98:137
1997–2001	Effekten av den allmänna löneavgiften lämnades okompenserad under budgetåren 1997–2001 som en besparingsåtgärd.	SOU 2002:32, s. 166 BP 1994/95:150 bil. 1
Slutet på 90-talet	S-koder införs efter att arbete på ESV i samarbete med SCB, KI och Finansdepartementet. Ett syfte med S-koderna var att förbättra underlaget i PLO.	
2001	Regeringen aviserar att de ska kompensera myndigheterna för den allmänna löneavgiften. 1999 höjdes den allmänna löneavgiften och regeringen skriver att effekterna skulle bli för omfattande för myndigheterna om de inte komparerades. Därför inkluderade regeringen den allmänna löneavgiften för 1999 i omräkningen som gäller för 2001.	BP för 2000, s. 154
2002	Regleringsbrev skrivs i Hermes för första gången. Statsredovisningssystemet Hermes tas i drift 2003. Detta leder till att det blir enklare att ta fram underlag till PLO.	ESV 2018:55
2006	Det index avseende arbetskraftskostnadsutvecklingen för arbetare och tjänstemän i tillverkningsindustrin som används vid den årliga omräkningen av myndigheternas anslag för förvaltningsändamål ändras så att det från och med omräkningen för budgetåret 2006 endast avser arbetskraftskostnadsutvecklingen för tjänstemän. Produktivitetsavdraget kommer även fortsättningsvis baseras på produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn mätt som ett 10-årigt glidande medelvärde.	BP för 2005, UO 2, s. 43–45



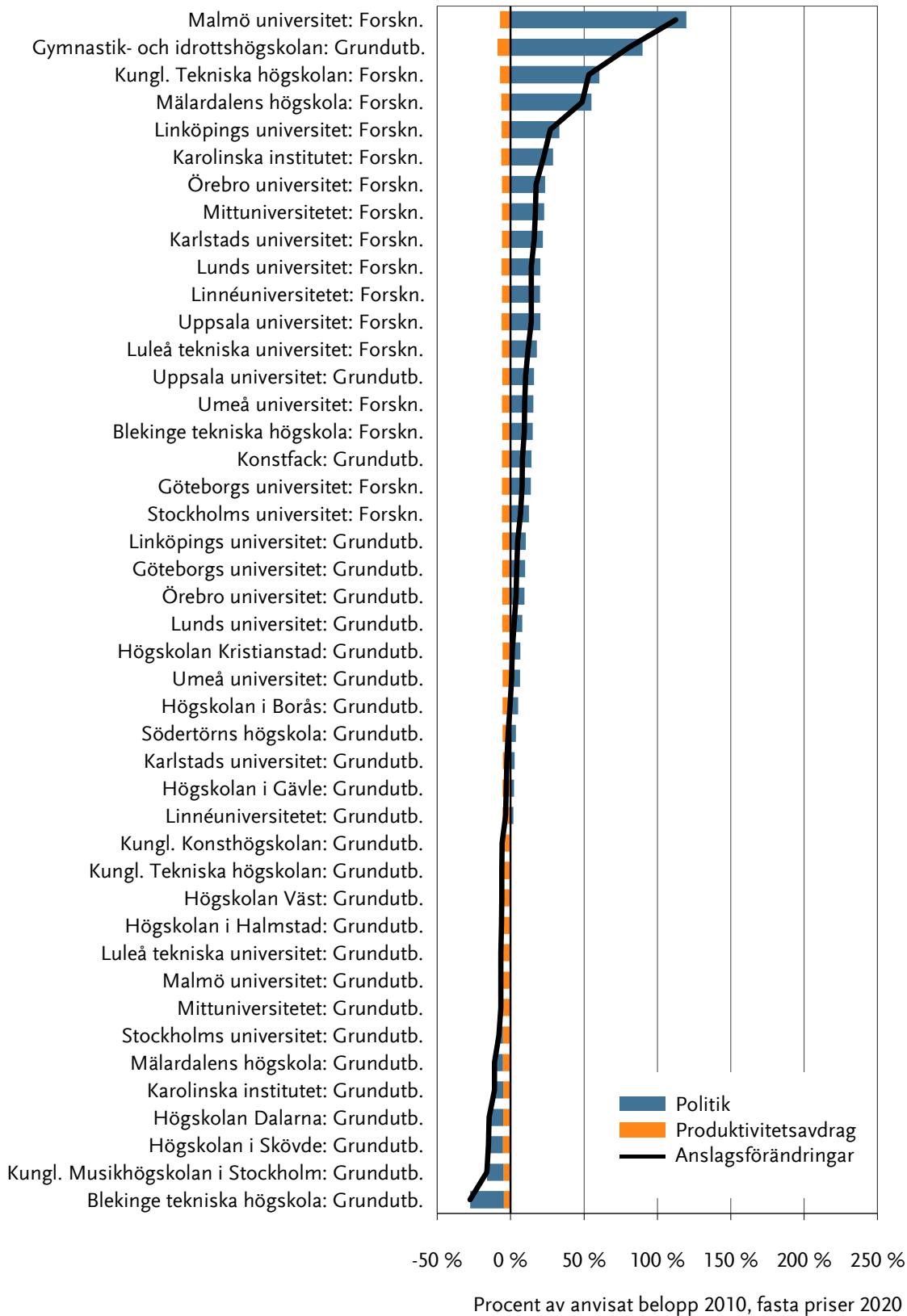
När sker förändring?	Vad består ändringen i?	Källa
2006	ESV tog över ansvaret från Statskontoret att årligen redovisa ett underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen av anslagsbaserna.	
2006	För första gången beskriver regeringen i budgetpropositionen hur PLO går till och anger omräkningstal för olika kostnadslag.	BP för 2006
2007	Ändring i lokalförsörjningsförordningen om att varje myndighet är skyldig att lämna uppgifter om ingångna och förändrade hyresavtal till Ekonomistyrningsverket.  ESV föreslog också att en extra, lägre, rikthya skulle tillämpas för myndigheter belägna i Stockholm innanför tullarna. Syftet var att få fler myndigheter att lokalisera utanför tullarna. Regeringen gick inte vidare med förslaget.	Förslag finns i ESV 2006:20, ESV 2013:36
2011	Regeringen förändrade beräkningen av försvarsprisindex (FPI).	BP för 2011
2014	I BP för 2011 aviseras att ett avdrag kommer att göras 2014. PLO-anslagen minskas till följd av beräknade samordningsvinster i samband med att e-förvaltningsprojekt kommer att genomföras i statsförvaltningen. Regeringen skriver att de beräknade minskningen schablonmässigt till 0,14 procent, ca 330 miljoner kronor för alla PLO-anslag.  ESV fick 2013 i uppdrag att bl.a. följa upp vilka ekonomiska nyttor som skett hos statliga myndigheter till följd av olika e-förvaltningsprojekt.	BP för 2011, UO 2, s. 40, Uppdrag till ESV (N2013/2921/ITP)
2015 och 2016	Regeringen minskade anslagen som pris- och löneomräknas (förvaltningsanslag och investeringsanslag) i syfte att bidra med finansiering till prioriterade satsningar. Regeringen föreslog att tillskotten för 2015 och 2016 skulle bli 25 procent lägre än vad som följer av pris- och löneomräkningen. Utgiftsminskningen fördelades i proportion till myndigheternas anslag. Regeringen skriver att åtgärden inte medför några ingrepp i pris- och löneomräkningsmodellen.	BP för 2015, s. 425 2014 års VÅP, s. 36
2018–2020	Regeringen minskar antalet anslag som pris- och löneomräknas genom en omkategorisering av anslagen. Regeringen skriver att omläggningen ger en mer ändamålsenlig och enhetlig anslagskategorisering. Regeringen skriver också att det på sikt uppstår en besparing. De anslag som inte	BP för 2017, s. 523

När sker förändring?	Vad består ändringen i?	Källa
	<p>längre omfattas av PLO och därmed bestäms med ett nominellt belopp är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UO 6: 1:4 Forskning och teknikutveckling</li> <li>• UO 9: 7:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning</li> <li>• UO 16: 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet</li> <li>• UO 16: 1:8 Bidrag till viss verksamhet inom skolväsendet, m.m.</li> <li>• UO 16: 1:18 Praktisknära skolforskning</li> <li>• UO 16: 1:20 Särskilda insatser inom skolområdet</li> <li>• UO 16: 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation</li> <li>• UO 16 3:4 Rymdforskning och rymdverksamhet</li> <li>• UO 16 3:10 Sunet</li> <li>• UO 16 3:13 Särskilda utgifter för forskningsändamål</li> <li>• UO 16 4:4 Utvecklingsarbete inom områdena utbildning och forskning</li> <li>• UO 17 1:2 Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete</li> <li>• UO 17 1:3 Skapande skola</li> <li>• UO 17: 1:4 Forsknings- och utvecklingsinsatser inom kulturområdet</li> <li>• UO 17: 5:2 Ersättningar och bidrag till konstnärer</li> <li>• UO 17: 8:2 Centrala museer: Stiftelser</li> <li>• UO 17: 8:3 Bidrag till vissa museer</li> <li>• UO 17: 14:1 Bidrag till folkbildningen</li> <li>• UO 17: 14:2 Bidrag till tolkutbildning</li> <li>• UO 20: 1:5 Miljöforskning</li> <li>• UO 20: 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella</li> <li>• UO 21: 1:4 Energiforskning</li> <li>• UO 23: 1:24 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning</li> <li>• UO 24 1:2 Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling</li> <li>• UO 24: 2:4 Investeringsfrämjande</li> <li>• UO 24 2:6 Bidrag till standardiseringen.</li> </ul>	

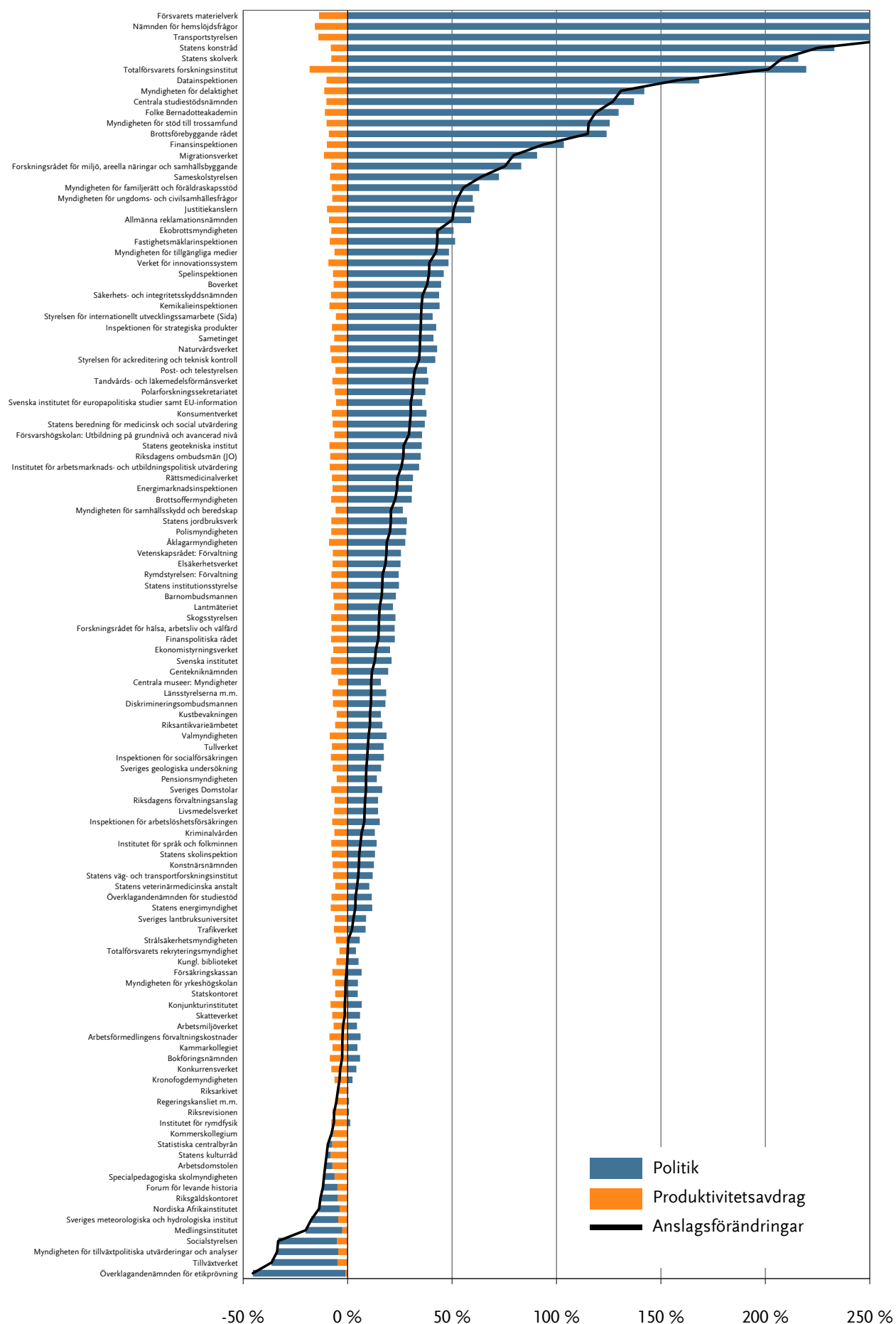
När sker förändring?	Vad består ändringen i?	Källa
2020	Regeringen justerar omräkningstalet avseende löner. Talet baseras fr.o.m. 2020 på ett femårigt glidande medelvärde av de årliga förändringarna i AKI RAM. Anledningen är att omräkningstalen för löner varierat stort i utfall över tid, vilket försämrar myndigheternas planeringsförutsättningar.	2019 års ekonomiska VÅP, s. 107
2021	Regeringen minskar myndigheternas förvaltningsanslag med 15 procent av deras historiska resekostnader.	BP för 2021
2022	Regeringen justerar omräkningsmetoden för övriga förvaltningskostnader. Tidigare delades kostnaderna in i tolv varu- och tjänstekategorier och prisutvecklingen för de olika kategorierna viktades samman till ett omräkningstal. Förändringen innebär att övriga förvaltningskostnader ska prisomräknas med konsumentprisindex fr.o.m. pris- och löneomräkningen för 2022.	BP för 2021, s. 130 ff
2022	Prisomräkningen för lokaler revideras en extra gång för året före innevarande budgetår. Det sker genom att ESV lämnar ett reviderat prisomräkningsunderlag om nytillkommen information om myndigheternas hyresavtal tillkommit året före innevarande budgetår (senast 1 februari). Tidigare lämnade ESV ett reviderat underlag för innevarande år.	ESV 2021:16 och Regeringsbeslut Fi2021/01628

## Bilaga 2. Köpkraftsförändring per anslag

Figur 8 Ackumulerade anslagsförändringar 2010–2020 för högskoleanslagen i urvalet



Figur 9 Ackumulerade anslagsförändringar 2010–2020 för förvaltningsanslagen i urvalet



Procent av anvisat belopp 2010, fasta priser 2020

Statliga myndigheter får anslag från statens budget för att bland annat finansiera löner och lokaler. Inför varje nytt budgetår räknar Finansdepartementet om anslagen så att myndigheterna inte ska påverkas av pris- och löneökningar i omvärlden. Ett avdrag görs för att myndigheterna ska nå en produktivitetsutveckling i nivå med den privata tjänstesektorn. Riksrevisionen har granskat om pris- och löneomräkningen fungerar som det var tänkt när den infördes för snart 30 år sedan. Stimulerar modellen till effektiv resurshantering eller finns det oönskade bieffekter av att den inte ger full kompensation för ökade lönekostnader?

Granskningen visar att det inbyggda kravet på produktivitet har minskat myndigheternas köpkraft under 2010-talet. Det har fungerat som en styrsignal för effektivisering och bidragit till ökat budgetutrymme för staten. Produktivitetskravet har inte hindrat myndigheterna att utföra sina uppdrag, enligt Riksrevisionens bedömning. Däremot kan pris- och löneomräkningen bli mer transparent. Större kunskap om modellen kan i sig stärka styrningen mot effektivare resurshantering. Granskningen pekar också på att det inte finns något motsvarande omvandlingstryck i statlig verksamhet som finansieras med avgifter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga regeringens förväntningar på myndigheterna, förbättra transparensen i redovisningen till riksdagen samt att utreda förutsättningarna för att införa ett produktivitetskrav i avgiftsfinansierad verksamhet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-617-3

RIKSREVISIONEN

---

S:T ERIKSGATAN 117

BOX 6181, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE