

AES Forskardag 2023

Möjliggörande eller tvingande? Analys av länsstyrelsernas finansieringsmodell

Yu Xiang, Linnéuniversitetet & Stockholms universitet

Uppdrag och syfte

- Denna studie genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län
- Uppdrag – att undersöka ändamålsenligheten i statens finansiering av länsstyrelserna
 - med fokus på erfarenheter från Stockholms län
- Genomfördes våren 2022
 - Dokumentstudie – regleringsbrev, årsredovisningar, tidigare utredningar, andra styrdokument
 - Intervjuer – 10 intervjuer, framförallt i Stockholms län

Länsstyrelsernas finansiering

- 21 länsstyrelser, men behandlas som en myndighet i statsbudgeten
- Tre typer:
 - 1. Förvaltningsanslag** som kommer med regleringsbrevet, består av:
 - Riktade medel
 - Grundbelopp
 - Femparametersmodell (folkmängd, areal, kommunantal, miljöavgifter, antal jordbruksföretag)
 - 2. Inomstatliga bidrag** från andra statliga myndigheter för specifika uppdrag
 - Ingen enhetlig fördelningsmodell, saknar samlad dokumentation
 - Dispositionsrätten hos Örebro län för vissa bidrag från 2016, bygger huvudsakligen på konsensus
 - 3. Avgifter** – mycket liten del av finansiering, mest går till statskassan
- Har förändrats mycket genom åren, men saknar samlad dokumentation på regeringsnivån

Tidigare granskningar

- SOU 2004:14, RiR 2019:2, Statskontoret 2020:17
- Som helhet – alltför komplex och överskådlig styrning
 - Svårt för regeringen att göra en samlad bedömning av den finansiella styrningen
 - Svårt för länsstyrelserna att avläsa regeringens intentioner

Tidigare granskningar

- Förvaltningsanslag – stabila över tid, underlättar planering, men delade meningar vad gäller fördelningen
 - Storstadslänen vill se en ökning av fördelning enligt parametersmodellen
 - De flesta övriga vill höja grundbeloppet
- Inomstatliga bidrag
 - Oförutsägbart –ingen systematik eller logik hur ett specifikt uppdrag ska finansieras, inte heller hur bidrag fördelas mellan län
 - Tidsramarna för bidragsfinansieringen bidrar till planeringsvårigheter
 - Öronmärkning bidrar till sektorisering
 - Dispositionsrätten – gör finansiering mer förutsägbar och långsiktig, men behov av konsensus kan påverka besluts kvalitet

Tidigare granskningar

- Anmärkningsvärt att tidigare granskningar konsekvent kommit till samma slutsats, över nästan 20 år
- Tyder på att frågan om ändamålsenlighet har flera dimensioner än enbart fördelningen av medel i sig
- Behov av forskning med hjälp av ett lämpligt teoretiskt ramverk

Analytiskt ramverk

- Möjliggörande och tvingande byråkrati
 - Engelska: *enabling and coercive bureaucracy* (Adler & Borys, 1996)
 - Byråkrati – alla former av formella system i organisationen, t ex. budget, prestationsmätningar, kompensation

Analytiskt ramverk

- Grundfrågan – Vad är det som gör att ett system uppfattas som något positivt eller negativt?
 - Å ena sidan – rationellt och effektivt
 - Å andra sidan – kväver kreativitet, främjar missnöje, demotiverar individer
- Men är alla byråkratiska system lika?
 - Adler & Borys – Nej. Hur ett system uppfattas beror huvudsakligen på dess design och implementering, särskilt när det gäller hanteringen av störningar

Analytiskt ramverk

- Fyra designegenskaper i ett möjliggörande system
 1. **Reparerbarhet** – aktörer har möjlighet att självständigt hantera nedbrytningar i systemet
 2. **Intern transparens** – överskådligt och begripligt för aktörerna
 3. **Global transparens** – effekter av aktörernas aktiviteter synliggörs
 4. **Flexibilitet** – anpassningsbart för oförutsedda händelser och till lokala förutsättningar

Analytiskt ramverk

- Alla system bryter ner eller stöter på oförutsedda omständigheter förr eller senare
 - Ett **möjliggörande** system är inte nödvändigtvis ett sådant som fungerar felfritt i alla situationer utan ett som är anpassningsbart, som möjliggör problemlösning och ger aktörerna förutsättningar att hantera eventuella avvikelser
 - Ett system uppfattas som **tvingande** om det är rigitt, ger begränsat handlingsutrymme för aktörerna
- Inte ett objektivet mått, inte heller självklart att möjliggörande är "bra", utan ett ramverk för att analysera designegenskaper

Resultat – Bristande intern och nationell transparens

- Förvaltningsanslag
 - Parametersmodellen i sig är transparent, men bygger på stort antal övervägningar och bedömningar, som förblir otransparenta för länsstyrelserna
- Inomstatliga bidrag
 - Stort antal bidrag
 - Saknar tydlig logik för huruvida ett uppdrag ska finansieras
 - Myndigheternas fördelning förblir otransparenta
- Bidrar även till nationell otransparens och motsättningar mellan län

Resultat – Flexibilitet

- Förvaltningsanslag
 - Relativt god flexibilitet, men innebär alltid kompromisser mellan olika områden
 - Minskad flexibilitet pga ökning i antal uppdrag utan motsvarande ökning i anslag
- Inomstatliga bidrag
 - Kraftigt begränsad
 - Dispositionsrätten ökar flexibiliteten

Resultat – Reparerbarhet

- Mycket reparation krävs, mycket tidskrävande
 - "Pussla ihop" heltidstjänster
 - Påverkar tillsynsarbetet
 - Mycket av reparationsbehovet inbyggt i systemet

Konklusion

- Designegenskaper av finansieringssystem kan vara lika viktiga som fördelningen i sig
- Teoriers roll i studier om offentlig sektor



Tack!

Frågor och kommentarer?

xiang.yu@lnu.se