



Öronmärkta pengar

– uttryck, hantering och konsekvenser

RAPPORTERING AV FORSKNINGSTÖD 2014

Öronmärkta pengar

– uttryck, hantering och konsekvenser

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Vad forskningen handlar om.....	7
Fallstudier av IOGT-NTO och RFSU.....	7
Öronmärkning i nytt ljus	9
Så här kan myndigheter, kommuner och landsting använda resultaten.....	12
Så här kan ideella organisationer använda resultaten	13
Det här behöver studeras ytterligare	14
Referenser	15

Sammanfattning

Tidigare forskning om öronmärkta pengar till ideella organisationer har framför allt uppmärksammat externa och formella villkor samt hur villkor från en bidragsgivare kan skapa konflikter med villkor från andra bidragsgivare. Resultaten från två longitudinella fallstudier av organisationer med omfattande och varierade intäkter (IOGT-NTO och RFSU) bidrar till och utvecklar den tidigare forskningen på flera sätt.

Studierna visar att det även förekommer intern och informell öronmärkning av pengar. Ett annat resultat är att öronmärkningen sker i en social kontext och i relation mellan finansiär och finansierad. Ett tredje resultat är att en negativ värdering av pengar med omfattande öronmärkning sällan är självklar. Slutligen framkom att öronmärkning kan användas för att rättfärdiga och legitimera pengar och deras användning.

Inledning

Vad forskningen handlar om

Forskningsprojektets syfte har varit att bidra till förståelsen för utvecklingen av civilsamhällets allt mer mångfacetterade ”finansiella landskap” (med en mångfald av olika intäktskällor). Två frågor har stått i fokus:

Hur påverkar förekomsten och värderingen av olika pengar

- (a) inriktningen och utvecklingen av ideella organisationer.
- (b) relationerna till omvärlden, särskilt till den offentliga sektorn?

I den mån finansieringen och dess konsekvenser för ideella organisationer har uppmärksammats tidigare har fokus antingen avgränsats till enskilda organisationers finansiering av ideella organisationer (Segnestam Larsson 2011) eller så har forskningen endast uppmärksammat den formella öronmärkningen av extern karaktär (Wijkström, Einarsson & Segnestam Larsson 2004). Det finns också forskning som lyfter fram hur villkor från en bidragsgivare kan skapa konflikter med villkor från andra bidragsgivare. För att bidra med ytterligare kunskaper som kan komplettera tidigare forskning om civilsamhällets finansiering har ambitionen med detta projekt varit att uppehålla oss vid det faktum att ideella organisationer inte bara måste förhålla sig till flera olika intäktskällor samtidigt, utan även till ett komplext system av formella och informella samt externa och interna villkor.

Förståelsen för öronmärkning har nyanserats, dels genom att vi intresserat oss för både formell och informell öronmärkning av ideella organisationers pengar, dels för att vi framhållit att öronmärkning sker en i social kontext och i en relation mellan finansiär och finansierad. Vi har härmed bidragit till en fördjupad diskussion om konsekvenserna av ideell sektors nya ”finansiella landskap” och nyanserat förståelsen för externa aktörers möjlighet att påverka och styra ideell sektor, bland annat genom att se på fenomenet genom en sociologisk-ekonomisk lins för att analysera olika intäkters ”sociala mening” (Zelizer 1994).

Fallstudier av IOGT-NTO och RFSU

Studien använder sig av fallstudie som metod (Yin, 2007). Två kriterier styrde urvalet av fallstudier:

- (a) Organisationerna ska uppvisa en mix av olika intäktsformer och finansiärer.
- (b) Organisationerna ska erbjuda access baserad på företrädares uttryckta intresse för och stöd till projektet.

Vägleda av de två urvalskriterierna valde vi att studera IOGT-NTO och RFSU. Båda organisationerna uppvisar varierande intäktskällor, betydande egengenererande intäkter (lotteri och försäljning av exempelvis kondomer) samt en mix av ideella, privata och offentliga finansiärer. Därtill välkomnade IOGT-NTO och RFSU den planerade studien och försäkrade oss om god access.

Fyra delstudier genomfördes under 2015 och 2016:

Delstudie 1: Longitudinell kartläggning av organisationernas olika intäkter. I den första delstudien genomförde vi dokumentstudier av årsredovisningar och verksamhetsberättelser från mitten av 1980-talet och fram tills i dag. Vi intervjuade även nuvarande och före detta företrädare som har varit verksamma under dessa år.

Delstudie 2: Den formella och informella öronmärkningens uttryck. I vår andra delstudie kartlade vi öronmärkningens uttryck i form av formella och informella samt externa och interna villkor. Dokumentstudier av policyer, projektdokument och kontrakt i kombination med intervjuer med nuvarande och före detta organisationsföreträdare låg till grund för delstudien.

Delstudie 3 och delstudie 4: Den formella och informella öronmärkningens hantering samt vidare konsekvenser. I vår tredje delstudie analyserade vi hur IOGT-NTO och RFSU hanterade sina olika pengar. Kvalitativa intervjuer med nuvarande och före detta organisationsföreträdare användes för att undersöka hur organisationerna värderar pengar i relation till öronmärkning. I fokus för intervjuerna var också hur pengar och medföljande öronmärkning hanterades samt påverkade organisationerna. Genomförandet av delstudie 3 överlappade delstudie 4.

Representanter för de två organisationerna har varit till stor hjälp i att identifiera och samla in material för analys. Dessa representanter inkluderar ordförande, generalsekreterare samt administratörer i respektive organisation.

Öronmärkning i nytt ljus

Det svenska civilsamhällets intäkter tilltar över tid i omfattning samt kännetecknas av en tilltagande komplexitet i mångfald av inkomstkällor och former av formell öronmärkning. Departement, myndigheter, landsting och kommuner är sammantagna alltjämt den i särklass största enskilda externa finansiären av det svenska civilsamhället. Men den offentliga finansieringen är långtifrån entydig eller den enda finansieringskällan för de flesta ideella organisationer. Bidrag och kontrakt från olika offentliga aktörer blandas ofta med medel från olika privata och ideella organisationer samt med de ideella organisationernas egna intäkter från medlemsavgifter, gåvor och exempelvis försäljning av lotter eller kondomer.

Till detta kommer att vi i de båda fallstudierna kan visa att den formella öronmärkningen i form av villkor, målstyrning och krav på resultatuppföljning kombineras med informell öronmärkning i form av uttalade förväntningar, uttalade men inte nedskrivna regler samt värderingar. Mot bakgrund av dessa fakta kan en fråga sig vilka uttryck den formella öronmärkningen tar sig samt vilka effekter den får i ideella sammanhang som präglas av många olika intäkter, villkor, krav, regler och normer.

Hur står sig medlemmarnas röst mot olika finansiärers öronmärkning? ”Glider” uppdraget för att tillgodose finansiärernas önskemål? En vanlig uppfattning är att villkorade pengar är mindre attraktiva än pengar utan villkor. Till samma föreställningsvärld hör att pengar behäftade med många villkor och villkor relaterade till mål och resultat uppfattas som mindre attraktiva än pengar med färre villkor och villkor relaterade till organisationens egenskaper. Resonemanget pekar på någonting centralt men förbiset: att pengar sällan är neutrala eller opersonliga utan snarare är behäftade med en social mening.

I en inledande longitudinell dokumentstudie undersökte vi hur de två fallorganisationernas finansiering sett ut och utvecklats över tid sedan 1985. Resultaten från denna första delstudie kunde i allt väsentligt bekräfta utvecklingen mot en allt mer breddad intäktsportfölj. I de studerade organisationerna (IOGT-NTO samt RFSU), som på flera sätt är extrema sett ur finansieringssynpunkt (dels ovanligt rika, dels större andel fria egna medel), kunde vi över tid se ett allt högre nominellt inslag av egna, friare medel, bland annat genererade genom egen affärsverksamhet (lotteri i IOGT-NTO och kondomförsäljning samt en stor extra ordinär inkomst av bolagsförsäljning i RFSU:s fall).

Mot bakgrund av denna första studie ställde vi oss frågan om en förklaring till den förändrade mixen av intäkter kunde vara en ökad administrativ börda i samband med hantering av öronmärkta pengar från offentliga bidragsgivare. Kunde det vara så att ideella organisationer som kan tjäna egna medel (bland annat genom affärsverksamhet) över tid orienterar sig mer mot egna affärsintäkter och i möjligaste mån ”väljer bort” öronmärkta bidragsmedel?

I en fördjupande longitudinell dokumentstudie undersökte vi, utifrån tillgång på data, fallorganisationernas formella villkor kopplade till sina intäkter, från 1985 och framåt. I praktiken studerades alltså skrivningar i kontrakt, till exempel med privata stiftelser eller bidragsgivande myndigheter. Återigen kunde studiens resultat bekräfta tidigare forskningsresultat om att villkorens art gradvis förändrats, från ett huvudsakligt fokus på villkor kopplade till organisationen i sig (till exempel organisationsform och syfte) till fler villkor kopplade till enskilda projekt och mål- och resultatstyrning av dessa.

Analysen av de två fallorganisationernas formella villkor kopplade till intäkter kunde däremot varken bekräfta eller dementera tidigare forsknings hypoteser om att *mängden* formella villkor har ökat över tid. Den främsta anledningen till det senare hade att göra med ibland begränsade möjligheter att identifiera det önskade empiriska materialet (bland annat beroende av olika arkivrutiner på myndigheterna).

Då vi kompletterade dokumentstudiernas analys med intervjuer med nyckelpersoner i stab, ledning och styrning (varav många arbetat i organisationen under lång tid) kom förståelsen att fördjupas och de inledande förenklade antagandena kunde efter hand nyanseras betydligt. För det första fann vi goda belägg för att öronmärkningens mening inte är så statisk som formella kontrakt kan ge vid handen. I praktiken förhandlas och tolkas öronmärkningens mening i samverkan mellan bidragsgivare och bidragstagare, ibland genom hela projektet. Färdigheter i att rättfärdiga (jfr Boltanski & Thévenot 2006) en ”öronmärkning” av medlen samt goda och pragmatiskt sinnade informella kontakter mellan bidragsgivare och bidragstagare visade sig här vara betydelsefulla.

Inom ramen för en första uppsats har vi utvecklat en modell som särskiljer fyra olika typer av öronmärkning (Alexius & Segnestam Larsson 2016b). Modellen klargör att öronmärkning inte bara tar sig formella, utan också *informella* uttryck. Vidare betonas att öronmärkning inte är en statisk färdig produkt från en avsändare/finansiär. Öronmärkning bör snarare betraktas som upprättad i en *relation* mellan finansiär och finansierad. Sist men inte minst framhåller vi att öronmärkning ofta omförhandlas och omtolkas *över tid*.

För det andra fann vi att egna friare medel i praktiken inte är så fria. Tvärt emot våra initiala antaganden gav fallstudierna flera tydliga exempel på hur egna friare medel systematiskt öronmärktes internt. I vissa fall anammades extern öronmärkning, som målstyrning, internt i organisationens fördelning av medel, i andra fall kunde det handla om att organisationen skulle kunna komma ifråga för externa medel. Inom ramen för en andra uppsats (Alexius & Segnestam Larsson 2016a) beskriver vi exempelvis RFSU:s val att satsa utdelningsmedel och royaltointäkter från de egna kondom- och förvaltningsbolagen på att förstärka controllerstyrkan på staben inför en ansökan om att bli ramorganisation till Sida.

Mest intressant i sammanhanget var upptäckten att friare egna medel hade öronmärkts internt i syfte att nå starkt öronmärkta externa bidragsmedel. Vår preliminära förklaring till detta, som också bekräftats av nyckelinformanter, är att pengars ”sociala mening” (Zelizer 1994, s ??) består av flera olika komponenter. Förutom ett nominellt belopp kommer pengar även med sociala värden. Ett preliminärt resultat av studien är att en administrationsbörda ibland kan uppvägas av ett högt socialt värde, till exempel en upplevelse av att pengarnas avsändare/generering (till exempel offentlig myndighet/skattemedel) och användning (till exempel humanitärt bistånd och lärande) väl matchar den mottagande organisationens uppdrag och vision (jfr Cowan & Rizzo 1995).

En något oväntad slutsats, som behöver studeras närmare över en större population organisationer, är därför att den ökande administrationsbördan inte alltid föranleder ideella organisationer att ”välja bort” öronmärkta medel om de kan. Det kan tvärtom vara så att viss formell öronmärkning (inklusive rituella krav i samband med ansökan, användning och redovisning av resultat) skapar en konkurrenssituation som kan öka finansieringens sociala mening i den aktuella kontexten då pengarna uppfattas som av särskilt hög status.

En andra oväntad slutsats, som följer på den första, har att göra med frågan om ideella organisationers eventuella ”marknadisering” och ”företagisering”. Tvärtemot antaganden om att ideella organisationers engagemang i egna eller andras affärsverksamheter skulle leda till en företagisering eller marknadsorientering visade resultaten från våra fallstudier att egna affärsmedel kan användas för att stärka organisationens ideologiska dimensioner eller i syfte att nå offentliga medel. Denna observation innebär också att antaganden om uppdragsglidning i relation till affärsverksamhet behöver omprövas. Generering av affärsmedel behöver inte leda till att ideell sektor blir mer företagslik och marknadstillvänd på bekostnad av uppdraget eller relationen till den offentliga sektorn och dess bidragsgivare.

Så här kan myndigheter, kommuner och landsting använda resultaten

Den här studien visar att förekomsten av olika pengar, komplex öronmärkning och de ideella organisationernas värdering av pengar påverkar relationerna till omvärlden, särskilt till offentlig sektor. Dock visar studien samtidigt att påverkan varken är entydig eller i enbart en riktning. Utifrån studiens resultat, som har redovisats ovan, har vi tagit fram ett antal förslag på hur myndigheter, kommuner och landsting kan använda resultaten av forskningen.

- **Beakta alla former av öronmärkning.** Ideella organisationer är ofta finansierade av en blandning av pengar från offentlig, privat och ideell verksamhet. Till detta kommer att pengar ofta öronmärks – formellt, informellt, externt och internt. För att hantera denna komplexitet krävs att myndigheter, kommuner och landsting i sina relationer med ideell sektor dels beaktar alla former av öronmärkning, dels inser att önskad måluppfyllelse också kräver informell styrning, goda relationer samt initierade och pragmatiska förhandlingar.
- **Värna offentliga medels attraktivitet.** Pengar med hög social status och legitimitet är attraktiva, emellanåt trots – eller till och med tack vare – att pengarna kommer med omfattande extern öronmärkning. Den här studien har visat på mekanismer som bidrar till pengars attraktivitet. En av dessa mekanismer har att göra med pengarnas ursprung och hur pengarna genereras. Legitimiteten hos en myndighet, en kommun eller ett landsting kan bidra till pengarnas attraktivitet. Det omvända gäller också.
- **Var beredd på konkurrens.** När fler ideella organisationer engagerar sig i sin egen eller i andras affärsverksamheter för att diversifiera och utöka finansieringen kan det bli mindre självklart att söka offentliga medel för att finansiera sin organisation, sin verksamhet eller sina projekt. Även om studien har visat att offentliga medel kan vara attraktiva finns också flera exempel på när offentliga medel medvetet har valts bort på grund av dessa medels öronmärkning eller begränsade omfattning.
- **Beakta öronmärkningens indirekta kostnader.** Det är sedan tidigare belagt att alltför omfattande extern öronmärkning leder till ökade administrationskostnader för både finansiär och finansierad. I förlängningen kan detta leda till att mindre resurser fördelas till de ursprungliga ambitionerna. En mindre uppmärksammas aspekt av detta, och som har framkommit i detta projekt, är att rika mottagande organisationer gynnas av en tilltagande extern formell öronmärkning på bekostnad av de mindre resursstarka organisationerna.

Så här kan ideella organisationer använda resultaten

Den här studien visar att förekomst av öronmärkning och värdering av olika pengar påverkar inriktningen och utvecklingen av ideella organisationer. Utifrån några av resultaten från studien identifierar vi här ett antal reflektioner kring hur ideella organisationer kan förhålla sig till öronmärkning av pengar.

- **Pengars sociala mening har betydelse.** Projektets fallstudier indikerar att det inte räcker för ideella organisationer att säkra ett tillräckligt stort monetärt belopp på kontot för att trygga uppdragsuppfyllelse och överlevnad. Ideella organisationer bör också förhålla sig till vad olika slags pengar har för social mening i det speciella sammanhanget. Är pengarna attraktiva, legitima, fria, fina eller fula?
- **Pengar kan färga av sig – på gott och ont.** Med en liknelse kan en beskriva det som att pengar kommer med olika social infärgning. Det är angeläget att ägna detta förhållande uppmärksamhet då pengarna på kontot kan ”färga av sig” på en organisation, dess verksamhet och anseende. En organisation bör med andra ord inte nöja sig med att beakta belopp, diversifiering och formell öronmärkning. Organisationen måste också bry sig om vilka sociala värden pengarna på kontot representerar.
- **Även öronmärkta pengar kan ”märkas om”.** Om pengar uppfattas som tveksamma eller direkt moraliskt olämpliga i en social kontext förväntas organisationen att helt avstå från medlen. Det kan handla om pengar som genererats illegalt eller kommer från en organisation med ett vacklande rykte. Dock visar studien att ”fula” pengar kan märkas om, rättfärdigas eller till och med ”spädas ut” med mer legitima pengar, till exempel med hänvisning till att ändamålen helgar medlen.
- **Öronmärkning kan omförhandlas.** Studien visar att extern, formell öronmärkning endast är en del av ett komplext system av villkor och relationer. Med hjälp av exempelvis goda relationer, informella förhandlingar eller extrema omständigheter kan oönskad och stelbent öronmärkning omförhandlas.
- **Administrativ och social kompetens krävs.** För att möta tilltagande krav på extern, formell öronmärkning krävs att organisationerna investerar i formell administrativ kompetens. Samtidigt måste denna kompetens kompletteras med att organisationerna satsar på sin sociala kompetens i form av att utveckla goda formella och informella relationer till olika existerande och framtida finansiärer.

Det här behöver studeras ytterligare

Studien av öronmärkta pengar i två ideella organisationer har framför allt präglats av sin explorativa karaktär. Ett syfte med explorativa studier är att utforska fenomen och begrepp för att i kommande steg kunna identifiera kompletterande eller mer beskrivande studier. Utifrån studiens resultat identifierar vi här några områden som kan utgöra idéer för kommande studier.

- **Fler fallstudier av ideella organisationer.** Våra resultat baserar sig på två extremfall av ideella organisationer sett ur finansieringssynpunkt (dels ovanligt rika, dels större andel fria egna medel). Fler studier behövs därför av andra – och mindre extrema – ideella organisationer (sett till intäktsmix, utveckling över tid samt den formella, informella, externa och interna öronmärkningens uttryck, värderingar och hantering).
- **Studier med en generaliserande ambition.** Utöver fler fallstudier välkomnar vi studier av ett generaliserbart urval från populationen ideella organisationer. I vilken utsträckning gäller vår studies resultat bortanför de två fallstudierna? Kan mönster identifieras för pengars attraktivitet, värdering och hantering?
- **Analytiska studier** av relationer mellan öronmärkning, värdering och hantering. I studien har vi visat betydelsen av öronmärkning, att pengar värderas samt hur pengar kan märkas om, rättfärdigas och blandas ut. Vi har också kunnat motbevisa tidigare alltför enkla föreställningar om relationerna mellan dessa tre områden. Däremot har inga entydiga relationer mellan dessa tre områden kunnat etableras. Ytterligare studier krävs för att analysera och teoretisera dessa.
- **En fördjupad studie** med fokus på organisatoriska konsekvenser (gärna med inslag av etnografisk metod och deltagande observationer i organisationens vardag).

Om projektet

- **Projekttitel:** Öronmärkta pengar – uttryck, hantering och konsekvenser
- **Forskare:** Ek.dr Susanna Alexius och ek.dr Ola Segnestam Larsson
- **Lärosäte:** Score vid Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm (Alexius och Segnestam Larsson) samt Ersta Sköndal Bräcke högskola (Segnestam Larsson)
- **Metodik:** Två explorativa, longitudinella fallstudier (1985–2016) av organisationer med många intäktskällor: IOGT–NTO samt RFSU.

Referenser

- Alexius, S. & Segnestam Larsson, O. (2016a). Market Means to Mission Ends: Scrutinizing the Social Meaning of Money in a Hybrid Organization. ARNOVA, Washington D.C., Nov 17–20.
- Alexius, S. & Segnestam Larsson, O. (2016b). The social meaning of money in a nonprofit organization: Formal and informal earmarking of money. ISTR, Stockholm juni/juli.
- Boltanski L. & Thévenot, L. (2006). On Justification: Economies of Worth. Princeton University Press.
- Cowan, R. & Rizzo, M. J. (1995). Profits and Morality. Chicago: The University of Chicago Press.
- Segnestam Larsson, O. (2011). Standardizing Civil Society: Interpreting Organizational Development in the Tension between Instrumentalism and Expressivism, Stockholm: Santérus Academic Press.
- Wijkström, F., Einarsson, S. & Segnestam Larsson, O. (2004). Staten och det civila samhället: idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer, Socialstyrelsen: Stockholm.
- Yin (2007).
- Zelizer, V. (1994). The Social Meaning of Money. Pin money, paychecks, poor relief, and other currencies. New York: BasicBooks.

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017

ISSN 1651-2855 ISBN 978-91-88455-48-2

projektledare **Omar Nur**

text **Susanna Alexius** och **Ola Segnestam Larsson**,
Score, Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet,
samt **Ersta Sköndal Bräcke högskola**

textredigering **Ingrid Bohlin**

grafisk form **Christián Serrano**

distribution **MUCF**, Box 17801, 118 94 Stockholm

webbplats www.mucf.se

e-post info@mucf.se

tfn 08-566 219 00

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Vi tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger stöd till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällesfrågor