

Regeringsuppdrag

Rapport

En ny finansieringsmodell för
Statens institutionsstyrelse

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se.

Datum: 2011-04-29

Dnr: 10-1248/2010

ESV-nr:

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anders Nilsson

Förord

Med Statskontorets rapport som utgångspunkt har regeringen (Socialdepartementet) gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ge förslag på en finansieringsmodell som bättre passar Statens Institutionsstyrelse (SiS) verksamhet än dagens modell.

I detta ärende har avdelningschef Pia Heyman beslutat. Utredare Anders Nilsson har varit föredragande. I handläggningen har även expert Claes-Göran Gustavsson och utredare Fredrik Jansson deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Bakgrund.....	8
2.2 Genomförande, disposition, avgränsning.....	8
3 Vad är problemet?	9
3.1 Samma förutsättningar	11
3.2 Variationer i anslagsförbrukningen över åren.....	11
3.3 Är anslaget och avgifterna på rätt nivå?	12
3.4 Ett parallellt fall – CSN	13
4 Olika finansieringsmöjligheter	14
4.1 Brutto redovisning mot statens budget.....	14
4.2 Höjd anslagskredit/sparande.....	16
4.3 Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål	17
4.3.1 Specifika kostnader.....	17
4.3.2 Specifik andel av verksamheten med maxbelopp	19
4.4 Fast anslag.....	21
4.5 Andra finansieringsmodeller.....	23
4.5.1 En proportionerlig fördelning av resultatet efter finansiering	23
4.5.2 På längre sikt	25
5 Val av modell	27
5.1 Två modeller att välja mellan.....	29
Kontakter	32
Bilaga 1 – ESV:s uppdrag	33
Bilaga 2 – SiS överföringsbelopp 10 år, diagram	35

1 Sammanfattning

Med Statskontorets rapport som utgångspunkt har regeringen (Socialdepartementet) gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ge förslag på en finansieringsmodell som bättre passar Statens Institutionsstyrelse (SiS) verksamhet än dagens modell.

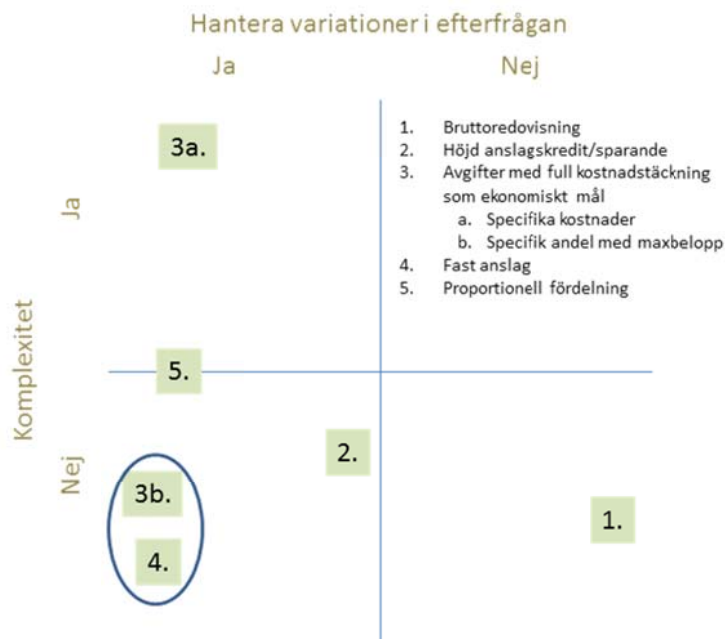
Huvudfokus har varit på att hitta en modell som kan minska variationerna i SiS anslagsförbrukning över åren. Problemet som vi ser det är att en liten variation i kommunernas efterfrågan/behov i nuläget påverkar anslagsbelastningen kraftigt. Detta beror på att anslaget får bära hela underfinansieringen alternativt överfinansieringen, trots att verksamheten till drygt 60 procent finansieras med avgifter. 2009 var SiS överföringsbelopp (anslagskredit) ca -60 mnkr, knappt 8 procent av anslaget. Med hela omsättningen (anslag + avgifter) som bas var underfinansieringen 3 procent 2009.

Dagens modell ger inte SiS samma förutsättningar som andra statliga myndigheter i gemen.

Vi har valt att redovisa, analysera och pröva fem olika finansieringsmodeller i rapporten. En av modellerna är uppdelad i två varianter. Vi har också redovisat exempel på modeller som på längre sikt skulle kunna vara aktuella. De förutsätter dock många andra förändringar och modellernas konsekvenser är svåra att förutse, varför de inte ytterligare belyses eller bedöms. De fem modellerna är:

1. Bruttoredovisning mot statens budget
2. Höjd anslagskredit/sparande
3. Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål
 - a) Specifika kostnader
 - b) Specifik andel av verksamheten med maxbelopp
4. Fast anslag
5. En proportionerlig fördelning av resultatet efter finansiering

Alla fem modellerna anser vi är bättre än dagens. Modellerna ger SiS möjlighet att utnyttja sitt anslag på ett långsiktigt och effektivt sätt. Modell nr 5 faller dock bort då den svårligen går att lösa inom de regler som finns för redovisning mot anslag. Följande sammanställning av modellerna visar sambandet mellan hur de kan hantera variationerna i efterfrågan och modellernas komplexitet



Av dessa fem modeller anser ESV att två (de inringade i figuren) är att föredra framför de andra, då dessa två är relativt enkla att hantera och kan hantera variationer i kommunernas efterfrågan och medför positiva effekter för SiS styrning. Detta utan att medföra några betydande nackdelar. De är:

3. Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål
 - b) Specifik andel av verksamheten med maxbelopp
4. Fast anslag

I båda dessa modeller är statens ekonomiska åtagande begränsat till den nivå som regeringen fastställt samtidigt som modellerna är enkla att implementera och enkla att förklara internt hos SiS. Dagens problem med en ojämn anslagsbelastning som har sin grund i att kommunernas efterfrågan varierar över tid hanteras också samtidigt som det tydliggörs att ett eventuellt under- respektive överskott ska hanteras genom SiS avgiftsättning och belasta kommunerna respektive komma dessa till del. Vi förordar således någon av de två modellerna.

2 Inledning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har av regeringen fått i uppdrag, att i samråd med SiS, undersöka förutsättningarna för en förändrad finansieringsmodell för SiS. Om ESV bedömer att en sådan finansieringsmodell skulle stärka SiS förutsättningar för att effektivt planera och styra verksamheten, ska ESV

- Analysera de redovisningsmässiga förutsättningarna
- Beskriva eventuella krav på ändringar i redovisning
- Analysera eventuell påverkan på statsbudgeten
- Analysera övriga negativa och positiva effekter avseende:
 - SiS interna planering och styrning
 - Regeringens styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet

Modellen ska om möjligt utjämna variationer i anslagsförbrukning för SiS verksamhet. Denna rapport ska vara en vägledning och stöd för SiS i dess arbete att förbättra planeringen och styrningen av verksamheten. Den ska också vara ett underlag för Socialdepartementet att följa upp SiS arbete med att omstrukturera verksamheten i syfte att bl.a. göra den mer flexibel och skapa bättre förutsättningar att möta fluktuationer i efterfrågan av verksamheten.

ESV utgår i sitt arbete från de krav som framgår av myndighetsförordningen, dvs. att:

- Verksamheten bedrivs effektivt
- Verksamheten bedrivs enligt gällande rätt
- Verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- Myndigheten hushållar väl med statens resurser

ESV:s slutsatser i rapporten grundar sig på intervjuer, SiS interna dokument, granskning av tidigare utredningar och rapporter, diskussioner med SiS och uppdragsgivare, studier av andra myndigheters modeller och ESV:s erfarenhet av finansieringsmodeller. Statskontorets rapport (2010:7) ”Statens institutionsstyrelses styrning och finansieringsmodell” är utgångspunkt för vårt arbete. För en närmare beskrivning av förutsättningarna för SiS verksamhet hänvisar ESV till Statskontorets rapport.

Statskontoret konstaterar i sin rapport (2010:7) ”Statskontoret har inte den typ av djupgående expertis om styrning och finansieringsmodeller som finns vid t.ex. Ekonomistyrningsverket. Med hänsyn till att regeringen ändå har lagt uppdraget på

Statskontoret har vi förutsatt att regeringen är intresserad av mer övergripande bedömningar, snarare än av analyser på detaljnivå”.

ESV tar vid där Statskontorets rapport slutade med ambitionen att mer i detalj beskriva olika förslag för att lösa identifierade problem.

2.1 Bakgrund

SiS verksamhet är, med undantag för den slutna ungdomsvården, blandfinansierad, det vill säga finansieras både med anslag och med vårdavgifter. SiS har periodvis, speciellt de senaste åren, haft problem med att anpassa verksamheten efter kommunernas efterfrågan av vård. Detta har medfört att SiS fått problem med den ekonomiska balansen i verksamheten, vilket har lett till stora variationer i anslagsförbrukningen mellan åren.

SiS finansieringsform har varit föremål för flera utredningar. Bland annat konstaterade Statskontoret (2010:7) i sin analys av SiS styrning och finansieringsmodell 2009 att SiS har osäkrare planeringsförutsättningar än många andra myndigheter och att det vore vällovt att jämna ut skillnaderna i anslagsförbrukning över åren. Med Statskontorets rapport som utgångspunkt har regeringen (Socialdepartementet) gett ESV i uppdrag att föreslå en finansieringsmodell som bättre passar SiS verksamhet.

2.2 Genomförande, disposition, avgränsning

Rapporten består av huvudsakligen följande delar:

- Genomgång och analys av nuvarande modell
- Genomgång av möjliga alternativ
- Studier av ett par jämförbara myndigheters modeller
- Fördjupad analys av möjliga modeller
- Val av två alternativ

I avsnitt 3–5, där huvuddelen av vår analys finns beskriven, har vi också försökt ge svar på och reflektera över frågor och påståenden som vi fått löpande under arbetsgång.

Uppdraget har avgränsats främst avseende analysen av vilka negativa och positiva effekter i bred bemärkelse som en förändrad modell kan tänkas få. Vi har också huvudsakligen fokuserat på relationen mellan Regeringskansliet och SiS. Hur sedan myndigheten internt hanterar budgetar och planer för finansiella medel har vi behandlat mer indirekt i rapporten. En annan avgränsning är att vi inte har inhämtat kommunernas syn på SiS finansiering.

Vi har inte, mer än marginellt, kommit in på alternativa driftsformer för SiS verksamhet, trots att verksamheten ligger i gränslandet för vad som skulle kunna skötas helt inom primärkommunal alternativt landstingskommunal verksamhet och finansieras utifrån deras sedvanliga metoder. Huvudfokus har varit att hitta en modell som kan minska variationerna i SiS anslagsförbrukning över åren och vi har tolkat uppdraget så att vi ska utgå från att statens del av den totala finansieringen ska vara oförändrad.

Vi har också i stor utsträckning, när det gäller frågor och resonemang som inte explicit rör finansieringsmodellens konstruktion, utgått från tidigare rapporter och intervjuer.

3 Vad är problemet?

Finansieringen av SiS verksamhet skiljer sig till en del från finansieringen av annan statlig verksamhet på så sätt att verksamheten till stor del finansieras av både anslag och avgifter. Det finns annan statlig driven verksamhet som har en liknande finansieringslösning, men det är inte vanligt.

Tidigare rapporter har visat att SiS verksamhet i form av vårddygnet inte är speciellt svår att prognostisera, om man undantar år 2009. SiS har inte sämre precision i sina prognoser än andra myndigheter har för sin verksamhet. Tidigare studier har visat på relativt små variationer i efterfrågan på SiS tjänster (2009 undantaget). Trots detta har anslagsutnyttjandet varierat kraftigt från år till år. Det beror på att en liten variation i kommunernas efterfrågan/behov påverkar anslagsförbrukningen kraftigt. Det har att göra med att anslaget får bära hela underfinansieringen alternativt överfinansieringen, trots att verksamheten till drygt 60 procent finansieras med avgifter. Vid en minskning av avgiftsintäkterna med 10 procent ökar anslagsförbrukningen med 18 procent (baserat på 2010 års utfall). Samma förhållande gäller vid ökning av avgiftsintäkterna det vill säga anslagsförbrukningen minskar med 18 procent. Exemplet utgår från oförändrade kostnader.

Att anslagsförbrukningen varierar kraftigt över åren är ett problem av följande skäl:

- Anslagskrediterna alternativt anslagssparandet kan överskrida de i SIS regleringsbrev angivna 3 procent i överföringsbelopp. Fyra av de fem senaste åren (2006–2010) har sparandet alternativt kreditutnyttjandet varit större än 3 procent, det vill säga inte hållit sig inom de finansiella villkor som framgår av regleringsbrevet.

Regeringen kan besluta om att anslagssparande över 3 procent får disponeras efter årsredovisningen upprättas. Det finns inga begränsningar för regeringen när det gäller dispositionsrätt till anslagssparande så länge anslaget är uppfört på statens budget. Däremot måste regeringen senast när årsredovisningen fastställs besluta om en ökning av anslagskrediten. Av budgetlagen framgår att anslagskrediten får högst uppgå till 10 procent av anslaget.

Vid något tillfälle har också SIS underskott närmast sig 10 procent. År 2009 uppgick anslagsöverskridandet till ca 60 mnkr, vilket motsvarar knappt 8 procent. Om myndigheten hade överskridit med mer än 10 procent av sitt tilldelade hade regeringen varit tvungen att av riksdagen begära kompletterande medel¹ i budgetpropositionens ändringsbudget.

Sparande överstigande medgivna 3 procent har vissa år dragits in till statskassan, 2007 med 29,2 mnkr och 2008 med 30,7 mnkr, sammanlagt ca 60 mnkr.

- Styrningen av verksamheten försvåras då myndigheten måste ta till drastiska åtgärder, speciellt vid stort överskridande, för att inte bara täcka tidigare utnyttjad anslagskredit men också för att hamna på rätt nivå för kommande års verksamhet. Bristande kontinuitet och förutsägbarhet påverkar innehållet i verksamheten negativt.

Variationerna påverkar alltså både regeringens och myndighetens möjlighet att styra och planera verksamheten på ett önskat sätt.

I SiS regleringsbrev för 2011 och i tidigare års regleringsbrev anger ”SiS ska finansiera de kostnader som ej täcks av ramanslaget för verksamhetsgrenarna ungdomsvård och missbrukarvård genom att ta ut vårdavgifter och genom intäkter som uppkommer vid försäljning av varor och tjänster som myndigheten i övrigt tillhandahåller inom ramen för myndighetens instruktion”.

Vi tolkar texten i regleringsbrevet som att det är avgifterna som ska täcka det som anslaget inte täcker och inte det motsatta som tillämpas idag. Vi anser också att den nuvarande hanteringen inte har stöd i någon annan regel som skulle ta över regleringsbrevet.

Vi har utan framgång försökt ta reda på varför det nuvarande förfaringssättet har kommit att användas.

¹ Budgetlag (2011:203).

3.1 Samma förutsättningar

Enligt SiS verksamhetsplan för 2011 kommer disponibelt anslag att utgöra 810 mnkr (inkl. anslagskredit på 35 mnkr) vilket motsvarar ca 40 procent av finansieringen av SiS verksamhet. Avgifterna prognostiseras till 1261 mnkr det vill säga ca 60 procent av finansieringen. SiS verksamhet är uppdelad i tre huvudområden, Ungdomsvård (LVU), Missbruksvård (LVM) och Sluten ungdomsvård (LSU). Den sistnämnda verksamheten finansieras uteslutande med anslag medan de båda övriga finansieras med både anslag och avgifter.

Vid en fördelning av alla kostnader och intäkter på SiS producerande verksamheter kan vi konstatera att oberoende av var underskott respektive överskott genereras i verksamheten (LSU undantaget, då den är helt finansierad med anslag) så utgör avgifterna huvuddelen av finansieringen. Ovanstående resonemang ger vid handen att det inte är självklart att anslaget ska bära all finansiell avvikelse.

En annan jämförelse som vi tycker är av intresse är om verksamheten var uteslutande finansierad med anslag. Vid jämförelse med en myndighet med liknande verksamhet, som bedrivs med statlig huvudman, nämligen Kriminalvården, finansieras den huvudsakligen (98 procent) med anslag. Skulle SiS finansieras på liknande sätt (dvs. med obetydlig avgiftsfinansiering), skulle problemet inte finnas. Det beror på att över- och underskott, i förhållande till de totala intäkterna, som redovisats under den senaste femårsperioden är i paritet med anslagssparande respektive anslagskredit på tre procent. SiS har alltså ur detta perspektiv hållit sig inom ”treprocentsregeln”.²

Anslag innebär normalt både en sparande- och kreditmöjlighet som är tänkt att användas då det kan vara svårt att prognostisera det exakta resursbehovet på förhand och därför behövs det en viss flexibilitet kring årsskiftena. Syftet med systemet med anslagssparande och anslagskrediter är att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett långsiktigt och effektivt sätt.

3.2 Variationer i anslagsförbrukningen över åren

Att små variationer i beläggningsgrad påverkar SiS anslagsförbrukning är tydligt. Men är det detta som kan förklara huvuddelen av SiS anslagssparande respektive anslagskredit?

Av SiS årsredovisning 2009 framgår att fluktuationer i anslagsöverskridande och anslagssparande inte entydigt kan hänföras till efterfrågan från kommunerna.

² § 14 Anslagsförordningen (2011:223).

Ändrade grunder för redovisning mot anslag har påverkat anslagsutfallet. Myndighetens förvaltningsutgifter och utgifter för transferering av varor och tjänster redovisas från och med 2009 mot anslag det år till vilket kostnaden hänförs. Denna övergång ändrar inte det långsiktiga anslagsbehovet utan medför att delar av anslagsutfallet uppkommer vid andra tidpunkter än tidigare. Den ofinansierade engångseffekten uppgår till 32 mnkr. Därtill kommer 16 mnkr för avveckling m.m. som ska kostnadsföras direkt och som till följd av de ändrade grunderna för redovisning mot anslag belastade 2009 års anslag.

Av ovanstående följer att SIS finansiella resultat 2009 på ca minus 60 mnkr, med 80 procent, det vill säga 48 mnkr, kan hänföras till andra orsaker än förändrad efterfrågan.

För 2010 blev SiS anslagsöverskridande 48 mnkr. 43 mnkr av dessa kan hänföras till att myndigheten under 2010 påfördes retroaktiva pensionsavgifter som var oförutsedda³. Så enkelt kan man dock inte beskriva SiS ekonomi. Under 2010 erhöll SiS bl.a. 75 mnkr i tillfälligt bidrag för omställning av verksamheten.

SiS har inte med nuvarande modell samma förutsättningar att hantera variationer i intäkter och kostnader som de flesta andra statliga myndigheter. Vid flera tillfällen under årens lopp har SiS därför hamnat i ekonomiska problem till följd av att beläggnings under perioder har varit lägre, men ändå i allmänhet kunnat hantera sin ekonomi trots de ramor som ges av modellen. År 2009 krävdes det kraftiga besparingsåtgärder som påverkade verksamheten, som delvis utjämnades under slutet av året tack vare större efterfrågan från kommunerna.

3.3 Är anslaget och avgifterna på rätt nivå?

Det som inte är direkt föremål för denna utredning, men visade sig under den finansiellt ansträngda perioden 2009, är kommunernas valmöjlighet och hur denna möjlighet påverkar SiS ekonomiska förutsättningar. Inför bildandet av SiS, men även därefter, har det poängterats att vårdavgifterna bör ligga på en sådan nivå att de inte hindrar en kommun från att ansöka om tvångsvård. SiS avgifter för tvångsvård ska inte heller vara billigare än vård i andra former.⁴

Att tänka sig att nedgången i beläggnings av SiS institutioner, kan förklaras av kommunernas oro över sin finansiella situation/utveckling är inte orimligt. Denna förklaring har också framförts. Frågan är om kommunerna är priskänsliga när det gäller avgifter för tvångsvård utförd av SiS? Är det kommunernas behov eller är det de finansiella förutsättningarna som avgör om kommunerna väljer SiS-producerad

³ SiS Årsredovisning 2010.

⁴ SOU 2004:3 Tvång och förändring - Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård.

tvångsvård, annan vårdproducent eller avstår helt? I studerat material, inkluderat SIS prissättningsmodell, har vi inte kunnat finna någon sådan analys/förhållningssätt.

Ställer man sig frågan om avgifterna är på rätt nivå, borde man också ställa sig frågan om anslaget är på rätt nivå. Ur SiS årsredovisningar kan man utläsa att anslaget År 2001 utgjorde ca 45 procent av finansieringen, 2010 ca 36 procent. Anslaget (utgifter mot anslag) har under tioårsperioden ökat med 15 procent. Avgiftsintäkterna har ökat med 50 procent.

3.4 Ett parallellt fall – CSN

Inledningsvis i detta avsnitt nämnde vi att det förekommer myndigheter med liknande finansieringslösning. Centrala studiestödsnämnden (CSN) är en sådan myndighet. CSN:s verksamhet finansieras med anslag och inbetalda avgifter. För CSN:s del gäller att inbetalda avgifter redovisas mot anslag, dvs. att avgifter återförs mot anslag.

Av CSN:s budgetunderlag 2012–2014 framgår: *CSN har i tidigare budgetunderlag hemställt att myndigheten i första hand skulle övergå till en helt anslagsfinansierad modell där kundernas avgifter inlevereras via inkomsttitel. CSN har redovisat problematiken med den nuvarande finansieringsmodellen och vidhåller att myndigheten i första hand bör övergå till en helt anslagsfinansierad modell.*

- 1. CSN hemställer i första hand om en övergång till en fullständig anslagsfinansiering där kundernas avgifter inlevereras via inkomsttitel.*
- 2. CSN hemställer i andra hand att myndigheten årligen tillförs ytterligare anslagsökning motsvarande 2 procent av omfattningen av de inbetalda avgifterna, vilket innebär ytterligare 9 miljoner kronor i ökat anslag per år.*
- 3. Om CSN inte medges ändrad finansieringsmodell, hemställer CSN även att anslagskrediten och anslagssparandet på anslag 15 1:6 Centrala studiestödsnämnden m.m. i stället beräknas i förhållande till summan av myndighetens totala verksamhetsintäkter. En möjlighet till ett ökat anslagssparande och ökad anslagskredit skulle ge CSN större ekonomiskt handlingsutrymme att möta svängningar i CSN:s kostnader.*

Som framgår har CSN problem med att klara verksamheten med de ekonomiska förutsättningar som den givna modellen ger. Notera också att CSN vill att anslagskrediten ska beräknas på den totala omslutningen för sin verksamhet om den nuvarande modellen ska behållas. CSN:s nuvarande finansieringsmodell ger myndigheten möjlighet till ett anslagssparande endast utifrån hälften av de totala

utgifterna. Det framgår också av dokumentet att om CSN fått disponera anslagssparande motsvarande 3 procent av den totala omsättningen skulle inte myndigheten nu befinna sig i en besvärlig ekonomisk situation. Variationerna i avgiftsintäkterna skulle då kunna pareras. För CSN:s del orsakades problemet främst av att inbetalning av vissa avgifter släpar efter mer än vad som prognostiserats.

4 Olika finansieringsmöjligheter

I detta kapitel beskriver vi tänkbara finansieringsmodeller. Vi redovisar fem olika modeller som vi anser är intressanta och som kan lösa SiS nuvarande problem eller åtminstone minska betydelsen av dem. Avsnittet avslutas med att kortfattat redovisa andra finansieringsmodeller som är intressanta, men som är mer av långsiktig karaktär.

Respektive modell beskrivs kortfattat tillsammans med modellens för- och nackdelar. En analys av de redovisningsmässiga förutsättningar SiS har att införa modellerna, görs kortfattat för respektive alternativ. Alternativen Bruttoredovisning mot statsbudgeten, Höjd anslagskredit/sparande och Abonnemang/försäkring finns med som förslag och är till viss del beskrivna i Statskontorets rapport 2010:7.

Vem ska stå den finansiella risken i verksamheten?

Flera av modellerna ger samma resultat, nämligen att ge förutsättningar för en mer långsiktig styrning och planering av SiS verksamhet. Det som dock varierar med modellerna är vem som balanserar den finansiella risken, vem som har ansvaret om efterfrågan kraftigt viker eller del av ökad efterfrågan. För respektive modell beskrivs vem av aktörerna statsmakterna (statens budget) eller kommunerna (den avgiftsfinansierade verksamheten), som får balansera den finansiella risken.

4.1 Bruttoredovisning mot statens budget

Bruttoredovisning mot statens budget innebär att SiS tilldelas ett anslag som beräknas täcka samtliga kostnader och att de avgiftsintäkter som SiS tar ut redovisas mot inkomstitel. SiS disponerar alltså inte avgiftsintäkterna utan de går direkt till statskassan. Bruttoredovisning förutsätter att verksamhetens kostnader är relativt konstanta över tid och vilka avgifter som ska tas ut för olika tjänster. Båda dessa gäller för SiS, det vill säga kostnaderna är konstanta och över tid och avgifterna är reglerade.

Bruttoredovisning mot statsbudgeten gör att fokus på myndigheten ändras från dagens fokus på intäkter och kostnader till ett fokus på i huvudsak kostnader. Detta eftersom avgiftsintäkterna inte påverkar myndighetens handlingsutrymme. Det som

skapar handlingsutrymme är om myndigheten har en god kostnadskontroll, eftersom det kommer att påverka om anslaget räcker eller inte. Finns en ambition att SiS ska arbeta med sin intäktssida är denna modell inte optimal.

Modellen innebär vidare att regeringen behöver vara mer aktivt eftersom förändringar i kostnadsvolymen på grund av hög beläggning inte kan finansieras med avgifter som kommer myndigheten till del. Mer anslag måste i så fall tillskjutas om det inte ska få negativa effekter på verksamheten. Bruttoredovisningen innebär att SiS verksamhet, ur myndighetens perspektiv, uteslutande finansieras över statsbudgeten. För lågt eller för högt satta avgifter påverkar inte myndighetens handlingsutrymme utan bara intäkter som levereras in på inkomstitel.

Konsekvensen på statsbudgeten av modellen blir att kostnaderna under utgiftstaket ökar. En teknisk justering av utgiftstaket som neutraliserar hanteringen av att avgiftsintäkter levereras mot inkomstitel istället för att disponeras i verksamheten behöver göras.

Grundmodellen tar inte hänsyn till att SiS erbjuder tilläggstjänster, som exempelvis frivilliga missbruksplaceringar i mån av plats och extra bevakning eller tillsyn utöver bastjänsten för vissa placerade personer. Dessa tilläggstjänster bör vara helt avgiftsfinansierade för att undvika att kommunernas behov av tilläggstjänster eskalerar, vilket är troligt om prislappen för tjänsten inte står i paritet med kostnaden. Tilläggstjänsterna är också viktiga ur verksamhetssynpunkt då de skapar möjlighet till ett effektivare utnyttjande och styrning av SiS resurser. Inom ramen för modellen skulle intäkterna för tilläggstjänsterna kunna få disponeras av myndigheten. Vi anser dock att modellen då skulle bli alltför komplicerad. Det skulle bli svår genomträngligt för Regeringskansliet att analysera vilka kostnader som ska finansieras med anslag respektive avgifter vilket kan göra att den finansiella styrningen av verksamheten inte får önskad stramhet.

Ändrade krav på SiS redovisning

Viss förändring av redovisningsplanen krävs eftersom redovisning mot inkomstitel av avgiftsinkomster är en ny företeelse i SiS verksamhet. Det handlar om ett par nya konton för att bokföra avgifterna, vilka ska bli synliga i SiS uppbördsavsnitt och att lägga upp ett icke räntebelagt flöde, som görs via Riksgäldskontoret, för överföring av avgifterna till statens centralkonto.

I myndighetens interna styrning kommer kostnadskontroll att prioriteras framför aktiviteter som ökar intäkterna.

Andra myndigheter

Denna modell är huvudprincip för myndigheter som har offentligrättsliga avgifter.

4.2 Höjd anslagskredit/sparande

Höjd tillåten nivå för anslagskredit och anslagssparande innebär att SiS får möjlighet att ha en högre anslagskredit/anslagssparande och därigenom lättare att hantera fluktuationer i sin verksamhet.

Enligt anslagsförordningen⁵ har myndigheten rätt till ett anslagssparande på tre procent på ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter och en anslagskredit på lika mycket. Enligt 3 kap. 8 § budgetlagen kan regeringen medge en anslagskredit på upp till tio procent. Någon gräns för hur stort anslagssparande som regeringen kan medge att myndigheten får disponera finns inte.

Anslagssparande/-kredit har, utöver att myndigheten får ett utrymme att hantera oförutsedda händelser, tillkommit främst för att ge incitament till en effektiv användning av anslagsmedlen. Panikåtgärder för att minska kostnaderna de sista månaderna på året för att inte överskrida anslaget, kan undvikas genom att myndigheterna har rätt till en anslagskredit. Rätt till anslagssparande och anslagskredit gör att styrningen på myndigheterna blir mer långsiktig.

I propositionen En reformerad budgetlag⁶ står det att en begränsning av det tillåtna anslagssparandet medverkar till att förbättra den precision med vilken anslagsbehovet beräknas och verksamheten planeras. Ett annat skäl till restriktivitet kring anslagssparandets storlek är att det underlättar regeringens möjligheter att hålla statens utgifter under utgiftstaket, exempelvis när stora myndigheter med substantiella anslagssparanden, förbrukar hela sitt anslagssparande och dessutom utnyttjar en kredit. Statskontoret menade att det knappast var brister i SiS förmåga att prognostisera som utlöste de problem som präglade SiS 2009 (se avsnitt 3.2), vilket bör innebära att en begränsning i anslagssparandet inte förbättrar den precision med vilken anslagsbehovet beräknas. Stämmer Statskontorets analys kring SiS förmåga att prognostisera bör därför ett högre anslagssparande än nuvarande nivå kunna accepteras.

Mot denna modell talar att en långvarig nedgång i kommunernas efterfrågan inte hanteras i denna modell. SiS kommer att behöva ha helt olika styrning av verksamheten internt om myndigheten har ett anslagssparande eller om hela anslagskrediten är utnyttjad. Dessutom kan SiS endast på lång sikt justera myndighetens kostnader då dessa huvudsakligen är kostnader för personal- och

⁵ 7 och 8 §§ Anslagsförordning (2011:223).

⁶ Regeringens proposition 2010/11:40 sid 54.

lokaler, vilka är trögrörliga. Detta oavsett storleken på anslagskrediten/sparandet som myndigheten har vid det specifika tillfället.

Höjd anslagskredit/sparande medför att myndigheten har rätt att bygga upp en buffert som är större än idag. Detta kan, om än i det stora hela i begränsad omfattning, försvåra för regeringen att hålla statens utgifter under utgiftstaket. Speciellt de år SiS går från ett stort anslagssparande till att använda en stor del av beviljad anslagskredit. Problemet kan bli påtagligt om modellen kommer att användas vid flera myndigheter. Hur stort anslagssparande respektive anslagskredit som ska tillåtas för SiS bör därför beaktas noggrant.

Ändrade krav på SiS redovisning

Denna finansieringsmodell gäller för myndigheten idag, dock med lägre anslagskredit/sparande. Inga ändringar i SiS redovisningsmodell krävs. Om denna modell för styrning av myndigheten består bör myndigheten analysera sin kostnadsmassa och se om kostnaderna kan bli mer lättrorliga än idag för att därigenom snabbare kunna anpassa sin kostnadsmassa om efterfrågan viker.

Myndigheter som har ett anslag för förvaltningsutgifter har också normalt möjlighet till anslagssparande och anslagskredit. Om dessa myndigheter får specifika problem kan detta lösas med en tillfälligt höjd anslagskredit. CSN har som vi redovisat tidigare har föreslagit denna modell som alternativ till den nuvarande.

4.3 Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

4.3.1 Specifika kostnader

Denna modell innebär att över- eller underskott i den avgiftsfinansierade liksom den anslagsfinansierade verksamheten balanseras var för sig mellan åren. Om det går att specificera klart definierade kostnader som kan finansieras över anslag kan övriga kostnaderna finansieras med avgifter med det ekonomiska målet full kostnadstäckning. De kostnader som exempelvis skulle kunna finansieras med anslag är myndighetens lokalkostnader, kostnader för huvud- och regionkontoren, ledningskostnaderna på institutionerna samt kostnaden för slutna ungdomsvård. De resterande kostnaderna, som skulle kunna betraktas som särkostnader, skulle finansieras med avgifter.

I 5 § avgiftsförordningen anges att om regeringen inte föreskrivit annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader. Av 25 a § avgiftsförordningen framgår att inkomster som myndigheten får disponera från en avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning.

Är det ackumulerade överskottet mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Har ett ackumulerat underskott uppkommit ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen hur underskottet ska täckas. I myndighetens regleringsbrev kan anges att andra procentsatser ska gälla innan förslag ska lämnas till regeringen om hur överskottet ska disponeras eller underskottet täckas.

Om SiS beläggning är god kommer enligt denna modell den avgiftsfinansierade verksamheten att visa överskott som kan balanseras mot underskott de år som beläggningsen är sämre. Samtidigt redovisas den anslagsfinansierade verksamheten separat, vilken kan visa ”underskott” fast den avgiftsfinansierade verksamheten visar överskott. Detta eftersom den avgiftsfinansierade respektive den anslagsfinansierade verksamheten inte är kommunicerande kärl.

Modellen innebär att det måste finnas en tydlig gränsdragning mellan vilka kostnader som ska finansieras med anslag respektive avgifter. Men det finns också en risk att verksamhet som flyttas mellan institutionerna och regionerna eller centralt också kan innebära en överföring av kostnader mellan avgiftsfinansierad och anslagsfinansierad verksamhet, beroende på hur dessa är definierade. Modellen kräver således att regeringen måste vara väl bekant med verksamheten och dess kostnadsmassa så att en anpassning av myndighetens anslag, i samband med ändrad organisering av arbetet hos SiS, görs för att behålla stramheten i den ekonomiska styrningen.

Slutsatsen blir således att det kan finnas en risk för att modellen befäster SiS arbetssätt (var specifikt arbetet i organisationen utförs) och sätt att fördela sina kostnader. Den kräver också att frågor kring hur myndigheten hanterar de kostnader som finansieras med anslag, får en central roll i myndighetsdialogen.

För att få en effektiv anslagsfinansierad verksamhet är det viktigt att anslagsbeloppet sätts med en stramhet så att SiS får ett incitament att se över de anslagsfinansierade kostnaderna. Samtidigt kan ett för lågt belopp medföra problem för verksamheten.

Incitamentet för att få en effektiv avgiftsfinansierad verksamhet finns, trots att bara SiS har rätt att bedriva tvångsvård. Detta eftersom kommunernas kostnadsmedvetenhet gör att andra behandlingshem, metoder och boenden kan prövas som ett alternativ till SiS tvångsvård. Incitamentet för SiS att bedriva en effektiv verksamhet är speciellt viktigt år med hög beläggning och år då det finns balanserade avgiftsintäkter från tidigare år som kan användas i verksamheten. Denna problematik är dock inte unik med denna modell utan återfinns också för modellen med höjd anslagskredit och anslagssparande och för dagens modell. Myndigheten

bör vara väl medveten om att verksamheten kan såväl öka som minska i omfattning mellan åren.

I modellen med avgifter med ekonomiskt mål om fullkostnadstäckning tydliggörs att ansvaret är delat. Både staten och kommunerna står viss risk, staten om de ”specifika” kostnaderna ökar, kommunerna om efterfrågan sjunker eftersom avgiftssättningen då bör justeras för att finansiera den delen av verksamheten som är avgiftsfinansierad.

Konsekvensen av denna modell för statens budget är att den ger en ökad förutsägbarhet, det vill säga, det anslag som tilldelas myndigheten kommer inte att påverkas i nämnvärd omfattning av SiS beläggningsgrad. Utökningar av behandlingsplatser kommer dock att kräva ytterligare anslag och avveckling av behandlingsplatser innebär att anslaget till SiS kan minska.

Ändrade krav på SiS redovisning

Modellen innebär att det i SiS redovisningsmodell måste tydliggöras vilka redovisningsobjekt som ska finansieras med anslag och vilka objekt som är hänförliga till den avgiftsfinansierade verksamheten. Lämpligen kan detta göras genom att skapa en så kallad relation i Agresso på dimensionen kostnadsställe och dimensionen prestationer där det i relationen anges vilka kostnadsställen respektive prestationer som ska finansieras med anslag respektive avgifter

4.3.2 Specifik andel av verksamheten med maxbelopp

Ett alternativ till föregående modell där man specificerar vilka kostnader som skulle finansieras med anslag och vilka som skulle finansieras med avgifter är att man anger som ekonomiskt mål att avgiftsintäkterna ska täcka en bestämd andel av verksamhetens kostnader. Det gäller dock inte kostnaderna för verksamhetsgrenen slutna ungdomsvård som liksom tidigare ska vara helt anslagsfinansierad.

Andelen kostnaderna som avgiftsintäkterna respektive anslaget ska täcka skulle exempelvis kunna beräknas genom att ta det anslagsutrymme som beräknas till SiS verksamhet (exklusive ungdomsvården) och sätta det i förhållande till SiS prognosticerade totala kostnader för verksamheten (exklusive ungdomsvården).

Alternativet gör att de nackdelar som beskrevs i föregående modell minskar eller upphör. Risken att modellen befäster SiS sätt att redovisa sina kostnader och var ett specifikt arbete i organisationen utförs upphör. Modellen kräver inte heller en tydlig gränsdragning mellan vilka kostnader som finansieras med anslag respektive avgifter. Myndighetsdialogen kan hålla sig på en mer övergripande nivå, utan att gå in på frågor på detaljerad nivå.

Nackdelen som framförts med modellen är att den kommer att tydligt ange den andel som staten ska bidra med. Om verksamheten växer över tid kan den andel av kostnaderna som ska finansieras med anslag behöva minska för att matcha det anslagsutrymme som finns från statsmakternas sida. Kommunerna å sin sida kan ifrågasätta varför kommunernas andel av verksamheten varierar över tid.

I modellen tydliggörs att ansvaret är delat. Både staten och kommunerna får vara med och betala om verksamhetens kostnader inte matchas av motsvarande intäkter. I motsats till föregående alternativ är anslag och avgifter kommuniserande kärn. Det kan dock bli så att SiS har överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten samtidigt som SiS behöver använda sig av en anslagskredit eftersom en specifik andel av kostnaderna ska finansieras med anslag. Detta föreslår vi hanteras genom att det i regleringsbrevet anges ett maxbelopp som anslaget får uppgå till och finansiera verksamhetens kostnader med. Lydelse i regleringsbrevet skulle kunna vara:

Kostnader för verksamhetsgrenen slutna ungdomsvård ska finansieras helt med anslag. Övriga kostnader ska finansieras med både avgiftsintäkter och anslag. Tilldelat anslag ska täcka X procent av kostnaderna till dess att tilldelat anslag är förbrukat. Överskjutande kostnader ska täckas helt med avgiftsintäkter. Finansiella villkor: Ingen anslagskredit och inget anslagssparande.

Formuleringen skulle innebära att myndighetens anslagssparande dras in.

Eventuellt skulle verksamhetsgrenen slutna ungdomsvård kunna få en egen anslagspost med rätt både till ett anslagssparande och anslagskredit. Detta för att underlätta styrningen hos myndigheten.

Genom denna formulering i regleringsbrevet kommer anslaget att finansiera X procent under år med normal beläggning. Ett år när efterfrågan är stor, med ökade kostnader som följd, kommer ett överskott att uppkomma som hänförs till den avgiftsfinansierade verksamheten och år med lägre beläggning kommer ett underskott att uppkomma som får finansieras med tidigare eller kommande års överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten.

Påverkan på statsbudgeten blir förutsägbar. Regeringen vet maxbeloppet men det kan bli lägre om myndighetens kostnader blir lägre. Eventuellt anslagssparande återförs till statskassan.

Andra myndigheter

En myndighet som delvis använt denna modell är Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, som har det ekonomiska målet att avgiftsintäkterna och bidragsintäkterna ska täcka minst 70 procent av de totala kostnaderna för verksamheten. För uppdrag där VTI konkurrerar med aktörer på den privata marknaden ska målet vara minst full kostnadstäckning. Sådan verksamhet ska särredovisas.

4.4 Fast anslag

Med denna modell lämnar regeringen ett bidrag till finansieringen av SiS verksamhet. Tilldelat bidrag betalas ut med 1/12 varje månad och redovisas mot anslag när det kommer myndigheten till del.

Denna hantering följer av att det är frågan om övriga utgifter enligt 12 § och p. 3 i anslagsförordningen (2001:223). ESV:s föreskrifter klassificerar sådana utgifter som det här är frågan om som kapitaltransaktioner. Den ekonomiska händelsen som kan redovisas mot anslaget utgörs av inbetalningen till SiS.

Bidraget är bestämt på förhand. Bidragets storlek baseras på vad SiS behöver för att den på ett effektivt sätt ska kunna utföra sina uppgifter och nå de resultat som finns angivna i regleringsbrev och instruktion. Det vill säga på samma sätt som anslaget bestäms idag.

Om SiS anslag skulle hanteras enligt denna modell innebär det att anslag som myndigheten tilldelas alltid förbrukas. Naturligtvis förutsätts att det tilldelade anslagsbeloppet är mindre än myndighetens kostnader. I annat fall behöver skrivningen i regleringsbrevet kompletteras med att redovisning mot anslag får göras med högst de kostnader som myndigheten haft. Eventuella underskott i verksamheten beror på att avgiftsintäkterna tillsammans med det inbetalda anslaget inte täcker verksamhetens kostnader. Hela över- eller underskottet visas som en kapitalförändring i resultaträkningen. Den balanserade kapitalförändringen i myndighetens balansräkning bör sedan ligga till grund för att eventuellt höja eller sänka de avgifter som kommunerna debiteras.

I jämförelse med dagens situation kommer ansvaret att hantera eventuella underskott att enbart ligga på SiS. Men det är också SiS som får möjlighet att hantera över- och underskott i verksamheten på ett mer flexibelt och effektivt sätt över åren genom att dessa hanteras i den avgiftsfinansierade verksamheten och inte påverkar anslaget.

En allmän förutsättning för denna modell är att verksamheten inte medvetet får underfinansieras. Om det uppkommer ett underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten måste SiS finansiera underskottet från kommande överskott. Eftersom

modellen som beskrivs i avsnitt 4.3.2, är snarlik en modell med fast anslag, är förutsättningarna och nackdelarna i vissa delar desamma i båda modellerna.

Modellen bör inte föranleda förändringar i den styrning som myndigheten använder mot sina institutioner, utan kan tvärtom kunna hållas intakt om önskemål om detta finns. Om regeringen har önskemål kring hur över-/underskott ska balanseras mellan verksamhetsgrenarna kommer den interna styrningen att påverkas och dessutom måste anslaget delas upp i anslagsposter för respektive verksamhetsgren.

Den formulering som finns sedan flera år i myndighetens regleringsbrev är:

”SiS ska finansiera de kostnader som ej täcks av ramanslaget för verksamhetsgrenarna ungdomsvård och missbrukarvård genom att ta ut vårdavgifter och genom intäkter som uppkommer vid försäljning av varor och tjänster som myndigheten i övrigt tillhandahåller inom ramen för myndighetens instruktion”

Den tolkning som ligger närmast tillhands utifrån formuleringen är att anslaget ska användas som ett grundbidrag och att resterade kostnader ska täckas med avgifter. Ett eventuellt över- eller underskott i verksamheten balanseras till kommande år. Alternativet med fast anslag överensstämmer med formuleringen i regleringsbrevet men formuleringen behöver kompletteras med det finansiella villkoret att varken anslagssparande eller anslagskredit tillåts och att ”SiS får disponera avgiftsinkomsterna.

Den invändning som eventuellt skulle kunna riktas mot modellen är att anslaget alltid kommer att förbrukas också de år då beläggningsen är hög. Å andra sidan kompenserar detta för år då beläggningsen är låg. Om modellen skulle ge mer långsiktigt överskott, och det är rimligt att dessa medel ska tillfalla staten istället för kommunerna, kan regeringen minska anslaget kommande år eller dra in en del av myndighetens överskott. SiS kommer också ha ett ansvar för att rapportera större överskott då de till följd av bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191) är skyldiga att föreslå regeringen hur överskott ska hanteras om detta överstiger 10 procent.

Modellen skulle kunna innebära att incitamentet att effektivisera verksamheten är lågt de år som beläggningsen är hög och år då det finns balanserade överskott. Eftersom villkoren inte helt kan förutses för hur verksamheten utvecklas i framtiden finns dock ett ständigt incitament till att bedriva verksamheten effektivt om vi kan förutsätta att det finns en priskänslighet hos kommunerna. Denna problematik är inte unik för denna modell utan finns hos flera av de andra modellerna.

Den finansiella förutsättningen i modellen är att staten tar ett förutbestämt ansvar, i kronor räknat, för verksamheten. Om avgifterna är för högt eller för lågt satta i förhållande till faktisk volym påverkar det prissättningen på sikt genom att kommunerna kan få "betala" kommande placeringar med högre eller lägre avgifter.

Modellens konsekvens på statsbudgeten är ökad förutsägbarhet, det vill säga att det anslag som tilldelas myndigheten också kommer att redovisas mot anslag, varken mer eller mindre. Inget anslagssparande eller anslagskredit kommer att finnas. Modellen kan innebära att fördelningen av finansieringen mellan stat och kommun förändras över åren om anslagsuppräknningen inte följer SiS kostnadsutveckling.

Ändrade krav på SiS redovisning

Modellen är mycket enkel att administrera och hantera. Inga ändringar i SiS redovisningsmodell krävs mer än hur redovisning mot anslag görs. Månadens ekonomiska resultat blir anslaget plus månadens avgiftsintäkter minus månadens kostnader.

Andra myndigheter

Modellen motsvarar till största delen den modell för uppdragsverksamhet som tidigare har använts för några statliga myndigheter. Modellen ska inte förknippas anslag till forskning vid universitet och högskolor där anslagen avser att täcka bestämda kostnader medan redovisningen mot anslag görs schablonmässigt. I den föreslagna modellen är anslaget ett bidrag till myndighetens kostnader för den blandfinansierade verksamheten inom SiS och där myndigheten inte kan härleda specifika kostnader som skulle kunna ligga till grund för redovisning mot anslaget. Den realekonomiska uppföljningen av anslagsutfallet görs i sådana fall genom att schablonmässig fördelning grundad på myndighetens totala kostnader för verksamheten.

4.5 Andra finansieringsmodeller

Utöver ovan nämnda finansieringslösningar finns det andra modeller som vi anser bör nämnas. Den ena är en modell som vi kallar "En proportionerlig fördelning av resultatet efter finansiering". Den faller bort då den svårligen går att lösa inom de regler som finns för redovisning mot anslag. Det finns också två andra som inte är, i vart fall inte i det korta perspektivet, en lösning på de problem och önskemål som nu ställs på SiS finansieringsmodell. Dessa två modeller redovisar vi under avsnittet På längre sikt.

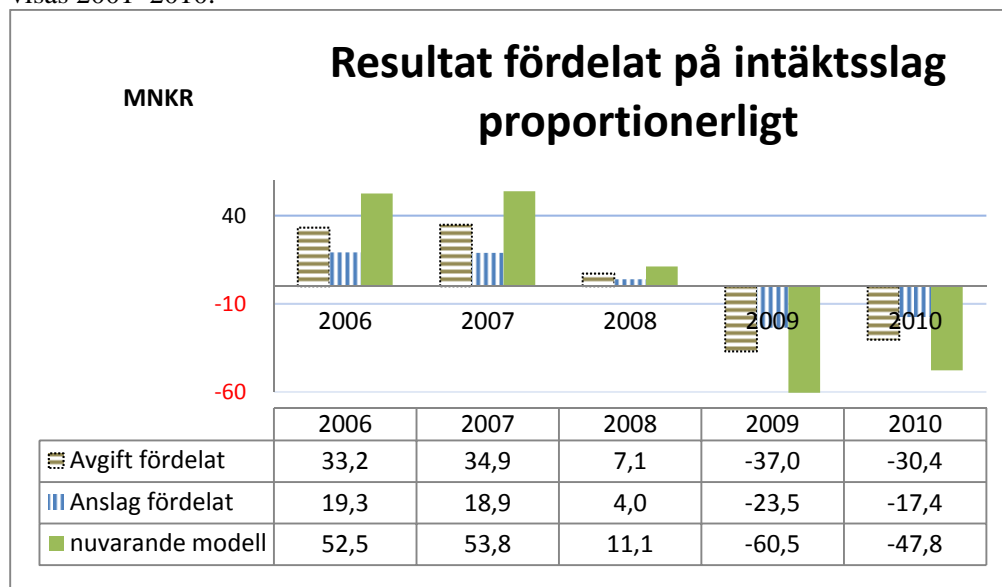
4.5.1 En proportionerlig fördelning av resultatet efter finansiering

Med denna modell fördelas det årliga finansiella resultatet på respektive finansieringskälla utifrån respektive källas andel av finansieringen.

I uppdraget föreslås att ESV kan pröva en modell som gör det möjligt att hantera över- och underskott både gentemot statsanslaget och vårdavgiftsintäkterna. Vi har provat men inte lyckats hitta en lösning på hur en sådan modell kan hanteras praktiskt och inom ramen för det statliga regelsystemet för redovisning mot anslag. Vi har därför valt att redovisa denna modell under avsnittet Andra finansieringsmodeller.

Modellen fungerar inte på grund av att anslagssystemets konstruktion gör att det aldrig uppstår ett över- eller underskott. Anslag går inte heller att avräkna mot något annat än kostnader (eller eventuell faktisk förlusttäckning). I denna modell är tanken att avräkning av anslag ska göras mot uppkommen under- och överfinansiering. En proportionerlig fördelning av underskott/underfinansiering liksom överskott/överfinansiering på anslag och avgifter skulle jämna ut variationerna i utnyttjandet av anslagskrediten och storleken på anslagssparandet.

Tabell 1 visar hur överskott respektive underskott i verksamheten skulle ha fördelats åren 2006 – 2010 på respektive intäktslag vid användandet av modellen. I bilaga 2 visas 2001–2010.



I tabellen ska varje års utfall läsas för sig. Vi har utgått från anslagsförbrukningen i SiS årsredovisning för respektive år. Utfallet för t.ex. 2009 blev enligt den nuvarande modellen ca minus 60 mnkr, ett anslagsöverskridande på 60 mnkr (fylld stapel), knappt 8 procent räknat på anslaget.

Med modellen med proportionerlig fördelning skulle underfinansieringen 2009 fördelas på avgiftsbelagd verksamhet med 36,7 mnkr (tvärrandig stapel), det vill säga underskott i avgiftsbelagd verksamhet. Detta motsvarar 3 procent av de totala intäkterna. Anslagskrediten skulle tas i anspråk med 23,8 mnkr (vertikalrandig stapel) vilket motsvarar 3 procent av tilldelat anslag enligt myndighetens regleringsbrev. För 2010 blir det drygt 2 procent i anslagskredit och underskott i avgiftsbelagd verksamhet.

Denna modell skulle ge myndigheten möjlighet att planera sin verksamhet mer långsiktigt. Underfinansiering ett år behöver inte direkt medföra att myndigheten behöver ta till kraftiga och för verksamheten negativa indragningar. Ansvar för att hantera eventuella över- och underskott kommer att delas mellan kommunerna och staten. Kommunerna står för ansvaret för den del som avser avgifterna och staten för den del som avser anslaget. Underskott i den avgiftsbelagda verksamheten finansieras genom att höja avgifterna, överskott genom att sänka avgifterna. Myndigheten kan också påverka kostnaderna, eller en kombination av prisjustering och kostnadsminskning.

Med denna modell skulle SiS få samma förutsättningar, när det gäller de finansiella villkoren, som många andra myndigheter med både anslag och avgiftsintäkter.

4.5.2 På längre sikt

Abonnemang/försäkring

Statskontoret beskrev i sin rapport en modell som innebär att kommunernas vårdavgifter skulle kunna tas ut som förskottsbetalningar istället för som idag faktureras i efterhand. Ett system med förskottsbetalning skulle kunna utformas på flera olika sätt. Exempelvis att kommunerna abonnerar på ett visst antal vårdplatser eller att någon form av försäkringssystem inrättas där kommunerna betalar en årlig premie som är kopplat till invånarantal. Grunden för försäkring är fördelningstanken, det vill säga att många som inte behöver utnyttja försäkringen betalar till några få som drabbas.

Statskontoret skriver vidare att fördelen med en finansieringsmodell som bygger på förskottsbetalning är att SiS får en säker och förutbestämd intäkt. För kommunerna skulle modellen – i synnerhet med abonnemang – ge garanterade platser vid SiS institutioner. Nackdelen med modellen är att den knappast avspeglar de enskilda kommunernas behov och efterfrågan på SiS tjänster. För de flesta mindre och mellanstora kommuner är en placering hos SiS en ”sällanköpsvara”. Det kan gå flera år mellan en placering och det är svårt att se något tydligt placeringsmönster

I sammanhanget bör noteras att de intressenter Statskontoret varit i kontakt under sin utredning överlag har varit negativa till en finansieringsmodell som skulle bygga på förskotts betalning. Det beror främst på att en placering hos SiS är att betrakta som en "sällanköpsvara". Vidare påpekade Statskontoret att modellen med förskotts betalning gavs visst förord av den så kallade SiS-utredningen men detta beaktades inte i den fortsatta beredningen.

Med abonnemang/försäkring vältras ansvaret för avgiftsintäkterna helt över på kommunerna. Oavsett om de utnyttjar platsen eller inte får de betala för SiS verksamhet. Detta gör att avgiftsintäkterna blir mer förutsägbara vilket också gör att utfallet på statsbudgeten blir lättare att förutse jämfört med dagens modell.

Arbetsgivarverket har ett liknade upplägg där samtliga myndigheter är medlemmar och betalar en medlemsavgift till Arbetsgivarverket baserat på myndighetens lönesumma. Arbetsgivarverket har dock inget anslag som grundfinansiering.

Checksystem/vårdpeng

SiS bedriver en form av vård – vård av unga och vård av missbrukare. Den kan vara frivillig och den kan bedrivas utan samtycke från klienten/vårdtagaren.

Inom övriga vårdformer i samhället, till exempel primärvård och psykiatri är det vanligt att finansieringen av verksamheten, helt eller delvis, sker med hjälp av olika former av checksystem, så kallad vårdpeng. Checksystem förekommer också vid finansiering av andra typer av offentliga åtaganden t.ex. skolpengen inom skolan.

Checksystem introducerades som finansieringsmodell för offentligt driven verksamhet på 1980-talet och kan sägas vara en form av marknadstänkande. Med hjälp av modellen skulle vården bli effektivare och patienten skulle få större rättigheter, en starkare position genom att fritt välja vårdgivare. När en patient listar sig på en vårdinrättning ersätts inrättningen med skattemedel med en på förhand bestämd ersättning som speglar patientens hälsotillstånd och därmed behovet av vård. Detta skapar incitament till dels förebyggande insatser så att patienten inte behöver utnyttja kostnadsdrivande vård, dels konkurrens mellan vårdproducenterna då patienten kan välja producent.⁷

Det schematiska resonemanget ovan bygger på den teoretiska modellen. Det finns nackdelar med modellen och den har inte alltid kunnat användas fullt ut. Bland annat är det vanligt med inskränkningar i det fria valet, till exempel fritt val av

⁷ M Friedman. Free to choose: A personal statement (1980).

förlossningsvård i Stockholm. Kritik mot övervinster, problem med prissättning och svårigheter att vid upphandling precisera tjänsten, har påtalats.

Överfört på SiS verksamhet skulle man kunna tänka sig följande modell. Kommunen erhåller från staten, efter beslut i förvaltningsrätten, en check som kommunen använder tillsammans med egenavgifter för att finansiera den vård som det finns behov av.

Checkmodellen bygger dock på fria val och konkurrens mellan producenter som ett medel att göra verksamheten kostnadseffektiv. Att den s.k. utmaningsrätten skulle bli aktuell när det gäller SiS verksamhet är i alla fall i det korta perspektivet inte aktuellt. Troligen inte heller i det långa perspektivet då det av rättssäkerhetsskäl anses olämpligt att utmaningsrätten ska omfatta myndighetsutövning som innehåller en hög grad av tvångsåtgärder.

5 Val av modell

Vilken av de beskrivna modellerna anser vi är att föredra? Alla modeller har för- och nackdelar. Vår utgångspunkt är att variationerna i anslagsförbrukningen ska hanteras av modellen och att den ska vara enkel att använda och förstå. Vi har också försökt beakta de synpunkter och önskemål som framförts från Regeringskansliets håll och av SiS.

Flertalet av modellerna vi presenterat påverkar vid första anblicken varken regeringens styrning av myndigheten eller myndighetens interna styrning och planering på något negativt sätt. Det finns dock en rad aspekter att ta hänsyn till som är både komplexa och som inte är givna på förhand, främst rörande myndighetens eventuellt förändrade incitament. Vi kommer inte närmare att fördjupa oss i dessa utan nöjer oss med att ställa vissa frågor.

Myndigheten har under flera år anpassat sin verksamhet till de ekonomiska ramarna.

- Finns det en risk för minskad ekonomisk effektivitet om SiS har möjlighet att disponera större överskott?
- Kommer SiS att bygga upp en buffert för oförutsedda utgifter?
- Kommer arbetet med att skapa en flexibel verksamhet att uppmuntras eller avstanna?

När det gäller den sista frågan, har det framförts att det är kostsamt att upprätthålla en flexibel verksamhet som snabbt kan anpassa sina kostnader till myndighetens resurser.

Dessa frågor gäller för alla modeller där det finns möjlighet till ett sammantaget större sparande än idag.

Det kan framföras som kritik mot vissa av modellerna, att om avgiftsintäkternas del av den totala finansieringen kraftigt minskar, som i sin tur medför att anslagsdelen procentuellt skulle öka kraftigt, skulle modellen få oönskade effekter.

Oavsett om det är en riktig iakttagelse eller inte anser vi att detta scenario är osannolikt, främst baserat på hur utvecklingen sett ut sedan SiS bildades. Om det osannolika skulle inträffa, så är SiS finansieringsmodell ett litet problem i sammanhanget. Frågan är om det finns någon modell som kan hantera en sådan radikal förändring av fördelningen av finansieringen? Det skulle i så fall vara en ren marknadsmodell, det vill säga helt avgiftsfinansierad verksamhet.

En annan kritik kan vara att vid användandet av dessa modeller avhänder sig Regeringskansliet styrningsmöjligheter. Detta är till en del riktigt. SiS får större möjlighet att disponera överskott och hantera underskott. Frågan är dock varför SiS ska ges sämre förutsättningar att sköta sin verksamhet än andra statliga myndigheter som har möjlighet att inom rimliga gränser hantera över- respektive underskott i verksamheten? SiS har de facto, med nuvarande modell, en förhållandevis liten del av sina intäkter till förfogande, som de kan använda för att hantera oförutsedda resursbehov.

Om det uppstår ett sparande kommer det att för flera av modellerna att hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten och inte helt och hållet till anslaget.

Vi anser att det kommer ge SiS större möjlighet att styra och planera sin verksamhet; lättare kunna parera tillfälliga svängningar och hantera oförutsedda kostnader utan större ingrepp i verksamheten. Att som tidigare skett, en indragning av totalt 60 mkr 2007 och 2008 och ett överskridande av motsvarande belopp 2009 kan inte vara ett effektivt sätt att styra verksamheten.

Det är viktigt att balansera SiS förutsättningar för att kunna hantera under/överskott mot en bibehållen god styrning av myndigheten och att bevaka att myndigheten inte åstadkommer långsiktiga större underskott, samt ge goda förutsättningar för att följa upp anslagna medel.

5.1 Två modeller att välja mellan

Vi har redovisat fem olika finansieringsmodeller i kapitel 4. En av modellerna är uppdelad i två varianter. Vi har också redovisat exempel på modeller som på längre sikt skulle kunna vara aktuella. De förutsätter dock många andra förändringar och modellernas konsekvenser är svåra att förutse, varför de inte kommer att ytterligare belysas eller bedömas.

Alla fem modellerna anser vi är bättre än den rådande modellen (idag har SiS modell 2 fast med mindre anslagssparande/kredit). Vilken som helst av dessa fem modeller ger SiS möjlighet att utnyttja sitt anslagsmedel på ett långsiktigt och effektivt sätt.

När det gäller hanteringen av den statliga redovisningen på myndigheten innebär förvisso några av modellerna en påtaglig förändring. Komplexiteten varierar mellan modellerna men ingen av dem är mer komplicerad än att den kan hanteras. Modellen med en proportionerlig fördelning faller dock bort då den inte kan hanteras i den statliga redovisningen.

Det finns fyra möjliga modeller att välja mellan. Tabellen nedan visar en sammanfattning av respektive modells för- och nackdelar och dess förutsättningar och påverkan.

	1	2	3a	3b	4
Modell	Brutto-redovisning	Höjd anslags-kredit/sparande	Kostnads-täckning specifika kostnader	Kostnads-täckning specifik andel med maxbelopp	Fast anslag
Hänvisning	Avsnitt 4.1	Avsnitt 4.2	Avsnitt 4.3.1	Avsnitt 4.3.2	Avsnitt 4.4
Underskott balanseras av: (SB=statens budget)	SB	SB	Avgifter/ SB	Avgifter	Avgifter
Kostnadsfokus	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Intäktsfokus	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Detaljerad styrning regering	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Enkel att, kommunicera	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja
Ändringar i SiS redovisning	Små	Små	Medel	Medel	Små

Förutsägbarhet statsbudgetens utfall	Medel	Låg	Medel	Hög	Hög
---	-------	-----	-------	-----	-----

Enligt vår uppfattning, är de återstående modellerna möjliga att applicera som modell för finansiering av SiS. Modellen Höjd anslagskredit/sparande (avsnitt 4.2) är snarlik den nuvarande modellen och löser som vi ser det inte alla väsentliga problem. Vi har förståelse för den oro som finns för att SiS ska generera en anslagskredit som överskrider 10 procent av anslaget. Detta gör att modellen faller bort, bland de modeller vi rekommenderar.

Övriga tre modeller är bättre ur de flesta perspektiv än den nuvarande modellen. De ger SiS större möjlighet att effektivt styra sin verksamhet. De problem med förutsägbarheten i de finansiella förutsättningarna som har uppkommit på grund av den befintliga modellens konstruktion, d.v.s. kraftiga variationer i anslagssparande alternativt anslagskreditsutnyttjande, elimineras eller minskar betydligt med dessa modeller. Med någon av de tre kvarvarande modellerna får SiS också finansiella villkor som bättre liknar andra statliga myndigheters förutsättningar. Regeringen behöver således i normalfallet inte ange andra finansiella villkor avseende anslagssparande eller kredit för SiS än de gängse.

Modellen – Bruttoredovisning mot statens budget (avsnitt 4.1) medför förvisso att variationsproblemet löses för SiS men medför flera andra problem och komplikationer. Framst gäller det skiftet i fokus från både intäkter och kostnader till enbart kostnader. Frågan om hantering av intäkter och kostnader för tilläggstjänster är också en försvårande omständighet. Vi rekommenderar därför inte denna modell.

Modellen – Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, innehåller två alternativ. Det ena alternativet innebär att specifika kostnader pekats ut och att dessa redovisas mot anslag medan övriga kostnader finansieras med avgifter (avsnitt 4.3.1). Det andra alternativet innebär att det på förhand bestäms vilken andel av verksamhetens kostnader som ska belasta anslaget och vilken andel som ska belasta avgifterna (avsnitt 4.3.2) Metoden med specifika kostnader medför vissa svårigheter. Vi tror att det i praktiken kommer att vara svårt att hålla isär och skapa en tydlig gränsdragning mellan vilka kostnader som ska finansieras med anslag respektive avgifter. Därmed faller detta alternativ bort.

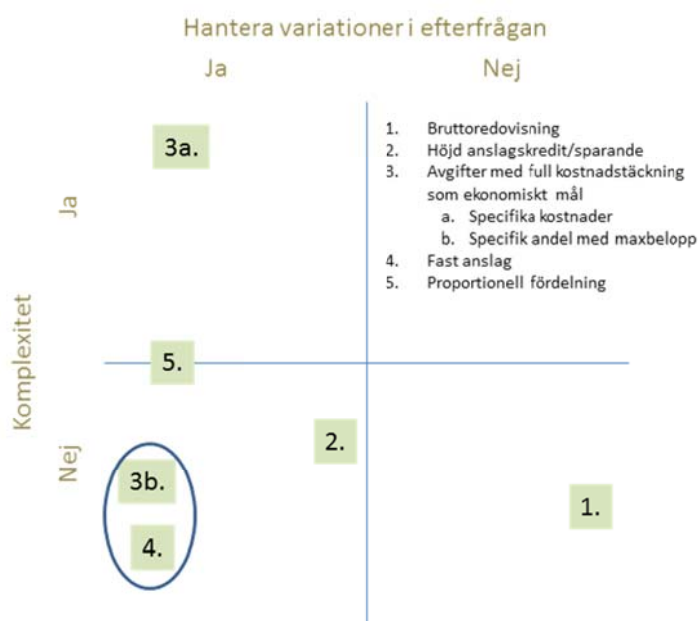
Två modeller återstår att välja mellan; - Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål – andel (avsnitt 4.3.2) och Fast anslag (avsnitt 4.4).

Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål innebär att anslaget gottskrivs vid överskott. Det vill säga när den preciserade andelen av kostnaderna

inte förbrukas, kommer ett anslagssparande, ett positivt överföringsbelopp, att genereras. Detta är dock inte till myndighetens disposition eftersom det enligt vårt förslag till finansiella villkor ska anges att inget anslagssparande medges. Fast anslag innebär att avgifterna bär både under- och överskott i verksamheten. Anslaget ses som ett bidrag som alltid kommer att förbrukas.

Vi har sålunda inte, trots att vi prövat, funnit någon modell som vi kan rekommendera där över- eller underskott i den avgiftsfinansierade liksom den anslagsfinansierade verksamheten balanseras fullt ut var för sig mellan åren. Vi anser dock att SiS med någon av de två modellerna som återstår att välja mellan får betydligt bättre förutsättningar att styra och planera sin verksamhet jämfört med dagens modell. Den nuvarande modellen ger inte SiS samma förutsättningar som andra statliga myndigheter i gemen.

Vi rekommenderar någon av modellerna - Avgifter med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål – andel (avsnitt 4.3.2) och Fast anslag (avsnitt 4.4) Detta eftersom båda modellerna kan hantera variationer i efterfrågan och är enkla till sin konstruktion. Se bild nedan.



Avslutningsvis vill vi peka på att en modell - oavsett vilken - inte kan hantera alla olika faktorer och händelser. Men med en definierad och accepterad modell som bas finns det förutsättningar att åstadkomma en mer ändamålsenlig resurstilldelning.

Kontakter

Svante Eriksson	Utredare	Statskontoret
GunMaria Svensson	Chef planeringsenheten	SiS
Urban Lindberg	Planeringsdirektör	SiS
Margaretha Enell	Redovisningschef	SiS
Kerstin Ekstedt	Controller	SiS
Jonas Rydström	Departementssekreterare	Socialdepartementet
Lina Lundblad	Departementssekreterare	Finansdepartementet
Karl Gutberg	Departementssekreterare	Finansdepartementet
Johan Söderholm	Ekonomidirektör	CSN

ESV:s referensgrupp

Lasse Henricson	Funktionsansvarig avgiftssamråd
Claes-Göran Gustavsson	Expert Redovisning och finansiering
Curt Johansson	Expert Redovisning och finansiering

Bilaga 1 – ESV:s uppdrag



REGERINGEN

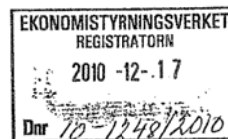
Socialdepartementet

SRI

Regeringsbeslut II:5

2010-12-16 S2010/9059/ST
(delvis)

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm



Uppdrag att utreda och föreslå en finansieringsmodell för Statens Institutionsstyrelse samt utbetalning av medel

Regeringens beslut

Regeringen ger Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ny finansieringsmodell för Statens institutionsstyrelse (SiS). Förslag på finansieringsmodell ska lämnas om ESV bedömer att en sådan skulle stärka SiS förutsättningar för att effektivt planera och styra verksamheten. I uppdraget ingår att analysera de redovisningsmässiga förutsättningarna samt beskriva eventuella krav på ändringar i redovisning som föranleds av den föreslagna finansieringsmodellen. Vidare ska ESV analysera vilka positiva och negativa effekter samt eventuella statsbudgetära konsekvenser den föreslagna finansieringsmodellen medför. Uppdraget ska genomföras efter samråd med SiS.

Socialstyrelsen ska efter rekvisition från ESV utbetala 200 000 kronor som bidrag för uppdraget. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 9, anslag 6.2 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 11. Medel som inte förbrukats för avsatt ändamål ska senast den 31 maj 2011 återbetalas till Socialstyrelsen. ESV ska vid genomförandet av uppdraget utgå från en oförändrad ekonomisk ansvarsfördelning mellan stat och kommun och förslag bör vara statsbudgetärt neutrala. ESV ska hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 30 april 2011.

Ärendet

SiS bedriver individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. Myndigheten ansvarar också för verkställigheten av slutna ungdomsvård. SiS verksamhet är, med undantag för den slutna ungdomsvården, blandfinansierad och finansieras dels av statsanslag och dels av vårdavgifter. SiS har över tid uppvisat god förmåga att bedöma

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@social.ministry.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

och anpassa verksamheten efter efterfrågan men tidvis har myndigheten uppvisat stora över- respektive underskott i relation till statsanslaget. Myndigheten inledde under 2009 ett arbete med att omstrukturera verksamheten i syfte att bl.a. göra den mer flexibel och skapa bättre förutsättningar att möta fluktuationer i efterfrågan på vårdplatser. Medel har också ställts till myndighetens förfogande under 2010 för att ge möjlighet att omstrukturera verksamheten. Regeringen gav 2009 Statskontoret i uppdrag (dnr S2009/9138/ST) att analysera SiS styrning och finansieringsmodell. Statskontoret konstaterade i sin rapport bl.a. att SiS har osäkrare planeringsförutsättningar än många andra myndigheter och att det finns skäl att söka jämna ut resultatvariationerna över åren.

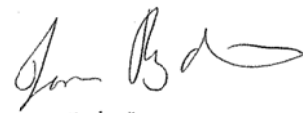
För att följa upp denna omstrukturering och för att stärka SiS förutsättningar för att effektivt planera och styra verksamheten ger regeringen ESV i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa en ny finansieringsmodell för SiS. Finner ESV att en ny finansieringsmodell på ett bättre sätt än den nuvarande kan bidra till planeringen och styrningen av verksamheten ska ESV föreslå en sådan modell. Det kan exempelvis handla om en modell som gör det möjligt att hantera över- och underskott både gentemot statsanslaget och vårdavgiftsintäkterna. ESV ska som en del av uppdraget analysera vilka redovisningsmässiga förutsättningar SiS har att införa den finansieringsmodell som föreslås. I den mån den föreslagna modellen ställer ändrade krav på SiS redovisning ska ESV beskriva dessa.

Vidare ska ESV göra en konsekvensanalys av vilka positiva och negativa effekter den föreslagna finansieringsmodellen medför dels avseende SiS interna planering och styrning, dels avseende regeringens styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet.

På regeringens vägnar



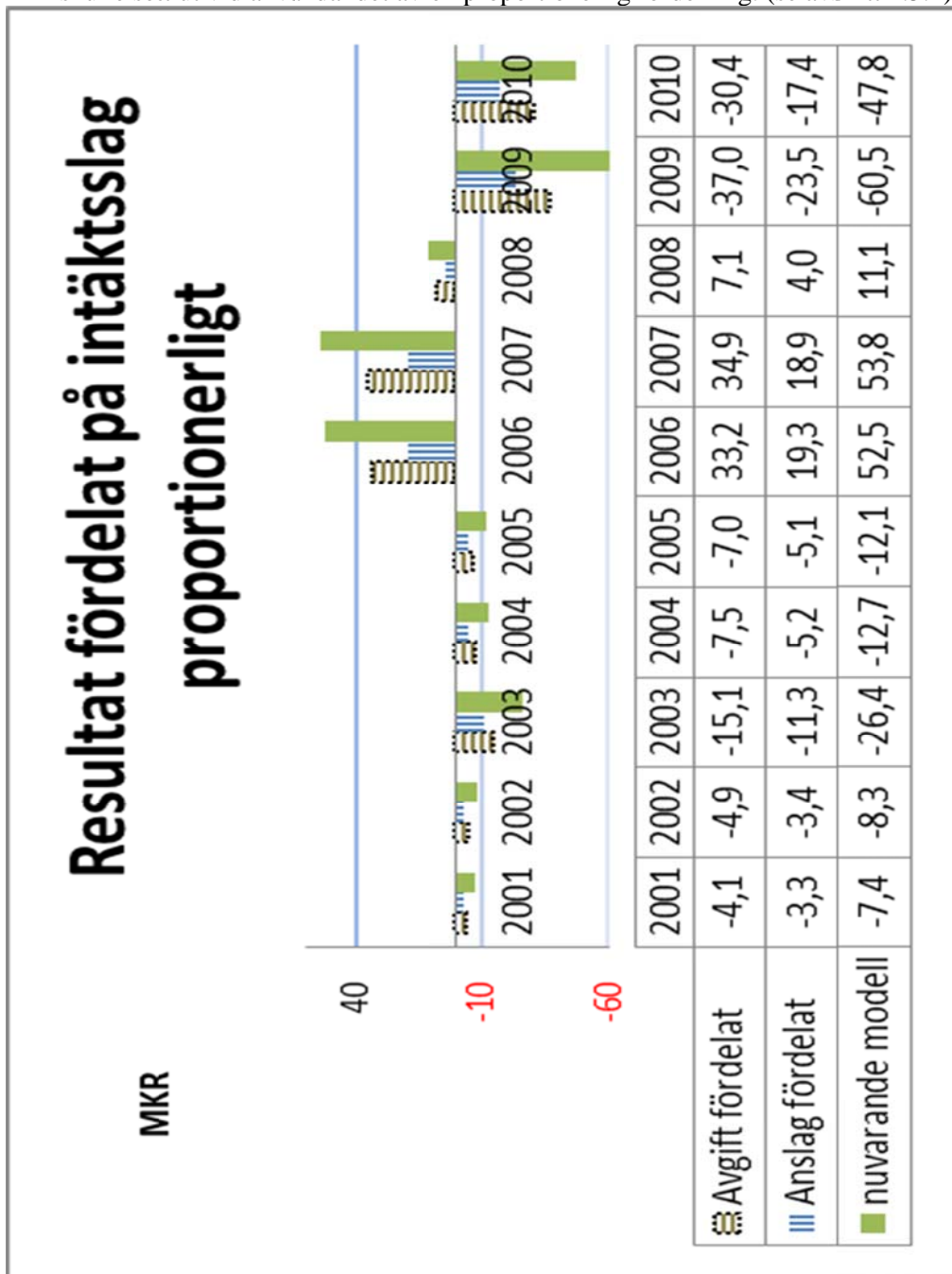
Maria Larsson



Jonas Rydström

Bilaga 2 – SiS överföringsbelopp 10 år, diagram

Diagrammet visar SiS överföringsbelopp 2001-2010 (fylld stapel). Diagrammet visar också hur överföringsbelopp och resultat i avgiftsbelagd verksamhet (randiga staplar) skulle sett ut vid användandet av en proportionerlig fördelning. (se avsnitt 4.5.1)



ESV ansvarar för en ändamålsenlig ekonomisk styrning av staten.
Vi utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av statlig verksamhet.
Vi tar fram bra besluts- och diskussionsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi bidrar till en korrekt hantering av Sveriges EU-medel.
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med
Regeringskansliet och myndigheterna.