

Landstingsstyrelsens förslag till beslut

Åtgärder angående lagstiftningens krav på budgetbalans

Föredragande landstingsråd: Ingela Nylund Watz

Ärendet

Landstingsdirektören redogör för åtgärder med anledning av landstingskoncernens ekonomiska läge.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta

att uppdra åt landstingsstyrelsen att framlägga en budget i balans för budgetåret 2004 samt för planeringsåren 2005-2006

att åberopa storleken på de ackumulerade underskotten som synnerliga skäl för att avstå från att reglera de negativa resultaten för åren 2000-2002.

Lagreglerna om balanskrav gäller för fjärde året år 2003. Budget i balans innebär att landstingen skall upprätta sin budget så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett landsting visar ett underskott för ett räkenskapsår skall det redovisade egna kapitalet i balansräkningen återställas senast under det andra året efter det år då underskottet uppkom. Landstingsfullmäktige kan besluta om att sådan reglering ej skall göras. Detta förutsätter att synnerliga skäl kan åberopas och att beslutade åtgärder är förenliga med god ekonomisk hushållning.

Det faktum att det lagstadgade balanskravet under flera år inte efterlevts av Stockholms läns landstings tidigare politiska majoritet försätter i praktiken den nya majoriteten i en omöjlig situation genom de negativa årsresultaten för åren 2000-2002. Enligt balanskravet skall de ackumulerade underskott som genererats under 2002 balanseras i budgeten för 2004. Balanskravet kan även tolkas som att underskotten för 2000 och 2001 skall återställas 2004,

Bilaga

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

2003-10-13

eftersom så ej skett under tidigare år. Totalt uppgår dessa underskott till - 8 654 miljoner kronor. Landstingsstyrelsen bedömer att storleken på underskotten utgör synnerliga skäl till att inte under 2004 kunna återställa underskotten för åren 2000-2002.

Det saneringsarbete som inletts kommer att ställa mycket stora krav på sparsamhet, budgethållning och omprövning av befintlig verksamhet. Landstingsstyrelsen gör därför bedömningen att lagens krav om att återställa tidigare års underskott inte bör ske under år 2004 och heller inte under de närmast följande åren. Omfattningen av landstingets kostnadskris är av den storleken att arbetet med att återställa tidigare års underskott måste sträcka sig över en mångårig period.

Behandling i landstingsstyrelsen

Landstingsrådsberedningen behandlade ärendet den 22 oktober 2003.

Landstingsstyrelsen behandlade ärendet den 28 oktober 2003.

Vid behandlingen i landstingsstyrelsen yrkades bifall dels till landstingsrådsberedningens förslag, dels till fp-ledamöternas förslag.

Landstingsstyrelsens beslut fattades utan omröstning.

M- och kd-ledamöterna anmälde att de *ej deltog* i landstingsstyrelsens beslut

Fp-ledamöterna reserverade sig:

” Landstingsstyrelsen föreslår landstingsfullmäktige besluta att uppdra åt landstingsstyrelsen att framlägga en fullständig budget i balans för budgetåret 2004 med planering för åren 2005 – 2006.

Lagstiftningen kräver att landstingsstyrelsen ska lägga fram ett budgetförslag i balans. Något ytterligare uppdrag om detta behövs inte.”

M-ledamöterna antecknade följande särskilda uttalande:

”Det liggande förslaget innebär att vänstermajoriteten nu erkänner de problem med landstingets ekonomi som den tidigare borgerliga majoriteten hade till följd av utjämningskatten. Detta slås med all önskvärd tydlighet fast i tjänsteutlåtandet.

Själva förslaget till beslut innebär i sin tur att landstingets majoritet nu också erkänner det rätta i att åberopa synnerliga skäl för att inte reglera underskotten för åren 2000-2002. Härmed ansluter sig majoriteten till den ståndpunkt som tidigare drivits av de borgerliga partierna i landstinget. Det är en välkommen insikt.

I tjänsteutlåtandet står tydligt beskrivet att hela landstingets ackumulerade underskott kan härledas till kostnaderna för skatteutjämnningen. Vore det inte för de förändringar som den socialdemokratiska regeringen gjorde i systemet efter den borgerliga valsegern 1998 skulle landstinget i dag inte ha några problem av den dignitet som nu finns. Att nå en förändring av utjämningskatten är med andra ord av central betydelse för att landstinget ska kunna nå en ekonomi i balans och samtidigt kunna leva upp till de krav på en god sjukvård och kollektivtrafik, i enlighet med vad länsinvånarna har rätt att kräva.

Vad gäller förslaget att landstingsfullmäktige ska uppdra åt landstingsstyrelsen att framlägga en budget i balans avser vi moderater återkomma på denna punkt. Detta i vårt förslag till budget för 2004 med planering för 2005-2006. Ytterst är det landstingsfullmäktige som fastställer landstingets budget.”

Kd-ledamoten antecknade följande särskilda uttalande:

”Steg för steg har landstingsmajoriteten bytt ståndpunkt i fråga om landstingets näst största och snabbast växande utgift, utjämningskatten.

Ärendet handlar bl.a. om den besvärande storleken på de ackumulerade underskotten åren 2000-2002. Under dessa år växte utgiften med omkring en miljard kronor om året. Varje sansad bedömare måste inse, att sådana utgiftshöjningar inte kan motsvaras av annat än marginella ingrepp i landstingets hälso- och sjukvård.

Landstingsrådsberedningen intar nu samma ståndpunkt som den tidigare borgerliga landstingsmajoriteten hävdade. Om denna ståndpunktsändring

också hade resulterat i en kraftfull utmaning av regeringen, skulle respekten för landstingsmajoriteten kunna öka.

Kristdemokraterna deltar inte i dagens beslut och återkommer med eget budgetförslag.”

Ärendet och dess beredning

Landstingsdirektören har i tjänsteutlåtande den 13 oktober 2003 (bilaga) föreslagit landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta *att* uppdraga åt landstingsstyrelsen att framlägga en budget i balans för budgetåret 2004 samt för planeringsåren 2005-2006, *att* besluta om att åberopa storleken på de ackumulerade underskotten som synnerliga skäl för att avstå från att reglera de negativa resultaten för åren 2000-2002.

Bilaga

Landstingsdirektören

FÖRVALTNINGENS FÖRSLAG

BAKGRUND

Landstingskoncernen har sedan 1997 redovisat negativa resultat och för åren 1997-2003 uppgår det totala underskottet till ca 13 656 mkr, byggt på prognos för 2003 avlämnad i samband med delårsbokslut. Orsaken till underskotten är att verksamhetens nettokostnader uppvisat en snabbare ökningstakt än de samlade skatteintäkterna. Detta beror bland annat på att landstingets verksamhet inte tillräckligt anpassats till tillgängliga resurser.

LAGSTIFTNING

Från och med år 2000 finns lagstadgat krav på att landsting och kommuner skall ha budget i balans (KL 8:4). Budget i balans innebär att landstingen ska upprätta sin budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett landsting i bokslutet uppvisar underskott för ett räkenskapsår ska det redovisade egna kapitalet i balansräkningen återställas senast under det andra året efter det år då underskottet uppkom. Landstingsfullmäktige kan besluta om att sådan reglering ej ska genomföras. Detta förutsätter att synnerliga skäl kan åberopas och att beslutade åtgärder är förenliga med god ekonomisk hushållning.

Av propositionen 1996/97:52, sidan 39, framgår att i likhet med bestämmelsen (KL 8:1) om god ekonomisk hushållning är inte avsikten med bestämmelsen om synnerliga skäl att den skall ligga till grund för en domstolsprövning. I de båda fallen är det frågan om lokala politiska bedömningar av vad som är lämplig hantering av den lokala ekonomin. Frågan om vad som är synnerliga skäl är därför inte primärt en fråga som bör avgöras av domstol inom ramen för ett laglighetsprövningsmål. Bedömningen är i första hand en uppgift för det politiska systemet och avser vad som är god ekonomisk hushållning och synnerliga skäl utifrån förutsättningarna i det enskilda landstinget.

Nedanstående tabell visar vad landstinget har att återställa för att leva upp till de krav lagstiftningen ställer.

Koncernen, mkr	Prognos 2002	2001	2000
	0308		
Årets resultat enligt resultaträkningen	-2 182	-4 076	-2 219
Avgår: samtliga realisationsvinster	-52	-374	-505
Förändring av eget kapital		-74	23
Justerat resultat	-2 234	-4 524	-2 701
Ackumulerat underskott att täcka	-10 888	-8 654	-4 130
År då underskottet skall vara reglerat enligt lagreglerna	2005	2004	2003
		2002	

Tabellen visar att det i budget för år 2004 inte räcker med att landstinget uppvisar ett noll resultat för att fullt ut följa sina lagstadgade åtaganden, utan måste även återställa tidigare års ansamlade underskott uppgående till 8 654 mkr, såvida synnerliga skäl inte kan redovisas.

ÅTGÄRDER SOM KRÄVS FÖR ATT EFTERLEVA LAGEN

För att efterleva lagen och täcka de ackumulerade underskotten uppgående till 8 654 mkr, skulle någon av följande alternativa åtgärder utgöra finansiering.

- Skattehöjning med 2,55 krona / skattekrona under ett år.
- Kostnadsreducering, personalkostnader motsvarande 20 000 medarbetare, vilket innebär ca hälften av landstingets samlade personalstyrka. Omställningskostnader är inte beaktade.
- Nedläggning av Karolinska sjukhuset, Södersjukhuset AB, Danderydssjukhus AB, S:t Eriks ögonsjukhus AB motsvarar de ackumulerade underskotten. Efterfrågan av vård skulle dock sannolikt helt eller till stor del kvarstå. Denna effekt är inte beaktad i beräkningarna.
- Höjning av SL-kortet med 1700 kr / månad motsvarar de ackumulerade underskotten. Förändrat resandemönster och den priselasticitet detta skulle medföra är inte beaktat.

Ovanstående finansieringsexempel visar på orimligheten att efterleva lagens krav och samtidigt bedriva verksamhet i enlighet med uppdraget. Detta utgör en bakgrund till att synnerliga skäl åberopas enligt nedan.

SYNNERLIGA SKÄL

Åberopande av synnerliga skäl

Enligt KL 8 kap. 5§ finns det möjlighet avstå från den reglering av underskott om synnerliga skäl föreligger.

I landstingets budget för 2003 konstateras att för att erhålla en ekonomi i balans krävs att intäktsidan stärks och att den negativa kostnadsutvecklingen bryts. Som ett led i detta höjdes landstingsskatten med 1:30 kr år 2003. Detta beräknades ge en intäktsökning på 4,3 miljarder för 2003. Dessutom beslutades i budget för år 2003 om en rad kostnadsdämpande åtgärder, som exempel kan nämnas kravet att den årliga ökningstakten för personalkostnader skall nedbringas till 5 % från och med 2004. Förväntad resultateffekt av denna åtgärd är nära 1 miljard 2005. Andra åtgärder avser produktivitetsförbättringar inom hela landstinget, förbättrad ägarstyrning och besparingar inom administration. Åtgärderna redovisas mer utförligt under avsnitt nedan (Åtgärder under år 2003). Det kan dock konstateras att dessa intäktsförstärkningar och kostnadsreducerande åtgärder inte räcker för att i lagens mening åstadkomma budget i balans.

I avsnittet ovan (Åtgärder som krävs för att efterleva lagen) redovisas omfattningen av de åtgärder som krävs för att återställa de ackumulerade underskotten. Att genom dessa eller andra åtgärder återställa ekonomin i enlighet med balanskravet (KL 8:4) skulle kunna äventyra verkställandet av landstingets obligatoriska uppdrag, som finns reglerat i t ex hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt lagar som reglerar kollektivtrafiken.

Vidare kommer ett så pass kraftigt skatteuttag menligt att inverka på regionens framtida skattekraft, varför det inte bedöms vara förenligt med god ekonomisk hushållning (KL 8:1).

Såsom åberopades i landstingets årsredovisning för år 2002 utgör storleken på de ackumulerade underskotten i sig ett synnerligt skäl till att inte återställa dessa med hänsyn till de ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser som annars skulle uppkomma.

Mot denna bakgrund föreslås att landstingsfullmäktige som synnerliga skäl åberopar storleken på de ackumulerade underskotten för att inte reglera de negativa resultaten och återställa det redovisade egna kapitalet inom i lagen stipulerad tid (KL 8:5). I och med fullmäktiges beslut, att på grund av synnerliga skäl inte täcka de negativa resultaten år 2000-2002 och återställa det egna kapitalet, bör den frågan anses avgjord och skall inte tas upp igen i kommande

års budget eller bokslut. De ackumulerade underskotten bör dock återhämtas på längre sikt som en följd av kravet på god ekonomisk hushållning.

Teknisk hantering

Vid återopande av synnerliga skäl skall följande redovisning av landstingets resultat tillämpas:

År	2002	2001	2000
Årets resultat enligt resultaträkningen	-4 076	-2 219	-1 700
Avgår samtliga realisationsvinster	-374	-505	-699
-			
Förändring av eget kapital	-74	23	970
Synnerliga skäl enligt KL 8 kap. 5§	4 524	2 701	1 429
Justerat resultat	0	0	0

Noteras bör att det bara är det justerade resultatet som skall återställas senast det andra räkenskapsåret efter det år då underskottet uppkommit. Det som redovisats som synnerliga skäl är avfört från fortsatt behandling enligt balanskravet, men skall beaktas vid redovisning av det egna kapitalet. Detta innebär att med en ekonomi i balans och en positiv utveckling av landstingets egna kapital kommer dessa underskott att återhämtas under en längre tidsperiod.

ÅTGÄRDER UNDER ÅR 2003

Skrivelse till regeringen angående SLL:s möjligheter att efterleva gällande lagstiftning om budgetbalans

Landstingsfullmäktige beslutade i samband med beslut om budget för år 2003 att uppdra till landstingsstyrelsen att rikta en framställan till regeringen angående landstingets möjligheter att efterleva kommunallagens krav på budgetbalans. En sådan skrivelse, daterad 2003-0520 har sänts till regeringen. I denna skrivelse konstateras att landstinget sedan lagens tillkomst inte levt upp till lagens krav om budget i balans.

I skrivelsen hemställer landstinget att regeringen överväger förslag om förändringar i gällande lagstiftning som beaktar de ytterst dramatiska konsekvenserna som riskerar att bli följden för landstinget.

Åtgärder med anledning av landstingskoncernens ekonomiska läge
(LS 0305-1653)

Landstingsfullmäktige beslutade i juni om åtgärder för intäktsförstärkning och kostnadsreducering med anledning av de budgetavvikelser som rapporterats i samband med månadsbokslut under våren 2003. I ärendet beslutades att i samband med budgetarbetet 2004 framlägga en långsiktig handlingsplan för att skapa budget i balans. Dessutom beslutades ett antal åtgärder för omgående hantering. Nedan redogörs kortfattat för dessa åtgärder.

Intäktsförstärkning

För att 2003 komma till rätta med negativa budgetavvikelser beslutades att höja priset på Waxholms bolagets kontantbiljetter med 10 % samt att höja flertalet sjukvårdsavgifter.

Kostnadsreduktioner

Beslutades att stor restriktivitet måste iakttas av alla enheter när det gäller administrativa kostnader. Vidare måste ökningstakten av personalkostnader dämpas. Detta innebär att det mål avseende kostnadsökningstakten som i budget 2003 anges gälla från år 2004 måste beaktas redan från 2003. Stor återhållsamhet måste även gälla vid inhyring av personal.

Stoppåtgärder

I ärendet beslutades om omedelbart anställningsstopp för administrativ personal vid samtliga enheters centrala administration samt för läkare inom områden där uppenbar läkarbrist inte råder. De landstingsägda bolagen föreslogs fatta motsvarande beslut. Vidare beslutades om att inhyring av externa lokaler endast få ske efter noggrann prövning av tillgängliga lokaler i landstingets fastigheter.

Budget 2004 med planeringsår 2005-2006

Budget för år 2004 med planeringsår 2005-2006 innebär att budgeten för varje enskilt år visar ett nollresultat. Att åstadkomma detta kräver mycket stora ansträngningar av landstingets verksamheter. Budgetärendet kommer att innehålla såväl intäktsförstärkningar som kostnadsreducerande åtgärder i form av strukturåtgärder, stoppåtgärder och generella besparingar.

OMRÅDEN DÄR PÅVERKAN SKER PÅ NATIONELL NIVÅ
Utjämningsystemet

Den av regering och riksdag framställda utgångspunkten för det utjämnings-system som infördes 1996 innebär att alla kommuner och landsting ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet, oberoende av vilken nivå på service, effektivitet och avgifter som den enskilda kommunen eller landstinget väljer. Detta sker genom kostnads-utjämnning, en utjämnning av strukturellt betingade kostnadsskillnader. Detta sker även genom en långtgående inkomstutjämnning som medför att alla kommuner och landsting får en skattekraft som motsvarar landets genom-snitt.

I nedanstående tabell redogörs för effekterna av systemet för Stockholms läns landsting.

UTJÄMNINGSSYSTEMET

Miljoner kronor

Prognos 2, 11 september 2003

 (*Kursiverade siffror är definitiva*)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Utjämningsbidrag/-avgift för kostnadsutjämnning	2 341	2 268	2 154	2 092	-31	-171	-357	-370
Införandetillägg för kostnadsutjämnning					1 845	1 647	1 441	1 229
<i>Summa kostnadsutjämnning</i>	2 341	2 268	2 154	2 092	1 814	1 476	1 085	859
Utjämningsavgift för inkomstutjämnning	-3 248	-3 105	-3 257	-3 449	-3 843	-4 330	-5 175	-5 921
Nivåjustering	-411	-291	-199	-109	-166	-248	-307	-316
<i>Summa inkomst- och kostnadsutjämnning</i>	-1 318	-1 128	-1 302	-1 466	-2 194	-3 101	-4 398	-5 379

Sedan införandet av detta system har Stockholms läns landsting varit netto-bidragsgivare till andra landsting. Under perioden 1997-2003 betalade Stockholms läns landsting nästan 19 miljarder till andra landsting i utjämningsystemet. Fram till och med 1999 låg nivån på den samlade kostnaden för inkomst- och kostnadsutjämnning mellan 1,1 och 1,5 miljarder per år. Denna kostnad ökade kraftigt 2000 med ca 725 mkr och med ytterligare ca 900 mkr 2001. Det finns två huvudorsaker till detta.

För det första ändrades modellen för kostnadsutjämnning inom hälso- och sjukvård fr.o.m. 2000. Den nya modellen har för landstinget inneburit en mycket kraftig inkomstminskning. Från att ha erhållit ett utjämningsbidrag på 2 092 mkr 1999 betalade landstinget en utjämningsavgift på 31 mkr 2000,

LS 0310-2587

171 mkr 2001 och 357 mkr 2002, d.v.s. en total försämring jämfört med 1999 på ca 2,5 miljarder. Fram till och med år 2004 får de landsting som har fått sänkta bidrag ett införandetillägg som medför att bidragsminskningen maximalt uppgår till 120 kr/inv. och år. Införandetillägget för kostnadsutjämning, som för landstinget uppgick till 1 441 mkr 2002, kommer att trappas ned med drygt 200 mkr/år fram till och med 2004.

För det andra beror den kraftigt höjda kostnaden på att avgiften till inkomstutjämningen ökade med ca 400 mkr 2000, ca 500 mkr 2001 och ca 850 mkr 2002. Ökningen av utjämningsavgiften beror på att skattekraften i Stockholms län har ökat snabbare än i riket.

Stockholms läns landstings fullmäktige beslutade den 26 november 2002 att en uppvaktning av regeringen ska göras. I februari 2003 har gruppledarna för samtliga partier i landstinget uppvaktat regeringen med synpunkter på utjämningsystemet. Syftet med uppvaktningen var att få till stånd en förändring av det mellankommunala utjämningsystemet. Det nuvarande systemet tar inte tillräcklig hänsyn till kollektivtrafikens kostnader, det högre kostnadsläget i Stockholmsregionen eller de kostnadsökningar som en snabb befolkningsökning medför.

En av riksdagen tillsatt utredning som arbetat med översyn av systemet har den 30 september presenterat sitt förslag. I det fall förslaget träder i kraft 2005-01-01 innebär detta, enligt en preliminär bedömning, en nettoförsämring med 89 kronor per invånare från och med 2005. Detta innebär totalt en försämring med 160-170 mkr för Stockholms läns landsting från och med år 2005.

Övriga områden

I detta ärende har redogjorts för åtgärder som Stockholms läns landsting planerar att genomföra med anledning av landstingskoncernens ekonomiska läge. Men det finns också ett antal ytterligare områden där landstinget för närvarande inte kan genomföra flera önskvärda åtgärder på grund av den nuvarande utformningen av det statliga regelverket. Exempel på sådana områden är den nationella taxan för privatpraktiker, regelverket kring läkemedel, utformningen av högkostnadsskydd etc. Om landstingen ska kunna påverka kostnadsnivån fullt ut inom dessa områden behövs ett antal förändringar i nuvarande statliga regelverk.