

Landstingsstyrelsens förvaltning
Ekonomi- och verksamhetsstyrning
Peter Skiöld, nationalekonom
peter.skiold@sll.se
+46-(0)8-737 45 56

2006-11-20

Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen - med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning

I denna promemoria redovisas översiktligt innehållet i delbetänkandet *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen i oktober 2006 – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning* (SOU 2006:84). Kommittén 2005 års uppföljning av utjämningsystemet presenterade delbetänkandet i oktober månad år 2006.

Samtliga förändringar som kommittén föreslagit föreslås träda i kraft den 1 januari 2008. Kommitténs slutbetänkande kommer att lämnas den 15 september 2007.

I det följande ges först en kort sammanfattning av utredningens arbete. Därefter avhandlas syftet med utjämningsystemet och utredningens förslag att avhandlas. Promemorian fokuserar framför allt på de avsnitt som berör SLL och landstingssektorn som helhet.

Sammanfattning

Kommittén föreslår

- Att två nya modeller som utjämnar för strukturellt betingade löneskillnader tillförs kostnadsutjämningen, en för kommuner och en för landstingen. Effekten av förslaget skulle ge SLL ett tillskott på motsvarande cirka 336 miljoner kronor eller 178 kronor per invånare innevarande år.
- En uppdatering av delmodellen för hälso- och sjukvården. Effekten av förslaget skulle ge SLL motsvarande 185 miljoner kronor eller 98 kronor per invånare högre bidrag innevarande år.
- En reviderad byggkostnadsutjämning för kommuner.
- Att en ny permanent uppföljningsorganisation inrättas under statskontoret.

Samlade effekter för SLL av kommitténs förslag

- Om kommitténs förslag genomförs i sin helhet skulle det bidrag SLL får från utjämningsystemet öka med motsvarande cirka 520 miljoner kronor innevarande år.

Kort historik, syfte och uppdrag

Den 1 januari 2005 infördes ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning. Syftet är det samma som för det tidigare systemet, vilket är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i riket att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Syftet är att skillnader i kommunalskatt i stort ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar.

Inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet hanteras både de medel som staten tillskjuter till kommunsektorn och de medel som omfördelas mellan kommunerna respektive mellan landstingen. Staten tillskjuter totalt 58,1 mdkr kronor till systemet, varav cirka en fjärdedel avser landstingssektorn. Därtill bidrar kommunerna med ytterligare cirka 7,9 och landstingen med 3,1 mdkr kronor år 2006 genom inkomst- och kostnadsutjämnin- gen. SLL erlägger som enda landsting en inkomstavgift.

Tidigare utjämningsystem har genom årtiondena följts upp av olika utredningar, eller kommit- téer som de formellt kallas, vilka haft i uppdrag att belysa ett antal frågor som regeringen formu- lerat i kommitténs direktiv. Kommittéerna har antingen bestått av företrädare för de olika poli- tiska partierna (en s.k. parlamentarisk kommitté) eller letts av en särskild utredare som i förelig- gande utredning (i detta fall f.d. verkställande direktören för landstingsförbundet Ulf Wetter- berg).

Ulf Wetterbergs uppdrag är i korthet att löpande följa upp och utvärdera systemet för kommu- nalekonomisk utjämning. I uppdraget ligger även att analysera om det finns strukturella kost- nadsskillnader som inte beaktas i utjämningsystemet. Utredningen ska även överväga och före- slå lämplig organisatorisk lösning för en permanent uppföljning och utveckling av utjämnings- systemet.

Utjämning för strukturella löneskillnader

En uppgift som framhölls i utredningens direktiv var att undersöka om det finns strukturellt betingade löneskillnader mellan kommuner respektive mellan landsting, och om så är fallet lämna förslag till utjämning för dessa skillnader.

I syfte att göra lönedata jämförbar har utredningen initialt standardiserat data med avseende på personalkategori och ålder, totalt 13 respektive 11 kategorier. Detta för att säkerställa att exempelvis läkarlöner i ett landsting jämföras med läkarlöner i ett annat landsting samt att äldre, och mer erfarna, läkare skall jämföras med just äldre läkare i andra landsting. Effekten av att utredningen standardiserar data blir att alla landsting får samma personalsammanställ- ning och därmed blir jämförbara.

Utredningen konstaterar att det även efter standardisering finns relativt stora löneskillnader samt att dessa inte förefaller vara av övergående natur utan snarare tenderar att öka över tid. Högst lönenivå bland landstingen under perioden 2002 till 2005 har SLL följt av landstinget i Uppsala. Skillnaden mellan det landsting som har högst respektive lägst lönenivå uppgår till cirka sex procent. Motsvarande siffra för kommunsektorn är över tio procent.

I syfte att utreda huruvida dessa skillnader beror på för landstingen opåverkbara (s.k. strukturella) faktorer uppdrog utredningen konsultbolaget Mapsec KB att göra en empirisk studie baserad på individdata. Mapsec KB har efter samtal med utredningen dels studerat ett antal strukturvariablers påverkan på de kommun- respektive landstingsanställdas samlade löner, dels specialstuderat ett antal yrkesgrupper. Slutsatsen från studien blev att det finns strukturella faktorer som förklarar skillnader i lön mellan kommuner och mellan landsting. Resultaten bekräftades av utredningens egna analyser och de ytterligare analyser som SCB bistod utredningen med.

SCB:s analyser visade på att en relativt stor del av de faktiska löneskillnaderna mellan kommuner och mellan landsting kan förklaras av strukturellt betingade faktorer, exempelvis det allmänna arbetsmarknadsläget, konkurrensen på närliggande arbetsmarknader och boendekostnaderna på orten.

Mot den bakgrunden lägger utredningen ett förslag att införa två delmodeller för utjämning av strukturella skillnader i löner i kostnadsutjämningen, en för kommunerna och en för landstingen. Dessa bygger på två regressionsmodeller där de strukturella löneskillnaderna för landstingen utifrån variabeln 'lönerna i den privata sektorn i länet'. I delmodellen för kommunerna beräknas de strukturella löneskillnaderna utifrån variablerna 'förvärvsarbetargraden i kommunen', 'medellönen för kommunanställda i angränsande kommuner' samt 'köpeskillingen på småhus'.

I den regressionsmodell för landstingen som SCB tagit fram ingår samtliga personalkategorier med ett undantag, läkare. Anledningen till detta är att denna personalkategori exkluderas i ett första steg är att läkare uppvisar ett omvänt mönster jämfört med övriga yrkesgrupper, vilket inte gör det möjligt att ta fram en tillförlitlig regressionsmodell som innehåller denna personalkategori. Modellen justeras i ett separat andra steg för att skillnader i läkarlöner inte skall gå förlorad.

De föreslagna utjämningsmodellerna är konstruerade att kompensera för strukturella merkostnader och skall därför finansieras gemensamt av samtliga kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare i riket (55 kronor per invånare i landstingssektorn om förslaget gällt innevarande år).

För att en enskild kommun respektive ett enskilt landsting inte skall kunna påverka det egna utfallet anser utredningen att tilläggets storlek i huvudsak skall bestämmas utifrån de framtagna regressionsmodellerna. Därtill läggs en kommun-/landstingsspecifik takbegränsning, i form av kommunens/landstingets faktiska standardiserade genomsnittslön, för att kommuner/landsting inte skall få ett tillägg som överstiger den egna faktiska lönenivån.

Utredningen föreslår vidare att SCB får i uppdrag att årligen beräkna en ny justerad standardkostnad¹ för både kommuner och landsting. I syfte att säkra att enskilda kommuner/landsting inte kan påverka utfallet framgent genom att försöka anpassa lönebildningen föreslår utredningen att det inte ska ske någon automatisk uppdatering av den indexserie som ligger till grund för utjämning. I stället föreslås att det skall göras en större översyn av

¹ Justerad standardkostnad = Standardkostnaden för hälso- och sjukvård * genomsnittlig lönekostnadsandel för hälso- och sjukvård (0,72). Den justerade standardkostnaden multipliceras i ett nästa steg med landstingets löneindex vilket ger ett tillägg per invånare för respektive bidragsberättigat landsting.

såväl indexserierna för de faktiska lönenivåerna som för regressionsmodellerna vart femte år. Detta för att motverka att enskilda kommuner/landsting skall kunna påverka storleken på det egna tillägget i modellen kommande år.

Om de två delmodellerna för utjämning av strukturella löneskillnader skulle införts inför innevarande år skulle modellerna omfördelat totalt 360 miljoner kronor mellan landstingen, varav SLL:s skulle erhålla cirka 336 miljoner kronor, och 1 200 miljoner kronor mellan kommunerna.

Förslag till ny permanent organisation för uppföljning av utjämningsystemet

Ett annat av de i direktiven framhållna uppdragen är att föreslå en organisatorisk lösning för löpande uppföljning och utveckling av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. En permanent organisation väntas ha bättre förutsättningar att utföra de regelbundna översyner och uppdateringar som systemet kräver. Hittills har detta arbete skett samlat, vanligtvis i olika parlamentariska kommittéer, vilket resulterat i relativt stora och omvälvande förändringar från ett år till ett annat för enskilda kommuner/landsting. Syftet med att inrätta en permanent organisation för att löpande följa upp den kommunalekonomiska utjämningsen är bland annat att reducera sådana effekter samt att löpande leverera underlag till regeringen.

Uppdraget skall enligt kommitténs förslag åligga Statskontoret. Ett särskilt beslutsorgan med rätt att besluta om arbetets inriktning och prioritering föreslås vidare upprättas inom Statskontoret. Vem som blir beslutsorganets ordförande överlämnas till regeringen att besluta om. Vidare föreslås att SCB fortsättningsvis beräkna skatteutjämningsunderlag, standardkostnad och strukturkostnad, samt att Skatteverkets även fortsättningsvis fastställer bidrag och avgifter.

Utredningen har övervägt andra möjliga organisationslösningar men har, som nämnts ovan, kommit fram till att Statskontoret har de bästa förutsättningarna för att klara uppgiften. Statskontoret har i dag ett renodlat utrednings-, uppföljnings- och utvärderingsuppdrag, och ett arbetssätt vilket i flera avseenden liknar det arbete som bedrivs inom kommittéväsendet. Därtill har myndigheten sakkompetens inom flera för utjämningsen relevanta områden samt är en myndighet under finansdepartementet, det vill säga under samma departement som utjämningsystemet ligger i dag. Sammantaget anses tre årsarbetskrafter vara rimligt samt att vissa konsultmedel anslås organisationen.

Förslag om uppdatering av delmodellen Hälso- och sjukvård

I delbetänkandet avhandlas också två av tre komponenter i delmodellen för Hälso- och sjukvård. De två komponenterna som avhandlas är dels den kostnadsmatris som fångar upp skillnader i faktisk sjuklighet för ett antal vårdtunga och kostsamma sjukdomar, dels den kostnadsmatris som fångar upp skillnader i behov utifrån demografiska och socioekonomiska skillnader. Den tredje komponenten, som fångar upp merkostnader till följd av gles befolkningsstruktur och svagt befolkningsunderlag, kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande.

Enligt det förslag som presenteras i föreliggande betänkande skall kostnadsvikterna i delmodellen Hälso- och sjukvård uppdateras med kostnadsdata för år 2004. Data är på nytt hämtad från Region Skåne. De kostnadsdata som används vid beräkning av utjämning för vård av HIV-patienter (som bygger på uppgifter från SLL) förblir oförändrade. Däremot uppdateras antalsuppgifterna i modellen. För SLL:s vidkommande innebär det att antalet HIV-patienter justeras från 16 fall per 10 000 invånare i åldern 20-64 år till 11 fall per 10 000 invånare i alla åldrar (vilket motsvarar en ökning med 10 procent). Antalsuppgifterna är hämtade från Svenska infektionsläkarföreningen. En ytterligare nyhet i utredningens förslag är således att hela befolkningsunderlaget föreslås ligga till grund för beräkningen och inte enbart de i åldrarna 20-64 år som tidigare varit fallet.

Om föreslagna förändringar skulle träda i kraft innevarande år förbättras utfallet för SLL med sammanlagt cirka 185 miljoner kronor eller 98 kronor per invånare.

Förslag till reviderad byggkostnadsutjämning

Byggkostnadsutjämningen är en av fyra komponenter i delmodellen bebyggelsestruktur. Komponenten syftar till att utjämna för strukturellt höga kostnader för nyinvesteringar i och reparation av byggnader och anläggningar (exklusive mark) mellan kommuner.

Utjämningen sker i dag utifrån faktiska byggkostnader för så kallade gruppbyggda småhus. Enligt kommitténs mening speglar dock inte denna variabel de regionala variationerna i kommunerna på ett tillfredsställande sätt.

Mot den bakgrunden föreslår kommittén att utjämning härnäst skall grunda sig på två faktorer: lönekostnaden för byggnadsarbetare och skillnader i klimat. En lämplig tidsrymd för uppföljning och uppdatering av lönestatistiken anses vara tre år.

Förslaget innebär betydande försämring av utfallet för flertalet kommuner i Stockholms län jämfört med nuvarande modell. För SLL:s vidkommande innebär förslaget ingen förändring gentemot i dag. Av betänkandet framgår att utredningen övervägt att föreslå utjämning för byggkostnader mellan landstingen men då dessa merkostnader på grund av strukturellt ogynnsamma förutsättningar anses vara ringa gör man valet att inte beakta dessa i utjämningsystemet. (Mellan landstinget med högst [SLL] respektive lägst [Blekinge läns landsting] standardkostnad skiljer drygt 30 kronor per invånare. SLL skulle således få det högsta tillägget, 16 kronor per invånare eller totalt cirka 30 mkr innevarande år.) I kommitténs mening vore införandet av ytterligare en delmodell på landstingssidan att ytterligare komplicera ett redan komplicerat system. Utredningen öppnar dock upp för att i slutbetänkandet presentera en delmodell som samlar upp effekterna av flera strukturella faktorer (exempelvis byggkostnader och uppvärmningskostnader). Chansen för att ett sådant förslag kommer att presenteras inom överskådlig framtid bedöms dock som små (egen anm.).

Införanderegler

Vidare föreslår utredningen att införandebidrag utgår till de kommuner som får ett samlat negativt utfall i kostnadsutjämningen över 200 kronor per invånare. Utredningen bedömer att det inte finns skäl för särskilda införandebidrag på grund av negativ förändring i kost-

nadsutjämningsen för landstingen. Förklaringen till den slutsatsen är att en betydande del av förändringen i utfall för enskilda landsting kommer av uppdateringen av delmodellen för hälso- och sjukvård, och att negativa effekter av uppdateringar normalt inte genomförs med nya införanderegler.