

Sammanfattning

De offentliga utgifterna utgör i Sverige en hög andel av BNP samtidigt som graden av decentralisering av uppgifter till kommuner och landsting är stor i ett internationellt perspektiv. Kommuner och landsting ansvarar bl.a. för utgiftstunga områden som skola, sjukvård samt barn- och äldreomsorg. Samtidigt varierar förutsättningen för och behoven av olika offentliga tjänster mellan kommunerna och mellan landstingen, liksom även skattekraften, dvs. skattebasen per invånare.

En övergripande ambition för riksdag och regering är att kommuner och landsting ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av olika strukturella förhållanden.

Inom ramen för systemet för kommunalekonomisk utjämning hanteras både de medel som staten tillskjuter till kommunsektorn och de medel som omfördelas mellan kommunerna och mellan landstingen. Sammantaget ger systemet en långtgående utjämning av kommunernas respektive landstingens intäkter och strukturellt betingade kostnadsskillnader. Systemet i dess nuvarande utformning infördes den 1 januari 2005.

Mitt uppdrag är att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Utöver den löpande uppföljningen har jag i uppdrag att analysera ett antal specifika frågeställningar.

I detta delbetänkande lämnas förslag till organisation för löpande uppföljning av utjämningssystemet, förslag till ny utjämning för lönekostnadsskillnader, förslag till förändrad byggkostnadsutjämning inom ramen för delmodellen bebyggelsestruktur samt förslag till uppdatering av delar av delmodellen hälso- och sjukvård. För att underlätta en anpassning till effekterna av förändringarna föreslår jag också särskilda införanderegler. Samtliga föreslagna förändringar bör träda i kraft den 1 januari 2008.

Jag ska i enlighet med direktiven lämna mitt slutbetänkande den 15 september 2007.

Förslag till organisation för administration och löpande uppföljning av utjämningsystemet

Ett av mina uppdrag enligt direktiven är att överväga och föreslå lämplig organisatorisk lösning för en permanent uppföljning av utjämningsystemet och inriktningen på det fortsatta arbetet efter ett uppbyggnadsskede. I första hand ska prövas att verksamheten läggs i befintlig myndighet.

Den kommunalekonomiska utjämnningen förutsätter regelbundna översyner och uppdateringar, bl.a. för att förändringar av de faktorer som påverkar utjämnningen ska kunna fångas upp och påverka utfallet av utjämnningen. Hittillsvarande översyner har som regel utförts samlat och med flera års mellanrum, vanligen i parlamentariska utredningar.

Den relativt långa tidsrymden mellan hittillsvarande översyner och uppdateringar har oftast inneburit stora omfördelningar mellan kommuner och mellan landsting när resultaten har implementerats. Följden har blivit att kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar har ändrats kraftigt från ett år till ett annat, vilket i sin tur föranlett ett behov av omfattande införanderegler. Det är därför en fördel att tillskapa en permanent organisation för uppföljning som framöver löpande kan göra mer frekventa översyner och uppdateringar än vad som hittills varit fallet.

Jag föreslår att en ny permanent uppföljningsorganisation inrättas med uppgift att löpande ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämnningen, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet. Uppdraget att löpande följa upp utjämningsystemet ska enligt mitt förslag läggas på Statskontoret. Statistiska centralbyråns och Skatteverkets nuvarande uppgifter inom den kommunalekonomiska utjämnningen bibehålls oförändrade.

Jag förordar också att ett av regeringen utsett särskilt beslutsorgan inom Statskontoret ska besluta om inriktningen och prioriteringarna för myndighetens löpande uppföljning av utjämningsystemet och fatta beslut om de rapporter som ska överlämnas till regeringen. Regeringen kan besluta att beslutsorganets ordförande

ska vara Statskontorets generaldirektör, alternativt utse en extern ordförande.

I storleksordningen tre årsarbetskrafter är enligt min mening en rimlig dimensionering för Statskontorets stående uppdrag att löpande följa upp utjämningsystemet. Därtill ska finnas vissa konsulter till Statskontorets förfogande. Den löpande uppföljningen av utjämningsystemet ska vara statligt finansierad.

Förslag till lönekostnadsutjämning

Jag har i uppdrag att analysera om det finns strukturellt betingade löneskillnader mellan kommuner och mellan landsting och om så är fallet lämna förslag på hur dessa skillnader kan beaktas i utjämningsystemet på ett för kommuner och landsting opåverkligt sätt.

Under perioden 2002-2005 har 75 av landets totalt 290 kommuner ett löneläge över genomsnittet. De högsta kommunala lönenivåerna finns i storstadsregionerna. Av de 29 kommunerna med högst löneläge ligger 23 i Stockholms län. Skillnaden mellan kommunerna med högst lönenivåer och de med lägst uppgår till över 10 procentenheter.

Lönenivåerna i landstingen var under perioden 2002-2005 högst i Stockholms läns landsting och i Landstinget i Uppsala län. Skillnaden mellan det landsting som har den högsta respektive lägsta lönenivån uppgår till ca 6 procentenheter.

Jag kan konstatera att det finns relativt stora löneskillnader i kommunsektorn. Enligt min bedömning finns det heller inget som tyder på att skillnaderna är av en tillfällig, övergående natur utan tvärtom verkar de snarare öka över tiden.

Utredningen har låtit genomföra en empirisk studie utifrån individuella data, för att analysera om det finns opåverkbara faktorer som kan förklara skillnaderna i lön mellan kommuner och mellan landsting. I analysen har studerats ett antal strukturvariablers påverkan på de kommun- och landstingsanställdas löner totalt. Därutöver har vissa yrkesgrupper specialstuderats. Utredningen har även i samarbete med Statistiska centralbyrån gjort egna analyser med syfte att få en uppfattning om hur stor del av de faktiska löneskillnaderna som kan vara strukturellt betingade.

De analyser som gjorts av eller på uppdrag av utredningen har övertygat mig om att de löneskillnader som finns mellan kommuner och mellan landsting i relativt hög utsträckning kan förklaras av

strukturellt betingade faktorer. Resultaten av analyserna visar bland annat att strukturella faktorer som exempelvis konkurrensen i närliggande arbetsmarknader, boendekostnaderna på orten och i allmänna arbetsmarknadsläget kan förklara en stor del av skillnaderna mellan kommunerna.

Jag föreslår därför att två nya delmodeller införs i kostnadsutjämnningen för utjämnning av strukturellt betingade löneskillnader i kommunsektorn, en för kommunerna och en för landstinget. Modellerna bygger på två regressionsmodeller där de strukturella löneskillnaderna för kommunerna beräknas utifrån följande variabler: medellönen för kommunanställda i angränsande kommuner, köpskillningen på småhus samt förvärvsarbetsgraden i kommunen. Delmodellen för landstinget beräknas de strukturella löneskillnaderna utifrån en variabel: lönerna i den privata sektorn i länet.

Jag har utformat utjämningsmodellerna med det övergripande syftet att kompensera för merkostnader med anledning av ett påvisat högt strukturellt löneläge. Utjämnningen ska därför finansieras gemensamt av samtliga kommuner respektive landsting med samma belopp per invånare.

För att utfallet ska vara opåverkligt för den enskilda kommunen/landstinget bör tilläggets storlek i huvudsak bestämmas utifrån de framtagna regressionsmodellerna. Den faktiska standardiserade genomsnittliga lönen för kommunen/landstinget ska dock utgöra ett tak eftersom jag inte finner skäl till att kompensera för en högre lönenivå än den som kommunen/landstinget faktiskt har.

Jag har utformat mina förslag till framtida uppdateringar med syftet att säkerställa att det inte blir meningsfullt för enskilda kommuner och landsting att anpassa lönebildningen för att få ett bättre utfall i lönekostnadsutjämnningen. Jag föreslår därför ingen automatisk uppdatering av den indexserie som ligger till grund för utjämnningen, utan istället att en större översyn görs vart femte år av såväl indexserierna för de faktiska lönenivåerna som för regressionsmodellerna. Därmed blir de nya utfallen för enskilda kommuner och landsting svåra att förutsä.

En tillämpning av mitt förslag utjämningsåret 2006 innebär att 38 kommuner och 3 landsting tilldelas ett lönekostnadstillägg. De kommuner som får de största tilläggen återfinns i Stockholms län. Störst tillägg av landstinget får Stockholm läns landsting. Totalt skulle delmodellen för kommunerna innevarande år omfördela 1,2 miljarder kronor och delmodellen för landstinget 360 miljoner kronor.

Förslag till reviderad byggkostnadsutjämning

I mitt uppdrag ingår att göra en översyn av den regionala indelningen för byggkostnadsutjämningen inom ramen för delmodellen bebyggelsestruktur.

Skillnaderna i kommunernas byggkostnader skattas i kostnadsutjämningen utifrån en byggkostnadsindex som baseras på skillnader i faktiska byggkostnader per kvadratmeter, exklusive mark, för byggnation av s.k. gruppbyggda småhus mellan olika regioner. Uppgifter om byggkostnader för gruppbyggda småhus hämtas från SCB:s statistik över nybyggnadskostnader för bostadshus.

Under utredningsarbetets gång blev jag övertygad om att den variabel som används i byggkostnadsutjämningen för att skatta produktionskostnaderna för kommunernas byggnadsentreprenader i respektive region, dvs. nybyggnadskostnader för gruppbyggda småhus, inte på ett bra sätt speglar de regionala variationerna i kommunernas byggkostnader. Av allt att döma finns betydande kvalitetsskillnader mellan de bostäder som byggs i olika delar av landet, utan att det finns strukturellt betingade skäl för kommunerna att bygga med motsvarande kvalitetsskillnader.

Problemen med byggkostnadsutjämningen visade sig således gå utöver det problem med den regionala indelningen som från början antogs. Jag valde därför att ta fram helt nya variabler för byggkostnadsutjämningen.

Jag föreslår att en förändring görs av komponenten för utjämning av byggkostnader i delmodellen bebyggelsestruktur. Utjämningen föreslås fortsättningsvis bli baserad på regionala skillnader i lönekostnader för byggnadsarbetare samt skillnader i klimat. Uppföljning och uppdatering av lönestatistiken för byggnadsarbetare bör lämpligen ske vart tredje år inom ramen för Statskontorets nya uppdrag att löpande följa upp utjämningssystemet.

Mitt förslag innebär att det största tillägget per invånare går till kommunerna i Stockholms län, och det näst största tillägget per invånare går till kommunerna i Västerbottens län. Det största avdraget får kommunerna i Blekinge län. Jämfört med utfallet av dagens byggkostnadsutjämning innebär mitt förslag dock en kraftig reduktion av tillägget för flertalet kommuner i Stockholms län. Även för flera andra kommuner innebär utfallet av mitt förslag ett förändrat tillägg/avdrag jämfört med utfallet av den byggkostnadsutjämning som tillämpas i dag.

Det nya förslaget skulle om det gällt innevarande år innebära omfördelning på ca 290 miljoner kronor, att jämföra med de 650 miljoner kronor som den befintliga byggkostnadsutjämnin omfördelar. Ett beräknat index på förslagets utfall i kronor per vårdare har spännvidden från 95 till 104 att jämföra med hittillsvar utjämnin som har en spännvidd från 94 till 113.

Förslag till uppdatering av delmodellen hälso- och sjukvård

Jag har inom ramen för mitt löpande uppföljningsuppdrag valt föreslå en uppdatering av delmodellen hälso- och sjukvård.

Delmodellen hälso- och sjukvård är en del av kostnadsutjäningen mellan landstingen med syfte att utjämna för strukture kostnadsskillnader inom hälso- sjukvården. Delmodellen består tre komponenter: en kostnadsmatrix som fångar upp skillnader faktisk sjuklighet för några vårdtunga sjukdomar som är kos samma, en annan kostnadsmatrix som fångar upp skillnader i be utifrån demografiska och socioekonomiska skillnader och en glesbygdskomponent som fångar upp merkostnader till följd av glesbebyggelsestruktur och litet befolkningsunderlag. Kostnadsmat serna baseras i dag på ett underlag från Region Skåne. Underlag är från år 2000, varför det är angeläget att det uppdateras för a bättre svara mot faktiska vårdkostnader.

Jag föreslår att en uppdatering görs av kostnadsmatriserna i de modellen hälso- och sjukvård, baserad på vårdkonsumtionen i Re gion Skåne år 2004. Även en uppdatering av underlaget för beräk ning av antalet HTV-patienter föreslås. Jag räknar med att åter komma i slutbetänkandet med eventuella förslag rörande del modellens glesbygdskomponent tillsammans med en samlad över syn av glesbygdskomponenterna i utjämningsystemet.

En tillämpning av mitt förslag utjämningsåret 2006 innebär at det landsting som får det största tillägget i delmodellen efter uppdateringen är Västernorrland som får ett tillägg på 864 kronor per invånare. Landstinget i Uppsala län får det största avdraget på motsvarande 955 kronor per invånare. Uppdateringen leder i genomsnitt till förändringar med +/-61 kronor per invånare. Stockholms läns landsting får den mest positiva förändringen, + 98 kronor per invånare och Norrbottens läns landsting får den mest negativa förändringen med -110 kronor per invånare.

Samlade effekter av utredningens förslag samt förslag till nya införanderegler

För kommunerna innebär mina förslag rörande en ny utjämning för strukturellt betingade lönekostnadsskillnader respektive en förändrad byggkostnadsutjämning att 254 kommuner får ett negativt utfall, beräknat på utjämningsåret 2006, varav 26 kommuner får ett negativt utfall som överstiger 200 kronor per invånare. Som mest uppgår det negativa utfallet för enskilda kommuner till 307 kronor per invånare.

Jag föreslår att de kommuner som år 2008 får en negativ förändring av bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen till följd av mina förslag avseende utjämning av lönekostnader och byggkostnader, under år 2008 får ett tillfälligt införandebidrag för den del av förändringen som överstiger 200 kronor per invånare den 1 november 2007. Det betyder att för dessa kommuner medges en anpassning över två år till de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet.

För landstingen innebär mina förslag till ny utjämning för strukturellt betingade lönekostnadsskillnader och uppdatering av delmodellen hälso- och sjukvård att 18 landsting får ett negativt utfall. De 3 landsting med den största negativa förändringen får ett negativt utfall i intervallet mellan 153 och 165 kronor per invånare. En betydande del av förändringen för landstingen härrör dock från uppdateringen av delmodellen hälso- och sjukvård. Den nya delmodellen för lönekostnadsutjämning mellan landstingen leder som mest till ett avdrag om 55 kronor per invånare för enskilda landsting. Eftersom uppdateringar av delmodeller normalt inte ska ligga till grund för nya införanderegler är min bedömning att det inte är motiverat med något särskilt införandebidrag för landstingen.