

*Handläggare:
Erik Gjötterberg
Peter Skiöld*

Yttrande över kommittén 2005 års uppföljning av utjämningsystemets delbetänkande *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningsen i oktober 2006 – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84)*

1. Ärendet

Regeringen beslöt i mars år 2005 att tillsätta en kommitté – 2005 års uppföljning av utjämningsystemet – med uppdraget att följa upp och utvärdera det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Kommittén har nu presenterat ett delbetänkande och Finansdepartementet har bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på lagda förslag.

2. Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge remissvar till Finansdepartementet i enlighet med detta tjänstutlåtande.

3. Bakgrund

Under sensvåren år 2005 tillsatte regeringen en kommitté – 2005 års uppföljning av utjämningsystemet – med uppdrag att följa upp det system som infördes den 1 januari 2005.

Kommitténs uppdrag är i korthet att löpande följa upp och utvärdera systemet för kommunalekonomisk utjämning. I uppdraget ligger även att analysera om det finns strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i utjämningsystemet. Utredningen ska även överväga och föreslå lämplig organisatorisk lösning för en permanent uppföljning av utjämningsystemet.

Kommittén presenterade i mitten av oktober i år sitt delbetänkande med förslag om:

- Att ge Statskontoret i uppdrag att inrätta en permanent organisation för löpande uppföljning av utjämningsystemet

Bilaga

1. Promemoria om kommitténs delbetänkande

2006-12-18

- Att införa utjämning mellan kommuner och mellan landsting för strukturella löneskillnader
- Att göra förändringar i byggkostnadsutjämningen mellan kommuner
- Att göra en uppdatering av delmodellen hälso- och sjukvård

Beräknat på år 2006 skulle förslagen totalt ge en positiv effekt för Stockholms läns landsting på cirka 520 miljoner kronor varav lönekostnadsutjämningen står för knappt 2/3.

De av utredningen föreslagna förändringarna av det kommunalekonomiska utjämningssystemet föreslås träda i kraft den 1 januari år 2008.

Kommittén kommer att lämna ett slutbetänkande den 15 september år 2007.

4. Förvaltningens synpunkter

4.1 Sammanfattning

Landstingsstyrelsens förvaltning är i grunden positiv till de lagda förslagen och betraktar dem som betydelsefulla steg i att skapa ett heltäckande och rättvist system för utjämning av strukturella kostnader mellan landsting. De förslag som presenteras i delbetänkandet innebär att kostnadsutjämningssystemet blir mer fullständigt och mer korrekt än det är idag och att det skapas bättre förutsättningar för den löpande utvecklingen av systemet.

Förvaltningen är också av den uppfattningen att följande förändringar av de lagda förslagen bör genomföras:

- Att landsting som får tillägg för strukturellt höga lönekostnader inte delvis ska finansiera dessa själva, vilket blir konsekvensen av förslaget med ett och samma avdrag per invånare för alla landsting
- Att byggkostnadsutjämningen också ska omfatta landstingen

Förvaltningen vill också betona vikten av att utredningen fortsätter att arbeta med att gå igenom, och eventuellt reformera, den komplexa modellen för hälso- och sjukvård. Särskild fokus bör bland annat läggas på att analysera huruvida det finns strukturella skillnader i efterfrågan på hälso- och sjukvård mellan landstingen.

2006-12-18

4.2 Introduktion

I detta tjänsteutlåtande återfinns landstingsstyrelsens förvaltnings synpunkter på de förslag på förändringar av utjämningsystemet som finns i utredningens delbetänkande och som har särskild bäring på landsting. Det ska i sammanhanget noteras att ambitionen inte har varit att lämna synpunkter på det kommunalekonomiska utjämningsystemet som helhet.

4.3 Sammanfattning av utredningens förslag

Utredningen lägger, på grundval av ett flertal egna analyser och expertstudier inom för utjämnningen relevanta områden, följande fyra förslag:

Kommittén föreslår att *Statskontoret ska ansvara för den löpande uppföljningen* och administrationen av det kommunalekonomiska utjämningsystemet, samt att ett beslutsorgan upprättas inom Statskontoret med rätt att besluta om detta arbetes inriktning och prioritering samt att fatta beslut om de rapporter som ska överlämnas till regeringen.

Utredningen föreslår även att två delmodeller som syftar till *att utjämna för strukturella skillnader i lönenivåer* ska införas i kostnadsutjämnningen; en modell för kommuner och en modell för landsting. Modellerna ska kompensera kommuner och landsting som har ett högt strukturellt löneläge för de merkostnader detta innebär. Storleken på tilläget för de landsting som har ett strukturellt högt löneläge föreslås beräknas utifrån lönerna i den privata sektorn i länet.

Vidare föreslår utredningen en reviderad *modell för utjämning av byggkostnader mellan kommuner*, där utjämning härnäst ska ske utifrån variabelerna lönekostnaden för byggnadsarbetare och skillnader i klimat. Förslaget innebär således att SCB:s statistik över nybyggnadskostnader för bostadshus som nu ligger till grund för utjämnningen inte längre ska användas i modellen. Utredningen väljer att *inte* föreslå att utjämning för byggkostnader även ska ske mellan *landstingen*.

Därtill föreslår utredningen en *"vanlig" uppdatering* av två av de tre kostnadsmatriser som ligger till grund för beräkningen av landstingens standardkostnader i *delmodellen Hälso- och sjukvård*, samt att HIV-komponenten uppdaterats med aktuell data.

I ett nästa steg avser kommittén att närmare analysera de övriga delarna av utjämningsystemet. Resultatet från det arbetet kommer att redovisas i utredningens slutbetänkande, vilket kommer att presenteras i mitten av september år 2007.

2006-12-18

4.4 Förvaltningens synpunkter på förslagen

Nedan följer utredningens förslag i mer detalj och förvaltningens synpunkter på dessa.

4.4.1 Organisation för löpande uppföljning av utjämningsystemet

Kommittén föreslår att uppdraget att löpande följa upp och administrera utjämningsystemet ska ges till Statskontoret och att en resursallokering motsvarande tre årsarbetskrafter plus vissa konsultmedel är rimlig. Kommittén föreslår också att ett särskilt beslutsorgan inrättas inom Statskontoret som beslutar om inriktningen på arbetet samt fattar beslut om vilka rapporter som ska tillställas regeringen.

Utredningens motivering till varför Statskontoret lämpar sig för uppdraget är att Statskontoret i dag har ett renodlat utrednings-, uppföljnings- och utvärderingsuppdrag, samt är en myndighet vars arbetsprocesser och slutprodukter liknar kommittéväsandets.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning gällande Statskontorets lämplighet att axla uppdraget att ansvara för den löpande uppföljningen och administrationen av utjämningsystemet. Statskontoret torde kunna tillföra sakkunskap inom för utjämnningen relevanta områden samt har den kvalificerade analytiska och statistiska kompetens som behövs för att ansvara för uppföljningen av ett så pass komplext och beräkningskrävande system som utjämningsystemet är.

Förvaltningen tycker att det är bra att en del i uppdraget är att analysera behovet av förändringar av utjämningsystemet och vid behov lämna förslag på förändringar till regeringen och ser gärna att detta ansvar tydliggörs i formuleringen av det övergripande uppdraget. Detta skulle kunna lyda; *administration, löpande uppföljning och utveckling av utjämningsystemet.*

Det är också Förvaltningens uppfattning att internationella jämförelser och internationellt samarbete bör utgöra betydelsefulla inslag i arbetet, framför allt i arbetet med att utveckla delmodellen för hälso- och sjukvård.

4.4.2 Lönekostnadsutjämning

Kostnaderna för direkta och indirekta löner är Stockholms läns landstings enskilt största kostnadspost och uppgår årligen till över 25 miljarder kronor och det är bland annat av detta skäl av stor vikt att det i kostnadsutjämningsen införs en modell för utjämning för de strukturella löneskillnader som

2006-12-18

finns mellan landstingen. Betydelsen av att i närtid införa en delmodell som utjämnar för dessa skillnader accentueras av de tenderar att öka över tid, vilket utöver utredningens egna analyser även konstateras i bland annat Ernst Jonssons studie *Opåverkbara skillnader i löne- och lokalkostnader* (2006).

Uppdrag och bakgrund

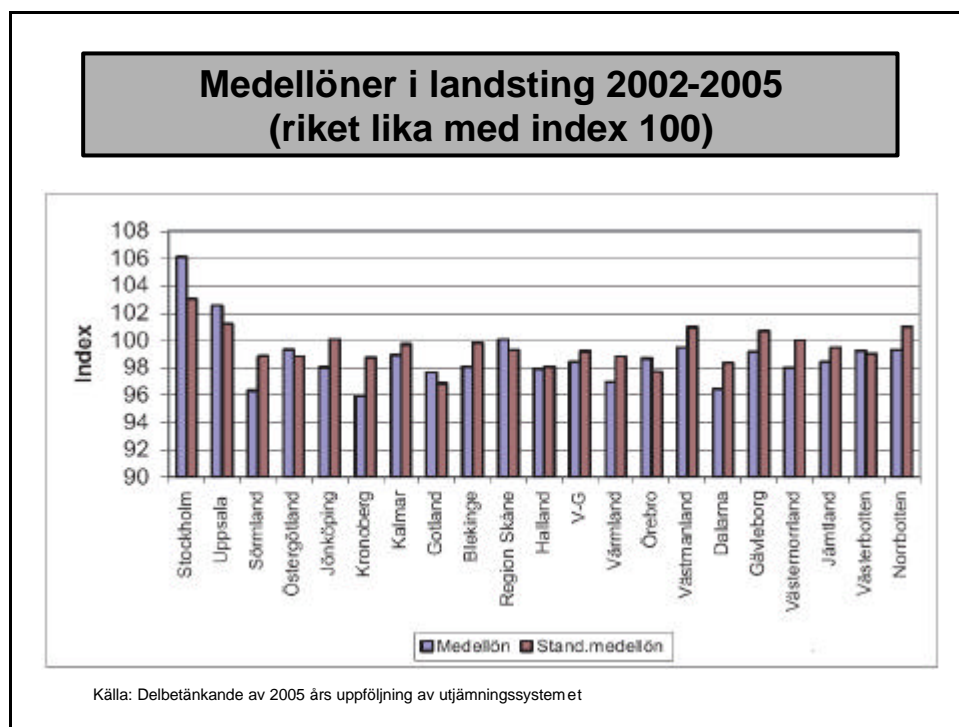
Ett av de i utredningens direktiv utpekade uppdragen var att närmare analysera skillnader i lönenivåer mellan kommuner och mellan landsting, och att eventuellt föreslå utjämning med anledning av dessa.

Förvaltningen ser positivt på att kommittén gjort en grundlig genomgång och analys av skillnaderna mellan lönenivåerna inom landstingssektorn och bekräftat att det finns sådana och att de är av strukturell art. Förvaltningen noterar också i sammanhanget att de förslag som utredningen lägger har beretts av ett relativt stort antal personer från en rad olika myndigheter, organisationer och företag.

Skillnader i lön och lönenivåer

Utredningen konstaterar att löneskillnaderna idag uppgår till motsvarande cirka sex procentenheter mellan det landsting som har högst respektive lägst lönenivå efter det att grunddata standardiserats. Förvaltningen ser i dagsläget ingen anledning att ifrågasätta dessa nivåer, men vill betona att skillnaden sannolikt kommer att öka framöver. Skillnaderna mellan landstingen illustreras i bilden nedan.

2006-12-18



Utredningen har vidare anlitat konsultbolaget Mapsec KB för att närmare utreda om skillnaderna i lönenivåer inom kommunsektorn är strukturellt betingade eller inte. Slutsatsen från studien är att det finns strukturella faktorer som förklarar skillnader i lön mellan kommuner och mellan landsting, även efter det att man tagit hänsyn till utbildning och erfarenhet (genom ålder). Resultaten bekräftades av dels utredningens egna analyser, dels av de analyser som SCB bistått utredningen med.

Mot bakgrunden att skillnader i lönenivåer inom kommunsektorn förklaras av strukturella faktorer har SCB, på utredningens uppdrag, i ett nästa steg slagit fast hur stor del av de uppmätta löneskillnaderna som är att betraktas vara strukturellt betingade. Därefter har SCB testat en rad variabler vid upprättandet av en regressionsmodell och funnit att den oberoende variabeln *lönerna i den privata sektorn i länet* är den huvudsakliga förklararen de strukturella skillnaderna i lönenivå mellan landsting. Variabeln förklarar ensamt cirka två tredjedelar av de variationer som uppmäts.

Resultatet från de studier som utredningen och Mapsec KB utfört bekräftas av såväl nationella som internationella studier.

Ernst Jonsson, vid Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet, konstaterar följande i sin studie *Opåverkbara skillnader i löne- och lokalkostnader* (2006); för det första konstateras att de kommunvisa skillna-

2006-12-18

derna i genomsnittlig månadslön i betydligt högre grad beror på skilda lönenivåer än på skillnader i yrkes- och åldersstruktur och för det andra konstateras att lönenivån i storstadskommuner till största del samvarierar med det högre lönekostnadsläget. De faktorer som enligt Jonsson har störst påverkan på lönerna och som bäst kan förklara skillnader i lönenivå inom kommunsektorn är *efterfrågetrycket på den lokala arbetsmarkanden* och *levnads-kostnadsnivån på orten*.

Även internationella studier bekräftar att det finns strukturella skillnader i lönenivåer mellan storstads- och landsortsregioner. Till exempel konstaterar Kim Bonggeun, vid Department of Economics, University of Canterbury, nya Zeeland, i sin studie *The Wage Gap between Metropolitan and Non metropolitan Areas* (2003) att en huvudförklaring till de signifikant högre lönenivåerna i storstadsregionerna i USA, jämfört med landsortsregioner, är de högre levnadsomkostnaderna i storstadsregionerna.

Förvaltningen anser att de studier och analyser som genomförts i kommitténs regi resulterat i en signifikant kunskapsuppbyggnad vilken utgjort ett bra underlag för den delmodell för utjämning av strukturella löneskillnader som kommittén förslår.

Utredningens förslag på utjämningsmodell

Kommitténs förslag på modell för avgöra vilka landsting som ska erhålla lönetillägg för att kompensera för strukturella merkostnader, inklusive storleken på dessa tillägg, bygger på en regressionsmodell där de strukturella skillnaderna mellan landstingen beräknas på grundval av variabeln *lönerna i den privata sektorn i länet*. Samtliga personalkategorier ingår förutom läkare, som uppvisar ett motsatt mönster än andra personalkategorier, varför modellen justeras i ett andra steg för att ta hänsyn till skillnader i läkarlöner.

För innevarande år hade modellen inneburit att tre landstings erhållit tillägg – Uppsala, Västmanland och Stockholm – på mellan 27 och 178 kronor per invånare. Utjämningsmodellen föreslås finansieras genom att *samtliga* landsting, det vill säga även av dem som ska erhålla kompensation för ett högre kostnadsläge, med ett enhetligt belopp per invånare. Detta belopp hade år 2006 uppgått till 55 kronor per invånare eller totalt cirka 500 miljoner kronor.

Förvaltningen har i dagsläget inget att invända mot modellens grundläggande utformning utan anser att det lagda förslaget är bra och innebär en god plattform för den fortsatta utvecklingen av utjämningsystemet.

Förvaltningen är dock tveksam till det sätt som tilläggen till de landsting som ska erhålla kompensation för strukturella merkostnader finansieras.

2006-12-18

Förvaltningen föreslår i stället att de landsting som åtnjuter ett gynnsamt kostnadsläge ska stå för finansieringen av tilläggen. Detta för att säkerställa att de landsting som har strukturella kostnadsnackdelar erhåller full kompensation för dessa. Föreliggande förslag innebär i praktiken, beräknat på år 2006, att de landsting som erhåller tillägg själva finansierar tilläggen till mellan 23 och 67 procent.

Utredningen föreslår vidare att en större översyn av såväl indexserierna för de faktiska lönenivåerna som för regressionsmodellerna ska göras vart femte år. Någon automatisk uppdatering av den indexserie som ligger till grund för utjämning föreslås således inte att ske. Detta för att säkra att enskilda landsting inte försöker anpassa sin lönebildning i syfte att försöka påverka utfallet i delmodellen kommande år.

Förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att det är av stor vikt att införandet av en delmodell i kostnadsutjämningen som beaktar strukturella löneskillnader inte blir lönedrivande. Förvaltningen anser att utredningens förslag tillfredsställer kraven på opåverkbarhet och oförutsägbarhet genom att dels använda ett medelvärde på fyra år, dels genom att endast uppdatera indexserierna vart femte år.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att kommittén generellt har hanterat den komplicerade frågan om lönekostnadsutjämning på ett tillfredställande sätt och att utredningens förslag om löneutjämning till stora delar är bra och ska införas i kostnadsutjämningen.

4.4.3 Reviderad byggkostnadsutjämning

Kommittén föreslår att utjämning för skillnader i byggkostnader mellan *kommuner* härnå ska grunda sig på följande två faktorer; lönekostnaden för byggnadsarbetare och skillnader i klimat, och inte som hitintills på SCB:s statistik över nybyggnadskostnader för bostadshus.

Förvaltningen finner inga särskilda skäl till att invända mot utredningens förslag på ny modellkonstruktion.

Av betänkandet framgår att utredningen övervägt att föreslå utjämning för byggkostnader även mellan landsting, men att detta vore "... 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.

Förvaltningen ställer sig frågande till att utredningen kommer till slutsatsen att införande av utjämning av byggkostnader mellan landsting skulle komplicera systemet ytterligare givet att denna delmodell redan i dag ingår i

2006-12-18

kostnadsutjämnings mellan kommuner. Förvaltningen är också tveksam till en delmodell i kostnadsutjämnings som "samlar upp" effekterna av olika strukturella faktorer. Förvaltningen tror att det är bättre med fler tydliga och väl avgränsade delmodeller.

Sammanfattningsvis så är det förvaltningens uppfattning att en utjämnings för byggkostnader, motsvarande den som finns för kommunerna, ska införas också för landstingens.

I sammanhanget ska det noteras att Stockholms läns landstings budgeterade kostnader för nybyggnation och reinvesteringar i landstingskommunala byggnader och anläggningar (exklusive mark) uppgår till totalt cirka 1 789 mkr 2006¹. Detta motsvarar cirka 940 kronor per invånare, vilket kraftigt överstiger de kostnader för nybyggnation och reinvesteringar som utredningen beräknat (ca 379 kronor per invånare och år) under perioden 2000-2004.

4.4.4 Uppdatering av delmodellen hälso- och sjukvård

Utredningens har i uppdrag att löpande följa upp och utvärdera hela systemet för kommunalekonomisk utjämnings. Som ett led i det arbetet har utredningen lagt flera förslag om uppdatering av delmodellen för hälso- och sjukvård.

Utredningen har föreslagit att två av de tre kostnadsmatriserna i delmodellen hälso- och sjukvård ska uppdateras med data från år 2004 som ersättning för det underlag från år 2000 som används idag. Grunddata hämtas, precis som idag, från Region Skåne. Dels uppdateras den kostnadsmatris som fångar upp skillnader mellan landstingens avseende faktisk sjuklighet inom ett antal vårdtunga grupper (t.ex. elakartade tumörsjukdomar och höftfrakturer) och dels uppdateras den kostnadsmatris som fångar upp skillnader i vårdbehov utifrån demografiska och socioekonomiska skillnader mellan landstingens.

Utredningen föreslår också att uppgifterna avseende antalet HIV-patienter i respektive landsting uppdateras med underlag hämtat från Svenska infektionsläkarföreningen samt att hela befolkningsunderlaget ska användas i beräkningarna och inte som idag enbart den del av populationen som är mellan 20 och 64 år.

De föreslagna uppdateringarna innebär en genomsnittlig förändring av respektive landstings tillägg/avdrag med +/- 61 kronor per invånare.

¹ Varav SL AB Bygg- och fastighet respektive Landstingsstyrelsens förvaltning Bygg- och fastighet andel av kostnadsposten uppgår till cirka 50 procent vardera.

2006-12-18

Den tredje komponenten i delmodellen, som fångar upp merkostnader till följd av gles befolkningsstruktur och svagt befolkningsunderlag, kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande.

Förvaltningen ser utredningens förslag rörande delmodellen för hälso- och sjukvård som ett naturligt led i den löpande uppdateringen av modellen och ställer sig positiv till dem.

I utredningen noteras att det inom flera områden i delmodellen för hälso- och sjukvårdsmodellen kan finnas ett behov av att göra uppdateringar och förändringar utöver de förslag som lämnas i delbetänkandet. Förvaltningen delar denna uppfattning och vill särskilt betona vikten av att utredningen i sitt fortsatta arbete särskilt analyserar nedanstående frågeställningar:

- Hur eventuella skillnader i diagnossättningen mellan landstingen påverkar utfallet i delmodellen hälso- och sjukvård i kostnadsutjämnningen?
- Om, och i så fall hur, hänsyn ska tas i utjämningsmodellen till de vårdtunga patienter som idag kan behandlas i den specialiserade öppenvården?
- Om delmodellen för hälso- och sjukvård fullt ut fångar upp den tyngre belastningen som finns i storstäderna inom den psykiatriska vården och inom vården av missbrukare?
- Om det finns strukturella skillnader i efterfrågan på hälso- och sjukvård mellan olika landsting och, om så är fallet, hur dessa kan utjämnas för?

Sören Olofsson