



Landstinget i Jönköpings län

**Analys av landstingets
finansiella utveckling**

*Avrapporterad till landstingsrevisorerna
den 28 april 2004*

KPMG Offentlig sektor
2004-04-28
Antal sidor: 16

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
2. Landstingets finansiella ställning	3
2.1 Finansiella nyckeltal – kort sikt	3
2.2 Finansiella nyckeltal – längre sikt	6
2.3 Investeringar	7
3. Jämförelser...	7
3.1 ... med riket	7
3.2 ... med landstingen i Östergötland och Halland	8
4. Problemen kvarstår	13
4.1 Ökade skatteintäkter – en nödvändig åtgärd?	13
4.2 Verksamhetsperspektivet får inte tappas bort	14
4.3 Finansiella intäkter – vän eller fiende?	15

Sammanfattning

Nedan presenteras ett antal av de nyckeltal som redovisas i rapporten som ger en sammanfattande bild av den ekonomiska utvecklingen i Landstinget i Jönköpings län.

Nyckeltal	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Läge	Trend
Likviditetsdagar	117	106	86	94	77	54	54	☹	⬇
Nettokostnadsutveckling, %		5,4	5,9	5,3	7,6	8,1	5,9	☹	➡
Skatteintäktsutveckling, %		5,7	9,2	6,7	9,5	5,4	4,0	☹	⬇
Nettokostn./skatt och bidrag, %	107	106	103	102	100	102	104	☹	⬇
Årets res./skatt och bidrag, %	-2,7	-2,6	0,0	1,3	0,3	-5,0	-3,0	☹	⬇
Soliditet, inkl. pensionsåtag.		-24,0	-22,7	-14,4	-15,1	-30,1	-36,1	☹	⬇
Årets resultat/Eget kapital, %	-3,1	-3,5	0,0	2,0	0,6	-9,7	-6,6	☹	⬇
Investeringar/skatteintäkter % ¹	4,1	4,7	8,6	6,9	7,3	7,3	6,8	–	➡

¹ Investeringsmättet betygsätts inte, se kommentar avsnitt 2.7

Landstingets *likviditet* har försämrats under perioden. Antalet likviditetsdagar uppgick år 2003 till 54 dagar, vilket i sig innebär att den negativa trenden planat ut. Landstingets *nettokostnadsutveckling* uppgår år 2003 till 5,9 procent, vilket är en förbättring från föregående år (8,2 procent år 2002). Kostnadsökningen är dock fortfarande stor. Ställt mot *skatteintäktsutvecklingen* blir bilden än allvarligare eftersom kostnadsökningen sker i snabbare takt än intäktsökningen. Gapet mellan kostnads- och intäktsökningen uppgick till -1,9 procent år 2003 (-2,7 procent år 2002). Detta missförhållande visas också i nyckeltalet som ställer verksamhetens *nettokostnader*¹ i relation till *skatteintäkter och generella statsbidrag*. Under mätperioden har detta nyckeltal, med undantag av år 2001, legat tydligt över 100 procent. Detta innebär att nettokostnaderna för den löpande verksamheten överstigit skattemedlen. År 2003 uppgår nyckeltalet till 104 procent, en ökning med två procentenheter från föregående år.

Förändringen av eget kapital ska enligt det balanskrav, som från år 2000 gäller för landstinget, överstiga noll. År 2003 uppgår nyckeltalet till -3,0 procent, vilket i sig är en förbättring från föregående år (-5,0 procent år 2002). Landstingets *soliditet* inkl. pensionsåtaganden före år 1998 (inkl. löneskatt) är kraftigt negativ för hela mätperioden och nyckeltalet har också gradvis försämrats. Soliditet inklusive pensionsåtaganden före år 1998 uppgår till -36,1 procent år 2003. Motsvarande nyckeltal samma år exkl. pensionsåtaganden ligger på 56,3 procent. Detta innebär att pensionsåtagandena kraftigt inverkar på landstingets långsiktiga betalningskapacitet.

Resultatutveckling (årets resultat ställt i relation till det egna kapitalet) uppgick till -6,6 procent år 2003, vilket i sig är en förbättring från föregående år (-9,7 procent år 2002). Detta innebär att

¹ Verksamhetens kostnader (personal, material, tjänster etc.) reducerat med verksamhetens intäkter (avgifter, försäljning m.m.)

motsvarande andel av det egna kapitalet har försvunnit under år 2003, vilket också speglas i den försämrade soliditeten. År 2003 ligger det finansiella underskottet (årets resultat) på -147 miljoner kronor, vilket i sig är en förbättring från föregående år (-232 miljoner kronor år 2002). *Investeringar som andel av skatteintäkter* ligger på en jämn nivå under hela mätperioden, från år 1999 mellan 9 och 7 procent.

Jämfört med övriga landsting (räknat som en enhet) har Landstinget i Jönköpings län sedan år 1999 en lägre nettokostnadskvot (verksamhetens nettokostnad i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag) än riket i övrigt. År 2002 och 2003 ökar nettokostnadskvoten markant i Landstinget i Jönköpings län och år 2003 ligger Jönköping för första gången under perioden över rikssnittet. Årets resultat i relation till skatteintäkter och statsbidrag försämrades år 2002 till -5 procent för landstinget i Jönköpings län. År 2003 förbättrades nyckeltalet något, men Jönköping ligger under rikssnittet. Tidigare under perioden har detta nyckeltal för Jönköping legat betydligt högre än rikssnittet.

Jämfört med landstingen i Hallands och Östergötlands län har Jönköping en något sämre finansiell ställning, sett endast utifrån undersökta nyckeltal. Fram till år 2002 var Jönköping ungefär likvärdigt med Östergötland, men år 2003 förbättrar Östergötland de jämförbara nyckeltalen markant. Takten för nettokostnadsutvecklingen har varit ojämn men samtidigt ökande för landstingen i Jönköpings och Hallands län. År 2003 minskar nyckeltalet kraftigt för Jönköping, men inte lika mycket som för Östergötland. Halland ligger på ungefär samma nivå.

Vad gäller landstingens finansiella resultat framgår att den ekonomiska obalansen i de tre landstingen verkar följa ett gemensamt mönster. År 2002 uppvisar samtliga tre landsting negativa årsresultat och år 2003 minskar underskottet i Jönköping och Halland. Östergötland uppnår ett positivt resultat. Räknat per capita har Jönköping det sämsta årsresultatet.

Nyckeltalet totalkostnadsindex för Landstinget i Jönköpings län är bra – landstinget ligger stadigt på ungefär 90 procent, även om en liten höjning har skett åren 2002 och 2003 (ca 1 procentenhet per år). De övriga två landstingen har något högre nyckeltal, men ligger under 100-procentsnivån.

Slutsatsen av granskningen är att det kvarstår ett flertal problem för landstinget i Jönköping län. Den beslutade skattehöjningen kommer att delvis rätta till den ekonomiska obalansen. Samtidigt menar KPMG att beslutsunderlaget (här avses bokslutsanalysen år 2002) kunde ha varit mer verksamhetsanknutet i syfte att finna alternativa handlingsvägar och kombinationer av insatser. En skattehöjning löser inte de problem som finns med den snabba ökningen av kostnaderna i verksamheten. Granskningen visar också att det tidigare positiva finansnettot har bidragit till att dölja obalansen mellan kostnader och intäkter. Utan dessa finansiella intäkter hade landstinget, i ett tidigare skede än vad som istället blev fallet, tvingats ta ställning till åtgärder för att minska kostnader och öka intäkter.

Det förbättrade resultatet år 2003, där underskottet minskat från 232 miljoner kronor till 147 miljoner kronor verkar ha sin förklaring dels i en något minskad nettokostnadsökning, dels i det kraftigt förbättrade finansnettot (finansnettot ökade med 148 miljoner kronor mellan år 2002 och 2003). Det torde vara viktigt att landstinget inte låter resultatet variera med finansnettot, utan fortsätter ansträngningarna att minska kostnadsutvecklingen och öka intäkterna i verksamheten.

1. Inledning

Landstingsrevisorerna har uppdragit åt KPMG att genomföra en granskning av landstingets ekonomiska utveckling och finansiella ställning.

Rapporten är huvudsakligen disponerad i två block: Efter sammanfattningen presenteras ett antal nyckeltal utifrån Jönköpings läns landstings resultat- och balansräkning för perioden åren 1997 till 2003. Nyckeltalen presenteras dels i ett kortsiktigt ettårigt perspektiv, dels i ett längre tidsperspektiv.

Därefter övergår rapporten till att göra jämförelser mellan Landstinget i Jönköpings län och riket som helhet samt landstingen i Hallands och Östergötlands län. Särskild uppmärksamhet riktas mot utvecklingen av verksamheternas nettokostnader och det ekonomiska resultatet. Effekter av det statliga utjämningsystemet och ett s.k. totalkostnadsindex, som beskriver landstingens kostnadsläge med hänsyn till strukturella skillnader mellan länen, berörs också.

Avslutningsvis förs ett resonemang kring de faktorer som påverkat landstinget och bidragit till en ekonomi i obalans. Landstingets egen analys och åtgärder kommenteras och andra möjliga tillvägagångssätt diskuteras.

Vid KPMG har Mårten Levin och Daniel Bäckman varit ansvariga för rapporten. Jane Granström har också deltagit i arbetet. Kontaktperson vid Landstingsrevisorerna har varit Gunnar Bergh.

2. Landstingets finansiella ställning

I det följande redovisas en rad nyckeltal som beskriver landstingets finansiella ställning i ett antal olika perspektiv. Nyckeltalen redovisas i tabell för åren 1997 till 2003 och kommenteras i efterföljande text.

2.1 Finansiella nyckeltal – kort sikt

Landstinget	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Likviditetsdagar	117	106	86	94	77	54	54
- inkl outnyttjad checkkredit						66	65
Nettokostnadsutveckling, %		5,4	5,9	5,3	7,6	8,1	5,9
Skatteintäktsutveckling, %		5,7	9,2	6,7	9,5	5,4	4,0
Nettokostnad/skatt och statsbidrag, %	106,5	106,2	103,0	101,6	99,8	102,3	104,2
Årets res./skatteint. och statsbidrag, %	-2,7	-2,6	0,0	1,3	0,3	-5,0	-3,0

2.1.1 Likviditetsdagar resp. betalningsberedskap

Måttet anger hur stor den likvida bufferten är i förhållande till verksamhetens kostnader inklusive räntekostnader. Likviditetsdagarna dvs. antalet dagar som de likvida medlen normalt räcker till om det inte sker några inbetalningar till kassan, har minskat över perioden. År 2000 ökade antalet likviditetsdagar från 86 till 94 för att sedan i stort sett halveras fram till år 2002, då nyckeltalet uppgår till 54 dagar. År 2003 planar den negativa trenden ut, åtminstone tillfälligt, och nyckeltalet stannar kvar på 54 dagar. Om man även tillåter att landstingets outnyttjade checkkredit räknas in i nyckeltalet uppgår antalet likviditetsdagar till 66 stycken.

Vid analysen av nyckeltalet bör man beakta att den avreglerade kreditmarknaden innebär att landstinget normalt sett kan ta upp lån inom en kort tidsrymd, varför behovet av buffertresurser har minskat.

2.1.2 Nettokostnadsutveckling

Nettokostnadsutvecklingen uppgick till drygt 8 procent under år 2002. Detta innebär att verksamhetens nettokostnader detta år ökade snabbare än tidigare. År 2003 dämpas utvecklingen något och nyckeltalet sjunker till 5,9 procent. Tendensen med bibehållen eller ökande takt på nettokostnadsutvecklingen kan dock inte bedömas som tillfredsställande, särskilt då skatteintäkterna inte förmår att matcha denna kostnadsnivå. Tvärtom sjunker skatteintäkterna. Nettokostnadsutvecklingen kan förklaras av en fortsatt ökning av den köpta hälso- och sjukvården samt ökande lokalkostnader till följd av höjda energipriser (se delårsrapport 2:2003 och översikt bokslut 2003)

Det är av stor betydelse för landstingens ekonomi hur nettokostnaderna utvecklar sig i förhållande till skatteintäkterna, dvs. hur stor andel av skatteintäkterna som ianspråkats för att täcka den löpande verksamheten (före finansnettot).

2.1.3 Skatteintäktsutveckling

De omläggningar av såväl skatteutbetalnings- som utjämningsystem samt byte av redovisningsprinciper för avtalspensioner och skatteintäkter som skett under årens lopp försvårar jämförelser mellan utvecklingen av nettokostnader respektive skatteintäkter.

Landstingets skatteintäkter har ökat i snabbare takt än nettokostnaderna t.o.m. år 2001. För år 2001 låg intäktsutvecklingen ungefär 2 procentenheter högre än nettokostnadsutvecklingen. År 2002 innebär en kraftig förändring av denna bild då takten på skatteintäktsutvecklingen nära på halverades från 9,5 procent till 5,4 procent samtidigt som nettokostnadsutvecklingen steg med en halv procentenhet. Detta innebär att landstinget för första gången under mätperioden (åren 1998 till 2002) hade ett negativt saldo mellan de två nyckeltalen (-2,7 procentenheter).

År 2003 minskar skatteintäktsutvecklingen ytterligare och stannar på 4 procent. Differensen mellan nettokostnadsutvecklingen och skatteintäktsutvecklingen kvarstår, men minskar till knappt 2 procentenheter.

2.1.4 Nettokostnaderna som andel av skatteintäkter och generella bidrag

En god kommunal ekonomi kännetecknas dels av att verksamhetens nettokostnader inte ökar snabbare än skatteintäkterna, dels av att positiva resultat uppstår som kan finansiera del av investeringarna.

Under mätperioden har nettokostnadernas andel av skatteintäkter och generella bidrag, med undantag av år 2001, legat tydligt över 100 procent. Detta innebär att kostnaderna för den löpande verksamheten överstigit skattemedlen. För år 2003 uppgår nyckeltalet till 104,2 procent, vilket är en försämring från 2002 och det sämsta nyckeltalet sedan år 1998.

Detta innebär att några överskott i verksamheten inte har byggts upp och att skatteintäkterna, tillsammans med de finansiella intäkterna, istället endast räckt till att delfinansiera verksamheten (löpande drift och avskrivningar). Tack vare de finansiella intäkterna har det sammanlagda årsresultatet varit positivt. Man kan beskriva det som att det finansiella överskottet bidragit till att dölja obalansen mellan verksamhetens nettokostnader å ena sidan och skatteintäkter och generella statsbidrag å den andra. En risk med detta är att kontrollen över det sammanlagda finansiella resultatet (årets resultat) minskar, eftersom de variabler som påverkar finansiella intäkter och kostnader i högre grad ligger bortom landstingets kontroll än de variabler som påverkar nettokostnadsutvecklingen.

Landstinget	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finansnetto/skatt och statsbidrag, %	3,8	3,6	3,0	4,0	0,2	-1,9	1,2

En kontroll av finansnettos utveckling i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag redovisas i den ovanstående tabellen. Finansnettokvotens försämring från ”de goda åren” på slutet av 1990-talet till ett nyckeltal på nästan -2 procent år 2002 sammanfaller med försämringen av landstingets sammanlagda finansiella resultat. År 2003 förbättras finansnetto och nyckeltalet ökar till drygt 1 procent.

2.1.5 Årets resultat som andel av skatteintäkter och generella bidrag

Måttet visar på förändringen av eget kapital, dvs. årets resultat i relation till skatteintäkter och generella bidrag. Enligt det balanskrav som gäller från år 2000 ska nyckeltalet för landstinget överstiga noll.

Under mätperioden sker en stark förbättring av nyckeltalet från år 1997 till år 2000, då kvoten steg till 1,3 procent. Därefter påbörjas en kraftig försämring och på två år faller nyckeltalet med drygt 6 procentenheter till -5 procent. Landstingets årsresultat på -232 miljoner kronor år 2002 är en spegling av detta nyckeltal. År 2003 förbättras nyckeltalet något men ligger kvar under noll (-2 procent).

2.2 Finansiella nyckeltal – längre sikt

Soliditeten är beroende av två faktorer. Den ena är hur det egna kapitalet utvecklas, dvs. resultatets utveckling, den andra är hur tillgångarna förändras och utvecklas. Dessa två faktorer utgör sammantaget den samlade soliditetsförändringen.

Landstinget	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Soliditet, inkl. pensionsåtag. före 1998, %		-24,0	-22,7	-14,4	-15,1	-30,1	-36,1
Soliditet, exkl. pensionsåtag. före 1998, %	77,7	68,1	67,2	65,5	65,5	62,1	56,3
Resultatutveckling							
– Årets resultat/Eget kapital, %	-3,1	-3,5	0,0	2,0	0,6	-9,7	-6,6
– Absoluta tal, miljoner kronor	-88	-90	1	53	15	-232	-147

2.2.1 Soliditet

Soliditetsmättet visar i vad mån landstinget har finansierat sina tillgångar med egna medel, vilket kan ses som ett mått på den långsiktiga betalningsberedskapen – ju högre procentsats desto högre egenfinansiering och starkare ekonomisk ställning.

Nyckeltalet beskriver hur landstingets soliditet gradvis minskat under mätperioden. Från mätperiodens början sjunker nyckeltalet med drygt 20 procentenheter till 56,3 procent. Räkna man in pensionsåtaganden före år 1998, inkl. löneskatt, är nyckeltalet självfallet lägre, -36,1 procent. Detta innebär också att pensionsförpliktelserna motsvarar drygt 90 procent av de samlade tillgångarna, som därmed inte kan tillgodoräknas landstingets långsiktiga betalningsberedskap. Landstingets förmåga att på längre sikt klara av ökade kostnader eller minskade intäkter har sålunda försämrats markant under de senaste åren, givet att inga andra åtgärder vidtas.

2.2.2 Resultatutveckling

Resultatutveckling, som beräknas utifrån årets resultat ställt i relation till det egna kapitalet, har varit negativt eller lågt för samtliga år inom mätperioden. Nyckeltalet har förändrats från 1998 till följd av den förändrade redovisningen av pensionsåtagandet (vilket på pappret innebär en ökning av det egna kapitalet). Ovanstående analys av soliditetsmättet beskriver hur landstingets långsiktiga förmåga påverkas om dessa pensionsåtaganden tas med bilden av den finansiella situationen.

Landstingets underskott på 232 miljoner kronor år 2002 får ett genomslag på nyckeltalet som minskar till -9,7 procent för samma år. Detta innebär att en tiondel av det egna kapitalet försvann under år 2002 och detta speglas i en försämrad soliditet. År 2003 dämpas minskningen av det egna kapitalet något, men nyckeltalet är alltså negativt (-6,6 procent).

2.3 Investeringar

Landstinget	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Investeringar / skatteintäkter, %	4,1	4,7	8,6	6,9	7,3	7,3	6,8
Investeringar / avskrivningar, %	70	89	186	155	163	167	152

Den samlade investeringsvolymen i landstinget har legat på en jämn nivå under hela mätperioden. Sedan år 1999 har nyckeltalet legat mellan 9 och 7 procent. Detta är en något högre nivå än under 1990-talets slut. År 2003 minskar nyckeltalet till knappt 7 procent. Investeringsutvecklingen kan också beskrivas med de samlade investeringarna i förhållande till avskrivningarna. Från och med år 2000 har investeringarna legat någorlunda stabilt på en nivå omkring 170 procent av avskrivningarna. För år 2003 minskar nyckeltalet till 152 procent.

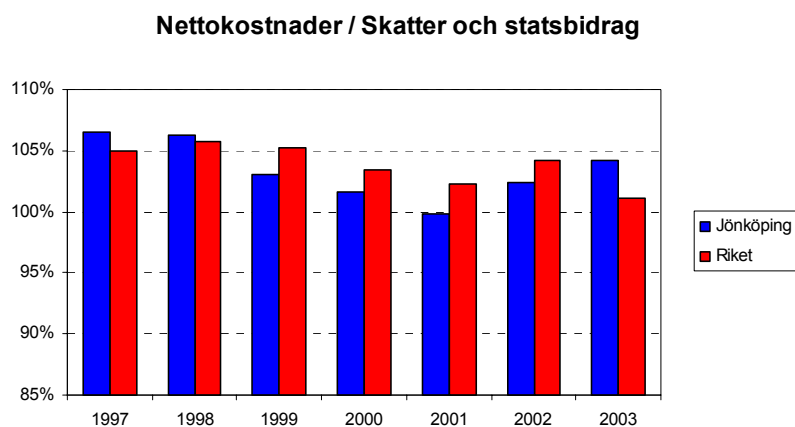
Investeringsmättet är svårt att värdera eftersom investeringar förutsetts ske utifrån strategiska hänsynstaganden i syfte att undvika eller sänka framtida driftkostnader. En stor investeringsvolym innebär dock en belastning på landstingets likviditet och/eller ökar lånebehovet. Dessutom skärps också kraven på framtida kostnadsbesparingar i verksamheten, eftersom omfattande investeringar får effekter i form av ökade avskrivningar och finansiella kostnader.

3. Jämförelser...

I det följande avsnittet görs jämförelser mellan Landstinget i Jönköpings län och samtliga landsting räknat som en enhet ("riket") samt landstingen i Östergötlands och Hallands län.

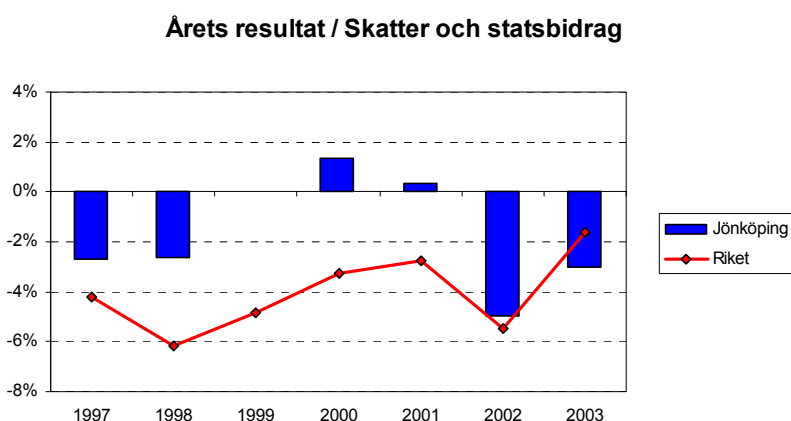
3.1 ... med riket

Jämfört med övriga landsting (räknat som en enhet) har Landstinget i Jönköpings län sedan år 1999 en lägre nettokostnadskvot (verksamhetens nettokostnad i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag) än riket i övrigt.



Även för år 2002 då nettokostnadskvoten ökade markant i Landstinget i Jönköpings län så bibehålls differensen mot motsvarande nyckeltal för riket. Däremot blir bilden den motsatta år 2003. Samtidigt som nyckeltalet för riket faller, ökar nyckeltalet för Jönköping.

Ställer man istället årets resultat i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag blir bilden delvis samstämmig, men med tydligare variationer.



Åtta stycken av landstingen bedöms klara balanskravet för 2003. Tolv landsting räknar med underskott. Under 11 år i rad har landstingens samlade kostnader överstigit dess intäkter. Den långa perioden med underskott har försvagat landstingens finansiella ställning med försämrade soliditet och svagare finansnetto som följd. De senaste årens snabba kostnadsutveckling har dämpats något. En bidragande orsak är att läkemedelskostnaderna minskat. Åtgärder vidtas för att komma till rätta med den ekonomiska obalansen. Förutom de skattehöjningar som skett så genomförs åtgärdsprogram som anställnings- och investeringsstopp och strukturella förändringar med bland annat koncentration av akutsjukhus. Öppna prioriteringar av vårdinsatser börjar också ske (ex. Östergötland).

För landstinget i Jönköpings län gäller att nyckeltalet årets resultat i relation till skatteintäkter och statsbidrag har försämrats markant och ligger på -5 procent för år 2002, vilket innebär att Landstinget i Jönköpings län hamnade mycket nära motsvarande nyckeltal för riket. Den uppåtgående trenden bröts redan år 2000 i Jönköping, medan nyckeltalet för riket fortsatte att förbättras ytterligare ett år. År 2003 förbättras visserligen nyckeltalet något för Jönköping, men inte i samma utsträckning som för riket. År 2003 har landstinget för första gången ett lägre nyckeltal än riket.

3.2 ... med landstingen i Östergötland och Halland

I detta avsnitt görs jämförelser mellan Landstinget i Jönköpings län och landstingen i Östergötland och Halland, dvs. exkl. landstingsägda företag. Urvalet baseras på faktorer som påverkar landstingets intäkter samt strukturella förhållanden som påverkar landstingets kostnader

enligt det statliga utjämningsystemet. Tillsammans gör detta att de tre landstingen har ett likvärdigt finansiellt utgångsläge. Landstinget i Jönköpings län har något lägre skatteintäkter än de två andra, men har istället ett högre bidrag via utjämningsystemet.

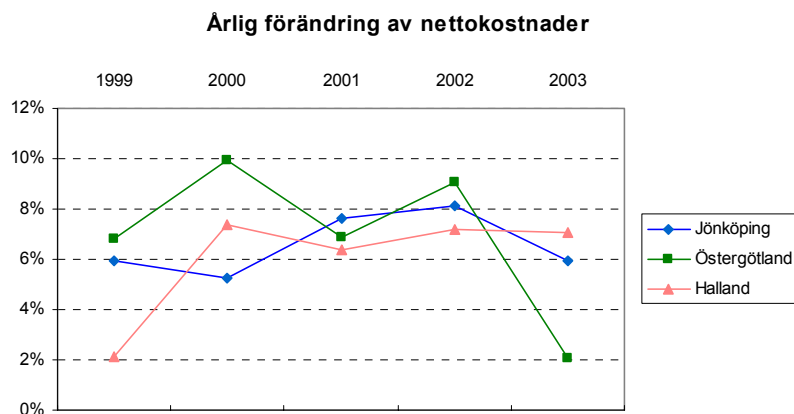
Siffrorna som presenteras i detta avsnitt är baserade på utfallsdata för åren 1998 till 2002 enligt den sammanställning som Landstingsförbundet gör. För år 2003 har siffror inhämtats direkt från de tre landstingen. Siffrorna i det här avsnittet är inte justerade för eventuella skillnader i landstingens resp. ansvarsområde, t.ex. hemsjukvård.

Landsting	Skattesats	Folkmängd 2002-11-01	Inkomst-	Kostnads-	Generellt statsbidrag	Införandetillägg/avdrag		Nivåjustering	Summa bidragsinkomster	
	2003		utj.	utj.		Fast	Rörligt		Kr per inv.	Kronor
Östergötland	9,85	413 539	863	-673	899	0	0	-171	918	379 628 802
Jönköping	9,67	327 918	1 046	-74	899	0	-245	-171	1 455	477 120 690
Halland	9,72	278 391	927	-813	899	0	-28	-171	814	226 610 274

I de nedanstående jämförelserna används siffrorna för Östergötlands läns landsting redovisat enligt blandmodellen. Landstinget själv redovisar enligt fullfonderingsmodellen och uppvisar därigenom högre kostnader i verksamheten och ett negativt årsresultat.

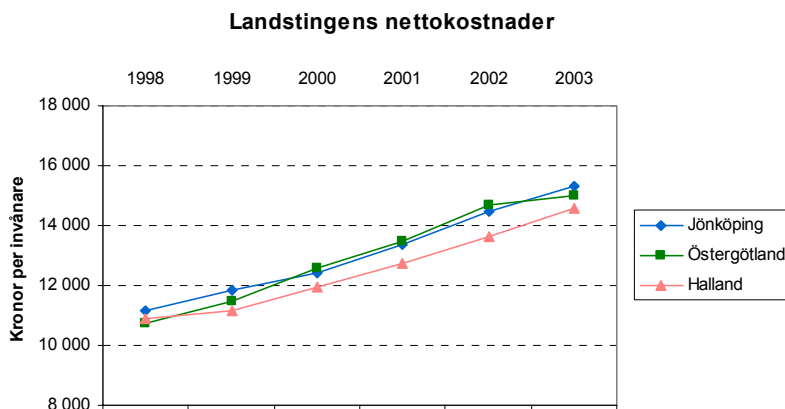
3.2.1 Nettokostnadsutveckling

De faktiska nettokostnaderna i landstingen ökar och denna utveckling är relativt konstant. För att ytterligare beskriva landstingens nettokostnadsutveckling använder vi två olika mått. Det första måttet visar den procentuella årliga förändringen av nettokostnaderna.



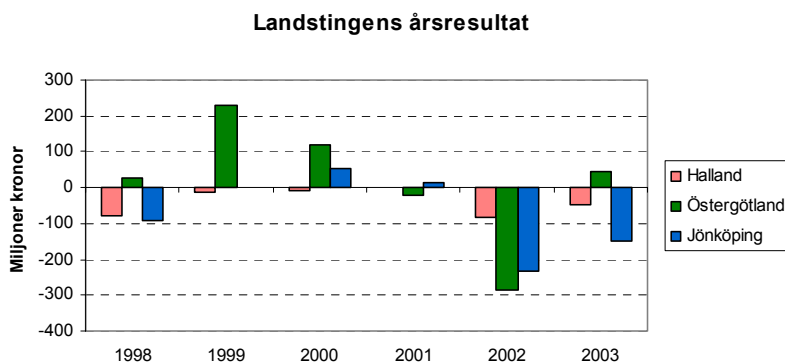
Ovanstående figur visar att förändringstakten varit ojämn men samtidigt ökande för landstingen i Jönköpings och Hallands län. För landstinget i Östergötlands län har måttet skiftat kraftigt under perioden. År 2003 faller nyckeltalet kraftigt i Östergötland och till viss del även i Jönköping. Nyckeltalet för Halland ligger på en i stort sett oförändrad nivå.

Det andra måttet är nettokostnader per capita. Nedanstående figur visar hur utvecklingen i de tre landstingen följer samma trend, en stadig ökning av nettokostnaderna i verksamheten. År 2003 minskar ökningen något för Östergötland. Landstinget i Hallands län ligger något lägre än Jönköping och Östergötland.



3.2.2 Ekonomiskt resultat

För att beskriva landstingens årliga ekonomiska resultat använder vi tre olika mått. Det första visar landstingens faktiska resultat i relation till varandra. I nedanstående diagram framgår att underskottet i landstingen verkar följa ett gemensamt mönster. Från ett läge med negativa resultat eller resultat nära 0 hade landstingen fram till år 2000 en stadig förbättring av årsresultatet. Därefter minskade resultatet snabbt och år 2002 uppvisar samtliga tre landsting negativa resultat.



År 2003 minskar underskottet i Jönköping och Halland. Landstinget i Östergötlands län uppnår ett finansiellt överskott på 45 miljoner kronor.

Det andra måttet visar det årliga resultatet per capita. Räknat i kronor per invånare (befolkningsstatistik enligt SCB 2003-12-31) uppgår underskottet år 2003 i Landstinget i

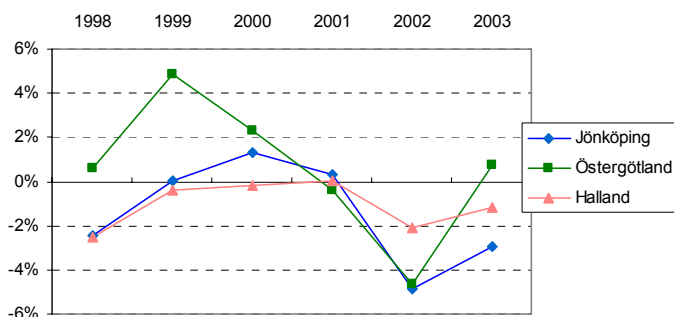
Jönköpings län till nästan 450 kronor per invånare, vilket är sämst av de tre landstingen detta år. Även år 2002 var resultatet för Jönköping sämst av de tre landstingen. Halland som haft en jämn positiv utveckling av resultat per invånare rasade också kraftigt år 2002, men minskar detta underskott år 2003 (174 kronor per invånare). Landstinget i Östergötlands län hade ett underskott på 685 kronor per invånare år 2002, men vänder detta till ett överskott på drygt 100 kronor per invånare år 2003.

Resultat (kronor/invånare)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Jönköping	-274	3	162	46	-705	-447
Östergötland	67	557	287	-53	-685	108
Halland	-274	-46	-25	7	-290	-174

Det tredje måttet visar årsresultatet som andel av nettokostnaderna. Detta mått kan användas för att beskriva hur stora minskningar av nettokostnaderna som är nödvändiga att göra för att nå nollresultat (allt annat lika) eller hur stora ökningarna av nettokostnaderna landstinget har utrymme till samtidigt som ett positivt resultat kvarstår.

Den nedanstående figuren visar att Landstinget i Jönköpings län hade behövt minska sina nettokostnader med ca 5 procent för att uppnå ett nollresultat år 2002 och ca 3 procent år 2003. Halland ligger något bättre till (ca -1 procent år 2003), medan Östergötland har ett positivt nyckeltal på ca 1 procent.

Årets resultat / Verksamhetens nettokostnader



3.2.3 Totalkostnadsindex och utjämningsystemet

Det nuvarande statliga utjämningsystemet infördes år 1996. Utjämningsystemet syftar till att utjämna opåverkbara strukturella och geografiska förutsättningar och därmed skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att bedriva den verksamhet som regleras genom lagstiftning. Inför år 2000 infördes en ny hälso- och sjukvårdsmodell i kostnadsutjämnningen (beräkningar av dels genomsnittlig vårdkostnad för personer i grupper med stort behov av vård,

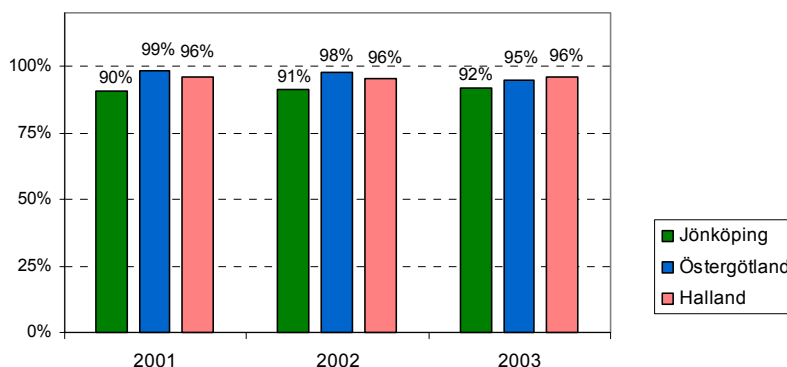
dels genomsnittlig vårdkostnad för övriga befolkningen). Vissa merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur och lågt befolkningsantal, beräknas och ersätts också. I övrigt består kostnadsutjämningsen av kallortstillägg samt en modell för kollektivtrafik.

Landstinget	1999	2000	2001	2002	2003
Netto utjämningsystemet, miljoner kr	-93	-10	108	164	238

Från år 1999 och framåt har utjämningsystemet inneburit positiva finansiella effekter för Landstinget i Jönköpings län. Från att ha varit nettobidragsgivare på nära 100 miljoner kronor år 1999 erhöll landstinget via utjämningsystemet 164 miljoner kronor år 2002 och 238 miljoner kronor år 2003. Utan dessa externt tillskjutna medel hade den finansiella situationen i landstinget varit betydligt allvarigare än vad den är i nuläget (allt annat lika).

Med nyckeltalet totalkostnadsindex kan man jämföra Jönköpings läns landstings faktiska kostnad med den teoretiskt beräknade kostnaden, som landstinget ”bör ha” enligt beräkningsmodellerna i kostnadsutjämningsen i utjämningsystemet. Om totalkostnadsindex understiger 100 procent är detta en indikation på att nettokostnaderna är lägre än vad de förväntas vara med hänsyn till befolkningsstruktur och andra variabler som ingår i kostnadsutjämningsen. I analysen av nyckeltalet bör det observeras att modellerna i kostnadsutjämningsen omfattar ca 85 procent av verksamhetens nettokostnader.

Totalkostnadsindex



Totalkostnadsindex för Landstinget i Jönköpings län är bra, landstinget ligger stadigt under 100 procentnivån, även om nyckeltalet höjts årligen med en procentenhet under perioden, från ca 90 procent till ca 92 procent. Med andra ord understiger kostnadsläget den nivå, som enligt beräkningsmodellerna i utjämningsystemet är att anse som ”normalt” för Landstinget i Jönköpings län, med knappt procent. Även för landstingen i Östergötlands och Hallands län utfaller måttet positivt, eftersom kostnadsläget i båda landsting understiger 100 procentnivån. Nyckeltalet ska dock, p.g.a. de brister som redovisats ovan, analyseras med viss försiktighet. En tolkning av nyckeltalet är att Jönköping har ett lågt kostnadsläge relativt andra landsting, en annan är att utjämningsystemet överkompenserar landstinget i motsvarande grad.

4. Problemen kvarstår

Behoven fortsätter att öka inom kommun- och landstingssektorn, med ökade kostnader som följd. Intäkterna har efter ett antal år med god konjunktur börjat svikta och gapet mellan kostnader och intäkter ökar. Trots att landstingen 2003 genomförde de största skattehöjningarna på många år beräknas sektorn som helhet redovisa underskott fram till och med 2005. De bedömningar som för närvarande görs av samhällsekonomin visar inte på någon ljusning än på ett tag. Kostnaderna bedöms överstiga intäkterna med negativa sammantagna resultat som följd under de tre kommande åren. De statliga tillskotten till kommuner och landsting uppväger inte övriga regelförändringar som skett samt att statsbidragen har urholkats.

4.1 Ökade skatteintäkter – en nödvändig åtgärd (?)

Kostnadsutvecklingen måste bringas ned i nivå med eller under intäktsförändringen. För Landstinget i Jönköpings län är detta yttermera viktigt mot bakgrund av 2002 års underskott och utfallet år 2003. Att takten på kostnadsökningen i landstinget måste brytas är särskilt viktigt i ett läge där den vikande konjunkturen innebär att skatteintäkterna förväntas öka i en långsammare takt.

I bokslutsanalysen för år 2002 konstaterar landstinget att resultatet uppgår till -232 miljoner kronor samtidigt som skuldsättningen ökat. År 2003 kvarstår det finansiella underskotten även om det minskat till 147 miljoner kronor. Detta har satt Landstinget i Jönköpings län i en finansiell situation som inte är långsiktigt hållbar, vilket enligt landstingets analyser endast kan lösas genom ett ökat skatteuttag.

Den analys som KPMG har gjort av den ekonomiska utvecklingen och den finansiella ställningen i Landstinget i Jönköpings län stödjer i flera delar de slutsatser som presenteras i bokslutsanalysen. De kostnadsminskningar som hade varit aktuella som alternativ till den beslutade skattehöjningen hade med stor säkerhet inneburit stora strukturella ingrepp i verksamheten. Även den statistik som kan erhållas från Landstingsförbundet ger stöd för hypotesen att obalansen i landstingets ekonomi beror på ett intäktproblem. KPMG vill dock poängtera att skattehöjning är ett politiskt beslut som rimligtvis inte enbart bör motiveras utifrån ”objektiva” ställningstaganden avseende den ekonomiska ställningen i landstinget. Argumentationen i bokslutsanalysen bygger på en tillsynes alltför statisk bild av den service och det värde för medborgarna som landstinget ska producera.

Som ett principiellt komplement till en skattehöjning, hade man kunnat tänka sig kraftigt kostnadsbegränsande åtgärder, t.ex. vad gäller personalrelaterade kostnader, sjukresor, läkemedel och köpt vård. Visst stöd för en sådan handlingsväg finns faktiskt i bokslutsanalysen för år 2002 som inledningsvis slår fast att landstinget i Jönköpings län erbjuder och tillhandahåller sina medborgare ”en hälso- och sjukvård som kännetecknas av höga volymer, god tillgänglighet och en hög produktivitet”. Beroende på hur landstinget definierat dessa värderingar, skulle man kunna argumentera för att det finns en besparingspotential i verksamheten ner till vad som skulle kunna beskrivas som ”absolut lägsta acceptabla kvalitets- och volymnivå”, självklart baserat på politiska prioriteringar.

I bokslutsanalysen konstateras dock att några kostnadsnedskärningar inte är möjliga att göra eftersom Landstinget i Jönköpings län redan har låga kostnader i verksamheten och därigenom en god hushållning av landstingets resurser. Stöd för detta påstående kan hämtas från Landstingsförbundets skrift Landstingens ekonomi från november 2003. I denna visas att Jönköping har det lägsta kostnadsläget och samtidigt den lägsta utdebiteringen av samtliga landsting (bilden av Jönköping som ett "lågkostnadslandsting" ges också av nyckeltalet totalkostnadsindex, som redovisas i avsnitt 3.2.3). Samtidigt skriver Landstingsförbundet att "huvudorsaken till Jönköpings relativt svaga resultat är 2003 återfinns sannolikt i den jämfört med andra landsting låga intäktsnivån". Landstingsförbundet redovisar inte närmare vilken analys som legat bakom detta påstående, annat än de aggregerade jämförelserna mellan landstingen.

4.2 Fokus på den egna verksamheten

Mot bakgrund av det ovanstående avsnittet gör KPMG två iakttagelser.

Den första iakttagelsen är att bokslutsanalysen år 2002 konstaterar att nettokostnaden i landstinget har ökat med ca 200 miljoner kronor utöver pris och löneomkostnadsförändringar enligt avtal och beslutade förändringar räknat i fast pris mellan åren 1999 och 2002. Detta innebär, vilket också avspeglas i de ovanstående avsnittens redovisning av nyckeltal och jämförelser, en nettokostnadsökning på nivåer mellan 5-8 procent årligen över samma period. Denna nivå på nettokostnadsökningar i verksamheten är inte hållbar på lång sikt och landstinget bör överväga olika strategier i syfte att minska kostnaderna. Att nettokostnaderna överstiger skatteintäkter samt de generella statsbidragen (inkl. utjämning) understryker problemet ytterligare. För år 2003 kvarstår differensen mellan kostnads- och intäktsutvecklingen.

Vissa åtgärder har genomförts med bra resultat enligt delårsrapport 2:2003, främst avseende kostnader för läkemedel samt IT-utveckling. Enligt förslag till budget för år 2004 (pm 2003-11-25, dnr 66702) kommer landstinget under år 2004 att pröva en ny styrmodell för att få bättre kontroll över kostnaderna för köpt hälso- och sjukvård. Styrmodellen innebär en decentralisering av ansvaret för dessa kostnader till sjukvårdsområdena. Trots dessa åtgärder kommer kostnadsproblemet med all säkerhet att kvarstå. Ökande nettokostnader i verksamheten är ett problem som skattehöjningar inte kan åtgärda och utan ytterligare anpassningar av kostnadsnivåer eller nya eller utökade intäktsmöjligheter kommer till slut den ekonomiska obalansen tillbaka.

Den andra iakttagelsen är att landstingets analys av kostnadsnivåerna baseras på aggregerade siffror mellan olika landsting och riket som helhet, dvs. i grunden samma metod som KPMG använder sig av i denna granskning. En intern analys borde däremot även kunna använda sig av ett underlag som ligger närmare den egna verksamheten. KPMG har stämt av innehållet i bokslutsanalysen mot situationen i Jönköpings och Höglandets sjukvårdsområden (intervjuer med sjukvårdsdirektör och ekonomichef i resp. område). Resultatet av kontrollen är att bilden av ett lågt kostnadsläge verkar stämma i vissa delar. Jönköpings sjukvårdsområde uppfattar samtidigt att IT-kostnaderna ökar kraftigt varje år och Höglandets sjukvårdsområde nämner sjukresor som en stor kostnadspost.

Läkemedelskostnaderna har varit föremål för en särskild granskning av revisorerna. KPMG konstaterar där att läkemedelskostnaderna förvisso har minskat, men att detta till övervägande del har att göra med den kostnadsmässiga justeringen till billigare likvärdigt preparat samt utgången av patenten för vissa läkemedel. Kurvan på kostnadsutvecklingen för läkemedel är sålunda inte bruten och om inga ytterligare åtgärder tas så kommer kostnaderna på sikt att öka igen. Från sjukvårdsområdena menar man att kostnadsutvecklingen av läkemedel förmodligen är ett långsiktigt problem, men samtidigt vill man framhålla att man haft en låg kostnadsutveckling under år 2003 (1,5 procent i Jönköpings sjukvårdsområde och -0,1 procent för Högländets sjukvårdsområde). Sjukvårdsområdena tror att detta har uppnåtts delvis genom billigare likvärdigt preparat, delvis genom egna åtgärder.

Vad gäller den andra sidan av nettokostnaderna i verksamheten –intäkterna – konstaterar KPMG att denna del inte behandlas i bokslutsanalysen i samma utsträckning som kostnaderna. I KPMG:s diskussion med sjukvårdsområdena framkom att intäktsproblemet inte enbart omfattar skatteintäkter utan även landstingets bristande förmåga att sälja sjukvårdstjänster till andra landsting till rätt pris. Dessa intäkter utgör en marginell del av de samlade intäkterna, men har en stor potential. Utomlänsförsäljningen av tjänster skulle kunna öka om ett regionalt strategiskt koncerntänkande utvecklades avseende vilka vårdformer som ska utvecklas och fördjupas. Detta skulle på sikt leda till ökade intäkter och minskade kostnader i verksamheten. Samtidigt bör dock nämnas att det finns en risk med sådan specialisering – nyckelpersoner är eftertraktade på flera håll och om de flyttar från länet kan hela satsningen falla. KPMG kan också konstatera, utifrån intervjuerna med sjukvårdsområdena, att prissättningen av försålda tjänster kan utvecklas. Kunskapen om vad olika typer av vårdtjänster kostar och vad man kan ta betalt för skulle behöva förbättras. Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att sjukvårdsområdenas arbete med s.k. DRG²-prissättning och andra mätmetoder ges fortsatt hög prioritet. DRG-fakturering av utomlänspatienter används redan i dagsläget, men sjukvårdsområdena kan, enligt egen uppgift, förmodligen förbättra kvaliteten i diagnosstämningen, med ökade DRG-priser som följd.

Genom att undersöka sjukvårdsområdena och strukturerat analysera olika kostnader och intäkter utifrån de decentraliserade verksamheterna i sig – inte utifrån landstingets läge i förhållande till ett genomsnitt för riket – är det inte helt uteslutet att bokslutsanalysens relativt säkra slutsats om skattehöjning hade kunnat bli annorlunda. Lösningar där skattehöjningar kombineras med t.ex. höjda sjukvårdsavgifter, intäktskrav och kostnadstak skulle kunna ha tagits upp till diskussion och underställt landstingsfullmäktiges beslut.

4.3 Finansiella intäkter – vän eller fiende?

Vad gäller frågan om landstinget i Jönköpings län kunde ha förutsett resultatförsämringen kan KPMG konstatera att landstinget under ett antal år haft en vikande ekonomisk ställning. Nettokostnadsnivåerna har legat över skatteintäkter och generella statsbidrag, med undantag för år 2001 då det i stort sett var jämnt mellan posterna. Soliditet och likviditet har också minskat. Samtidigt har landstingets positiva finansnetto lett till att de ekonomiska resultaten för åren 1999 och 2000 var positiva. Utan de finansiella nettointäkterna på nivåer från omkring 110 till 170

² DRG = diagnosrelaterade grupper

miljoner kronor, hade landstinget under åren 1997 till 2000 uppvisat kraftiga underskott. Finansnettot verkar sålunda ha använts för att bibehålla verksamhetsnivån och de kostnader som följer av detta samt för att finansiera investeringar (nyckeltalen för investeringar är konstanta under den mätperioden).

En slutsats som KPMG drar av detta är att utan tillskott av resurser från de finansiella intäkterna hade landstinget i ett tidigare skede än vad som istället blev fallet, varit tvunget att ta ställning till åtgärder för att sänka kostnaderna i verksamheten och/eller öka intäkterna. Detta utesluter inte att en skatthöjning ändå hade varit nödvändig, men att situationen med ett finansiellt underskott möjligtvis hade kunnat undvikas. Skatthöjning hade aktualiserats tidigare och i kombination med andra åtgärder, som ett strategiskt program för utomlänsförsäljning av sjukvårdstjänster, för att nämna ett möjligt handlingsalternativ.

Det förbättrade resultatet år 2003, där underskottet minskat från 232 miljoner kronor till 147 miljoner kronor verkar ha sin förklaring dels i en något minskad nettokostnadsökning, dels i det kraftigt förbättrade finansnettot. Finansnettot ökade med 148 miljoner kronor mellan år 2002 och 2003 (samtidigt ökade även utjämningsnettot med 76 miljoner kronor). Mot bakgrund av de regler som följer av balanskravet, torde det vara viktigt att landstinget inte låter resultatet variera med finansnettot (och andra externt tillskjutna medel), utan fortsätter ansträngningarna att minska kostnadsutvecklingen och öka intäkterna i den egna verksamheten.