

Avdelningen för ekonomi och styrning
Anders Folkesson
Måns Norberg

Kostnadsutjämningsutredningens betänkande ”Lite mer lika” (SOU 2018:74)

Sveriges Kommuner och Landsting tillstyrker i huvudsak förslaget.

Det bör dock först sägas att utjämningsystemen måste ses i sin helhet, där det är viktigt att hela landet, såväl växande som krympande regioner och kommuner får förutsättningar att bedriva välfärd med god kvalitet. Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en prognos på utjämningsystemens omfördelning till år 2030. Den visar att kommuner och regioner med befolkningstillväxt kommer att få ett avsevärt försämrat utfall framöver och färre kommuner och regioner kommer betala väsentligt mer till betydligt fler.

Kommunerna och regionerna påverkas relativt kraftigt av alla delar: inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidraget samt regleringsposten, varav inkomstutjämnningen är den största posten i systemet. Utredaren har enbart haft i uppdrag att utreda kostnadsutjämnningen, trots att sambandet med strukturbidraget är betydande, genom att strukturbidraget kompenserar för delar som även kostnadsutjämnning beaktar, exempelvis befolkningsunderlag och tidigare arbetslöshetsnivå. Att enbart utreda en enskild del av utjämningsystemet kan därför vara väsentligt svårare än att granska hela systemet.

Nedan vill förbundet särskilt lyfta några delar som regeringen bör överväga i det fortsatta beredningsarbetet.

8.2 Hälso- och sjukvårdsmodellens vårdbehovsuppskattning förenklas och förbättras

Det är positivt att den nuvarande modellen med drygt 800 kostnadsceller tas bort, då den varken är transparent eller möjlig att följa upp. Det är också positivt att beräkningsunderlaget hämtats från tre regioner, inte bara Region Skåne. Kansliet bedömer att modellens träffsäkerhet har varit svag för regioner med ett bostadsbestånd som väsentligt skiljt sig mot Skånes.

Gleshetskompensationen bygger på problematiska antaganden

Utredaren föreslår några förändringar i gleshetskomponenten, bland annat räknas gleshetskompensationen upp och indexeras. Förbundet ser positivt på den föreslagna indexeringen.

Själva gleshetskomponenten är dock problematisk på flera sätt. Beräkningsmodellen är inte transparent och bygger även fortsättningsvis huvudsakligen på drygt 20 år gamla antaganden:

- Modellen utgår från att medborgarna konsumerar all hälso- och sjukvård inom den egna regionen, trots att bland annat sex procent av den somatiska slutenvården utförs av andra regioner
- Kompensation ges endast för fiktiva bassjukhus ("akutsjukhus med jourkedjor inom kirurgi, medicin, anestesi och röntgen, där avstånden är långa till andra sjukhus, även BB") med befolkningsunderlag under 100 000 invånare, inte för den övriga specialiserade hälso- och sjukvården.
- Kompensation för små vårdcentraler ges endast vid befolkningsunderlag under 5 600 invånare.
- Alla sjukresor antas göras inom den egna regionen (och till de fiktiva enheterna)

Sveriges Kommuner och Landsting menar att dessa antaganden underskattat kostnader som småskalighet och gleshet innebär för hälso- och sjukvården, inte minst för en region som Gotland, vars ö-läge dessutom ytterligare fördyrar hälso- och sjukvårdsproduktionen. Dagens modell underskattar litenhet när exempelvis gränsen för att få kompensation för små vårdcentraler satts vid 5 600 invånare. Den föreslagna uppräknigen lindrar visserligen problemen, men de grundläggande problemen med antagandena och kostnadsfunktionerna kvarstår.

Vidare anser förbundet att kompensationen för sjukresor bör ändras. En skillnad mellan merkostnaderna för sjukresor och övriga komponenter i gleshetsmodellen är att kostnadsdata för sjukresor och ambulans- och sjuktransporter samlas in årligen. Dessa uppgifter bör ligga till grund för utjämningen beträffande sjukresor. Dessutom finns ett tydligt samband mellan behov av sjukresor och regionernas gleshet och yttorlek, därför vore invånardistans ett bättre mått på behov av sjukresor.

8.3 Införande av kompensation för befolkningsändring tillstyrks

Förbundet tillstyrker att kompensation införs för regioner med kraftiga befolkningsändringar. Det kan också finnas skäl att följa utvecklingen för kommunerna och om det finns behov av en särskild modell även för kommuner med snabb befolkningsökning.

Det finns också anledning att djupare analysera om förslaget tillräckligt kompenserar för utbyggnad av verksamhet och infrastruktur i regioner med snabb befolkningsstillväxt. En sådan analys behöver också omfatta inkomstutjämningen.

Det övergripande skälet för att utjämningssystemen måste ses i sin helhet, som tidigare noterat, är att det sammanlagda utfallet måste klara att tolereras även av de största bärarna av systemet. Om så inte är fallet bidrar utjämningssystemen till att skapa en motsättning mellan olika delar av landet.

En faktor som tar hänsyn till tillväxtområdets särskilda utmaningar skulle öka systemets legitimitet, särskilt som förslaget omfattar en kraftig utökning av utjämnings omfattning.

7.6 Fortsatta möjligheter att påverka IFO-modellens utfall

Sveriges Kommuner och Landsting har under lång tid kritiserat variabeln ”långvarigt ekonomiskt bistånd”, eftersom den ger negativa kommunalekonomiska incitament att reducera antalet individer med långvarigt försörjningsstöd. Det medför att kommuner som har höga ambitioner och är framgångsrika med sitt arbete att begränsa det passiva biståndstagandet får ett försämrat utfall i kostnadsutjämnings med 110 000 kronor per individ. Det skapar negativa incitament när kommunerna förlorar ekonomiskt på detta, trots att åtgärderna med all sannolikhet är positiva både för individen och samhällsekonomin. Det är mot denna bakgrund positivt att utredaren föreslår att variabeln tas bort.

Förbundet ställer sig frågande till den föreslagna variabeln, ”barn i ekonomiskt utsatta hushåll”. Till denna variabel kvalificeras barnen antingen genom att hushållet har låga inkomster eller att ekonomiskt bistånd betalats ut någon gång under året. Ekonomiskt bistånd förklarar majoriteten av de barn som variabeln omfattar och innefattar från såväl långvarigt bistånd under hela året som någon enstaka utbetalning av mindre belopp. Ett extra barn som faller inom variabelns definitioner ger i förslaget mer än 60 000 kronor i utjämningsberäkningen, oavsett det utbetalda biståndets omfattning. Förbundet menar att detta faktum snarare ökar påverkbarheten i förslaget kontra befintlig utjämningsmodell, där sju månaders bistånd under ett år krävs.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att det är inte förenligt med kostnadsutjämnings principer att ytterligare öka delmodellens påverkbarhet. Förbundet anser att officiell data i stället bör användas. Ett sådant alternativ är *andel barn i hushåll med inkomst under 60 procent*. Förklaringsgraden sjunker visserligen med några procentenheter till 53 procent, men det är mindre viktigt i jämförelse med att delmodellens opåverkbarhet väsentligen stärks.

7.7 Viktigt att följa äldreomsorgsmodellens åldersprislappar

Sveriges Kommuner och Landsting tillstyrker den föreslagna äldreomsorgsmodellen. Det är positivt att normkostnadernas indelning ändras från civilstånd till samboende/ensamboende.

De nya normkostnaderna bygger på en uppräknings av 2009 års beräkningar. Äldreomsorgen står inför stora utmaningar. Antalet 80-åringar ökar med 30 procent till 2025. Kommer behovet av äldreomsorg vara oförändrat mellan de olika åldersgrupperna eller förändras i takt med att livslängden ökar? Vår prognos för äldreomsorgsmodellen pekar på en kraftigt ökad omfördelning från dagens 9 mdkr till 17 mdkr (år 2030). Förbundet menar därför att det kommer bli särskilt viktigt att följa vård- och omsorgsutvecklingen för de olika åldersgrupperna.

7.3 Förskoleklass och grundskola

Riksdagen har fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på socioekonomiskt index. Statsbidrag för likvärdig skola som infördes 2018. SKL vill understryka att generella statsbidrag är att fördra och att om den omfördelade effekten av de riktade statsbidragen uteblir så krävs att den arbetas in i kostnadsutjämnningen.

7.4 Frågetecken kring gymnasimodellens programvalsfaktor

Gymnasimodellen saknar regelrätt socioekonomisk variabel, även om programvalsfaktorn till viss del beaktar detta genom att samtliga elever tillskrivs en kostnad. Utredarens förslag förstärker programvalsfaktorns socioekonomiska prägel genom att inkludera 16-18-åringar som inte går i gymnasiet. Därmed uppstår en risk att programvalsberäkningen kan komma att kompensera en kommun två gånger för samma individ, dels när individen inte går i gymnasiet som 16-18-åring, dels när den är 19-20 år och går i gymnasiet.

7.5 Positivt att en delmodell för Kommunal vuxenutbildning införs

SKL tillstyrker förslaget om införande av en utjämningsmodell för vuxenutbildning. Förbundet vill dock påtala tveksamheter vad gäller den föreslagna modellens indikatorer för grundläggande vuxenutbildning samt svenska för invandrare.

En betydande andel av eleverna inom den grundläggande vuxenutbildningen läser svenska som andra språk. Många av dessa är högutbildade. SKL skulle önskat att utredningen klarlagt hur dessa elevers utbildningsbakgrund fångas i den utbildningsstatistik som ligger till grund för indikatorn, och därmed hur dessa elevers behov av grundläggande vuxenutbildning fångas av indikatorn.

Kostnader för nyanlända elever som deltar i svenska för invandrare bör till stor del vara finansierade av statsbidrag via den så kallade flyktingschablonen. SKL skulle önskat att utredningen klarlagt hur väl indikatorn fångar behoven hos de elever som kommunerna har huvudsakligt finansieringsansvar för, som till exempel anhöriginvandrare till personer utan flyktningbakgrund.

7.8.2 Gator och vägar

Gator och vägar avviker från andra verksamheter genom betydande intäktskillnader mellan kommuner. Den nuvarande och föreslagna kompensationen beaktar inte dessa intäkter, främst från parkeringsavgifter. Det bör i kommande utredningar studeras om intäkterna påverkar kommunernas strukturella behov, vilket i så fall bör ingå i kostnadsutjämnningen.

9 Kollektivtrafik

SKL tillstyrker utredningens förslag på länsvis behovsberäkning av kollektivtrafik, och därmed också förslaget till utjämningsmodell för kollektivtrafik för regioner.

SKL kan inte bedöma utredningens förslag på kommunvis behovsberäkning av kollektivtrafik för de län som inte skatteväxlat för ändrat huvudmannaskap. Flera av de kommuner som förslaget berör är några av landets till ytan största och mest glest befolkade kommuner. Förbundet menar att det är problematiskt att använda en statistisk ansats för att förklara skillnader i strukturellt behov för dessa. SKL hade hellre sett att en mer selektiv ansats använts, där de specifika förutsättningarna i de aktuella länen utgjort utgångspunkt för analysen.

6.3 Annan modell för beräkning av merkostnader för verksamheter i områden med gles bebyggelse bör prövas i framtiden

Gleshetskompensation är kanske kostnadsutjämnings svåraste dimension. Hur mycket dyrare per elev är en skola med få elever jämfört med en normalstor skola? Under tjugotalet år har gleshetskompensationen byggts på en GIS-modell som placerar ut fiktiva enheter utifrån vissa antaganden, vilka får en stor påverkan på bedömd merkostnad för gleshet. Ett annat problem med GIS-modellen är att den utgår från att all välfärd konsumeras inom den egna kommunen eller regionen. Sålunda beaktas inte Gotlands specifika förutsättningar, för att nämna ett exempel.

Utredaren har i stort valt att behålla flertalet antaganden om optimal enhetsstorlek och enbart uppdatera med befolkningsdata och räkna upp gleshetskompensationen utifrån kostnadsutvecklingen i respektive verksamhet. Ett problem med detta tillvägagångssätt är att ingen ny empirisk analys gjorts av hur fördyrande gleshet är. Det är därför svårt att bedöma hur träffsäker gleshetskompensationen är.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att hela gleshetskompensationen borde ha genomgått en fullständig översyn, både gällande modellen och dess antagande. Med tanke på dess betydelse för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar anser Sveriges Kommuner och Landsting att en annan modell än Struktur för att beräkna gleshetskompensation i framtiden bör prövas.

11 Utfallsförsämring bör begränsas till 250 kronor per invånare och år

Praxis kring införandebidragen har vid tidigare utjämningsförändringar varit att kommuner och regioners utfallsförsämringar har begränsats till högst 250 kronor per invånare och år. Sveriges Kommuner och Landsting anser att denna nivå bör bibehållas.

Utjämningsystemen måste följas systematiskt och fortlöpande

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att kommunal och regional nivå har ansvaret för de centrala välfärdsområdena och rätt att beskatta invånarnas förvärvsinkomster. För att upprätthålla kommunalt självstyre och skapa ekonomisk likvärdighet krävs att staten fördelar det generella statsbidraget genom ett inkomstutjämningsystem och att behovsskillnaderna inom kommun- respektive regionkollektivet hanteras inom ramen för kostnadsutjämningsystemet .

Denna ordning har varit positiv för stat-kommun-relationerna sedan dess införande i början av 1990-talet. Förbundet ser därför med oro på avvikelser mot denna ordning under senare tid. Statsbidraget för likvärdig skola är ett sådant exempel på riktade bidrag som särskilt kompenserar för olika förutsättningar, vilket borde ha ingått i kostnadsutjämnningen och det generella statsbidraget.

Vissa delar av strukturbidraget är starkt kopplat till kostnadsutjämnningen, exempelvis befolkningsunderlaget och kommunernas arbetslöshetsnivå mellan 1998 och 2002. Förbundet framförde i ett remissvar (dnr 2014/2297) att åtminstone det senare borde ha ingått i en översyn.

Kostnadsutjämnningens omfördelning kommer att öka kraftigt under 2020-talet. Bara de demografiska effekterna förväntas öka äldreomsorgsmodellens omfördelning från knappt 10 mdkr till 17 mdkr år 2030 (i 2018 års priser). Idag finns ingen kontinuerlig uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det är, enligt förbundets mening, anmärkningsvärt med tanke på att systemen omfördelar 150 miljarder kronor brutto och kommer alltså att ytterligare öka i betydelse framöver.

Finansdepartementet behöver säkerställa att systemets träffsäkerhet bevakas. Tidigare har Statskontoret haft detta uppdrag. Det är sannolikt en lämpligare ordning att finansdepartementet bildar ett nätverk med berörda statliga myndigheter (exempelvis SCB, Skolverket, Socialstyrelsen och Trafikanalys) och Sveriges Kommuner och Landsting. Nätverket bör regelbundet följa och diskutera verksamheternas faktiska utveckling utifrån kostnadsutjämnningens behovsbegrepp. Det finns även ett behov av att förenkla kostnadsutjämnningen, vilket skulle kunna öka systemets legitimitet.

Ett dylikt nätverk skulle även kunna förenkla analysarbetet för kommande utjämningsutredningar. Avsaknaden av löpande uppföljning gör att samtliga utredningar, mer eller mindre, får börja från början, vilket är en stor nackdel, exempelvis om utredningsuppdraget är att se över hur fördyrande som småskalighet eller svag socioekonomi är. Det ökar också risken att utredningsarbetet snarare fokuserar på att statistiskt förklara kostnads- istället för behovsskillnader.

Beräkningssätten måste vara tydliga i förordningen

LSS-utjämnningens förordning är tydlig kring hur den beräknas och hur ofta de olika variablerna ska uppdateras. Detsamma kan inte sägas om förordningen om kommunalekonomisk utjämnning, vilket medför att SCB:s arbete att beräkna utfallet försvåras. I det nedanstående nämns några beräkningar som behöver förtydligas i förordningen.

Ett exempel på behovet av förtydligande finns exempelvis om gränspendlare ingår i lönomodellens variabel "arbetande utanför kommunsektorn". I utredarens förslag till förordningstext har variabelns benämning ändrats från nuvarande "andelen av befolkningen över 15 år som inte arbetar i kommun eller landsting" till "antal förvärvsarbetande, ej i kommuner och landsting" (jämför sid 69 och sid. 91), trots att samma begrepp sägs användas.

Senast tillgängliga data för gränspendlingen är från 2014 och risken finns att statistiken inte kommer att kunna uppdateras. Därmed riskerar man således att fastna i data som inte är möjlig att uppdatera. Data för pendling till Finland saknas också, varför utredaren föreslår att den finska gränspendlingen inte ska ingå. Förordningen måste konkretisera hur eventuell ny gränspendlingsuppgifter ska hanteras. Sveriges Kommuner och Landsting anser att all gränspendling bör hanteras på samma sätt som pendling över kommungräns.

Sveriges Kommuner och Landsting anser även att utredarens förslag på beräkning av merkostnader på grund av elevers programval i gymnasieskolemodellen bör förtydligas. Den föreslagna beräkningen utgår, bland annat, från kommunens andel 16-18-åringar som går i gymnasieskolan - gymnasiefrekvensen. SKL ser en risk i att antalet elever i gymnasiesärskolan påverkar kommunens värde för denna variabel, vilket skulle göra den missvisande utifrån det variabeln antas spegla. SKL ser även en risk att elever som läser en del av gymnasieutbildningen utomlands påverkar gymnasiefrekvensen.

Förordningen bör förtydliga om compensationerna för regionernas löneindex respektive index för bemanning i glesbygd ska finansieras på samma sätt, det vill säga med ett enhetligt avdrag för samtliga regioner.

Sveriges Kommuner och Landsting

SKL Styrelsen
2019-05-17

Särskilt yttrande från Carl-Johan Sonesson (M)

Lite mer lika (SOU 2018:74)

Förslaget har en fördelningsprofil som i stora delar överensstämmer med de mer uttalat regionalpolitiska bidragen (strukturbidragen). De regioner som får störst positiva omfördelningseffekter är de som redan idag erhåller strukturbidrag men dessa behandlas inte i översynen. Om avsikten är att använda kostnadsutjämningen för att genomföra regionalpolitisk omfördelning borde denna i likhet med stora delar av inkomstutjämningen vara statligt finansierad. Mot bakgrund av att ambitionen tycks vara att öka den regionalpolitiska omfördelningen, är det vår uppfattning att staten i motsvarande grad bör finansiera delar av kostnadsutjämningen.

I översynen föreslås inrättande av en ny komponent som kompenserar för merkostnader vid kraftiga förändringar i befolkning. Motivet vid befolkningsökning är ett ökat investeringsbehov. Det är ett rimligt resonemang, däremot sätts en gräns på två över medel för att kvalificera sig. Därmed får enbart Stockholmsregionen del av komponenten. Stockholms utfall är inget att invända emot, folkmängdsökningen är kostsam.

Men tröskeeffekten blir konstig: Stockholm ökar med 350 000 – 360 000 invånare per 10 årsperiod eller ca 2,5 gånger mer än Skåne. Utfallet i förslaget är att Stockholm erhåller 1 146 miljoner kronor medan Skåne får betala 189 miljoner kronor. Konstruktionen ger orimliga effekter och borde ändras så att utfallet blev mer proportionellt.

Trots den nya komponenten blir totalsumman negativ och mycket stor även för Stockholmsregionen. I utredningen föreslås nämligen att betydande belopp ska omfördelas, flyttas, särskilt från våra storstadsregioner, till andra regioner runt om i landet, genom förändringar som av oss upplevs vara godtyckliga.

Utredningen innebär för Region Stockholm en förlust motsvarande vad det årligen kostar att driva Södertälje sjukhus. Region Skåne måste sänka kostnaderna med motsvarande hela Landskrona lasarett. Detta dessutom samtidigt som det i såväl Skåne som Stockholm finns avtal med staten om att genomföra omfattande investeringar i kollektivtrafiken som ska gå hand i hand med bostadsbyggandet i båda regionerna.

Den totala summan av hela omfördelningen är cirka tre miljarder, vilket blir en stor summa för regionerna. Den rimligare lösningen är att staten tar hela compensationen. Då slipper man en konfliktfylld process.