



DATUM
2019-05-09
ERT DATUM
2019-02-08

DIARIENR
2019/35-4
ER BETECKNING
Fi2018/03212/K

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Lite mer lika - översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

En utredare har lämnat förslag till förändringar i kostnadsutjämningen som är en del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Syftet med kostnadsutjämningen är att utjämna för kostnads- och behovsskillnader till följd av faktorer som kommunerna och landstingen inte kan påverka, exempelvis åldersstruktur och gleshet. All omfördelning i kostnadsutjämningen sker mellan kommuner respektive landsting och består av delmodeller för olika verksamheter eller kostnadslag.

Med tanke på kostnadsutjämningsystemets komplexitet begränsar Statskontoret sitt remissvar till de delar i betänkandet där vi bedömer att vi har mest att tillföra. Vi tar ställning till förslagen som rör tre delmodeller. Därutöver lämnar vi reflektioner kring metoden för att beräkna merkostnader för gleshet, komponenterna i den föreslagna verksamhetsövergripande delmodellen, vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av samt till sist förhållandet mellan kostnadsutjämningen och de riktade statsbidragen vad gäller socioekonomi.

Sammanfattning

Statskontoret tillstyrker sammanfattningsvis förslagen om att:

- införa en delmodell för kommunal vuxenutbildning inklusive svenska för invandrare (SFI)
- ta bort delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- förändra delmodellen för individ- och familjeomsorg, trots att vi har vissa tveksamheter om några av de nya föreslagna variablerna som ska ligga till grund för utjämning inom detta område.

De här förslagen ligger i linje med vad vi själva har föreslagit tidigare.

Statskontoret tycker också att det är bra att det har gjorts en översyn av hela kostnadsutjämnningen och att sifferunderlaget som ligger till grund för beräkningar av merkostnader har uppdaterats.

Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa en delmodell för kommunal vuxenutbildning

Statskontoret tillstyrker förslaget om att införa en delmodell för kommunal vuxenutbildning eftersom skolan är en omfattande obligatorisk verksamhet för kommunerna och för att det redan finns delmodeller för andra skolformer i kostnadsutjämnningen. Dessutom lär behovet av vuxenutbildning inklusive svenska för invandrare (SFI) öka, inte minst på grund av omfattningen av flyktingmottagandet de senaste åren. För många jobb i Sverige krävs det oftast en gymnasieutbildning. Bland nyanlända som har kommit hit under de senaste åren är det relativt många som har låg utbildning. Det är även förhållandevis lätt att förstå hur delmodellen är tänkt att vara uppbyggd och hur standardkostnaden ska beräknas.

Statskontoret har samtidigt en fundering kopplat till den här föreslagna delmodellen. Vår fundering gäller att det är oklart för oss hur utjämnningen för SFI förhåller sig till den statliga ersättningen till kommunerna för SFI.

Statskontoret tillstyrker förslaget att ta bort delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Statskontoret tycker inte att det är logiskt att ha en egen delmodell som ska kompensera för merkostnader i framför allt förskola och skola samtidigt som det finns andra delmodeller för skolväsendet. Därutöver är ersättningsbeloppet som används i delmodellen framtaget för många år sedan och det verkar vara svårt att uppdatera det. Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker vi därför förslaget att ta bort delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Statskontoret tillstyrker förslaget om att förändra delmodellen för individ- och familjeomsorg

Statskontoret tillstyrker förslaget om att förändra denna delmodell trots att vi har några tveksamheter kring vissa av de nya variablerna. Vi bedömer dock att förändringarna överväger de tveksamheter vi har. Att Statskontoret tillstyrker förändringen av delmodellen ska också ses i ljuset av att vi redan i vårt remissvar till den föregående utredningen om den kommunala utjämnningen (SOU 2011:39) påpekade att vi är medveten om de stora svårigheter som finns att ta fram en delmodell för individ- och familjeomsorgen.

Precis som i det nu aktuella betänkandet har Statskontoret tidigare föreslagit att det ska införas en variabel för ”*barnfattigdom*” justerat för gränspendling, eftersom det inte finns uppgifter om gränspendlarens löneinkomster i andra länder i den officiella

inkomststatistiken. Men som vi förstår det har utredaren föreslagit en annan definition av barnfattigdom än vad vi föreslog.¹

Statskontoret instämmer också i att variabeln *andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre än sex månader* bör utgå, eftersom den kan påverkas av kommunala beslut och minska incitamentet för kommunerna att förbättra möjligheterna till egenförsörjning med arbetsinkomster. När det gäller den nya variabeln *ohälsotalet* i form av genomsnittligt antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning kan möjligen även den minska kommunernas incitament att förbättra möjligheterna till egenförsörjning. Men Statskontoret ser ingen påtaglig risk för det eftersom besluten om sjukpenning och sjukersättning till skillnad från försörjningsstöd inte ligger hos kommunerna. Dessutom kommer variabeln att utgöras av ett genomsnitt.

Vad gäller den nya variabeln *andelen invånare som är äldre än 65 år* är frågan om det är rimligt att ha med denna variabel i denna delmodell, även om det finns ett negativt samband mellan andelen äldre och utgifterna för individ- och familjeomsorgen, eftersom andelen äldre är så starkt kopplat till äldreomsorgen. Men samtidigt är individ- och familjeomsorgen en verksamhet som rimligtvis bör rikta sig framför allt till olika delgrupper av barn, unga och personer i arbetsför ålder. Statskontoret anser därför att denna variabel kan ingå i delmodellen fram till nästa översyn av kostnadsutjämnningen. Då kan det undersökas om det finns någon annan möjlig variabel att använda som grund för utjämning inom detta område.

Statskontoret har svårt att bedöma mervärdet av metoden för att mäta merkostnader för gleshet

Statskontoret har principiellt inget emot att det i flera av delmodellerna ingår komponenter som kompenserar för gleshet. Det är fullt rimligt. Metoden för att beräkna detta med hjälp av modellen *Struktur* verkar vara sofistikerad och träffsäker. Men det är svårt att bedöma mervärdet av denna metod jämfört med enklare metoder eftersom den är komplex och bygger på flera steg.

Vid nästa översyn kan komponenterna i den verksamhetsövergripande delmodellen analyseras djupare

Statskontoret anser att intentionen med att försöka skapa en verksamhetsorienterad modellstruktur är god. Samtidigt väcker detta av olika skäl funderingar om de enskilda komponenterna i de verksamhetsövergripande delmodellerna.

¹ Statskontoret (2014:20), *Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar*.

I de verksamhetsövergripande delmodellerna för både kommuner och landsting finns bland annat en komponent för eftersläpningseffekter som baseras på befolkningstillväxt. För landstingen föreslår utredaren att det ska införas en komponent för förändringar (både ökning och minskning) av den totala befolkningen. För kommunerna finns samtidigt komponenter för minskning av den totala befolkningen och befolkningsförändringar för vissa åldersgrupper, som nu föreslås överföras till de verksamhetsspecifika delmodellerna. Även om eftersläpningseffekter och de övriga komponenterna som rör förändringar av befolkningen kompenserar för olika ändamål, är det svårt att förstå varför det måste finnas flera komponenter för förändringar av befolkningen som är utformade på lite olika sätt. För landstingen skulle dessutom förändringen av den totala befolkningen kunna ingå i delmodellen för hälso- och sjukvård eftersom denna verksamhet riktar sig till hela befolkningen.

Det är också svårt att förstå varför kommunerna bara ska kompenseras om den totala befolkningen minskar, medan landstingen ska kompenseras både om den totala befolkningen minskar eller ökar. Vad Statskontoret förstår kommer även ersättningsnivån (tillägget för merkostnader) i detta sammanhang att skilja sig med utredarens förslag, beroende på om det handlar om kommuner eller landsting.

Vidare föreslår utredaren att komponenterna för administration, byggkostnader och uppvärmningskostnader ska ingå i den verksamhetsövergripande delmodellen för kommunerna. Det verkar vara oklart vad som ska ingå i dessa komponenter utifrån materialet i betänkandet och dessutom ganska komplicerat att uppdatera komponenterna.

Statskontoret bedömer att det vid nästa översyn av kostnadsutjämningen bör ingå att göra en djupare analys av komponenterna i den verksamhetsövergripande delmodellen.

Vid nästa översyn av kostnadsutjämningen kan det även ingå att överväga vilka uppgifter som den ska klara av

Vidare anser Statskontoret att det vid nästa översyn bör ingå att överväga vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av och hur långt precisionen ska sträcka sig. Det är tänkbart att kostnadsutjämningen kommer att omfatta än fler delmodeller/komponenter framöver om kommunernas och landstingens ansvarsområden och skyldigheter ökar ytterligare. Exempelvis har alla landsting blivit regioner från och med 2019 och fått ansvar för regional utveckling, som tidigare har varit ett statligt ansvar.

Utredaren har undersökt möjligheten att ta bort ett tiotal mindre delkomponenter, men det skulle sammantaget leda till stora konsekvenser för vissa kommuner. Enligt utredaren måste en prövning därför göras av varje delkomponent för sig. Statskontoret vill i detta sammanhang framhålla att såväl små som stora

förändringar av kostnadsutjämningen alltid leder till omfördelningseffekter i varierande grad.

Regeringen bör undersöka hur kostnadsutjämningen förhåller sig till de riktade statsbidragen

Statskontoret har ganska nyligen publicerat två rapporter där vi har kartlagt respektive analyserat statens styrning av kommuner och landsting.² Inom ramen för detta arbete har vi observerat att några av de nya riktade statsbidragen under 2018 baseras och inriktas på socioekonomiska förhållanden. Vi tänker exempelvis på statsbidragen för stärkt likvärdighet i grundskolan utifrån ett socioekonomiskt index samt till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden. Samtidigt har utredaren haft i uppdrag att överväga om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning inom kostnadsutjämningen och föreslår bland annat att en socioekonomisk kompensation ska införas i förskolemodellen.

Men utredaren vill inte föreslå någon socioekonomisk kompensation i delmodellen för förskoleklass och grundskola för att undvika dubbelkompensation.

Statskontoret befarar att det kan bli ett snårigare statsbidragssystem och försämra legitimiteten för kostnadsutjämningen, om det blandas för mycket kring vad som ska hanteras inom ramen för kostnadsutjämningen respektive de riktade statsbidragen. Detta lär inte heller underlätta för aktörer som får det svårt att skaffa sig en överblick av kostnadsutjämningen.

Statskontoret kan se både för- och nackdelar när det gäller att införa socioekonomiska kompensationer i delmodellerna för skolväsendet i kostnadsutjämningen i stället för att använda riktade statsbidrag.

De största fördelarna är att kommunerna är skyldiga att fördela resurserna inom skolan utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, samt att medlen skulle betalas ut som generella statsbidrag som kommunerna får använda just utifrån lokala behov. Till detta hör också att det redan finns många riktade statsbidrag inom utbildningsområdet. Dessutom kan framför allt befolkningsmässigt små kommuner ha svårt att möta de krav som kopplas till de olika riktade statsbidragen.

De största nackdelarna är att komplexiteten i kostnadsutjämningen sannolikt skulle öka, att inte staten skulle finansiera omfördelningen och inte minst, utifrån betänkandet, att det är svårt att påvisa med hjälp av data på kommunnivå att kommuner

² Statskontoret (2019), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018* samt Statskontoret (2019:2), *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.



som har sämre socioekonomiska förutsättningar har högre kostnader. Statskontoret tror att det är viktigt för legitimitetens skull, att kostnadsutjämnningen bygger på observerade genomsnittliga kostnader och/eller skillnader i kostnader. Vad Statskontoret förstår kommer den föreslagna socioekonomiska kompensationen i förskolemodellen att bygga på en schablon och inte på en styckkostnad.

Statskontoret föreslår mot bakgrund av ovanstående att regeringen bör undersöka närmare hur några av de nya riktade statsbidragen förhåller sig i största allmänhet till kostnadsutjämnningen vad gäller exempelvis målgrupp, utfall och användningsområden.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredare Staffan Brantingson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Staffan Brantingson