

Region Uppsalas ledningskontor
Björn Larsson
Tfn 018-611 60 87
E-post bjorn.larsson@region uppsala.se

Finansdepartementet

.
.

Svar på remiss Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Sammanfattning

Region Uppsala är i grunden positiva till utjämningsystemet och att det finns modeller som hanterar de skillnader i förutsättningar som finns mellan regioner och kommuner. Region Uppsala konstaterar att det är större förändringar som görs i utjämningsystemet och dess delar. Region Uppsala har svårt att ta ställning till utredningskommitténs förslag till förändringar i de olika delarna då det i utredningen inte går att utläsa de parametrar som ligger bakom förändringen. Region Uppsala är kritisk till bristen på transparens i de förändringar som görs. Det är inte rimligt med ett förslag som innebär så stora ekonomiska konsekvenser för exempelvis Region Uppsala, utan möjlighet till ordentlig utvärdering om de förändringar som görs är relevanta eller ej.

Enligt utredningen har det nya förslaget störst påverkan för Region Stockholm och Region Uppsala. Den totala negativa förändringen för båda uppgår till 750 kronor per invånare, inklusive fast införande bidrag. För Region Uppsala är det främst förändringar i kostnadsutjämnningen som är orsaken. Det främsta skälet är att bidraget för befolkningstillväxt tas bort från systemet men även förändringar i modellen för hälso- och sjukvård. För Region Stockholm är det i stället förändringarna i inkomstutjämnningen som har störst påverkan. Även Region Norrbotten och Region Halland har negativa förändringar, men under 130 kronor per invånare.

Hela Regionsverige har idag en mycket tuff ekonomisk situation. I förslaget från utjämningskommittén tillförs ingen finansiering från staten, vilket hade varit önskvärt för att möjliggöra hanteringen av de konsekvenser som det nya förslaget ger upphov till.

Förändringar av systemet riskerar att skapa konflikter som ställer kommuner och regioner mot varandra. Detta kan till viss del avhjälpas om förändringarna är lätta att följa och förstå. Vidare hade det även underlättat om utredningen i högre utsträckning följt direktiven utifrån ett tillväxtperspektiv och lämnat förslag för ett system som skapar incitament för ökad tillväxt.

Region Uppsalas ställningstaganden för respektive förslag återfinns nedan.

Översyn av inkomstutjämnningen

Syftet med inkomstutjämnningen är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommuner och regioner, trots skillnader i skattekraft.

Den genomsnittliga skattesatsen, justerat för växlingar, har ökat för regionerna med 0,97 procentenheter sedan 2003 vilket gör att den faktiska kompensationsgraden minskat.

Kommittén föreslår att den normerade skattesats som används i systemet (länsvis skatt) uppdateras till genomsnittet 2022. Detta påverkar regionerna mest, den länsvisa skattesatsen ökar med 1,42 (95 procent kompensationsgrad) för bidragstagande regioner och med 0,78 för avgiftsbetalare.

Dagens garantinivå om 115 procent är satt utifrån tillgängliga medel då systemet sjösattes. Anslaget medger idag högre garantinivå för kommuner, men kommittén resonerar att kommuner och regioner fortsatt bör ha samma garantinivå, för att underlätta skatteväxlingar. Förslaget är att nivån höjs till 116 procent. För regionerna innebär det att regleringsposten blir negativ.

Man föreslår också att kompensationsgraden för bidragstagande regioner höjs från 90 till 95 procent.

Total effekt inklusive regleringsposten skiljer sig för regionerna från drygt 600 kr/invånare för regionen med lägst skattekraft till drygt -700 kr/invånare för den med högst skattekraft. Medianen är knappt 300 kr/invånare.

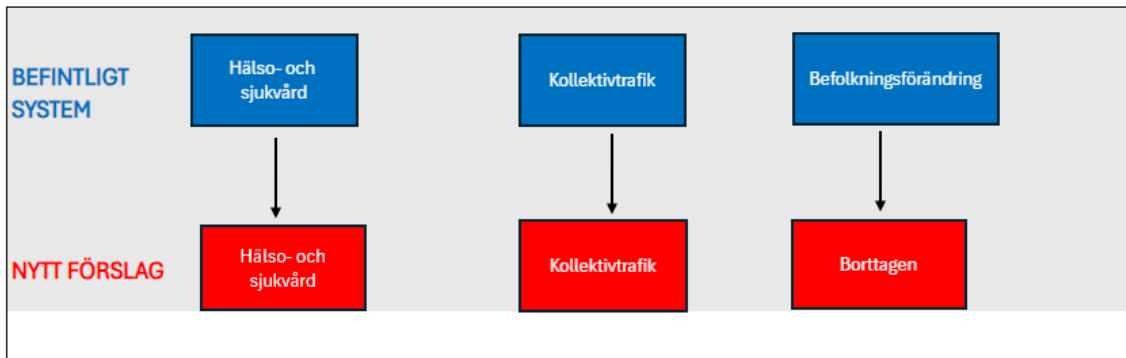
Region Uppsala har inga invändningar mot utredningens förslag.

Översyn av kostnadsutjämnningen

Kostnadsutjämnningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan regioner och finansieras internt inom kommunsektorn.

Kostnadsutjämnningssystemet består av separata delmodeller för olika verksamheter, exempelvis hälso- och sjukvård eller kollektivtrafik.

För varje kommun/region och verksamhet beräknas en standardkostnad – den kostnad kommunen/regionen skulle ha om de bedrev verksamheten med genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå. De beräknade standardkostnaderna summeras till en strukturkostnad. De kommuner och regioner som har en strukturkostnad som överstiger rikets genomsnittliga strukturkostnad erhåller ett kostnadsutjämningsbidrag och de kommuner och regioner som har en strukturkostnad som understiger rikets genomsnittliga strukturkostnad erlägger en kostnadsutjämningsavgift.



Kostnadsutjämnning hälso- och sjukvård

Region Uppsala anser att förslaget om förändringarna i delmodellen hälso- och sjukvård inte genomförs då underlaget bedöms vara väl avgränsat och riskerar att bli missvisande. Delmodellen behöver omfatta utfall från flera, eller samtliga regioner, samt beakta behov av att bedriva högspecialiserad vård och forskning.

Nedan beskrivs förändringarna av delkomponenterna i modellen för hälso- och sjukvård:

Bemanning glesbygd

Ingen förändring, endast uppdatering av index.

Vård gleshet

Idag kompenseras för små sjukhus på grund av gles bebyggelsestruktur, långa resor på grund av långa avstånd och små vårdcentraler på grund av glesa förhållanden.

Nytt förslag innebär kompensation för resekostnader, små sjukhus på grund av gles bebyggelsestruktur och små sjukhus på grund av litenhet samt små vårdcentraler på grund av glesa förhållanden. Ett fast index tas fram som kopplas till vårdbehovet.

Gleshet har störst effekt för de små regionerna, där en ny kompensation för små sjukhus inkluderats. Uppsala har den sammantaget största negativa förändringen. Uppsala går från att ha fått ett tillägg till ett avdrag i gleshetskomponenten. Orsaken kan hittas främst i att tidigare strukturmodell placerat ut två små sjukhus i Uppsala, vilket har gett Uppsala ett tillägg. Den uppdaterade komponenten för små sjukhus ger inte Uppsala någon ersättning.

Förändringen som görs för denna parameter ger en stor påverkan men möjligheten till att förstå den förändrade beräkningen är inte möjlig utifrån det material som finns i utredningen. Innebär förändringen i det nya förslaget att Region Uppsala inte har något litet sjukhus? Utifrån bristen på information som finns i förhållande till hur stor påverkan det ger så ifrågasätter Region Uppsala denna förändring.

Vårdbehov

Komponenten är idag uppdelad i 22 olika grupper som baseras på ålder, inkomst, utbildningsnivå och boendestatus. Med hjälp av dessa faktorer räknas en prislapp fram per grupp. Prislappen multipliceras med antal personer i regionen i respektive grupp.

Nytt förslag är en matris med 27 olika grupper baserade på ålder, inkomst och arbetsmarknadsstatus. På samma sätt som tidigare räknas en prislapp fram per grupp som sedan multipliceras med antal personer i regionen i respektive grupp.

I förslaget har kommittén tittat mer på sysselsättning istället för utbildningsnivå då detta påverkar sjukligheten mer. Sysselsättning är nu huvudvariabeln och utbildningsnivån ligger under denna.

Region Uppsala kan inte utvärdera utredningens förslag på grund av bristen på transparens kring förändringarna.

Löner

De förklarande variablerna i dagens modell är andelen sysselsatta i andra sektorer än kommuner och regioner, tätortsgrad, lönenivå i privat sektor, arbetslöshet i länet och andel av de förvärvsarbetande i länet som pendlar över kommungräns.

I det nya förslaget finns endast en förklarande variabel kvar, andelen av de förvärvsarbetande i regionen som inte arbetar i kommun eller region. Variabeln ska spegla konkurrensen från den privata sektorn gällande personal. Orsaken till detta är att kommittén kommit fram till att övriga parametrar inte har någon relevans.

Region Uppsala ifrågasätter om denna parameter ens borde vara med då urvalet för regioner är för litet för att kunna se samband.

Kostnadsutjämning kollektivtrafik

Modellen i förslaget är i princip densamma som i befintlig utjämning, delad mellan kommuner och regioner. Variablerna Antal boende i tätort och Andel pendlare över kommungräns kvarstår. Roten ur invånardistans har ersatts av en beräkning av genomsnittligt avstånd för att samla 15 000 invånare. Beräkningen är uppdaterad utifrån aktuella kostnadsuppgifter. Detta medför minskad omfördelning.

Region Uppsala instämmer delvis med utredningens förslag.

Förslaget på förändringarna i kollektivtrafikmodellen baseras delvis på analys av data från pandemiåren, vilket gör underlaget osäkert. Modellen skulle även kunna kompletteras med en lönefaktor.

Befolkningsförändringar

Komponenten befolkningsförändring är tänkt att ersätta både för ökande och minskande folkmängd hos den enskilda regionen.

I kommitténs arbete med hälso- och sjukvården samt kollektivtrafiken har befolkningsförändringarnas inverkan på kostnaderna prövats. Enligt utredningen ger genomförda analyser inget stöd för att en ökande folkmängd skulle skapa merkostnader för de aktuella regionerna som inte ersätts inom delmodellerna.

Regionerna har investerat mycket i både kollektivtrafik och hälso- och sjukvård (sjukhus) de senaste åren. Detta driver upp kapitalkostnaderna för de regioner som investerar. Det är dock inte bara de regioner som växer i befolkning som investerar.

Mot denna bakgrund är kommittén inte beredd att låta kompensationen för kraftig positiv befolkningsförändring fortsätta vara en del av kostnadsutjämnningen för regioner. Kompensationen till regioner som minskar respektive ökar kraftigt föreslås därför tas bort. Kommittén har inte hittat några tydliga merkostnader för dessa regioner.

Region Uppsala instämmer inte i utredningens förslag.

I och med att denna delmodell tas bort så finns det inte längre något som hanterar stora infrastruktursatsningar som behöver göras till följd av kraftig befolkningstillväxt.

Region Uppsala står inför stora investeringar inom kollektivtrafiken och hälso- och sjukvården, i form av spårväg respektive nya sjukhuskomplex, till följd av den kraftiga tillväxt som sker i länet. Ökade skatteintäkter, i och med den stora inflyttningen till länet, räcker inte för att finansiera de mångmiljardinvesteringar som krävs.

Översyn av strukturbidragen

Strukturbidraget infördes 2005 och avsåg att kompensera kommuner och regioner för att vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen togs bort från och med 2005, samt för större bidragsminskningar till följd av övriga förändringar som genomfördes vid samma tillfälle.

I nuvarande system är det sex regioner som har strukturbidrag.

Kommitténs förslag är att strukturbidraget tas bort. Den del av strukturbidraget för kommuner som avser svagt befolkningsunderlag uppdateras med aktuella uppgifter om lokalt och regionalt befolkningsunderlag och införs som ett bidrag till kommuner för svagt befolkningsunderlag som en egen del under anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag för kommuner.

Den del av strukturbidraget för regioner som avser små regioner tas bort. Den del av strukturbidraget som inte avser små regioner minskas med högst 250 kronor per invånare. Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

Region Uppsala har inget att invända mot utredningens förslag.

Införandebidrag

Förändringar i det kommunalekonomiska utjämningsystemet leder alltid till omfördelningseffekter mellan kommuner respektive mellan regioner. För vissa kommuner och regioner kan förändringarna bli stora. Införandebidrag har vid tidigare omläggningar av utjämningsystemet använts för att mildra större negativa intäktsförändringar.

Införandebidrag innebär att kommuner och regioner som sammantaget drabbas av intäktsminskningar över en angiven nivå ges en viss tid att anpassa sina kostnader till förändringarna.

Kommitténs förslag är att ett fast införandebidrag införs i det i det kommunalekonomiska utjämningsystemet för regioner som har negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare. Införandebidraget ska vara inklusive finansiering.

För regionerna föreslås ett införandebidrag som innebär att den negativa effekten begränsas till 250 kronor per invånare och år. Detta innebär att år tre har ett nytt utjämningsystem fått full effekt enligt kommitténs förslag.

Region Uppsala instämmer delvis i utredningens förslag.

Alla regioner kämpar redan idag ekonomiskt. Förslaget till ny utjämningsmodell kan innebära extrema negativa konsekvenser. Region Uppsala ifrågasätter i grunden om en sådan extrem negativ förändring är rimlig. I ett nytt utjämningsystem bör en mer solidarisk finansiering ske. Ett högre fast införandebidrag skulle kunna bidra till en bättre möjlighet att hantera dessa stora förändringar. Det är viktigt att regioner som får negativa ekonomiska konsekvenser får tid på sig att kunna ställa om sin ekonomi, men staten behöver också ta ställning till att öka finansieringsgraden.

Översyn av riktade statsbidrag

Kommittén har föreslagit vilka riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella bidraget, samt överväganden och principer bakom förslaget.

Kommittén föreslår principer för statens bidragsgivning. Huvudprincipen ska vara generell bidragsgivning. Undantag utgörs av:

- Kostnadsersättningar
- Extraordinära situationer (där kommuner/regioner påverkas på olika sätt)
- Samsyn med sektorn
- Särskilda skäl, kan utgöras av påvisade stimulansbehov, behov av koordinerad handling eller överskjutande samhällsekonomisk nytta.

Kommittén föreslår att riksdagen ska ta ställning till principerna.

Riktade statsbidrag som motiveras av särskilda skäl menar kommittén också ska förses med särskilda beredningsrutiner i Regeringskansliet.

Ytterligare krav:

- Tidsbegränsning
- Breda användningsområden
- Plan för avveckling
- Tillräcklig storlek för att finansiera insatser av betydelse
- Liten administrativ börda

Kommittén har begränsat urvalet till bidrag som har hyfsat jämn fördelning och som i huvudsak riktar sig till kommuner/regioner samt som inte är tidsbegränsade. Totalt föreslås 5 riktade bidrag till regioner om drygt 300 miljoner kronor föras till det generella bidraget.

- Utrustning för elektronisk kommunikation (20,5 mnkr)
- Utveckling av den prehospitala vården av patienter med psykisk ohälsa (35 mnkr)
- Stödja ökad förskrivning av fysisk aktivitet på recept (66 mnkr)
- Rådgivning och annat stöd i LSS (94,5 mnkr)
- Stärkt föräldraskapsstöd (197 mnkr, regionernas del 97,5 mnkr)

Region Uppsala instämmer delvis i utredningens förslag.

De statsbidrag som kommittén föreslår är små och med lite ekonomisk påverkan. Region Uppsala efterlyser att fler av de större riktade statsbidragen förs över till det generella statsbidraget. En generellt viktig aspekt kring riktade statsbidrag är finansieringsansvaret. Statens användning riktade statsbidrag driver en enorm kostnadsutveckling inom regionerna. Regionerna har idag stora ekonomiska utmaningar och statens användning av riktade statsbidrag bidrar till att öka de ekonomiska utmaningarna.

För Region Uppsala

Helena Proos (S)
Regionstyrelsens ordförande

Johan von Knorring
Regiondirektör