



Haparandas Kommuns yttrande över utredningen ”Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 2018:74)”

Bakgrund

Finansdepartementet skickade den 8 februari ut Håkan Sörmans slutbetänkande om kostnadsutjämningsystemet ”Lite mer Lika” på remiss, där samtliga kommuner och regioner är remissinstanser. Remisstiden går ut den 17 maj. Haparanda Kommun och dess kommunstyrelse har behandlat ärendet 29 april.

Regeringens uppdrag har varit att utreda och uppdatera kostnadsutjämningsystemet – en del av den kommunalekonomiska utjämningsystemet. Kostnadsutjämningsystemet har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av opåverkbara strukturella förhållanden. SKL har påtalat 2015 i ett tidigare remissyttrande att kostnadsutjämningsystemet behöver uppdateras och ses över.

I direktiven anges att översynen ska överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, nya delmodeller eller om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningsystemet.

Kostnadsutjämningsystemet är solidariskt finansierat inom kommunsektorn (”mellankommunal”) och denna del av den kommunalekonomiska utjämningsystemet finansieras inte av staten.

Haparanda Kommuns remissvar

Haparanda Kommun delar utredarens synpunkter och bifaller förslag till förändringar. Sammantaget har utredaren Håkan Sörman gjort en gedigen utredning och lämnat förslag på nödvändiga förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningsystemet för att utjämna efter kommunernas faktiska behov. ”Lite mer lika” är en välformulerad skrivning på den sammanlagda förändringen av kostnadsutjämningsystemet.

Att en uppdaterad kostnadsutjämningsystemet är på sin plats speglar även sig i resultatutveckling för kommunsektorn, där ca 40 % (ca 5,9 miljarder kronor) av det samlade överskottet 2018 kommer från de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Samtidigt visar 72 av 290 kommuner underskott för 2018. Även skillnaderna i uttagen skattesats mellan ”stad” och ”landsbygd” börjar bli betydlig, när vi tittar på aktuella skatteuttag. Det skiljer nästan 6 %-enheter mellan Dorotea (35,15%) och Solna (29,20%) vilket inte kan förklaras genom en högre ambitionsnivå eller lägre effektivitet. Det är således på sin plats att en översyn av kostnadsutjämningsystemet genomförs för att utjämna för de faktiska behoven och ge mindre kommuner likvärdiga förutsättningar.

Grunden för kostnadsutjämningsystemet är att utjämningsystemet sker för de behov man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. I utredarens förslag får 202 kommuner ett förbättrat utfall och 102 kommuner blir nettobetalar till systemet (tidigare 122). Utredaren har även valt att sätta fokus på gles bebyggelse och kompensation för befolkningsminskning (”merkostnadsersättning”). Det går inte helt enkelt inte att driva en mindre kommun till vilken kostnad som helst, utan stora konsekvenser för dess invånare.

Haparanda Kommun är även positiva till att utredaren föreslår en högre grad av indexering i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.



Det föreslagna systemet har innebär mer konkret att kostnadsutjämnningen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning i betydligt större utsträckning, vilket också är en nödvändighet för att klyftorna inte skall öka än mer. Därtill kan konstateras att de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända får ett högre utfall med utredningens förslag, vilket är positivt. Ett påpekande är dock att grundskolemodellen inte ger någon socioekonomisk kompensation på grund av skolkommisionens förväntade tillskott om 6 miljarder år 2020, vilket i sig är korrekt för att undvika dubbelkompensation. Dock borde dessa resurser sättas in i utjämningsmodellen med socioekonomisk kompensation och inte fördelas vid sidan av.

Sammantaget stödjer Haparanda därmed utredarens förslag.



Bilaga 1 - Sammanfattning av utredningen

Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämnningen består av inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Utredaren har haft regeringens uppdrag att utreda och uppdatera kostnadsutjämnningen. I direktiven anges att översynen ska överväga om det nuvarande systemet i tillräcklig grad fångar upp större samhällsförändringar och med anledning av detta eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, nya delmodeller eller om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingår också att analysera möjligheterna att förenkla utjämnningen.

Förändringarna föreslås genomföras år 2020, vilket ställer krav på en snabb beredning i regeringskansliet.

Utgångspunkter

Kostnadsutjämnningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden.

Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämnningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämnningen. I huvudsak grundar sig utjämnningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Strukturellt betingade kostnadsskillnader förutsätts kunna härledas med utgångspunkt i nettokostnader för olika verksamheter som redovisas i räkenskapsammandragen för kommuner och landsting. Att strikt kunna avskilja kostnader för ambitionsnivå respektive effektivitet från strukturella kostnadsskillnader låter sig inte göras i brist på sådan uppdelning i statistiken. Utredaren har därför valt att i vissa fall föreslå utjämnning trots att kostnadsskillnader inte kan påvisas i räkenskaperna. En vanlig missuppfattning är att utjämnningssystemet ger kommuner och landsting kompensation för de kostnader man faktiskt valt att ha, till exempel om man har många mindre skolenheter, en omfattande politisk organisation eller hög andel inhyrd personal. Så är inte fallet. Utjämnning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämnningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Utredaren har utgått från att kostnadsutjämnning precis som i dag ska ske för obligatoriska verksamheter med tyngdpunkt på vård, skola och omsorg i kommunerna, hälso- och sjukvård i landstingen och kollektivtrafik för både kommuner och landsting. Utredningen har genomfört en enkät till samtliga kommunstyrelseordförande och landstingsstyrelseordförande. Resultatet kan sägas innebära att det finns en betydande legitimitet för systemet i sin helhet. Den kritik som riktas mot systemet avser främst enskilda delmodeller som löner, individ- och familjeomsorg och kollektivtrafik.

Förenkling

Uppdraget har också i likhet med föregående utredningars gällt möjligheten att förenkla systemet. Utredaren har endast i mindre grad kunnat föreslå detta. Den tydligaste förenklingen är förslaget att det antal befolkningsgrupper som finns i den så kallade kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård minskas från 852 stycken till 22. Det finns en ganska spridd uppfattning att systemet är synnerligen svårt att förstå. Utredaren tycker det är överdrivet. Det är många variabler som ingår i systemet, en bit över hundra. Vissa beräkningar är avancerade. Men det innebär inte i sig att systemet är så pass komplext att det är obegripligt. I varje fall har utredningen vinnlagt sig om att beskriva systemet och bakgrunden till de förändringar som föreslås så väl som möjligt. Därmed bidrar betänkandet förhoppningsvis till en viss förenkling och framför allt ökad förståelse.

Aktualitet



En viktig synpunkt som förts fram från både kommuner och landsting gäller systemets aktualitet. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, till exempel den plötsliga uppgången i flyktningmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämnningen först efter två år, vilket innebär att om mina förslag genomförs 2020 kommer de att vila på 2018 års data. Vidare har en rad kostnadsposter inte uppdaterats alls sedan den förra utredningen. Exempel finns på merkostnadsberäkningar som daterar sig till nittiotalet.

Att kostnadsutjämnningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som med nödvändighet blir tillgängliga med viss eftersläpning, är prognoser. Utredaren föreslår dock en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämnning.

Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen. Utredaren föreslår vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

Socioekonomi inklusive flyktningmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämnning är alltså att man kan identifiera de kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen som speglar olika strukturella förhållanden. Eftersom analysen görs på aggregerad nivå (mellan kommuner eller mellan landsting) syns inte alltid omfördelningar som sker inom kommuner och landsting vilket medför att kostnadsskillnader inte alltid kan utläsas ur statistiken. Faktum är att kommuner med en svag socioekonomi ofta har lägre kostnader för skolan än andra. Detta har inneburit att någon socioekonomisk kompensation i dag inte förekommer på områden som förskola, fritidshem samt grundskola. Här vill utredaren peka på att det redan i dag förekommer utjämnning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapssammandraget. Detta gäller exempelvis äldreomsorgsmodellens språkkompensation. Utredaren menar att utjämnningen inom skolväsendet precis som i äldreomsorgen bör ta hänsyn till skillnader i behov utöver det som går att avläsa i form av strikta skillnader i kostnader. Det bör rimligen finnas fördyrande omständigheter när det gäller att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet i kommuner med svagare socioekonomi.

Utredaren föreslår därför att utjämnning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Kompensationen baseras på barnens hemförhållanden. Beträffande grundskolan har riksdagen – efter förslag utgående från Skolkommisionens (U 2015:35) betänkande – fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår utredaren ingen ytterligare socioekonomisk utjämnning för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämnningen.

Vidare föreslår Utredaren en justering av programvalsfaktorn för gymnasieskolan vilket ger en något tydligare socioekonomisk profil i modellen.

En helt ny delmodell införs avseende kommunal vuxenutbildning inklusive Svenska för invandrare (SFI). Den speglar skillnader i socioekonomi och inte minst flyktningmottagande mellan kommunerna. Delmodellen för individ- och familjeomsorg är en av de mest kritiserade. Den anses ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslår utredaren en förändring i variablerna som ligger till grund för utjämnning inom detta område. Förändringen innebär att utjämnningen präglas mer av levnadsvillkor än av den kommunala verksamhetens utformning. I kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård tas nuvarande variabel för andel av befolkningen som bor i småhus bort, eftersom den speglar bebyggelsestruktur snarare än vårdbehov. Dessutom införs kompensation för skillnader i utbildningsnivå som anses vara en viktig socioekonomisk bestämningsfaktor för befolkningens hälsa.



Gles bebyggelse

Utredaren föreslår en rad uppdateringar av beräkningar av merkostnader vid gles bebyggelse liksom merkostnader för administration, uppvärmning, räddningstjänst, byggkostnader samt gator och vägar i mindre glesbygdskommuner. Nuvarande merkostnader är i allmänhet beräknade i 2010 års prisnivå och är därmed kraftigt urholkade. Vidare föreslår utredaren att en helt ny glesbygdsfaktor förs in i utjämningsmodellen för förskolan samt en ökning av kompensationen för hemtjänst i glesbygd. I landstingens delmodell för hälso- och sjukvård har modelleringen av glesbygdsförhållanden uppdaterats med befolkningen 2016, kostnadsersättningen räknats upp och kompensationen för ambulanstransporter i glesbygd ökat.

I utjämningsmodellen för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse görs sedan nittioalet simulerade utplaceringar av fiktiva enheter inom till exempel skola, hemtjänst och primärvård. Detta sker med hjälp av modellen Struktur som förvaltas av Tillväxtverket. Utredaren anser att principerna bakom Struktur är ett bra sätt att beräkna merkostnader för verksamhet i glesbygd, men har noterat att modellen behöver utvecklas och aktualiseras. Tillväxtverket saknar i dag en fast finansiering för att hålla systemet igång mellan utredningarna. Kommunutredningen (Fi 2017:02) föreslås få i uppdrag att överväga vilken myndighet som bör ha det fortsatta förvaltningsuppdraget för Struktur samt hur verksamheten ska kunna upprätthållas och finansieras på en tillfredsställande nivå.

Växande och minskande befolkning

Utredaren föreslår att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och vidare att en ny ersättning för minskande antal barn 1–5 år i förskolan införs. I dag kompenseras enbart för växande antal barn. En uppräkningsmodell av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket stärker resurserna både i kommuner med ökande och kommuner med minskande antal barn. Utredaren föreslår vidare att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

Löner

Utredaren föreslår att lön även fortsättningsvis ska ingå som utjämningsgrund. Delmodellen för löner är en av de mest kritiserade men eftersom lönekostnaderna otvetydigt påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader anser Utredaren att det är motiverat. Vissa justeringar föreslås dock, som att lönekompensationen redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för i separata lönemodeller. För landstingens del föreslås vidare att lönekostnadsberäkningarna ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Utredningen har kunnat konstatera att kostnaderna för hypersonal samvarierar i hög grad med en glesbygdsfaktor. Kompensationen baseras på grad av glesbygd, och påverkas därför inte av det enskilda landstingets användning av hypersonal.

Avslutande kommentarer

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningsomfattningen ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen. Den profil som det hittillsvarande systemet har innebär att kostnadsutjämningsmodellen omfördelar från kommuner med i genomsnitt stark socioekonomi, tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner med svag socioekonomi, gles bebyggelse och liten befolkning.

Profilen i landstingsutjämningsmodellen är likartad, även om skillnaderna är mindre och mönstret mindre tydligt framför allt beträffande gles bebyggelse. Förslagen i denna utredning förstärker nuvarande profil, till och med ganska kraftigt. Därtill kan konstateras att de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända får ett högre utfall med utredningens förslag.

Förslaget medför också för kommunerna i storstads länen lite olika resultat. Sannolikt blir kommunerna i såväl Stockholms som Skåne län även med förslaget nettobidragstagare, om än i minskad



omfattning. Kommunerna i Västra Götaland är sammantaget i dag nettobetalare i systemet och förblir så i något ökad utsträckning. För landstingens del kan man förenklat säga att ”skogslänen” och Gotland får ett förbättrat utfall. Några av dem är dock fortfarande nettobetalare i systemet. Stora positiva effekter av förslaget gäller exempelvis Region Norrbotten, Region Gävleborg, Landstinget Dalarna och Region Värmland. Allra mest stärks Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Stockholms läns landsting får störst negativ förändring och går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare.

Utredarens bedömning är att förslaget följer de principer som gäller för kostnadsutjämningen. De förändringar av avgifter och bidrag som här föreslås förklaras till betydande del av uppdateringar av siffermaterialet.

Övriga förändringar är en följd av ökad tonvikt i utjämningen för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse. Kostnadsutjämningen är, som framhållits ovan, helt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del av finansieringen (till skillnad mot inkomstutjämningen som till största delen finansieras av staten). Det solidariska ansvaret för kostnadsutjämningen kan ses som ett sätt att markera den kommunala självstyrelsen. I debatten hävdas ofta att ”allt färre får betala för allt fler”. I dagsläget är 122 kommuner nettobetalare i kostnadsutjämningen. Med förslaget blir det färre – 102 stycken. Med landstingen är det tvärtom så att antalet nettobetalare ökar från åtta idag till tio i förslaget. Sammantaget bedömer utredaren att förslaget inte innebär någon drastisk förändring i detta avseende.

Den förstärkning av utjämningens fördelningsprofil som här redovisas kan leda till synpunkter på systemets legitimitet. I det sammanhanget inställer sig också frågan om vilka uppgifter som kostnadsutjämningen ska klara av. Det har dock inte ingått i utredarens uppdrag att överväga detta.