

Finansdepartementet  
Dnr Fi2018-03212  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)  
[fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se](mailto:fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se)

## Linköpings universitets remissyttrande

### **Finansdepartementets remiss "Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)"**

Linköpings universitet har anmodats att yttra sig över utredningen och gör det enligt nedan:

#### *Bakgrund*

Utredningen föreslår ändringar i delar av utjämnningssystemet för att anpassa det till förändringar i omvärlden. De demografiska förhållandena framöver ställer ökade krav på ett fungerande kostnadsutjämnningssystem som beaktar att befolkning ökat snabbt i vissa delar av landet och minskar i andra och omflyttningar kan ge snabba och stora effekter på kommunnivå. Utjämnningssystemet måste dock ses i sin helhet och det är viktigt att det ger förutsättningar för alla kommuner, växande och krympande, att bedriva välfärd med god kvalitet. Prognoser om vad utfallen med förslaget skulle innebära på längre sikt, bland annat av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) pekar på att färre kommuner och regioner kommer få betala mer till betydligt fler. Detta är en problematik som utredningen ej diskuterar.

Forskning vid Linköpings universitet tex av Marc Keuschnigg, Selcan Mutgan och Peter Hedström<sup>1</sup> pekar på att städer inte växer och förnyar sig av sig själva utan är beroende av ett inflöde av personer med hög kompetens. Detta gör det än viktigare att beakta arbetsmarknadsregioner på annat sätt än idag vilket utredningen också berör men ej fullt ut beaktar. Josefina Syssner<sup>2</sup> och andra forskare på Centrum för kommunpolitiska studier (CKS) vid Linköpings universitet har lyft problemet med krympande kommuner. När befolkningen i nästan var tredje kommun krymper

---

<sup>1</sup> Marc Keuschnigg, Selcan Mutgan och Peter Hedström, Urban scaling and the regional divide, *Science Advances* 30 Jan 2019:Vol. 5, no. 1, eaav0042

<sup>2</sup> Josefina Syssner, Politik för kommuner som krymper, Centrum för kommunpolitiska studier (CKS), Linköpings universitet, 2014

utmanas utjämningsystemet. Men de ledande lokala företrädarna vägrar att tala om konsekvenserna, vilket gör det svårt för enskilda politiker och tjänstemän att presentera en berättelse om framtiden som gör det möjligt att anpassa kostymen till de ekonomiska realiteterna. Förändringar av kostnadsutjämnningen får inte bli ett hinder för en öppnare diskussion om den verklighet som kommunerna möter. Frågan om sammangående mellan kommuner får ej hindras av ett förändrat kostnadsutjämningsystem utan bör stötta förändringar.

Det finns fyra utjämningsfaktorer i det svenska systemet: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, stukturbidrag samt regleringsposten där utredningen i enlighet med utredningsdirektiven fokuserat på kostnadsutjämnningen. Men inom strukturbidraget kompenseras tex för befolkningsunderlag och tidigare års arbetslöshetsnivå vilket också är del av kostnadsutjämnningen. Linköpings universitet konstaterar att dessa kopplingar mellan systemen gör det svårt att endast, som i denna utredning, lyfta förändringar i en del av utjämningsystemet.

Linköpings universitet vill nedan lyfta fram några delar som regeringen bör överväga i sin fortsatta beredning.

### **Konsekvenser av vad systemet syftar till**

Den föreslagna modellen syftar till att skapa förutsättningar för kommuner att nyttja sitt självstyre och självbestämmande. Filosofin bakom utredningens förslag syftar till att kommunkollektivet skall stärkas och därmed bygga legitimitet för kommunsektorn som helhet. Detta är en bra ambitionsnivå. Men även om regeringsformen stipulerar kommunalt självstyre reglerar staten på vissa områden kommunernas verksamhet. Regler sätts och kompenseras för när de införs. Det finns en risk att kommunerna inte ser att regeringen kompenserar för allt som regleras. Därmed väcks fråga om hur många olika kompensatoriska system som skall finnas för att stärka det kommunala självstyret. Detta är något som utredningen inte diskuterar men som är en väsentlig aspekt.

En viktig aspekt är det ansvar som kommunerna har i att aktivt jobba med att få medborgarna i arbete och utbildning och därmed minska antalet individer i långvarigt försörjningsstöd. Kommunerna måste ha incitament att öka skatteunderlaget men har också ett självstyre som gör att man kan välja olika kostsamma lösningar på samma område vilket Linköpings universitet inte ser att utredningens förslag beaktar. Kostnader inom vissa områden blir högre inom mindre kommuner medan andra kostnader blir högre i mellanstora kommuner på pendlingsavstånd till storstadsregioner. I och med att det är flera variabler i den föreslagna statistiska modellen som hanteras på olika sätt (olika intervall med uppdateringar, olika referenspunkter etc.) blir staten inte neutral i alla dimensioner om kostnadsutjämnningen. Men kraven inom olika områden är olika varför staten möjligen inte

skall vara neutral i alla dimensioner tex om hur liten en kommun kan vara för att kunna ta ansvar för alla kommunala ansvarsområden.

Utredningen föreslår inga incitament eller en incitamentsstruktur för att skapa en långsiktigt hållbar kommunstruktur. Det mest pekar på att små kommuner kommer att få det ännu svårare att hantera statliga krav på verksamheten framöver och därför skulle det vara eftersträvansvärt att utredningen beaktat att kommunsektorn som helhet måste sträva efter färre små kommuner. I det föreliggande förslaget uppmuntrar istället kostnadsutjämningsystemet kommuner att vara kvar som små kommuner och till och med att delar av kommuner skulle ekonomiskt kunna vinna på att bryta sig oss och etablera egna små kommuner. Grundläggande aspekter såsom avstånd till större orter ändras inte (tex avstånds och tidsmässiga variabler i modellen) men kommungränsen vilket för kommunkollektivet kan öka omfördelningen. På det sättet ”uppmuntrar” den föreslagna modellen bevarandet av en kommunstruktur som inte är långsiktigt hållbar.

Linköpings universitet menar att det föreslagna kostnadsutjämningsystemet beaktar att kommunerna har ansvar för flera svåra beslut som är nyckeln till en kommunsektor som balanserat, hållbart och inkluderande bidrar i hela Sverige. Men utredningen sätter också fokus på att det behövs en styrning om antalet kommuner och deras möjligheter till ansvarstagande vilket Linköping universitet saknar i utredningen.

### **Modellens transparens och möjlighet att följa upp**

I utredningens direktiv lyfts att utredaren skall föreslå förenklingar, men istället har det blivit mer komplext på flera områden. I kapitel 3,2 lyfts att utredningen vill lyfta användningen av statistiska analysmetoder (mer specifikt regressionsanalyser). Det finns flera risker med att grunda modellen på regressionsanalyser då viktning av olika variabler, data av god kvalitet, korrelationer mm får mycket stor betydelse. Svagheter med metodvalet är att det kan påverka kommunerna i hög grad mellan olika år. Metodvalet innebär en minskad transparens om hur systemet är uppbyggt och ger bilden av en skenbar exakthet.

Exempel på förenklande och positiva förändringar är:

- Modellen för hantering av vårdbehovsuppskattning (kapitel 8.6) förenklas då nuvarande modell visat sig omöjlig att följa upp pga för stor komplexitet.
- Att lyfta in en parameter för vuxenutbildning är positivt men det är svårt att se hur SCBs data kan fånga allt via tex vuxnas utbildningsnivå när delar av vuxenutbildningen är språkstudier i svenska (ej höjande av utbildningsnivå).

Exempel på komplexa områden där förändringar föreslås som ej är tillräckliga:

- Modellen för hantering av gleshetskomponenten avseende sjukvård baseras till stor del på gamla antaganden som går tillbaka till 1990-talet vilka ej är transparenta och representativa för dagens sjukvård.
- Gleshetsmodellen för skolor bygger på uppräknings av kostnadsutveckling men tar inte hänsyn till hur tex tillgången till digitala lösningar kan hantera mindre skolors strukturella problem.
- Den kriterade IFO-variabeln föreslås tas bort vilket Linköpings universitet stödjer. Men att lyfta in en ny variabel ”barn i ekonomiskt utsatta hushåll” som baseras på en frivilligorganisations (Rädda Barnen) definition är Linköpings universitet mycket tveksam till. Detta är en variabel som inte i alla avseenden svarar upp mot att ingående variabler i modellen inte skall vara påverkbara.
- Viktigt att som utredningen lyfter beakta gränspendlingen, men även om den finns till Danmark, Norge och Finland så finns ingen statistik kring gränspendling till Finland. Därtill r senaste tillgängliga statistiken från 2014 vilket gör att en eventuell kommande förordning som beaktar gränspendling måste förtydliga hur man mäter detta så att all gränspendling beaktas på samma sätt. Detta anser Linköpings universitet vara ett grundkrav på en parameter i kommande kostnadsutjämningsystem.

Sammantaget ser Linköpings universitet att det finns steg i utredning mot en större transparens men att utredarna ej lyftas att nå hela vägen fram. Därmed kan Linköpings universitet se att förslaget i remissen ej når hela vägen fram.

### **Systemets beständighet**

Utredningar och kostnadsfördelningssystem sker med intervall och däremellan lämnas modell och system. Linköpings universitet ser att man för att skapa ett system som är beständigt över tid och kan stötta den kommunala sektorn som helhet behöver modellen kontinuerligt anpassas. Därmed behöver det klarläggas med vilka intervall översyn skall ske av parametrar och faktorer vilket över tid skulle göra hela kostnadsutjämningsystemet mindre känsligt. Det finns en risk med att kommunsektorn i stället för att ta de i de strukturella aspekterna som man själv kan kontrollera och överväga inväntar de större revisionerna som nu sker inom kostnadsutjämningsystemet. Mer kontinuerliga förändringar som fångar trenderna i samhällets utveckling skulle göra det mer förutsägbart.

Linköpings universitet noterar att utredningen lyfter att legitimiteten för systemet är god. Men Linköping universitet anser att det är svårt att få ett helhetsgrepp på systemet vilket försvårar skapandet av en stark legitimitet för det nya kostnadsfördelningssystemet. Kommer förslagen leda till att det möjliggör ett stärkt och starkt kommunalt självbestämmande vilket kräver ett transparent och tydligt system, där har denna utredning inte nått hela vägen fram. Vi ser med en med

statistiskt baserad modell som inte kontinuerligt förändras ett potentiellt framtida problem med legitimiteten och därmed systemets beständighet.

## Slutsats

Linköpings universitets sammantagna bedömning är att utredningens förslag till förändrad kostnadsutjämnning överlag bygger på välmotiverade och välskrivna förslag men där det finns områden som kräver fortsatt utredande för att skapa en modell som har legitimitet och kan anpassas till förändringar över tid. Dock saknar Linköpings universitet att utredare inte tagit tydliga steg mot att öka transparensen och därmed kunnat föreslå att system som kunnat bilda bas för en längre tid än det nu lagda förslaget har förutsättningar för. Linköpings universitets bedömning är också att de olika förändringar som föreslås både var för sig och sammantaget har förutsättningar att stärka kommunkollektivet även om enskilda kommuner påverkas i olika riktning.

-----

I detta ärende har Per-Olof Brehmer beslutat. I den slutgiltiga handläggningen har en arbetsgrupp deltagit bestående av professor Karl Wennberg, bitr professor Josefina Syssner, Docent Bo Persson, universitetslektor Johan Wänström, utredare och forskarstuderande Eva Edström-Fors.

Linköping 2019-05-16

Per-Olof Brehmer  
Prefekt/Professor