

Åsele kommuns yttrande över utredningen ”Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)”

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har gett kommunen tillfälle att yttra sig över betänkandet. Yttrandet ska vara departementet tillhanda senast 17 maj 2019.

Regeringens uppdrag till utredaren Håkan Sörman har varit att utreda och uppdatera kostnadsutjämningen – dvs en delmängd av den kommunalekonomiska utjämningen. 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 ingick också att analysera möjligheterna att förenkla utjämningen.

Kostnadsutjämningen har som syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av opåverkbara strukturella förhållanden. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och denna del av den kommunalekonomiska utjämningen finansieras alltså inte av staten. Under större delen av 1900-talet har de svenska kommunerna och landstingen fått någon form av statligt bidrag i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar. Ett utjämningssystem i egentlig mening infördes dock först år 1966. Större justeringar i utjämningssystemet har under senare år skett 1993, 1996, 2005 och (efter 2011 års utredning) 2014.

Åsele kommuns synpunkter

Åsele kommun delar i stort sett samtliga av utredarens synpunkter och bifaller förslagen till förändringar. Kostnadsutjämningssystemet är till för att utjämna för opåverkbara strukturella skillnader och ett sådant system måste med nödvändighet uppdateras och justeras med jämna mellanrum – särskilt som man i det nuvarande systemet valt att inte indexera eller alls räkna upp vissa ingående poster. Andra ansträngningar för kommunerna tillkommer plötsligt och får stora effekter, vilket kräver att man med jämna mellanrum uppdaterar de modeller som finns.

Åsele kommun menar att i grund och botten är kostnadsutjämningsmodellerna självklara. De kostnader en kommun har för att producera välfärd är till en del opåverkbara och till en del föremål för egna prioriteringar. Den del som en kommun opartiskt sett inte kan påverka bör vara föremål för utjämning i landet. Det svåra är att veta hur stor en ”opartisk” kostnad faktiskt är. Utredaren har gjort ett gott jobb med ansatsen att på ett mer korrekt sätt knyta den enskilda kommunens förutsättningar till mätbara faktorer.

I den mediadebatt som förs kopplat till denna utredning utropar några kommuner sig själva till förlorare med anledning av att man förutspås få en mindre täckning av sina kostnader. Det korrekta ställningstagandet bör naturligtvis vara huruvida en kommun får täckning för onormalt höga strukturellt opåverkbara kostnader – inte huruvida man tidigare haft täckning för kostnader som man – med opartiska glasögon på – faktiska inte har haft.

Då utredaren också valt att sätta fokus på gles befolkning som en utjämningsfaktor ser vi att den struktur som vi själva har att hantera äntligen får ett mer korrekt – och uppdaterat - genomslag i systemet. Det går inte att driva en kommun med en liten befolkning hur billigt som helst. Vi måste fortfarande ha lärare i klasserna oavsett om antalet elever är något färre per grupp än i andra kommuner, vi ska fortfarande producera rapporter och uppföljning och årsredovisningar – oavsett hur små vi är och dessa kostnader ska fördelas på ett litet antal personer. I Kommunutredningen har Tillväxtanalys studerat fem små kommuner och dessas inbördes placering av byggnader och institutioner inom både skola och äldreomsorg. Studien visar att den tekniska strukturen skulle behöva se ungefär likadan ut även om dessa fem kommuner skulle slås ihop till en geografiskt sett jättelik kommun.

Åsele kommun stödjer utredarens ansats att välja att utjämna för socioekonomiska förhållanden i högre grad och ta bort den utjämning eller kompensation som specifikt skett för språk eller utländsk bakgrund. Vi konstaterar också att vi hellre skulle se en utjämning för socioekonomiska skillnader i grundskolan i kostnadsutjämningsmodellen och att man tar bort de riktade statsbidrag baserade på ett socioekonomisk index som finns idag – ett renare system skulle därmed kunna uppnås.

Allmänt om utredningen samt dess utgångspunkter

Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämnningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/- avgift. Utredarens uppdrag har varit att utreda och uppdatera **kostnadsutjämnningen**. Utredningen ska överväga om det nuvarande systemet är tillräckligt bra på att fånga upp större samhällsförändringar och sedan eventuellt föreslå förändringar i de delmodeller som finns, ge förslag på nya delmodeller eller bedöma om delmodeller ska utgå. I uppdraget ingick också att analysera möjligheterna att förenkla utjämnningen.

Förändringarna är föreslagna att 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. 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 det inte. Utjämning sker för de kostnader man **förväntas ha** givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Detta innebär att kostnadsutjämnningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Utgångspunkten har varit 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

I uppdraget ingick att undersöka möjligheten att förenkla systemet. Detta har visat sig vara svårt. 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. Egentligen är det överdrivet. Det är många variabler som ingår i systemet, en bit över hundra, och vissa beräkningar är avancerade. Det innebär dock inte att systemet är så komplext att det är obegripligt.

Aktualitet

Både kommuner och landsting har haft synpunkter på hur aktuellt systemet lyckas vara. Samhällsförändringar sker ofta snabbt, till exempel den plötsliga uppgången i flyktingmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämnningen först efter två år, vilket innebär att om förslagen genomförs 2020 kommer de att vila på 2018 års data. En rad kostnadsposter har inte uppdaterats alls sedan den förra utredningen. Det finns till och med exempel på beräkningar som daterar sig till nittiotalet.

Att kostnadsutjämnningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som ju har en viss eftersläpning, är prognoser. Utredningen föreslår en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller som i sig medför betydande skillnader mot dagens utjämnning. En av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen är helt enkelt att det skett uppdateringar och en högre grad av indexering än i nuvarande system under en längre tid föreslås för att bibehålla systemet aktuellt över tid.

Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämnning är att man kan identifiera de kostnadsskillnader mellan kommunerna respektive landstingen som speglar **olika strukturella förhållanden**.

Kommuner med en svag socioekonomi har ofta har lägre kostnader för skolan än andra och **någon socioekonomisk kompensation förekommer idag inte på områden som förskola, fritidshem samt grundskola**. Utredningen föreslår att utjämnning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan och att **kompensationen ska baseras på barnens hemförhållanden**.

Beträffande grundskolan har riksdagen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslås 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.) BÄTTRE MED UTJÄMNING ÄN RIKTADE STATS BIDRAG

Vidare föreslås 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 flyktingmottagande mellan kommunerna. Delmodellen för individ- och familjeomsorg är idag en av de mest kritiserade då den anses ge kommunerna negativa incitament i ansträngningarna med att stötta människor med försörjningsstöd att komma över i egen försörjning. Därför föreslås en förändring i variablerna som ligger till grund för

utjämning inom detta område. Förändringen innebär att utjämningen präglas **mer av levnadsvillkor** än av den kommunala verksamhetens utformning.

För hälso- och sjukvård tas den 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

Utredningen vill se 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 – utan indexerings - och är alltså kraftigt urholkade. En helt ny **glesbygdsfaktor förs in i utjämningen 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 ökats**.

Växande och minskande befolkning

Merkostnadsersättningen för **minskande befolkning** i kommunerna fördubblas och en ny ersättning för **minskande antal barn 1–5 år** i förskolan införs (1 dag kompenseras enbart för växande antal barn). En uppräkningsnivå för förändring i antal barn och unga föreslås också vilket **skulle stärka resurserna både i kommuner med ökande och kommuner med minskande antal barn**.

Vidare föreslås att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

Löner

Lön bör även fortsättningsvis ingå som en utjämningsgrund eftersom lönekostnaderna otvetydigt påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader. Vissa justeringar i modellerna föreslås dock.

För landstingens del föreslås nu att lönekostnadsberäkningarna ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Utredningen har kunnat konstatera att kostnaderna för hyrpersonal **samvarierar i hög grad** med en glesbygdsfaktor. Kompensationen baseras på grad av glesbygd, och påverkas därför **inte** av det enskilda landstingets användning av hyrpersonal.

Avslutande kommentarer

Utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring för enskilda kommuner och landsting och utjämningsomfattningen ökar med en miljard kronor. Den profil som **det nuvarande systemet** har innebär att kostnadsutjämningen 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 landstingsutjämningen 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. Dessutom får de kommuner som tagit emot relativt sett flest flyktingar och nyanlända ett högre utfall med utredningens förslag. Förslaget medför lite olika resultat för kommunerna i storstads länen, men sammantaget blir kommunerna i såväl Stockholms som Skåne län även i fortsättningen

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.

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 och 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 innebär förslaget inte någon drastisk förändring i detta avseende.