

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Elisabet Angelov

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-05-11

RS 2020-0236

Regionstyrelsen

Yttrande över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens yttrande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning

Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet. Utredningen tar sin utgångspunkt i att inkomstspridningen i Sverige har ökat de senaste decennierna, diskuterar förklaringar till det och bedömer utvecklingen framåt, inklusive för välfärdssektorn och dess kompetensförsörjning.

Region Stockholm påminner i sitt yttrande om att jämlikheten i Sverige fortfarande är mycket hög och om att incitament till arbete och företagande har varit avgörande för det. Region Stockholm ser dock risker framåt och ett behov av noga avvägda åtgärder inom ett stort antal policyområden.

Utredningen ser utmaningar i välfärdens kompetensförsörjning. Region Stockholm instämmer och pekar på behovet av utbildning och incitament som stärker tillgången till den kompetens som behövs. Regioner och kommuner måste också bli mer attraktiva arbetsgivare.

Region Stockholm välkomnar att utredningen lyfter ökade statsbidrag som en nödvändighet men vill betona att höjda skatter, oavsett på vilken nivå, ger försämrade incitament med negativa konsekvenser för sysselsättning, kompetensförsörjning och tillväxt. Istället krävs förändrade arbetssätt för att använda resurser mer effektivt.

Slutligen vänder sig Region Stockholm starkt mot att utredningen menar sig se möjligheter till ökad omfördelning inom utjämningsystemet. Region Stockholm står redan idag inför stora utmaningar för att klara en ekonomi i balans, bland annat på grund av omfördelningen. Ytterligare omfördelning skulle undergräva regionens möjligheter att möta den växande befolkningens behov.

Bakgrund

Långtidsutredningens syfte är att utgöra ett underlag för den ekonomiska politiken och skapa debatt kring politikens utformning. Den ska också ge en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt. Utredningens huvudbetänkande tas fram av tjänstemän vid Finansdepartementet och publiceras återkommande med cirka fyra års mellanrum.

Långtidsutredningen 2019 fokuserar på ojämlikhet. Utredningen konstaterar att Sverige under lång tid har haft små inkomstskillnader i en internationell jämförelse. Sedan början av 1980-talet har skillnaderna ökat och Sverige har närmat sig nivån i många andra europeiska länder. Sverige har dock fortfarande bland de lägsta inkomstskillnaderna i OECD.

Ökade kapitalinkomster i den övre delen av inkomstfördelningen pekas ut som en viktig förklaring, delvis drivna av prisuppgången på bostäder och finansiella tillgångar under den senaste tjugoårsperioden. Förändringar i skattesystemets utformning har också påverkat. Endast en tredjedel av toppinkomsttagarna är dock varaktiga sådana. Om en person med genomsnittliga inkomster till exempel säljer en bostad räknas vinsten som en kapitalinkomst och personen kan statistiskt räknas till den rikaste procenten under det året. Att kapitalinkomsterna har ökat har även ökat inkomstskillnaderna mellan Stockholms- och Göteborgsregionen och övriga regioner. Skillnaderna är dock större inom regionerna än mellan dem.

En annan förklaring är att inkomsterna i de lägre inkomstskikten har ökat långsammare än medianinkomsten. Det beror enligt utredningen främst på att transfereringarna har ökat i långsammare takt än lönerna. Samtidigt har det förstärkt drivkrafterna till arbete och ökat sysselsättningen vilket har bidragit till att hålla ihop inkomstfördelningen.

Samtidigt som ojämlikheten i utfall har ökat över tid, konstaterar utredningen att ojämlikheten i möjligheter är i princip oförändrad. Med det menas i vilken grad en persons inkomster beror på dennes val och ansträngning, snarare än på omständigheter utanför personens kontroll.

Utredningen bedömer att inkomstskillnaderna kommer att fortsätta att öka men i en betydligt långsammare takt. Vikten av att säkra tillgången till välfärdstjänster och annan offentlig service betonas för att behålla och stärka jämlikheten i möjligheter. Välfärdens kompetensförsörjning pekas dock ut som en utmaning.

I det sammanhanget bedömer utredningen att det lokalt kan bli nödvändigt med lägre ambitionsnivå eller högre skatt för att inte riskera sämre likvärdighet i tillgången till välfärdstjänster. Vidare bedömer utredningen att med oförändrade kommunala skattesatser behöver statsbidragen öka från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Utredningen ser också möjligheter till mer omfördelning i utjämningen.

Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2019 (SOU 2019:65).

Sverige är fortfarande ett mycket jämlikt land

Inkomstskillnader är svårtolkade. Det gäller både Gini-koefficienten, som mäter inkomstspridning och är det mått som utredningen använder,¹ och statistiska mått på fattigdom. De syftar alla till att beskriva ett fenomen med många dimensioner på en endimensionell skala. För att dra rätt policy slutsatser av utvecklingen krävs därför en nyanserad debatt och en förståelse för att sambanden är komplexa.

Ofta hävdas att ojämlikheten har ökat snabbare i Sverige än i andra länder. Jämförelsen görs dock med början av 1980-talet, då Sverige visserligen

¹ GINI-koefficienten är ett mått på inkomstfördelning. Värdet 0 står för en perfekt jämn inkomstfördelning, det vill säga att alla tjänar lika mycket, medan värdet 1 innebär att all inkomst tillhör en enda individ. Ett och samma värde på GINI-koefficienten kan dock uppnås i länder med helt olika genomsnittlig inkomst- och inkomstfördelning (andelar absolut och relativt fattiga/rika).

karaktiserades av betydande jämlikhet men hade en i övrigt ohållbar ekonomisk situation.² Sedan dess har vi sett stora reallöneökningar för alla grupper vilket är den stora förändring som syns i människors vardag. Ojämligheten i Sverige är fortfarande klart lägre än snittet i OECD, inkomstspridningen är lägst bland alla OECD-länder och andelen materiellt fattiga är liten. Utredningen konstaterar därtill att samtidigt som ojämlikheten i *utfall* har ökat över tid, är ojämlikheten i *möjligheter* i princip oförändrad.

Incitament till arbete och företagande har varit avgörande

Som utredningen skriver finns det teoretiska argument för att ökade inkomstskillnader kan påverka tillväxten i både positiv och negativ riktning. Skillnader som skapar drivkrafter är bra för tillväxten medan skillnader som begränsar individers möjligheter kan hindra tillväxten.

Policyåtgärder som har lett till ökade skillnader mellan löne- och ersättningsnivåer har ökat spridningen av disponibel inkomst i ett statiskt perspektiv. I ett dynamiskt perspektiv har de samtidigt stärkt de ekonomiska drivkrafterna till arbete. Skatte- och regelförändringar som har möjliggjort större kapitalinkomster har gett incitament att starta och driva företag som har skapat arbetstillfällen. För sin storlek har Sverige många börsnoterade bolag och Sverige sticker ut med sin innovativa sektor. Till exempel finns det i Stockholmsregionen flera internationellt sett mycket framgångsrika forsknings- och utvecklingsmiljöer som har utvecklats tack vare att individer har investerat trots de risker som det medför.

Allt detta har bidragit till en ökad sysselsättningsgrad och en utveckling av antalet jobb som har bidragit till Sveriges konkurrenskraft och fortsatt jämlika inkomstspridning.

Utvecklingen framåt kan inte tas för given

Utredningen förutspår att ojämlikheten kommer att öka klart långsammare framöver än under de senaste decennierna. Region Stockholm ser dock ett antal utmaningar av vikt för utvecklingen som utredningen inte behandlar, men som kan hämma Sveriges utveckling och skapa ökad ojämlikhet.

² För en genomgång av de reformer som senare genomfördes, se Bergh, A. (2014), *Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State*. Cheltenham, UK och Northampton, MA: Edward Elgar. Att dessa reformer verkligen var avgörande visas av Heyman, F., Norbäck, P-J och Persson, L. (2019), "The Turnaround of the Swedish Economy: Lessons from Large Business Sector Reforms", *World Bank Research Observer* 34 (2), s. 274–308.

Produktivitetsutvecklingen i Sverige är mycket låg; under 2019–2021 är utvecklingen av BNP per capita omkring noll och lägst i OECD. Det är allvarligt. Med en låg produktivitetsutveckling undergrävs såväl konkurrens som skatteunderlag för att finansiera välfärden. Utredningen framhåller att produktiviteten har ökat mer i storstadsregionerna än i övriga regioner och att denna skillnad förväntas öka över tid. Det visar på vikten av starka storstadsregioner som motorer för tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Samtliga regioner behöver samtidigt ges goda möjligheter till omställning i takt med fortsatt strukturomvandling.

Utredningen konstaterar att den viktigaste anledningen till att hushåll har låga inkomster är att de har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Sysselsättningen är betydligt lägre för utrikes födda, vilket till övervägande del bedöms bero på att många i dessa grupper saknar de färdigheter som efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden.

Utredningen har i ett av sina scenarier antagit att sysselsättningen för utrikes födda ökar med tio procentenheter. Det påverkar utfallet med endast en procentenhet vilket anges bero på att gruppen är förhållandevis liten. Förklaringen förväntas givet att andelen utrikes födda uppgår till nästan 20 procent av befolkningen. Utfallet skulle dock kunna påverkas av att utredningen räknar en individ som sysselsatt om arbetsinkomsten är större än noll. En person med så lite som en arbetad timme per vecka, även i starkt subventionerad sysselsättning, räknas alltså som sysselsatt. Det hade därför varit intressant med alternativa bedömningar av jämlikhetens utveckling framåt, grundade dels på en striktare definition av sysselsättning och dels på scenarier med hög respektive låg migration.

Utredningen har analyserat hur familjebakgrunden påverkar elevernas skolresultat och här finns en stor skillnad mellan barn födda i Sverige och utrikesfödda barn. För svenskfödda är familjebakgrundens betydelse i stort sett oförändrad medan den har ökat för utrikesfödda. Utredningens slutsats är att skolans kompensatoriska uppgift har försvårats av en hög migration och av att fler barn anländer till Sverige efter skolstart.

Den förväntade lägre migrationen framöver bedöms göra skolans uppdrag lättare. Region Stockholm vill påminna om att det därutöver krävs åtgärder som höjer skolans generella kvalitet, inklusive en läroplan och pedagogik som låter lärarna ägna sig åt själva utbildningsuppdraget och som bygger på empiriskt grundad vetenskap om inlärning.³ För att möta efterfrågan på

³ Enkvist, I. (2017), "Postmodernism och subjektivism i Läroplan för grundskolan, Lgr11", i Henrekson, M. red., *Kunskapssynen och pedagogiken – varför skolan*

kompetens, inklusive den mycket allvarliga brist inom välfärdssektorn som utredningen beskriver, krävs också åtgärder inom den högre utbildningen för att höja kvaliteten och anpassa utbudet av utbildningsplatser till de yrkeskategorier där det finns behov av arbetskraft.

Sammantaget tycks det för Region Stockholm som helt avgörande för utvecklingen med en ekonomisk strategi som stimulerar till jobb och företagande, en ansvarsfull hantering av migrationsfrågan⁴ och en kunskapsbaserad utbildning för barn och unga. Annars riskerar vi att se en betydligt kraftigare ökning av ojämlikheten än i utredningens basscenario, till nackdel inte minst för de omkring 600 000 människor som i dag lever i utsatta områden.

Påverkan på näringslivet i kriser som covid-19 belyser även vikten av en sammanhållen strategi som kan hantera kriser. Personer som inte har en fast etablering på arbetsmarknaden ser nu ut att vara de som är mest känsliga för krisens effekter och personer med låg utbildning i de mest krisdrabbade branscherna drabbas särskilt hårt. Det om något ökar ojämlikheten.

För en utveckling i önskad riktning krävs därtill omfattande åtgärder för att säkerställa tillräcklig och pålitlig kapacitet i Sveriges transportsystem och tekniska försörjningssystem. Elförsörjningen är avgörande för näringslivet men också för hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken; det gäller särskilt för att klara den pågående omställningen till ett fossilfritt transportsystem. Bostadsbristen försvårar för rekryteringar inom både näringsliv och offentlig sektor. En mer välfungerande bostadsmarknad är därför en angelägenhet för både tillväxten och jämlikheten.

Fokus på kärnverksamhet och effektiva arbetssätt är nödvändigt

Som utredningen poängterar är välfärdstjänsterna viktiga för jämlikheten i möjligheter. Behovet av välfärdstjänster kommer att öka de närmaste 15 åren vilket är en utmaning för den offentliga sektorns finansiering och

slutade leverera och hur det kan åtgärdas. Stockholm: Dialogos. Bengtsson, S. L. (2015), "Inlärningens hemligheter handlar om förväntan", i Mats Bergstrand, red., *Vägen ut ur skolkrisen – nio experter om framtiden för svensk utbildning.* Visby: eddy.se. Jonas Linderöth (2016). *Lärarens återkomst – från förvirring till upprättelse.* Stockholm: Natur & Kultur.

⁴ Se t.ex. Eklund, J. och Larsson, J. P., *När blir utrikes födda självförsörjande.* Entreprenörskapsforum, 2020. Vikten av kunskap för att förbättra integrationen berörs t.ex. i Ruist, J., *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3.

kompetensförsörjning. Utredningen beräknar att om den nuvarande personaltätheten ska behållas behöver nästan hälften av den totala sysselsättningsökningen ske hos kommuner, regioner och andra välfärdsutövare fram till 2035.

För att klara det krävs att många människor har rätt kompetens men också att de vill arbeta inom välfärden. Här krävs insatser från både stat, regioner och kommuner. Utöver att anpassa den högre utbildningens kvalitet och inriktning krävs goda arbetsvillkor och incitament att jobba fler timmar, längre upp i åldrarna. Därtill krävs synliggjorda karriärvägar som lockar till kompetensutveckling genom hela yrkeslivet och arbetsgivare som tar till vara på sin personal. Engagerade medarbetare som får ta ansvar bidrar mer till verksamhetens utveckling och blir bättre ambassadörer för sitt yrke.

Stärkt kompetensförsörjning räcker sannolikt inte. Utredningen menar att det lokalt kan bli nödvändigt med lägre ambitioner eller högre skatt för att inte riskera sämre likvärdighet. Region Stockholm vill påminna om att höjd skatt ger försämrade incitament till arbete och företagande med allvarliga risker för sysselsättning, kompetens och konkurrens.⁵ Det gäller oavsett om skatten höjs på statlig nivå för att finansiera höjda statsbidrag eller på kommunal och regional nivå för att direkt finansiera vård, skola och omsorg. Välfärdsaktörerna behöver istället hitta nya arbetssätt och digitala lösningar för att använda tillgängliga resurser på bästa sätt. Även i det sammanhanget kan staten bidra till omställningen.

Region Stockholm har sedan 2012 arbetat med omfattande strukturella förändringar för att öka effektiviteten inom hälso- och sjukvården; ett arbete med samlingsnamnet Framtidens hälso- och sjukvård. Detta som ett sätt att höja vårdens kvalitet utan att tillföra mer resurser än vad skattebasen tillåter. Förändringarna har inneburit en förstärkning av vårdutbudet utanför akutsjukhusen och en renodling av akutsjukhusens verksamhet. Det har frigjort kapacitet då vården utanför akutsjukhusen kan bedrivas till lägre kostnad. Det har också gett ett förbättrat omhändertagande nära patienten och en nära samverkan mellan övrig specialistvård och husläkarmottagningar. I ljuset av den pågående krisen med covid-19 har lärdomar dragits som kan förstärka detta arbete.

⁵ Här finns en stor forskningslitteratur; en äldre men fortfarande relevant översikt finns i Keane, M. P. (2011), Labour Supply and Taxes: A Survey. *Journal of Economic Literature* 2011, 49:4, 961–1075.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jel.49.4.961>

Arbete med att färdigställa omställningen återstår men genom att organisera arbetet allt bättre kan personal och verksamhet utvecklas och resurser användas mer effektivt. Region Stockholms beräkningar tyder på att omställningen hittills har inneburit effektiviseringar motsvarande 1 miljard kronor per år. Det finns alltså möjlighet att effektivisera välfärdens verksamhet.

Öka de generella statsbidragen och ändra utjämningsystemet

Utredningen bedömer att med oförändrade kommunala skattesatser behöver statsbidragen öka från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Region Stockholm välkomnar det.

Utredningen ser dock även möjligheter till mer omfördelning mellan kommuner. Denna syn på omfördelning tycks bygga på en uppfattning om att storstadsregionerna saknar utmaningar, eller på en oförståelse för att det är mycket kostsamt att underhålla och bygga ut infrastruktur och andra tekniska försörjningssystem i täta regioner med höga markpriser och brist på arbetskraft.

För närvarande viker skatteintäkternas utveckling samtidigt som Region Stockholm tvingas betala mer till det kommunala utjämningsystemet. När förändringarna i systemet är fullt genomförda år 2023 kommer Region Stockholm att betala 4,2 miljarder kronor, motsvarande kostnaden för att bedriva verksamheten vid Danderyds sjukhus eller tre fjärdedelar av länets vårdcentraler, alternativt betala lön till 6 000 sjuksköterskor. År 2026 väntas Region Stockholm tvingas betala närmare 6 miljarder kronor till systemet. Detta under en period när regionen genomför investeringar i kollektivtrafiken och vården om mellan 15 och 17 miljarder kronor per år.

För att ha en långsiktigt hållbar ekonomi och samtidigt ha kapacitet att möta en sämre konjunktur och oväntade händelser behöver Region Stockholm budgetera med överskott, helst cirka två procent. I rådande läge är det inte möjligt att realisera och regionen står inför behov av många åtgärder för att säkra en ekonomi i balans. En ytterligare ökad utjämning skulle vara förödande för regionens möjligheter att utveckla hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken i takt med den snabbt växande befolkningens behov. Utredningens egna beräkningar visar att det finns en stor potential till ökad produktivitet i storstadsområdena. Vi får inte riskera att den uteblir eftersom det skulle dämpa tillväxten och därmed välfärden i hela landet.

Ekonomiska konsekvenser

Långtidsutredningen 2019 lämnar inga direkta policyförslag men lyfter möjligheten att öka statsbidragen till kommuner och regioner från 2,2 till 3,8 procent av BNP mellan 2018 och 2035. Det skulle innebära en ökning av statsbidragen till Region Stockholm från 7,6 mdkr 2020 till närmare 17 mdkr 2035, motsvarande en successiv ökning från 7,0 till närmare 10 procent av omsättningen. Detta givet nuvarande fördelning mellan kommuner och regioner samt antaganden om utvecklingen av Sveriges BNP och Region Stockholms omsättning. Om statsbidragen istället ligger kvar på 2,2 procent av BNP förväntas de till 2035 minska från 7,0 till 5,5 procent som andel av regionens omsättning. Detta eftersom Region Stockholms omsättning väntas öka snabbare än BNP.

Utredningen lyfter också möjligheten att öka utjämningen mellan kommuner och regioner. Med de förändringar i utjämningsystemet som gäller från och med 2020 ökar regionens kostnader för utjämningen redan mycket kraftigt: från drygt 1,6 mdkr under 2020 till närmare 3,6 mdkr 2023 givet SKR:s senaste skatteunderlagsprognos.⁶ Utifrån logiken i dagens utjämningsystem skulle det leda till ökade kostnader för Region Stockholm i ett mycket utmanande och osäkert läge för såväl ekonomi som verksamhet.

Carina Lundberg Udelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:

Akt
Finansdepartementet
Regionledningskontoret Ekonomi och finans

Godkänd av Carina Lundberg Udelepp, 2020-05-11

⁶ Sveriges kommuner och regioner (2020), *Cirkulär 20:20, Budgetförutsättningar för åren 2020–2023*.