Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2019-05-08

RS 2019-0260

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Region Stockholm har i remiss från Finansdepartementet beretts möjlighet att lämna ett yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regionrådsberedningens förslag till yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) antas.

2. Region Stockholm föreslår regeringen att staten tar över kostnadsansvaret för kostnadsutjämningen.

3. Paragraferna justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionstyrelsen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtanden, men vill tillägga följande:

Opåverkbara regionala skillnader och förutsättningar runt om i landet ska och behöver utjämnas. Det är både angeläget och nödvändigt att alla delar av Sverige ges möjlighet att lösa välfärdsuppdraget för sina invånare. Det finns ingen motsättning mellan stad och land. Grundläggande offentlig service ska finnas och fungera för medborgarna, oavsett var man bor. Utjämningssystemet bygger på idén att varje individ, oavsett var man bor eller befinner sig, ska ha möjlighet till likartad tillgång till offentligt finansierad välfärd. Ansvaret för att skapa likvärdiga förutsättningar för

samtliga regioner i Sverige borde dock fullt ut bäras av staten. Statens budget omfattar över 1 000 miljarder kronor. Att fullt ut finansiera den mellanregionala utjämningen skulle innebära en ökad statlig finansiering med ca 2-3 promille av statens budget, eller 2-3 miljarder kronor. Oavsett om det är en glesbygdsregion eller en region med stark tillväxt så brottas samtliga regioner med utmaningar utifrån sina förutsättningar. Den mellanregionala utjämningen vinner inte i legitimitet när stora, och allt större, belopp uppfattas omfördelas med förenklade modeller som grund och i vissa fall även med parametrar med låg förklaringsgrad.

Vidare bör staten betrakta utjämningssystemet i sin helhet. Region Stockholm är i dag den enda region som är nettobetalare till utjämningssystemet totalt. Med detta förslag förstärks den bilden och Region Stockholm förlorar ytterligare 1,6 miljarder kronor, utöver de 1,2 miljarder kronor som regionen 2018 betalar i inkomstutjämningen. Dessa pengar behövs för att finansiera en utvidgad kollektivtrafik och sjukvård för den kraftigt ökande befolkningen i Stockholms län. Region Stockholm får den största negativa konsekvensen av samtliga regioner. Möjligheten att genomföra planerade investeringar i utbyggd tunnelbana är avgörande för att klara regionens och Sveriges klimatmål.

Region Stockholm är den enda region som är nettogivare. År 2019 handlar det om ganska precis en miljard kronor. Övriga regioner får nettotillskott om totalt 33 miljarder. Att staten alltså är beredd att lämna ett stort bidrag och samtidigt ändå låta en ensam region få röda siffror i omfördelningen sticker i ögonen. Utan utredningens förslag till justeringar kommer Region Stockholms nettoinbetalningar till systemet att utvecklas från omkring 1 miljard kronor 2019 till knappt 3,2 miljarder 2026. Detta kan knappast ha varit någons avsikt när systemet senast kalibrerades om, vilket talar för att förändringar behövs.

Utredningens förslag förvärrar dock utfallet för Region Stockholm med 692 kronor per invånare och år. Tidigare var regionens nettoutfall (i just kostnadsutjämningsdelen av systemet) ett bidrag om 281 kronor per invånare. Med utredningens förslag skulle nettoutfallet istället bli en avgift om 411 kronor per invånare. Totalt sett innebär det att Region Stockholms nettoinbetalning till systemet ökar med omkring 1,6 miljarder kronor. Det är de föreslagna förändringarna i delmodellen för hälso- och sjukvård (borttagande av kompensation för befolkning i flerfamiljshus samt tillägg av en variabel för utbildningsnivå) som ger de största effekterna. Totalt i denna delmodell handlar det om 1 005 kronor per invånare i ökad avgift till systemet. Detta balanseras till ungefär hälften av den kompensation för stora befolkningsförändringar som införs. Att särskilt snabbväxande län gynnas här innebär att Stockholms län får ett utfall som är 505 kronor per invånare bättre än tidigare. Denna kompensation är dock otillräcklig. Under den senaste tioårsperioden har Stockholms bruttoregionalprodukt (BRP) ökat med 48 procent medan bruttonationalprodukten ökat med 38 procent. Bruttoregionalprodukten (BRP) per invånare i Stockholm är cirka

40 procent högre än riket i genomsnitt. Utjämningssystemets tillväxthämmande faktorer behöver därför också utredas, då det kan få nationalekonomiska konsekvenser. Den nuvarande modellen skapar konsekvenser där en region som uppvisar tillväxt kan få behålla bara cirka en femtedel av de relativa skatteintäktsökningarna som genereras i regionen. Det innebär för region Stockholm, som har en utmanande befolkningsökning, att 80 procent av ökningen av skatteunderlaget lämnar regionen samtidigt som tillväxten har genererat höga tillkommande driftskostnader för såväl regionen som de ingående kommunerna.

Även en fullt ut statligt finansierad utjämning måste dock ha stabila beräknings- och fördelningsparametrar som skapar goda förutsättningar för såväl regioner med långa avstånd och avfolkning som regioner med framkomlighetsproblem och hög befolkningstillväxt. Ryckighet och oförutsägbarhet genom utredningar med ständigt nya förutsättningar skapar onödiga motsättningar mellan olika delar av Sverige. Detta måste ersättas med tydliga långsiktiga förutsättningar och stabila villkor. Flera av de föreslagna förändringarna är ur det perspektivet både en förbättring och en förenkling. Dock inte samtliga. Överlag behövs djupare analyser inom kostnadsutjämningens delmodeller med en utredning av inkomstutjämning och tillväxtaspekter. Som ett exempel är kostnaden för att bygga och driva tunnelbana är väsentligt mycket högre än dagens kompensation i kollektivtrafiksparametern.

Höga kostnader för inhyrd personal i sjukvården är ett nationellt problem. Det finns gemensamma mål inom ramen för Sveriges Kommuner och Landsting att hålla inhyrningskostnaderna till maximalt 2 procent av bemanningskostnaderna. Det förefaller då märkligt att införa en särskild kompensation i utjämningssystemet för inhyrning av personal. Denna parameter har därtill en förklaringsgrad på 55 procent, vilket måste anses vara för lågt för att ingå i ett utjämningssystem, även om det finansieras fullt ut av staten.

Den föreslagna hälso- och sjukvårdsmodellen skulle för Region Stockholms del innebära en förlust på orimliga 2,7 miljarder kronor. Att helt negligera tunnelbanan i utjämningsparameter kollektivtrafik – trots att den har hög förklaringsgrad - är märkligt. Det är precis den utvecklade lösning som behövs för att hantera både trängsel och miljöpåverkan i kollektivtrafiken. Det har också bekräftats av staten, både i Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen. Stockholms kollektivtrafik missgynnas även på andra plan av staten. I senaste Nationell plan går endast 15 procent av de namngivna investeringarna till Stockholms län, trots att vi utgör cirka 23 procent av befolkningen i landet och trots att cirka 50 procent av den statliga inkomstskatten genereras här. Flertalet av de problem som uppstår i pendeltågstrafiken är därtill spårrelaterade, dvs. ett statligt ansvar.

Regeringens förslag får för Region Stockholms del orimliga konsekvenser. Därmed avstyrker Region Stockholm förslaget och föreslår i stället

regeringen att staten tar över det fullständiga ansvaret för utjämningssystemet. Tillsätt därför en ny utredning som ges i uppdrag att utforma en helstatlig finansiering av utjämningen av såväl kostnader som inkomster mellan Sveriges regioner

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret

Irina Rehn

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-04-15

RS 2019-0260

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Ärendebeskrivning
Region Stockholm har i remiss från Finansdepartementet beretts möjlighet att lämna ett yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande antas att utgöra Region Stockholms yttrande över betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
Det kommunala utjämningssystemet består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning samt regleringsavgift. Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara strukturella förhållanden. Kostnadsutjämningen är finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen.

Regionledningskontoret är positivt till vissa delar av utredningens förslag, men långt ifrån till alla. Därtill anser regionledningskontoret att viktiga delar saknas i utredningens förslag och underlag. Regionledningskontoret vill framhålla att det behövs fördjupade utredningar och kompletterande beräkningar för delar av förslaget innan beslut fattas, både avseende delmodellen Hälso- och sjukvård och delmodellen Kollektivtrafik. Utöver de innehållsliga bristerna, blir effekten på Region Stockholms ekonomi helt orimlig.

Regionledningskontoret finner att utredningens förslag har en klart förstärkt glesbygdsprofil. Om förslaget genomförs kommer utjämningens omfattning att öka med en miljard kronor för såväl kommunerna som regionerna vilket illustrerar systemets ökade omfördelningsprofil. Förslaget till ny kostnadsutjämning omfördelar ännu tydligare från kommuner och landsting med tät bebyggelse och stor befolkning till kommuner och regioner med gles bebyggelse och färre invånare. Regionledningskontoret anser att det i grund och botten handlar om att förslaget undergräver utjämningssystemets legitimitet, vars främsta syfte är att utjämna för strukturella skillnader. Regionledningskontoret avstyrker därför utredningens förslag.

Utredningens förslag innebär en stor förändring för Region Stockholm, den största negativa förändringen jämfört med övriga regioner. Region Stockholm går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare. Resultatmässigt innebär förändringen en försämring med 1,6 miljarder kronor per år i 2018 års nivå.

Regionledningskontoret vill vidare framhålla att de föreslagna förändringarna försvårar planeringsförutsättningarna för Region Stockholm Regionens snabba tillväxt över en lång period innebär att Region Stockholm planerar och genomför en omfattande utbyggnad av hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken för att möta invånarnas behov. Detta leder till avsevärt högre kostnader än om tillväxten hade skett i en lägre takt. Det finns i den fortsatta beredningen av utredningens förslag ett behov av ett underlag som belyser de kostnader som en tillväxtregion ska kunna hantera, men också en allmän översyn av utjämningssystemet i syfte att belysa systemets tillväxthämmande effekter.

Bakgrund
Finansdepartementet tillsatte 2016 en utredning i syfte att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting och en särskild utredare gavs i uppdrag att göra en översyn av systemet. Enligt

direktiv 2016:91 skulle utredaren överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare skulle utredaren analysera om det fanns möjligheter att förenkla utjämningen.

Betänkandet *Lite mer lika* – översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) överlämnades till regeringen den 1 oktober 2018.

Överväganden
Syftet med kostnadsutjämningen är att utjämna för kostnadsskillnader till följd av faktorer som kommunerna och landstingen inte kan påverka, så kallade strukturella kostnadsskillnader. Kostnadsutjämningen består för kommunerna av nio delmodeller och för landstingen av tre delmodeller. Därutöver finns en för kommunerna och landstingen gemensam delmodell avseende kollektivtrafik. I varje delmodell beräknas en så kallad standardkostnad för respektive kommun och landsting. Beräkningarna baseras på genomsnittskostnader för olika grupper av befolkningen. Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsuttag ska inte beaktas vid beräkningen av standardkostnaden.

8.2. Hälso- och sjukvård samt 6.4. Beräkning av merkostnader för skillnader i lönenivå

Utredningen har gjort en översyn av delmodellen hälso- och sjukvård och föreslår en rad förändringar. Idag beräknas standardkostnaden för hälso- och sjukvård med en så kallad matrismodell. Varje invånare hänförs till en grupp utifrån kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyp för respektive landsting. Antalet personer i varje grupp, totalt 852 grupper, multipliceras sedan med genomsnittskostnad, vilket ger en förväntad kostnad per landsting.

Efter analys av ålder, utbildningsnivå, inkomst och hushållstyp föreslår utredningen tre mindre delmatriser - för barn och unga upp till 18 år, för vuxna i åldersgruppen 19–79 år samt för de som är 80 år och äldre. De tre delmatriserna innehåller olika kombinationer av ålder, utbildningsnivå, inkomst och hushållstyp. Totalt delas befolkningen in i 22 olika grupper. Vidare föreslår utredningen att kompensationen för befolkningen som bor i flerfamiljshus tas bort ur modellen samt att faktorn utbildningsnivå läggs till. Ersättningen för hiv tas bort.

Merkostnader till följd av skillnader i lönenivå inkluderas som en ny komponent i hälso- och sjukvårdsmodellen. Idag ligger de i en egen lönemodell.

Även lönemodellen har varit föremål för utredningens översyn, kapitel 6.4. Beräkning av merkostnader för skillnader i lönenivå. Förutom uppdatering av lönemodellen med aktuellt data samt komplettering av modellen med läkarlöner föreslår utredningen en ny delkomponent i lönekostnadsberäkningen för landsting. Komponenten avser merkostnader för bemanning i områden med glesbebyggelse avseende inhyrd personal. Särskilt ska nämnas att förklaringsgraden i den statistiska modellen för sambandet mellan kostnad för all hyrpersonal och gleshet är 55 procent, nära hälften, vilket innebär att nära hälften är oförklarade. Region Stockholm anser att det bör krävas högre förklaringsgrad, 70 procent och högre, såsom det har redovisats i utredningen avseende regressionsanalyser för andra variabler, för att ligga till grund för utjämning. Denna del i förslaget avstyrks därför.

Den nuvarande lönekostnadsberäkningen ger bidrag för Stockholm, som uppgår till 252 kronor per invånare i 2018 års nivå. I den nya modellen erhåller Region Stockholm 74 kronor per invånare, en minskning med 178 kronor per invånare, motsvarande 580 miljoner kronor i 2018 års nivå. Införandet av kompensation för merkostnader för bemanning i glesbygd står för nästan hela nettoförändringen för alla landsting utom Västmanland. Stockholm är enskilt största förlorare med det nya förslaget, medan Jämtland och Norrbotten får det största bidraget.

Regionledningskontoret ser positivt på de förenklingar som föreslås i hälso- och sjukvårdsmodellen där antal grupper minskar från 852 stycken till 22 stycken och har inga invändningar mot att delmodellen Löner inkluderas i delmodellen hälso- och sjukvård. Regionledningskontoret har inte heller några principiella invändningar mot att ersättningen för hiv tas bort.

De övriga delarna i förslagen medför att den totala förändringen uppgår till minus 1 182 kronor per invånare vilken motsvarar 2 723 miljoner kronor i högre avgift för Region Stockholm i 2018 års nivå. Förändringen sammanfattas nedan.

Hälso- och sjukvård inklusive löner	Nuvarande modell Kr/inv	Förslag Kr/inv	Förändring Kr/inv	**Nuvarande modell Totalt mkr**	**Förslag Totalt mkr**	**Förändring Totalt mkr**
Totalt	-987	-2 169	-1 182	**-2 273**	**-4 996**	**-2 723**

De samlade ekonomiska konsekvenserna för Region Stockholm till följd av förändringar i hälso- och sjukvårdsmodellen blir orimliga. Region Stockholms avgift på cirka fem miljarder kronor per år i 2018 års nivå ska jämföras med en genomsnittlig årlig ökning av regionens skatteintäkter på cirka tre miljarder kronor. Regionledningskontoret avstyrker utredningens förslag som medför kraftig försämring i hälso- och sjukvårdsmodellen för Region Stockholm.

8.3 Befolkningsförändringar landsting

Regionledningskontoret stödjer utredningens förslag om att införa en ny komponent som kompenserar för merkostnader som uppstår vid snabba, kraftiga befolkningsförändringar.

I korthet innebär förslaget att befolkningsutvecklingen över den senaste 10-årsperioden jämförs med ett gränsvärde som baseras på befolkningsförändringen i riket. När befolkningen i riket växer är gränsvärdet för kompensation för växande befolkning lika med förändringstakten i riket plus 2 procentenheter, annars är den 2 procentenheter. När befolkningen i riket minskar är gränsvärdet för minskande befolkning lika med förändringstakten i riket minus 2 procentenheter, annars är den minus 2 procentenheter. För varje procentenhet som befolkningen växer eller krymper utöver gränsvärdet utgår en kompensation om 100 kronor per invånare.

Motiveringen till förslaget är att i regioner där befolkningen växer snabbt ökar efterfrågan på offentlig service i snabbare takt än vad skattunderlaget gör. Regionledningskontoret instämmer i denna bedömning. I Region Stockholm uppgick folkökningen under perioden 2006 - 2016 till 18,3 procent. Det överstiger gränsvärdet med 6,6 procentenheter. Därmed får regionen ett bruttobidrag om 6,6 x 100 = 660 kronor per invånare. Beaktat solidarisk finansiering erhåller Region Stockholm 505 kronor per invånare eller 1 163 miljoner kronor i 2018 års nivå. Det är den enda komponenten i kostnadsutjämningen där utredningens förslag medför en positiv effekt för regionen.

Ersättningen på 1,2 miljarder kronor per år ska dock sättas i relation till årliga investeringar på cirka 15 miljarder kronor som Region Stockholm genomför för att i stora delar möta den växande befolkningens behov. Därtill tillkommer den höga marginalkostnaden när anläggningen tas i bruk vilket sammanhänger med att det kan ta lång tid innan anläggningens

kapacitet utnyttjas till fullo, exempelvis vid utbyggnad av en tunnelbanelinje eller vårdcentral i ett nytt bostadsområde.

9 Kollektivtrafik

Dagens delmodell för Kollektivtrafik syftar till att fånga upp glesbygdsproblem, trängselproblem i storstadsregionerna samt behov av kollektivtrafik i större tätorter. Enligt utredningen är kostnaderna i glest befolkade områden per personkilometer för kollektivtrafik med långa resor och låg beläggning, högre än i tätorter. I tätorter krävs å andra sidan mer utvecklade trafiklösningar för att hantera trängsel och miljöbelastning samt skapa vilja hos befolkningen att lämna bilen och resa kollektivt.

Regionledningskontoret avvisar helt utredningens förslag för delmodellen Kollektivtrafik. För Region Stockholm innebär utredningens förslag en ersättning med 1 165 kronor per invånare, en minskning med 14 kronor per invånare, motsvarande 32 miljoner kronor, jämfört med dagens modell.

Stockholm har landets enda tunnelbana. Utredningen har gjort ett test med att inkludera en variabel för tunnelbana och resultatet är en statistiskt signifikant variabel och en modell där denna variabel inkluderas ger en klart högre förklaringsgrad än med dagens modell.

Utredningen har dock valt att inte inkludera tunnelbanevariabeln.
”…variabeln snarast är en ”stockholmsvariabel” som fångar något som gör att Stockholm avviker, utan att det går att säga vad det är. Det skulle lika väl kunna vara en hög ambitionsnivå som fångas med den nya variabeln. Vidare skulle modellen bli påverkbar eftersom alla som bygger en tunnelbana skulle få ett förbättrat utfall i utjämningen.”

Regionledningskontoret anser att tunnelbanan är just den utvecklade trafiklösning för att hantera trängsel och miljöbelastning som delmodellen Kollektivtrafik avser. Detta har staten tidigare tydliggjort inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling och i Sverigeförhandlingen 2017. Staten har i dessa förhandlingar bedömt att tunnelbaneutbyggnad är nödvändig för att möta den kraftiga befolkningsökningen i Stockholmsregionen och för att möjliggöra ökat bostadsbyggande.

Vad gäller utredningens spekulationer om att alla skulle bygga en tunnelbana för att få ett förbättrat utfall i utjämningen ska nämnas att drift av Stockholms tunnelbana uppgår till cirka 3,6 miljarder per år, exklusive ersättningsinvesteringar. Detta ska jämföras med 1 180 kronor per

invånare, motsvarande 2,7 miljarder kronor, i den totala ersättningen för all kollektivtrafik i 2018 års nivå för Region Stockholm. Ersättningsnivån kan därmed knappast stimulera utbyggnaden av tunnelbana i mer glesa regioner med otillräckligt befolkningsunderlag.

10 Ekonomiska effekter

I tabellen nedan redovisas utfallet för Region Stockholm till följd av förslagen i utredningen uppdelat på de tre delmodellerna, dels som kronor per invånare och dels i miljoner kronor.

	Nuvarande modell Kr/inv	Förslag Kr/inv	Förändring Kr/inv	**Nuvarande modell Totalt mkr**	**Förslag Totalt mkr**	**Förändring Totalt mkr**
Hälso-och sjukvård, inkl lön	-987	-2 169	-1 182	-2 273	-4 996	-2 723
Befolkningsförändring	88	593	505	203	1 366	1 163
Kollektivtrafik	1 180	1 165	-14	2 716	2 684	-32
TOTALT	281	-411	-692	645	-946	-1 592

Det försämrade utfallet för Region Stockholm uppgår till totalt 1 592 miljoner kronor. Det motsvarar en skattehöjning med 26 öre från 12,08 till 12,34.

11 Införandebidrag

Utredningen föreslår att de sammanlagda effekterna av förändringar i den kommunalekonomiska utjämningen införs successivt för de kommuner och landsting som får bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Ett tidsbegränsat införandebidrag föreslås och beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen begränsas till högst 300 kronor per invånare och år för kommuner respektive för landsting. För Region Stockholm skulle införandebidraget uppgå till 903 miljoner kronor det första året och 212 miljoner kronor det andra året, för att därefter upphöra helt.

Region Stockholm genomför just nu en omfattande utbyggnad av såväl hälso- och sjukvård som kollektrafik för att möta den växande befolkningens krav, bland annat ska investeringar på 123 miljarder kronor genomföras 2019 - 2028. En stor del av dessa investeringar är pågående eller omfattas av överenskommelser med staten och kommuner i Stockholmsregionen. Om utredningens förslag genomförs kommer ett införandebidrag på två år inte att räcka för att mildra de ekonomiska

effekterna på Region Stockholm. De verksamhetsmässiga konsekvenserna skulle redan på kort sikt bli mycket betydande.

Övriga överväganden
Effekten av förslaget blir att Region Stockholm får ökade nettokostnader på 1 592 miljoner kronor i 2018 års nivå. Stockholms län har under ett antal år vuxit mycket snabbt i jämförelse med övriga riket. De senaste tio åren har befolkningen ökat med i genomsnitt 1,7 procent per år och därtill är bruttoregionalprodukten per capita cirka 40 procent högre i Stockholms län än i riket. Stockholms expansion bidrar därför kraftigt till Sveriges tillväxt och välfärd.

Den snabba tillväxten i Stockholms län innebär att regionens verksamheter måste byggas ut för att möta invånarnas behov av kollektivtransporter och hälso- och sjukvård. Region Stockholms ekonomiska planering sammanfaller med horisonten för investeringsplanen genom att de ekonomiska ramarna på kort och lång sikt tar hänsyn till de kommande högre kapital- och driftskostnader som följer av den planerade utbyggnaden. Om de föreslagna förändringarna av kostnadsutjämningssystemet genomförs slås planeringsförutsättningarna för såväl hälso- och sjukvården som för kollektivtrafiken sönder. Som ett beräkningsexempel kan nämnas att 1 592 miljoner kronor motsvarar kostnaden för omkring 2 000 sjuksköterskor.

Det är inte rimligt att en översyn av kostnadsutjämningssystemet ska försvåra planeringen för en hel region som är inriktad på att möta behoven från en snabbt växande befolkning. I den fortsatta beredningen av de föreslagna förändringarna vill regionledningskontoret särskilt framhålla ett behov av att också beakta konsekvenserna av de investeringar som är nödvändiga i en tillväxtregion. Under perioden 2007-2017 har Stockholmsregionen bidragit med 37 procent av den totala ökningen av bruttonationalprodukten i riket. Under denna period ökade bruttoregionalprodukten i Stockholmsregionen med 48 procent att jämföra med ökning av bruttonationalprodukten i riket på 38 procent, enligt statistik från Statistiska centralbyrån. Därför är det viktigt för Sveriges totala tillväxt att Region Stockholm även framledes har finansiella möjligheter att möta en tillväxtregions behov av kollektivtrafik och hälso- och sjukvård.

Regionledningskontoret anser att utredningen särskilt borde ha analyserat om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller som kostnadsutjämningen består av.

Det gäller bland annat merkostnader, och särskilda språngvis ökade kostnader, form av infrastruktur, lokaler och andra investeringar.

Utvecklingen går mot att allt färre får betala för allt fler, och bördan för de som betalar blir allt tyngre. Dem förstärkning av utjämningens fördelningsprofil som utredaren föreslår gör att hela systemet utvecklas mot att hela dess legitimitet och utformning kan ifrågasättas. Utmaningar för mindre eller krympande kommuner kanske bör lösas på andra sätt än genom kostnadsutjämningen, exempelvis kommunsammanslagningar eller särskilda statliga insatser för dessa kommuner. Sammantaget behöver ett större omtag göras än bara justeringar i kostnadsutjämningen. Beträffande kollektivtrafiken vill regionledningskontoret framhålla det faktum att Region Stockholm bär ett stort ekonomiskt ansvar, avseende såväl investeringar som allt underhåll, för infrastrukturanläggningar för spårbunden kollektivtrafik, såsom tunnelbana och lokalbanor. Därigenom skiljer sig Region Stockholm i allt väsentligt från övriga regioner och landsting. Det bör beaktas i den fortsatta beredningen av förslaget.

Därutöver bör den fortsatta beredningen även studera tillväxteffekter av förslaget både i termer av lägre inkomstutveckling till följd av eventuella skattehöjningar men också av driftstörningar i samhällsviktiga verksamheter.

Ekonomiska konsekvenser
De ekonomiska konsekvenserna till följd av förslagets genomförande har redovisats under avsnitt 10 Ekonomiska effekter och är omfattande för Region Stockholms möjligheter att växa.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Gunnel Forsberg
Tf. ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2019-04-15

Sammanfattning

Uppdraget

Den kommunalekonomiska utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/-avgift. Jag har haft regeringens uppdrag att utreda och uppdatera kostnadsutjämningen. 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 utjämningen.

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

Utgångspunkter

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden.[1] Systemet ska alltså inte utjämna för skillnader i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen, till skillnad mot inkomstutjämningen.

I huvudsak grundar sig utjämningen på skillnader i befolkningens sammansättning och bebyggelsestruktur. Strukturellt betingade kostnadsskillnader förutsätts kunna härledas med utgångspunkt i nettokostnader för olika verksamheter som redovisas i räkenskapssammandragen för kommuner och landsting. Att strikt kunna avskilja

[1] I betänkandet används ”landsting” för såväl de som benämns landsting som de som benämns region.

kostnader för ambitionsnivå respektive effektivitet från strukturella kostnadsskillnader låter sig inte göras i brist på sådan uppdelning i statistiken. Jag har därför valt att i vissa fall föreslå utjämning trots att kostnadsskillnader inte kan påvisas i räkenskaperna.

En vanlig missuppfattning är att utjämningssystemet 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. Utjämning sker för de kostnader man förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningen är i allt väsentligt opåverkbar.

Jag har utgått från att kostnadsutjämning 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

Mitt uppdrag har också i likhet med föregående utredningars gällt möjligheten att förenkla systemet. Jag 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. Jag 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 flyktingmottagande hösten 2015. Strukturella förändringar får genomslag i utjämningen 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 kostnadsutjämningen präglas av en viss eftersläpning är ofrånkomligt. Alternativet till utfallssiffror, som med nödvändighet blir tillgängliga med viss eftersläpning, är prognoser. Jag föreslår dock en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Dessa medför i sig betydande skillnader mot dagens utjämning. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av förslagen. Jag föreslår vidare en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under en längre tid.

Socioekonomi inklusive flyktingmottagande

Utgångspunkten för kostnadsutjämning 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 jag peka på att det redan i dag förekommer utjämning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapssammandraget. Detta gäller exempelvis äldreomsorgsmodellens språkkompensation.

Jag menar att utjämningen 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.

Jag föreslår därför att utjämning på socioekonomisk grund ska införas inom förskolan. Kompensationen baseras på barnens hemförhållanden.

Beträffande grundskolan har riksdagen – efter förslag utgående från Skolkommissionens (U 2015:35) betänkande – fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår jag ingen ytterligare socioekonomisk utjämning för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämningen.

Vidare föreslår jag 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 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 jag 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.

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

Jag 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 jag att 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.

I utjämningen för merkostnader för verksamhet i områden med gles bebyggelse görs sedan nittiotalet simulerade utplaceringar av fiktiva enheter inom till exempel skola, hemtjänst och primärvård. Detta sker med hjälp av modellen *Struktur* som förvaltas av Tillväxtverket. Jag 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

Jag 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 uppräkning 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.

Jag föreslår vidare att en merkostnadsersättning för växande eller minskande befolkning i länet införs för landstingen.

Löner

Jag 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 jag 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 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

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningens omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen.

Den profil som det hittillsvarande 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.

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 storstadslänen lite olika resultat. Sammantaget 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.

Min 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 jag 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 mitt uppdrag att överväga detta.