

Underlag för remissyttrande, sammanfattning av *"Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)"*

En sammanfattning och länk till utredningen finns nedan. Där finns också en länk till SKLs förslag till remissyttrande.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/10/sou-201874/>

https://skl.se/5.5849baa816a05f83251e70ab.html?utm_source=notifiering&utm_medium=email&utm_campaign=ekonomi

Regeringen beslutade den 3 november 2016 att tillkalla en särskild utredare (dir 2016:91) med uppgift att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämning för kommuner och landsting. Utredningen har antagit namnet Kostnadsutjämningsutredningen (Fi 2016:12). Som särskild utredare förordnades fr.o.m. 7 november 2016 landshövdingen Håkan Sörman. Den 17 maj 2018 beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 1 oktober 2018 (dir. 2018:43).

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. 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 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.

Utjämningssystemet för kommuner och landsting består av fem delar

- Inkomstutjämningen, som avser utjämna för skillnader i skattekraft och därmed möjligheten att finansiera verksamhet.
- Kostnadsutjämningen, som avser utjämna för sådana skillnader i kostnadstryck mellan kommuner och landsting som beror på skillnader i demografi, gles bebyggelse och andra strukturella förhållanden.
- Strukturbidraget, som består av tidigare stats- och utjämningsbidrag av regionalpolitisk betydelse.
- Införandebidrag, som avser mildra de negativa effekterna vid större förändringar i utjämningssystemet genom att åstadkomma en gradvis anpassning till nya bidrags- och avgiftsnivåer.
- Regleringsbidrag/-avgift, som är lika med skillnaden mellan av riksdagen anvisade medel och ovanstående fyra delposter.

Utjämningssystemets syfte är att

... skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. (SOU 2011:39 s. 11).

I praktiken innebär det att alla kommuner och landsting ska kunna erbjuda en verksamhet på en genomsnittlig kostnadsnivå – givet strukturella förhållanden i respektive kommun/landsting – utan att skillnaden i skattesats blir alltför stor.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningens uppgift är att för varje kommun och landsting ange vad som utgör genomsnittlig kostnadsnivå givet de strukturella förhållandena och kompensera för de skillnader som identifierats. Den genomsnittliga kostnadsnivån givet de strukturella förhållandena benämns kommunens eller landstingets *strukturkostnad*, och ska kunna finansieras av utjämningsbidrag och en skattesats som inte avviker alltför mycket från rikets genomsnittliga skatt.

Två grundläggande principer för kostnadsutjämning är att den ska avse *obligatoriska verksamheter* och att det endast är *strukturella orsaker* till kostnadsskillnader som ska kompenseras. Skillnader i nettokostnader som förklaras av skillnader i avgifter, ambitionsnivå eller effektivitet ska inte utjämnas. Därtill kommer principen att det bara är strukturella kostnadsskillnader av *ekonomisk betydelse* som ska utjämnas.

Principer för utjämning

Kostnadsutjämningen ska

1. avse obligatorisk verksamhet inom vilken det finns
2. strukturellt betingade kostnadsskillnader av
3. ekonomisk betydelse,
4. kunna beskrivas på ett sätt som är begripligt,
5. inte vara möjlig att påverka och inte påverka lokala beslut,
6. präglas av beständighet över tid samt
7. baseras på aktuella och tillförlitliga data.

Obligatorisk verksamhet

Kostnadsutjämningen tillämpas endast på obligatorisk verksamhet, det vill säga sådan verksamhet som kommuner och landsting är skyldiga att erbjuda sina invånare. Det handlar främst om vård, skola och omsorg och står för den absoluta merparten av kommunernas och landstingens nettokostnader. De flesta kommuner bedriver också frivilliga verksamheter, till exempel inom fritids- och kulturområdena. Just frivilligheten innebär att omfattningen handlar om ambitionsnivå varför utjämning inte tillämpas.

Strukturellt betingade kostnadsskillnader

Den andra principen för kostnadsutjämningen är att den ska baseras på strukturellt betingade skillnader i kostnader.

Strukturellt betingade kostnader är kostnader som kan ses som opåverkbara som till exempel åldersstruktur, kön, civilstånd eller tätortsgrad. Skillnader i avgifter, ambitionsnivå och effektivitet ska inte kompenseras i kostnadsutjämningen. Strukturellt betingade kostnadsskillnader kan grovt delas in i sådana som relaterar till behov och sådana som relaterar till produktionsförutsättningar. Ålder, kön, socioekonomi och härkomst är exempel på faktorer som kan kopplas till behov, medan

kostnadsläge, geografiska förhållanden, stordriftsfördelar och merkostnader till följd av befolkningsförändringar är exempel på produktionsförutsättningar.

Ekonomiskt betydelsefullt

Bara strukturellt betingade faktorer av ekonomisk betydelse bör beaktas i utjämningen. För mindre kostnadsskillnader kan värdet av utjämning vara litet i förhållande till merkostnaden i form av ett mer komplext system.

Begripligt

Det måste finnas en möjlighet att förstå varför utjämning är motiverat och hur beräkningen av merkostnader går till.

Opåverkbart och utan påverkan på lokala beslut

Det ska inte vara möjligt för den enskilde kommunen eller landstinget att påverka utfallet i utjämningen genom att till exempel välja ett visst lagrum som grund för ett beslut, eller medvetet rapportera fel i den nationella statistiken. Utjämningen ska heller inte skapa drivkrafter att utforma eller organisera verksamheten på ett visst sätt.

Beständigt över tid

Beräkningen av de strukturella kostnadsskillnaderna bör var stabil i bemärkelsen att utjämningsbidraget eller utjämningsavgiften är relevant för varje utjämningsår. Ovanliga händelser som inträffar enstaka år måste hanteras på något annat sätt än genom kostnadsutjämning.

Aktuella och tillförlitliga data

Kostnadsutjämningen bör baseras på nationell statistik som går att uppdatera årligen, eller gå att beräkna så att den kostnadsutveckling som gäller i verksamheten över tid också avspeglas i kostnadsutjämningsens tillägg och avdrag.

Kostnadsutjämningen för landsting

Kostnadsutjämningen för landsting föreslås bestå av tre olika delmodeller. De är *Hälso- och sjukvård*, *Befolkningsförändringar* och den med kommunerna gemensamma delmodellen för *Kollektivtrafik*. Dagens delmodell Löner föreslås införlivas som en komponent i delmodellen för *Hälso- och sjukvård*.

Hälso- och sjukvård

Förslag: En ny kostnadsmatris baserad på kostnadsdata från tre landsting år 2016 ersätter nuvarande kostnadsmatris.

Ersättningen för hiv tas bort ur modellen.

Beräkningarna av tillägg och avdrag för merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd uppdateras.

De beräknade merkostnaderna för verksamhet i glesbygd anges i indexform vilket gör att de fortsättningsvis kommer att följa kostnadsutvecklingen.

Merkostnader till följd av skillnader i lönenivå inkluderas som en ny komponent i hälso- och sjukvårdsmodellen. De har tidigare legat i en egen lönomodell.

Nuvarande delmodell

Standardkostnaden för hälso- och sjukvård beräknas i dag med en så kallad "matrismodell". Varje invånare hänförs till en grupp utifrån kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper för respektive landsting. Antalet personer i varje grupp (852 stycken grupper finns)

multiplieras sedan med i Skåne 2008 beräknad genomsnittskostnad, vilket ger en förväntad kostnad per landsting.

Utöver matrismodellens resultat beräknas tillägg eller avdrag för skillnader i förekomst av hiv, merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd samt lönenivå.

Förslag till ny delmodell

Kostnadsmatris

Utredaren föreslår en förenkling av antalet befolkningsgrupper i kostnadsmatrisen från 852 till 22 stycken grupper utifrån boende, utbildning och inkomst

Dataunderlaget utökat och är nu från Skåne, Västra Götaland och Norrbotten för kostnadsberäkningar

Tabell 8.2 Kostnadsmatris barn och unga

Ålder	Låg disponibel inkomst	Hög disponibel inkomst
0 år	35 029	31 318
1 till 5 år	12 885	11 144
6 till 18 år	9 731	9 424

Tabell 8.3 Kostnadsmatris vuxna under 80 år

Ålder	Låg disponibel inkomst		Hög disponibel inkomst	
	Låg utbildning	Hög utbildning	Låg utbildning	Hög utbildning
19 till 49 år	18 079	13 155	10 750	9 697
50 till 69 år	30 922	25 095	18 657	16 700
70 till 79 år	41 479	39 951	36 448	34 058

Tabell 8.4 Kostnadsmatris 80 år och äldre

Ålder	Ensamboende	Sammanboende
80 till 89 år	55 079	51 677
90 år och äldre	65 878	62 804

Merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd

Merkostnader för att bedriva hälso- och sjukvård i glesbygd beräknas med hjälp av Tillväxtverkets modell *Struktur*. Metoden innebär att utfallet är oberoende av hur respektive landsting organiserar sin verksamhet. Tillägg och avdrag bygger på befolkningsunderlag och bosättningsmönster och är alltså inte påverkbara.

Utredningen har genomfört en ny utplacering av fiktiva sjukhus, vårdcentraler och ambulansstationer baserad på befolkning och bosättningsmönster 2016. En uppdaterad beräkning av merkostnader för sjukresor och ambulanstransporter har också genomförts. Modellens underliggande antaganden har inte prövats särskilt. Dock har kostnadsfunktionerna räknats upp med kostnadsutvecklingen i hälso-

och sjukvården mellan 2010 och 2016. Vidare har utplaceringen av ambulansstationer förändrats så att upptagningsområdet har minskats från 50 till 25 kilometer.

I tabellen nedan framgår vad förslaget till förändring innebär i kronor per invånare för Hälso- och sjukvårdsmodellen, exklusive löner. För Region Västmanland innebär förändringen en sänkt ersättning motsvarande ca 100 miljoner kronor.

Bidrag/avgift i kostnadsutjämnningen

Kronor per invånare i 2018 års nivå

Landsting	Hälso och sjukvård exkl lönemodellen		
	Idag	Förslag	Förändring
Stockholms läns landsting	-1 239	-2 243	-1 005
Region Uppsala	-927	-668	258
Landstinget Sörmland	1 329	1 234	-96
Region Östergötland	371	265	-106
Region Jönköpings län	-112	609	721
Region Kronoberg	-197	726	923
Landstinget i Kalmar län	1 408	2 109	701
Region Gotland	1 765	3 202	1 437
Landstinget Blekinge	1 088	1 641	553
Region Skåne	49	-36	-85
Region Halland	-331	175	506
Västra Götalandsregionen	-206	-219	-13
Landstinget Värmland	1 141	2 139	998
Region Örebro län	566	674	108
Region Västmanland	1 097	724	-373
Landstinget Dalarna	1 163	2 233	1 069
Region Gävleborg	1 467	1 848	381
Landstinget Västernorrland	1 250	1 901	651
Region Jämtland Härjedalen	902	2 481	1 578
Västerbottens läns landsting	150	1 057	907
Region Norrbotten	1 801	2 725	924

Löner

Utredarens förslag är en modell där lönenivåindex för samtliga personalkategorier inklusive läkare förklaras av de strukturella faktorerna *Andel förvärvsarbetande sysselsatta i andra sektorer än kommuner och landsting, Tätortsggrad, Lönenivå i privat sektor, Arbetslöshet i länet och Andel av de förvärvsarbetande i länet som pendlar över kommungräns inklusive gränspendling till Danmark och Norge*. Samtliga dessa faktorer speglar på olika sätt konkurrensförhållandena på arbetsmarknaden i länet. Med data för 2012–2016 uppnås en förklaringsgrad på 69 procent och med statistiskt signifikanta koefficienter med förväntad effekt för de förklarande variablerna.

Vidare har en statistisk modell för sambandet mellan kostnad för all hyrpersonal 2015–2016 och gleshet använts för att estimerar merkostnader för bemanning i glesbygd. Förklaringsgraden i den statistiska modellen är 55 procent. Den förväntade merkostnaden i landsting med gles bebyggelse inkluderas som en ny komponent i landstingens lönekostnadsberäkning. Merkostnadsberäkningen är inte beroende av respektive landstings faktiska kostnader för hyrpersonal, utan styrs helt av

landstingets gleshet och det konstaterade sambandet mellan gleshet och kostnader för hyrpersonal i riket. Lönekostnadsindex för landstingens egen personal och index för bemanning i glesbygd ska användas tillsvidare och ska alltså inte uppdateras.

I tabellen nedan framgår vad förslaget till förändring innebär i kronor per invånare för lönomodellen. För Region Västmanland innebär förändringen en sänkt ersättning motsvarande drygt 40 miljoner kronor.

Bidrag/avgift i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare i 2018 års nivå

Landsting	Lön		
	Idag	Förslag	Förändring
Stockholms läns landsting	252	74	-178
Region Uppsala	35	63	28
Landstinget Sörmland	-92	-44	48
Region Östergötland	-92	-40	52
Region Jönköpings län	-92	-20	71
Region Kronoberg	-92	19	111
Landstinget i Kalmar län	-92	23	115
Region Gotland	-92	75	167
Landstinget Blekinge	-92	-50	42
Region Skåne	-92	-133	-41
Region Halland	-92	11	103
Västra Götalandsregionen	-92	-79	13
Landstinget Värmland	-92	51	143
Region Örebro län	-92	-22	70
Region Västmanland	151	-8	-159
Landstinget Dalarna	-92	65	157
Region Gävleborg	-57	42	99
Landstinget Västernorrland	-23	66	89
Region Jämtland Härjedalen	-92	169	261
Västerbottens läns landsting	-92	121	213
Region Norrbotten	-92	159	251

Befolkningsförändringar

Förslag: En ny komponent som kompenserar för merkostnader vid kraftiga förändringar i befolkning införs. Befolkningsutvecklingen över den senaste 10-årsperioden jämförs med ett gränsvärde som baseras på befolkningsförändringen i riket.

Då befolkningen i riket växer är gränsvärdet för compensation för växande befolkning lika med förändringstakten i riket plus 2 procentenheter, annars är den 2 procentenheter. Då befolkningen i riket minskar är gränsvärdet för minskande befolkning lika med förändringstakten i riket minus 2 procentenheter, annars är den -2 procentenheter.

För varje procentenhet som befolkningen växer eller krymper utöver gränsvärdet utgår en compensation om 100 kronor per invånare.

I tabellen nedan framgår vad förslaget till förändring innebär i kronor per invånare. För Region Västmanland innebär förändringen en ökad kostnad med drygt 40 miljoner kronor.

Bidrag/avgift i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare i 2018 års nivå

Landsting	Befolkningsförändring		
	Idag	Förslag	Förändring
Stockholms läns landsting	88	593	505
Region Uppsala	194	165	-29
Landstinget Sörmland	-40	-197	-157
Region Östergötland	-40	-197	-157
Region Jönköpings län	-40	-197	-157
Region Kronoberg	-40	-197	-157
Landstinget i Kalmar län	-40	-197	-157
Region Gotland	-40	-197	-157
Landstinget Blekinge	-40	-197	-157
Region Skåne	-40	-182	-142
Region Halland	31	-126	-157
Västra Götalandsregionen	-40	-197	-157
Landstinget Värmland	-40	-197	-157
Region Örebro län	-40	-197	-157
Region Västmanland	-40	-197	-157
Landstinget Dalarna	-40	-197	-157
Region Gävleborg	-40	-197	-157
Landstinget Västernorrland	-40	-197	-157
Region Jämtland Härjedalen	-40	-197	-157
Västerbottens läns landsting	-40	-197	-157
Region Norrbotten	-40	-197	-157

Kollektivtrafik

Förslag: Regressionsmodellen för beräkning av länsvisa standardkostnader revideras och uppdateras med aktuella data. I modellen ersätts Andel av befolkningen som bor i tätort med fler än 11 000 invånare av Antal invånare i tätort.

Gotlands standardkostnad föreslås beräknas på samma sätt som för övriga län.

För kommuner i län med delat huvudmannaskap för kollektivtrafiken ska standardkostnaden baseras på en ny regressionsmodell liknande den som används för fördelning på länsnivå. Modellen bygger på en indikator för antal invånare i tätort, invånardistans och genomsnittligt pendlingsavstånd.

I tabellen nedan framgår vad förslaget till förändring innebär i kronor per invånare. För Region Västmanland innebär förändringen en ökad kostnad med drygt 30 miljoner kronor.

Bidrag/avgift i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare i 2018 års nivå

Landsting	Kollektivtrafik		
	Idag	Förslag	Förändring
Stockholms läns landsting	1 180	1 165	-14
Region Uppsala	-203	-386	-182
Landstinget Sörmland	-440	-491	-51
Region Östergötland	-494	-535	-41
Region Jönköpings län	-667	-624	43
Region Kronoberg	-700	-647	53
Landstinget i Kalmar län	-668	-579	89
Region Gotland	-972	-969	3
Landstinget Blekinge	-749	-644	106
Region Skåne	-57	6	63
Region Halland	-292	-460	-168
Västra Götalandsregionen	-78	13	91
Landstinget Värmland	-500	-480	21
Region Örebro län	-403	-508	-105
Region Västmanland	-417	-529	-112
Landstinget Dalarna	-422	-488	-66
Region Gävleborg	-604	-627	-23
Landstinget Västernorrland	-806	-734	72
Region Jämtland Härjedalen	-396	-579	-182
Västerbottens läns landsting	-718	-737	-19
Region Norrbotten	-562	-654	-92

Ekonomiska effekter

De samlade ekonomiska effekterna framgår i tabellen nedan. För Region Västmanland innebär det en avgift på ca 3 miljoner kronor från att ha handlat om ett bidrag på drygt 210 miljoner kronor.

Bidrag/avgift i kostnadsutjämningen

Kronor per invånare och miljoner kronor i 2018 års nivå

Landsting	Totalt kr per inv			Totalt miljoner kronor		
	Idag	Förslag	Förändring	Idag	Förslag	Förändring
Stockholms läns landsting	281	-411	-692	638	-932	-1 570
Region Uppsala	-901	-826	75	-326	-298	28
Landstinget Sörmland	757	501	-256	218	144	-74
Region Östergötland	-255	-507	-252	-115	-229	-114
Region Jönköpings län	-911	-232	679	-321	-82	239
Region Kronoberg	-1 029	-98	931	-200	-19	181
Landstinget i Kalmar län	608	1 357	748	147	329	182
Region Gotland	661	2 111	1 450	38	122	84
Landstinget Blekinge	207	750	543	33	119	86
Region Skåne	-140	-346	-206	-185	-458	-273
Region Halland	-684	-399	285	-219	-128	91
Västra Götalandsregionen	-416	-481	-65	-695	-805	-110
Landstinget Värmland	509	1 513	1 004	142	423	281
Region Örebro län	31	-53	-84	9	-16	-25
Region Västmanland	791	-10	-801	212	-3	-215
Landstinget Dalarna	609	1 613	1 003	173	459	286
Region Gävleborg	766	1 066	300	218	303	85
Landstinget Västernorrland	381	1 036	655	94	254	160
Region Jämtland Härjedalen	374	1 874	1 500	48	241	193
Västerbottens läns landsting	-700	244	944	-186	65	251
Region Norrbotten	1 107	2 034	927	277	510	233

Införandebidrag

Förslag: De sammanlagda effekterna av de förändringar i den kommunalekonomiska utjämningen som kommittén föreslår införs successivt för de kommuner och landsting som får bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Ett tidsbegränsat införandebidrag införs och beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen begränsas till högst 300 kronor per invånare och år för kommuner respektive för landsting. Kostnaderna för införandebidragen föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting.

För kommuner och landsting med bidragsökningar eller avgiftsminskningar bör förändringarna slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Bidrags- och avgiftsförändringar som beror på förändringar i struktur bör som nu slå igenom utan begränsning vid de årliga uppdateringarna av utjämningssystemet.