

Yttrande över Lite mer lika- översyn av kostnadsutjämning i kommuner och landsting (SOU 2018:74)

Dnr 00593-2019

Förslag till beslut

Region Norrbotten lämnar yttrande enligt förslag.

Sammanfattning

Utredaren har haft i uppdrag att utreda och uppdatera den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen. Översynen ska överväga om det nuvarande systemet på ett tillräckligt sett fångar upp större samhällsförändringar och vid behov ska utredningen föreslå förändringar. Utredningen ska också föreslå förenklingar i systemet där det är möjligt.

Utredningen föreslår en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Utredningen föreslår också en högre grad av indexering för att behålla systemets aktualitet under en längre tid. Utredningen föreslår förenklingar i kostandsmatrisen för hälso- och sjukvård där antalet befolkningsgrupper minskas från 852 stycken till 22. Förändringarna föreslås genomföras år 2020.

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningsomfattningen ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen. De ekonomiska effekterna förklaras till stor del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad vikt för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse. Effekterna av förslagen innebär att Region Norrbotten får 2034 kronor/invånare (nivå 2018) att jämföra med 1107 kronor/invånare (nivå 2018) enligt nuvarande utjämning, dvs en ökning med 927 kronor/invånare (nivå 2018).

Region Norrbotten ställer sig positiv till förslagen i utredningen. I modellen för beräkning av merkostnader i glesbygd är gränsen för befolkningsunderlag satt till mindre än 6 000 invånare inom ett upptagningsområde på 30 km vilket regionen anser vara för lågt, då exempelvis flera glesbygdskommuner i Norrbotten med långa avstånd till sjukhus faller utanför ramen.

Ärendet

Bakgrund

Kostnadsutjämningen syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara strukturella förhållanden. Utjämnningen grundar sig på skillnader i behov som kan bero på demografi, geografi eller socioekonomiska förutsättningar. Kostnadsutjämningen utjämnar inte för skillnader

i ambitionsnivå eller effektivitet. Kostnadsutjämningsen är i allt väsentligt opåverkbar då den utjämnar för de kostnader en kommun eller ett landsting förväntas ha givet befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningsen är solidariskt finansierad inom kommunsektorn och staten har ingen del i finansieringen.

Nuvarande modell för kostnadsutjämningsen består av tio delmodeller för kommuner och fyra delmodeller för landsting. Utjämningsåret 2018 var omfördelningen mellan kommuner brutto 33 miljarder kronor och netto 7 miljarder kronor. Mellan landsting var omfördelningen brutto 7 miljarder kronor och netto till 2 miljarder kronor.

Utredningens överväganden och förslag

Det finns en uppfattning att systemet för kostnadsutjämningsen är svårt att förstå. Utredaren menar att systemet innehåller många variabler och att vissa beräkningar är avancerade men att det inte är obegripligt. Utredningen har därför som ambition att beskriva systemet och bakgrunden till de förändringar som föreslås så väl som möjligt.

Utredaren har utgått från att kostnadsutjämningsen precis som idag ska ske för obligatoriska verksamheter i kommuner och landsting.

Utredningen har genomfört en enkät till samtliga kommunstyrelseordförande och landstingsstyrelseordförande och resultatet av enkäten visar att det finns en betydande legitimitet för systemet. En synpunkt som framförts gäller systemets aktualitet, t ex har en del kostnadsposter inte uppdaterats sedan den förra utredningen. Utredningen föreslår därför en rad uppdateringar av merkostnadsberäkningar inom olika delmodeller. Uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till skillnader i sammanlagda effekter av förslagen jämfört med dagens utjämningsen. Utredaren föreslår också en högre grad av indexering för att behålla systemets aktualitet under en längre tid.

Utredningen har endast i mindre omfattning kunnat föreslå förenklingar i kostnadsutjämningsen. Den förenkling som föreslås är i kostandsmatrisen för hälso- och sjukvård där antalet befolkningsgrupper minskas från 852 stycken till 22.

Socioekonomi

Utredaren föreslår utjämningsen på socioekonomisk grund inom förskolan. Kompensationen ska baseras på barnens hemförhållanden. Eftersom riksdagen har beslutat om riktat statsbidrag baserat på socioekonomiskt index för grundskolan föreslår utredaren ingen ytterligare socioekonomisk utjämningsen för grundskolan. Däremot redovisas hur det riktade statsbidraget kan ersättas av en kombination av generellt statsbidrag och en socioekonomisk kompensation i kostnadsutjämningsen.

En helt ny delmodell föreslås avseende kommunal vuxenutbildning. En förändring i delmodellen för individ- och familjeomsorg föreslås som innebär att utjämningsen präglas mer av levnadsvillkor än verksamhetens utformning.

I kostnadsmatrisen för hälso- och sjukvård tas variabeln för andel av befolkning som bor i småhus bort då den speglar bebyggelsestruktur snarare än vårdbehov. Dessutom införs kompensation för skillnader i utbildningsnivå då det anses vara en viktig socioekonomisk bestämningsfaktor för befolkningens hälsa.

Gles bebyggelse

Utredaren föreslår ett flertal uppdateringar av merkostnadsberäkningar vid gles bebyggelse då de nuvarande speglar 2010 års prisnivå. Vidare föreslås en ny glesbygdsfaktor i utjämningen för förskola samt en ökning av kompensation för hemtjänst i glesbygd.

I landstingens delmodell för hälso- och sjukvård har glesbygdsfaktorn uppdaterats med befolkningen 2016, kostnadsersättningen räknats upp och kompensation för ambulans transporter i glesbygd ökats.

Utredaren föreslår också att Kommunutredningen får i uppdrag att överväga vilken myndighet som bör ha det fortsatta förvaltningsuppdraget för *Struktur* som är den modell, förvaltd av Tillväxtverket, som används för att simulera utplacering av fiktiva enheter inom skola, hemtjänst, primärvård, sjukhus vid beräkning av merkostnader för verksamhet i glesbygd. Tillväxtverket saknar en fast finansiering för att hålla systemet igång mellan utredningarna.

Växande och minskande befolkning

Utredningen föreslår att merkostnadsersättningen för minskande befolkning i kommunerna fördubblas och att ny ersättning för minskande antal barn 1-5 år i förskolan införs. En uppräknig av kompensationsnivån för förändring i antal barn och unga föreslås också.

Utredaren föreslår vidare att en merkostnadsersättning införs för landsting för växande eller minskande befolkning i länet.

Löner

Delmodellen för löner är den mest kritiserade. Utredaren menar att eftersom lönekostnaderna påverkar produktionskostnaderna och är starkt kopplade till strukturella skillnader så är det motiverat att ha den kvar men föreslår vissa justeringar. T ex föreslås att kompensation redovisas i respektive verksamhetsmodell istället för som idag i en separat lönemodell.

För landstingen förslås vidare att lönemodellen ska inkludera merkostnader för bemanning i glesbygd. Kompensation ska baseras på grad av glesbygd, inte på det enskilda landstingets användning av hyrpersonal.

Kollektivtrafik

För kommuner i län med delat huvudmannaskap för kollektivtrafiken ska beräkningen baseras på en ny regressionsmodell. Förslaget innebär stora förändringar mellan kommunerna i Norrbotten då modellen går från avgiftstäckning baserad på år 2009 till regressionskvation baserad på antal invå-

nare i tätort, invånardistans och pendlingsavstånd. Den nya beräkningsmodellen gynnar glesbygdskommunerna.

Ekonomiska effekter av förslagen

Det samlade utfallet av förslagen innebär en relativt stor förändring. Utjämningsens omfattning ökar med en miljard kronor både för kommunerna och landstingen. Den nuvarande kostnadsutjämnningen 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 nuvarande landstingsutjämnningen är likartad. Utredningens förslag förstärker nuvarande profil.

Utredaren menar att förslaget följer de principer som gäller för kostnadsutjämnningen. De ekonomiska effekterna förklaras till stor del av uppdateringar av siffermaterialet. Övriga förändringar är en följd av ökad vikt för socioekonomiska förhållanden och gles bebyggelse.

Förslagen leder till något försämrat utfall för kommunerna i de tre storstads-länen och generellt sett något förbättrat utfall för kommuner i glesbygds-län. För kommunerna i Norrbottens län ger förslaget en viss försämring från nuvarande avgift 1313 kronor/invånare (nivå 2018) till en avgift med 1323 kronor/invånare, dvs en försämring med -10 kronor/invånare. Skillnaderna inom länet varierar och förslaget innebär en ökad avgift för Luleå, Boden och Piteå kommuner och ett ökat bidrag för övriga kommuner.

För landstingens del får skogslänen och Gotland ett förbättrat utfall. Stora positiva effekter får Region Norrbotten, Region Gävleborg, Region Dalarna och Region Värmland. Allra mest stärks Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Region Stockholm får störst negativ effekt och går från att vara nettobidragstagare till att bli nettobetalare.

Utredningen föreslår ett tidsbegränsat införandebidrag så att den årliga bidragsminskningen/avgiftshöjningen begränsas till högst 300 kr/invånare och år för kommuner respektive landsting. Införandebidraget finansieras av samtliga kommuner och landsting.

Effekterna av förslagen innebär att Region Norrbotten får 2034 kr/invånare (nivå 2018) att jämföra med 1107 kr/invånare (nivå 2018) enligt nuvarande utjämnning, dvs en ökning med 927 kr/invånare (nivå 2018). Införandebidraget innebär en avgift för Region Norrbotten med 102 kr/invånare (nivå 2018).

Bilagor:

Remissyttrande

Remissmissiv 2018_74

Betänkandet SOU 2018:74

Protokollsutdrag skickas till:

Ekonomidirektör