



DNR: 5.1.1-2019-0218

DATUM: 2019-05-17

ERT DATUM: 2019-02-18

ER REFERENS: F12018/0321/K

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2018:74 Lite mer lika. Översyn av Kostnadsutjämningen för kommuner och landsting

Riksrevisionens yttrande över SOU 2018:74 baseras på iakttagelser som gjorts under Riksrevisionens pågående granskning rörande systemet för kommunalekonomisk utjämning (dir. 3.1.1-2018-1347). Yttrandet baseras även på iakttagelser som gjorts i effektivitetsrevisionens rapport Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30).

Riksrevisionen bedömer att utredningen lägger flera bra förslag. Riksrevisionen ser exempelvis positivt på förslaget att integrera de verksamhetsövergripande delmodellerna i respektive delmodell. Det är vidare bra att utredningen föreslår uppdateringar av kostnads- och volymuppgifter i flera delmodeller. Det är också bra att utredningen föreslår en högre grad av indexering än i nuvarande system i syfte att bibehålla systemets aktualitet under längre tid. Men Riksrevisionen har inte analyserat detaljutformningen av dessa förslag. Riksrevisionens yttrande avgränsas i övrigt till att avse vissa principiella synpunkter och synpunkter på några enskilda förslag. Riksrevisionen avstår från att ta ställning till flertalet av utredningens enskilda förslag.

Sammanfattning

Riksrevisionen tycker inte att förslagen om utökad utjämning med hänsyn till socioekonomiska förhållanden inom den pedagogiska verksamheten bör genomföras. Det beror på att utredningens egna beräkningar visar att det saknas mellankommunala kostnadsskillnader som sammanfaller med socioekonomi inom de aktuella områdena. Förslagen är därmed inte förenliga med de grundläggande intentionerna med kostnadsutjämningen. Förslagen riskerar att bli att kostnadsdrivande. Det är också svårt

att förstå poängen med förslagen eftersom medel i kostnadsutjämningen inte är öronmärkta till specifika verksamheter. Förslagen uttrycker en ambition till resursstyrning i kostnadsutjämningen. Men staten bör inte försöka påverka kommunernas prioriteringar via normativa inslag i kostnadsutjämningen.

I vissa fall önskar staten möjliggöra eller understödja en viss inriktning eller ambitionsnivå i specifika verksamheter i grupper av kommuner. I sådana fall bör medel för ändamålet finansieras via ett anslag på statsbudgeten och inte via mellankommunal omfördelning i kostnadsutjämningen. Generella bidrag eller breda riktade bidrag bör användas i första hand.

Flertalet av utredningens förslag är svåra att ta ställning till eftersom det saknas jämförelser mellan befintliga och föreslagna delmodeller vad gäller förmågan att förklara opåverkbara nettokostnader.

Det är viktigt att i det fortsatta beredningsarbetet göra noggranna avvägningar mellan värdet av kontinuitet och behovet av förändring av de olika delmodellerna. Detta mot bakgrund av att vissa av utredningens förslag leder till stora förändringar av tillägg/avdrag.

Förändringar i kostnadsutjämningen bör vara i linje med systemets syfte

Riksrevisionen avstyrker förslagen om utökad utjämning med hänsyn till socioekonomiska förhållanden inom delmodellerna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet respektive gymnasieskola (avsnitt 7.2 och 7.4 i betänkandet). Förslagen innebär omfördelning av skattemedel inom områden där utredningens egna beräkningar visar att det saknas kostnadsskillnader mellan kommunerna. Riksrevisionen anser därför att förslagen inte är förenliga med de grundläggande intentionerna med systemet.

Riksrevisionen vill påminna om att syftet med kostnadsutjämningen är att den tillsammans med inkomstutjämningen ska skapa en resursram som ger likvärdiga ekonomiska förutsättningar för samtliga kommuner. Det ska därutöver inte finnas avsiktsförklaringar och riktlinjer för att styra beslut och uppnå önskade mål inom kostnadsutjämningen. De krav och önskemål som staten vill ställa på verksamheten bör i första hand uttryckas i lagstiftning eller genom andra ställningstaganden från statsmakternas sida, exempelvis i samband med uppföljning och utvärdering av

kommunernas och landstingens verksamhet.¹ Staten bör inte försöka påverka kommunernas prioriteringar via kostnadsutjämningen. Medel som omfördelas via kostnadsutjämningen är inte heller öronmärkta till specifika verksamheter. Tanken är att detta synsätt ska främja ett effektivt resursutnyttjande i den kommunala verksamheten.²

I den proposition som låg till grund för nuvarande kostnadsutjämning skriver regeringen:

” Ett bidrags- och utjämningsystem som inte bygger på ett objektiva underlag som avser att fånga strukturella skillnader utan i stället förutsätter en löpande politisk bedömning av fördelningen skulle riskera att bli instabilt och skapa stora spänningar. Enligt regeringens mening bör systemet i stället byggas med sikte på målet att alla kommuner och landsting ges samma ekonomiska möjligheter att erbjuda sina medborgare en god service.”³

Standardkostnadsmetoden, som tillämpas i kostnadsutjämningen, innebär att statistiska metoder används för att identifiera opåverkbara faktorer som påverkar faktiskt observerade kostnadsskillnader. Därefter sker utjämning för den andel av kostnadsskillnaderna som beror på dessa faktorer. Utjämning sker till den kostnad kommunen eller landstinget skulle ha haft om verksamheten bedrivits med en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå med hänsyn till strukturella förhållanden.⁴ Standardkostnadsmetoden förutsätter att opåverkbara kostnadsskillnader speglar skillnader i behov.

Utredningens egna beräkningar visar att det inte finns kostnadsskillnader mellan kommunerna inom det pedagogiska området som beror på skilda socioekonomiska förhållanden. Trots detta föreslår utredningen utjämning med hänsyn till socioekonomi, med argumentet att behov finns. Utredningen antar att frånvaron av kostnadsskillnader inom nämnda områden beror på att kommuner med svagare socioekonomisk befolkningssammansättning har sämre möjligheter till finansiering av verksamheten. Vidare antar utredningen att dessa kommuner kan ha en lägre ambitionsnivå beroende på att socioekonomiskt svagare föräldrar är mindre framgångsrika i att göra sin röst hörd och ställa krav på verksamheten.

Förslagen om utökad utjämning med argumentet att det finns behov av att öka kostnaderna i vissa kommuner uttrycker enligt Riksrevisionens mening en ambition till resursstyrning i kostnadsutjämningen. Men det är inte meningen att staten ska lägga önskvärda ambitionsnivåer till grund för kostnadsutjämning.

¹ Prop. 1991/92:150, s. 45.

² Prop. 1994/95:150, bil. 7, s. 22–28.

³ Prop. 1994/95:150, bil 7, s. 26.

⁴ Prop. 2003/04:155, s. 16, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13.

Schablonberäkningarna i dagens system är gjorda med uppsåt att fånga verkliga kostnadsskillnader, och det finns inga ambitioner att normera resursfördelningen

Riksrevisionen konstaterar att utredningen menar att förslagen i betänkandet är följsamma med de grundläggande principerna för utjämningen. Utredningen påpekar att det redan i dag förekommer utjämning utan att kostnadsskillnader kan spåras i räkenskapssammandraget. Utredningen exemplifierar med äldreomsorgsmodellens språkkompensation. Utredningen hävdar också att det i dagens kostnadsutjämning förekommer inslag som normerar en rimlig servicenivå.

Riksrevisionen håller inte med om detta resonemang och vill påpeka att de schablonberäkningar som för närvarande används i kostnadsutjämningen antas svara mot verkliga kostnadsskillnader som det inte varit möjligt att beräkna. På den punkten skiljer sig de befintliga schablonberäkningarna från de konstruerade merkostnader som föreslås av utredningen gällande socioekonomiska skillnader inom det pedagogiska området. Skillnaden är alltså att det går att beräkna mellankommunala kostnadsskillnader avseende socioekonomi inom det pedagogiska området, men att utredningens beräkningar visar att sådana inte existerar.

Riksrevisionen anser att det inte förekommer inslag som normerar servicenivåer i dagens kostnadsutjämning. Utredningen menar att bland annat tillägget för gles bebyggelsestruktur inom skolverksamheter och hälso- och sjukvård normerar en rimlig servicenivå. Riksrevisionen tolkar intentionerna bakom tilläggen för gles bebyggelsestruktur på ett annat sätt än utredningen. Syftet är att avspegla vad lagstiftaren och kommunerna generellt anser vara en rimlig nivå i fråga om tillgänglighet till skolan och sjukvården, för att möjliggöra utjämning av förutsättningarna. Syftet är inte att normera i nämnda avseenden.

Såvitt Riksrevisionen kan bedöma har alla förändringar av kostnadsutjämningen som genomförts under senare år syftat till en bättre överensstämmelse med systemets intentioner att utjämna för strukturella och mätbara faktorer. Som exempel kan nämnas att vissa delmodeller av regionalpolitisk karaktär togs bort ur kostnadsutjämningen 2005 för att i stället ingå i ett anslagsfinansierat strukturbidrag. Skälet till förändringen var bl.a. att regeringen ville att kostnadsutjämningen mellan kommunerna skulle omfatta mätbara kostnadsskillnader och att de aktuella delmodellerna inte vilade på sådana.⁵

⁵ Prop. 2003/04:155, s. 32-33, bet. 2004/05:FiU7, rskr 2004/05:13.

Förslagen riskerar att bli kostnadsdrivande

Riksrevisionen bedömer att förslagen om utökad utjämning med hänsyn till socioekonomiska faktorer inom det pedagogiska området riskerar att bli kostnadsdrivande. Förslagen innebär för socioekonomiskt mer utsatta kommuner utjämning till en högre nivå än den genomsnittliga givet dessa kommuners strukturella förhållanden. Förslagen innebär därmed överkompensation i relation till mätbara och opåverkbara kostnader för dessa kommuner och i gengäld en underkompensation för andra kommuner. Att överkompensation för vissa kommuner innebär underkompensation för andra kommuner följer av att kostnadsutjämningen finansieras inom kommunsektorn med en given resursram.⁶

Riksrevisionen vill understryka vikten av att kostnadsutjämningen inte blir kostnadsdrivande. Om "verkligheten" förändras, dvs. om t.ex. andelen barn i förskoleåldern ökar, så är det naturligt att även kommunernas samlade nettokostnader för förskoleverksamheten ökar. Men det bör inte vara förändringar i kostnadsutjämningen som i sig förorsakar högre kostnader för kommunsektorn.

Förslagen riskerar att bli kostnadsdrivande om inte kommuner som får ett försämrat utfall till följd av förslagen drar ned på kvaliteten, effektiviserar eller höjer avgifterna i någon del av den egna verksamheten. Dessa kommuner måste täcka det bortfall av skattemedel som blir konsekvensen av utredningens förslag.

Riksrevisionen vill framhålla att önskemål om ambitionshöjningar förekommer inom många områden med offentlig finansiering. Utredningens förslag kan skapa en ny praxis, som leder till att motsvarande överkompensation föreslås inom andra delmodeller längre fram vilket ytterligare ökar risken att kostnadsutjämningen blir kostnadsdrivande.

Tillkommande resurser kan användas till annan verksamhet än den pedagogiska

Riksrevisionen menar att det är svårt att förstå poängen med utredningens förslag om ökade tillägg med hänsyn till socioekonomiska förhållanden inom pedagogisk verksamhet. Det finns inga garantier för att de tillkommande resurserna kommer den

⁶ Inom varje delmodell sker en omfördelning som baseras på de faktiska nettokostnaderna för riket två år före utjämningsåret. Medlen omfördelas med hjälp av statistiska metoder så att alla kommuner efter tillägg/avdrag ska få en genomsnittlig kostnad med hänsyn tagen till den egna kommunens förutsättningar. Utredningens förslag höjer genomsnittet för vissa kommuner genom att bestämma att kostnadsbehoven är högre än vad den statistiska analysen visar. Det betyder att andra kommuner får en högre avgift eller ett lägre bidrag än som är motiverat utifrån den statistiska analysen eftersom kostnadsramen är given, dvs. ramen är lika med nettokostnaderna två år före utjämningsåret.

pedagogiska verksamheten till del. Medel som genereras via kostnadsutjämningsen är på intet sätt styrande för kommunernas resursfördelning mellan olika verksamheter.

Riksrevisionen konstaterar att om kommuner med socioekonomiskt sett utsatt befolkning i enlighet med utredningens argumentation inte anses ha råd med förskolan eller gymnasieskolan, så bör detta gälla även annan verksamhet. En kommun som i enlighet med utredningens resonemang till följd av svag socioekonomisk befolkningssammansättning har "bindande budgetrestriktioner" inom det pedagogiska området har rimligen motsvarande restriktioner inom andra områden, exempelvis socialtjänsten eller äldreomsorgen. Gapet mellan det kommunen satsar och det kommunen skulle vilja satsa kan för "den fattiga" kommunen antas föreligga generellt i kommunens verksamhet.

Riksrevisionen menar också att utredningens antagande om att kommuner med svagare socioekonomiskt befolkningsunderlag inte har råd med den obligatoriska verksamheten reser frågor om hela utjämningsystemets sätt att fungera. Tanken är att alla kommuner efter utjämningsen ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Generella bidrag eller breda riktade bidrag bör användas för att stödja kommuner med särskilda behov

Riksrevisionen konstaterar att staten i vissa fall önskar möjliggöra eller understödja en viss inriktning eller ambitionsnivå i specifika verksamheter i grupper av kommuner. I sådana fall bör enligt Riksrevisionens mening medel för ändamålet finansieras via ett anslag på statsbudgeten och inte via mellankommunal omfördelning i kostnadsutjämningsen. Riksrevisionen menar att generella bidrag eller breda riktade bidrag bör användas i första hand. Som ett exempel på ett generellt bidrag vid sidan av kostnadsutjämningsen kan nämnas de så kallade välfärdsbiljarderna. Strukturbidraget inom ramen för utjämningsystemet är ett annat exempel på ett generellt bidrag.

Riksrevisionen har tidigare framhållit att ett allvarligt problem på skolans område är att den stora mängden statsbidrag orsakar splittring och försvårar eller omöjliggör fokusering och långsiktig planering hos huvudmännen. Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att överväga att ersätta det breda utbudet av bidrag med en bidragsram till varje huvudman utifrån elevantal, och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Huvudmännen får därefter söka medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser.⁷

⁷ RiR 2017:30.

Utredningens förslag är generellt sett svåra att bedöma

Riksrevisionen konstaterar att flertalet av utredningens förslag är svåra att ta ställning till eftersom det inte framgår tydligt om förslagen förbättrar delmodellernas förmåga att förklara opåverkbara kostnadsskillnader. Med andra ord jämförs inte det så kallade förklaringsvärdet i de befintliga delmodellerna med motsvarande värde i de föreslagna delmodellerna. Kostnadsutjämningsutredningens förslag om utökad utjämning efter socioekonomi inom det pedagogiska området innebär allt annat lika att förklaringsvärdet sänks eftersom inga kostnadsskillnader har kunnat beläggas.

Riksrevisionen vill också fästa uppmärksamhet på vikten av att i det fortsatta beredningsarbetet göra noggranna avvägningar mellan värdet av kontinuitet och behovet av förändring. Riksrevisionen konstaterar att vissa av utredningens förslag leder till stora förändringar av tillägg/avdrag. Detta gäller exempelvis förslagen till förändringar av delmodellerna för individ- och familjeomsorg respektive förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Båda dessa delmodeller blir också mer komplexa med utredningens förslag. Det kan förstås vara motiverat med stora förändringar av tillägg och avdrag i vissa delmodeller. Men i den mån förändringarna drivs av en önskan att förbättra beräkningsmodellerna utan att verksamheten i sig har förändrats, så är det också viktigt att beakta värdet av kontinuitet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ulf Andersson har varit föredragande. Revisionsdirektör Gabriella Sjögren Lindquist och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Stockholm 2019-05-17

Helena Lindberg

Ulf Andersson