



Ö-kostnader i utjämningsperspektiv

Underlag från Region Gotland till utjämningskommittén 2023

Mats Carlström och Nils-Eric Gustavsson

1 Bakgrund

En parlamentariskt sammansatt kommitté har getts i uppdrag att göra en översyn av den kommunalekonomiska utjämnningen.

Syftet med uppdraget är att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämnningen ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan kommunal service, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar.

Kommittén ska bland annat

- analysera de variabler som ingår i inkomstutjämnningen,
- analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämnningen för kommuner och regioner fångar upp skillnader i strukturella faktorer,
- analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras,
- genomgående analysera en eventuell påverkan av utjämnningssystemet på utveckling och tillväxt, såväl positiv som negativ,
- analysera och utvärdera utjämnningen av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS),
- Föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnningen på tillväxten.

Kommitténs uppdraget ska redovisas i maj 2024.

Regiondirektören har anlitat Public Partner för att genomföra en analys av de merkostnader som Region Gotlands ö-läge medför och som särskiljer regionen från andra aktörer i utjämnningssystemet. Detta i syfte att tillskriva och delge utjämningskommittén materialet för att det ska kunna ligga till grund för dess arbete.

2 Metod

Uppdraget är att se som en aktualisering av Public Partners arbete som låg till grund för regionens skrivelse till 2016 års kostnadsutjämningsutredning.

Metodmässigt så har arbetet genomförts som ett projekt där regionens ledande politiker och förvaltningsledning har involverats och där regionens verksamhetsföreträdare stått för grundläggande inhämtning av sakuppgifter och Public Partner för projektledning och analys.

Ekonomidirektören har varit intern projektledare och beställare av uppdraget under arbetets gång.

3 Övergripande analys av regionens verksamhetsområden

En övergripande screening har skett för att urskilja de områden där Region Gotlands ö-läge och har ett tydligt inflytande på verksamhetens kostnadsnivå.

Denna övergripande screening har omfattat följande verksamheter:

- Hälsa- och sjukvården
- Kollektivtrafik
- Säkerhetsläget/Beredskap
- Räddningstjänst
- Socialtjänst/individ- och familjeomsorg
- Gymnasieskolan
- Vuxenutbildning
- Fritids-/föreningsliv
- Bemanning inom äldreomsorg
- VA-verksamhet
- Hamnverksamhet
- Merkostnader inom varuförsörjning
- Regional planering och ledning

För flera områden påverkar det faktum att Region Gotland är en ö utan fast förbindelse med sina grannar. Det leder till vissa merkostnader inom exempelvis socialtjänstens organisering, fritidsverksamhet, gymnasieskola och vuxenutbildning, vatten och avlopp, hamnverksamhet.

Denna analys lyfter dock fram de områden där det är mest väsentligt att uppmärksamma ö-förhållandet utifrån att det innebär specifika behov för just Region Gotland.

4 Gotlands strategiska läge och ö-läget

4.1 Gotlands strategiska läge i Östersjön

Globala och regionala förändringar har skett de senaste 5 åren avseende det säkerhetspolitiska läget i världen, Europa och Östersjöområdet. Utifrån de bedömningar som gjorts av regering och riksdag så är inte de skärpta säkerhetspolitiska förhållandena något snabbt övergående. De säkerhetspolitiska förändringarna har påvisat Gotlands geografiska betydelse för Sverige och dess allierade.

Utifrån ett säkerhetsmässigt perspektiv gynnas Sverige om Gotland har förutsättningar att utvecklas invånar- och näringslivsmässigt. Det är helt enkelt av vikt för Sverige att Gotland genom att vara en framgångsrik region kan bidra till att hävda Sveriges suveränitet. Det är av betydelse att det finns goda förutsättningar för primärkommunal service, regional service och utveckling. Utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv kan man säga att det gynnar Sverige om Gotland har minst lika bra eller bättre förutsättningar än andra regioner och kommuner.

Det förändrade säkerhetsläget de senaste åren har nationellt inneburit en utveckling mot förstärkt beredskapsnivå i landets kommuner och regionen. Även här är det en fråga med större dignitet för Region Gotland än för alla andra kommuner och regioner i Sverige. Satsningar på ett resilient gotländskt samhälle är en viktig strategisk investering för Sverige.

4.2 Vikt av ö-politik

Inom ramen för OECD Territorial Reviews har en territoriell granskning av Gotland genomförts (CFE/RDPC/RUR(2022)1).

Rapporten använder sig av begreppet ö-politik, en politik som utgår ifrån dimensionen att det är av vikt för nationen att upprätthålla befolkningstal, näringsliv mm på öar för att hävda den nationella suveräniteten över området, något som förekommer frekvent inom EU-området och också specifikt hos våra grannländer på olika sätt.

Rapporten konstaterar att Sverige saknar en nationell ö-politik och att lärdomar från nationer som utvecklat en sådan är att man tar hänsyn till ekonomiska faktorer för att förverkliga ö-politiken. Detta exempelvis vid utformning av alla statsbidrag och utformning av mellankommunalt/regionalt utjämningsssystem.

Ur det perspektivet så är det rimligt att fånga de speciella förutsättningar som Gotland har i en ö-faktor i ett nytt utjämningsystem. Om det inte sker så måste dessa förutsättningar alltid vara med när system utformas för exempelvis Hälso- och sjukvård och kollektivtrafik.

4.3 Kostnad för att ”bedriva en ö” i regionalt strategiskt arbete och planering

I den nämnda rapporten från OECD konstateras att Gotland i OECD:s egen typologi klassificeras som en övervägande rural, avlägsen TL3-region. En region som lyckas relativt väl jämfört med andra studerade regioner. Man ger dock ett antal huvudsakliga rekommendationer för att som region kunna ha en positiv utveckling framåt. Där återfinns exempelvis:

- Utveckla en strategi för att värdera europeisk och nationell politikens betydelse för Gotland
- Bygga upp strategisk kapacitet för att utnyttja EU:s fonder och medel i högre omfattning
- Stärka sin samordningsroll mellan regionala och nationella myndigheter.

I alla dessa tre uppdrag så står Region Gotland ensamma i ett nationellt perspektiv, något som i sig torde utgöra en grund för att det skulle tillämpas en annan finansieringsmodell som gav utrymme för strategiskt arbete och planering inom Regionen. Ytterligare att notera att det arbete som denna rapport är en del av inte är något som andra regioner eller kommuner i landet lägger ledningsfokus eller rena pengar på. ”Att bedriva en ö” kostar mer i strategiskt arbete och planering i den svenska förvaltningsmodellen, det är ett ekonomiskt ansvar som Regionen idag inte kompenseras för.

4.4 Gotland som sammanhållen region och det ekonomiska ansvaret

Utjämningsystemet för kommunal och regional verksamhet ska i princip inte ta hänsyn till de kostnadsnivåer som finns inom respektive organisation. Utjämnningen sker på behoven. Likväl är det av värde att fundera på vad den sammanhållna regionen på Gotland innebär för organisationen.

Den ekonomiska förvaltningen i Region Gotland har utifrån ett effektivitetsperspektiv varit framgångsrik under de senaste åren i avseendet att kostnadsnivån för den primärkommunala verksamheten relativt sett har sjunkit. Man skulle kunna säga att det är något som regionen varit pressad till för att kompensera underskott inom hälso- och sjukvården, underskott som har sin upprinnelse i svårigheter att nå effektivitet utifrån regionens litenhet.

Ett annat sätt att se på saken är att det samlade ekonomiska ansvaret som Region Gotland har leder till en undanträngning av resurser från det primärkommunala uppdraget för att kompensera bristande ekonomiska förutsättningar i hälso- och sjukvården. Denna trend är inte önskvärd utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv där stigande befolkningstal och ett framgångsrikt näringsliv på Gotland är områden som den primärkommunala verksamheten behöver främja.

5 Hälso- och sjukvård

5.1 Utgångspunkter

Följande utgångspunkter har varit vägledande i kartläggning av merkostnader inom hälso- och sjukvårdsområdet.

- Boende på Gotland ska ha rätt till samma vård som boende har i en annan region.
- Region Gotland är den minsta sjukvårdshuvudmannen av alla regioner i Sverige. Något som för med sig många skalnackdelar och därmed driver upp kostnader och påverkar kostnadsbilden negativt.

Metodmässigt så har intervjuer och samtal genomförts med chefen för sjukhuset, samt flertalet verksamhetschefer inom sjukhuset. Inriktningen har varit att vara så exakt som möjligt och ha faktagrundade beräkningar. Detta har gått i samtliga fall förutom overhead och skalnackdelar där antaganden fått varit verktyget.

5.2 Behov av robusthet och redundans inom hälso- och sjukvården

Ö-läget tillsammans med den stora variationen av personer som befinner sig på Gotland över året är en stor utmaning för hälso- och sjukvården. Beroendet av färje- och flygförbindelser och avsaknaden av reservhamn gör ön mycket sårbar avseende persontransporter och logistik.

Ö-läget kräver ett akutsjukhus som har en större kompetensbredd, fler specialiteter, samt mer omfattande jourlinjer. Dessutom egen smittskyddsverksamhet, mer omfattande investeringar i utrustning, lokaler och teknisk verksamhet än ett jämförbart länssjukhus på fastlandet.

Infrastrukturen inom hälso- och sjukvården på Gotland är sårbar varför robusthet, redundans och säkerhet bör prioriteras utifrån det geopolitiska och säkerhetsmässiga läget.

5.3 Planeringen för att klara kris och krig påverkar regionens hälso- och sjukvårdsorganisation

Gotland är viktigt för Sverige utifrån ett försvarspolitiskt perspektiv, något som har förstärkts utifrån det förändrade säkerhetspolitiska läget Sverige befinner sig i. Att sjukvården på Gotland fungerar även när samhällsstörningar och kris uppstår är viktigt både för de som bor på ön och de som befinner sig på ön och de som ska bistå ön vid kris.

Om inte kostnadstäckning för den vård som bedrivs på ön förstärks så är det nödvändigt att flytta över vård till fastlandet. Det är något som då skulle motverka sjukvårdens förmåga vid kris och beredskap på Gotland. Staten har här en viktig roll att utforma system inom samtliga delar som ej motverkar sjukvårdens förmåga på Gotland, det gäller även kostnadsutjämnings utformning, exempelvis genom att tillämpa en ö-faktor som skulle kunna fånga Gotlands speciella strukturella behov.

Sjukvården i Sverige har idag stora underskott. Om utjämningsen ej tar hänsyn till de ö-faktorer som beskrivs i denna utredning kommer det att innebära en ytterligare pålaga för Region Gotlands verksamhet, med stora konsekvenser för dess förmåga att nå robusthet och redundans.

5.4 Utgångspunkter för analys av hälso- och sjukvården

Utifrån antagandet att boende på Gotland ska ha rätt till samma vård som boende har i en annan region så krävs att det vid behov finns en tillgänglighet som annars inte funnits för en så liten population och ett så litet sjukhus. Detta är något som kraftigt påverkar kostnaderna för sjukvården.

Bedömningen är att det finns en överkapacitet inom jourlinjerna så till vida att en jourlinje finns för en befolkning på ca. 61 000 innevånare men skulle i grund kunna hantera en befolkning på ca. 200 000 innevånare. Något som skapar en överkapacitet och inte kan väljas bort.

Följande verksamheter bedöms idag behövas på Gotland på grund av ö-läget. Verksamheter som annars inte skulle ha funnits inom den egna organisationen:

- Akutsjukvård inkl.
- Intensivvårdsavdelning.
- Smittskyddsverksamhet.
- Infektions-, & lungsjukvård.
- Barn- & neonatalvård.
- Förlossningsvård
- Gynekologisk vård
- Onkologisk sjukvård
- Öron- näsa- & halssjukvård.
- Ögonsjukvård.
- Hudsjukvård.
- Mun & käkcentrum
- Sluten barnpsykiatrisk vård.

5.5 Områden där Gotland behöver ha en större kapacitet för att kunna hantera toppar som annars hade hanterats med hjälp av vårdgrannar.

Utifrån att det inte finns vårdgrannar som kan hjälpa till att hantera mer eller mindre akut sjukvård som uppstår behöver hälso- och sjukvården på Gotland ha en överkapacitet för att kunna hantera dessa toppar. Nedan anges inom vilka områden och omfattningen av kapacitet som har Regionen inom slutenvården på grund av sitt ö-läge. Inom parentes anges totala antalet vårdplatser:

- Intensivvård, 2 (av 5)
- Förlossning, 3 (av 8)
- Gynekologi och obstetrik, 2 (av 4)
- Barn, 2 (av 7)
- Neonatalvård, 2 (av 4)
- Barnpsykiatri, 2 (av 2)

Den samlade merkostnaden för denna ö-relaterade kapacitet är 45 mkr.

5.6 Jourlinjer

Verksamhet inom jour och beredskap för läkarpersonal inom HSV bedöms till 2/3-delar vara en merkostnad pga. ö-läget, något som ger följande:

- Värde för jour och beredskap av egna anställda läkare uppgår 11,7 mkr.
- Jourkostnad och beredskap för inhyrda läkare har beräknats till 2,4 mkr.

Den samlade merkostnaden för jour och beredskap på grund av ö-läget är 14 mkr

5.7 Beredskap och nattarbete övrig personal

Utifrån samma beräkningsmodell som för läkare och dess jour har antagits att 2/3-delar av kostnaden för tid på kvällar, nätter, helger osv. antagits vara en merkostnad pga. ö-läget, vilket ger följande:

- Akutmottagning: 14 mkr
- Laboratoriet: 3,4 mkr
- Röntgen: 1,8 mkr

Den samlade merkostnaden för beredskap och nattarbete, övrig personal är 19 mkr

5.8 Transporter på Gotland

Det finns idag tillgång till 5 bemannade ambulanser på Gotland. Dessutom används helikopter vid ett flertal tillfällen när så är möjligt för att snabbt kunna nå vissa ytterområden på Gotland.

Ambulansverksamheten på Gotland skiljer sig mot övriga regioner där det går att nyttja vårdgrannar för de akuta transporterna vid exempelvis större händelser. Bedömningen är att

behovet skulle varit 2 färre ambulanser om det funnits tillgång till vårdgrannar som kunnat stötta upp med ambulanstransporter vid behov.

Merkostnad ambulansverksamhet utifrån detta uppgår till 17 mkr.

5.9 Transporter till fastlandet

Hälso- och sjukvården på Gotland är i stort behov av att snabbt kunna transportera patienter till andra regioner och har därför blir tillgång till egen helikopter nödvändig. Vid behov används även den helikopter som Karolinska universitetssjukhuset har tillgång till samt Svenskt ambulansflyg. Antalet patienter som transporteras ökar vanligen årligen.

Den totala kostnaden för de luftburna transporterna väntas uppgå till 57,2 miljoner kronor 2023 och uppskattningen är att antal patienter som ska transporteras 2023 är ca. 360 st.

Merkostnad för de luftburna transporterna i förhållande till att ambulanstransporter kunde användas beräknas till 43 mkr.

5.10 Skalnackdelar

En av utgångspunkterna i denna analys är att Region Gotland är Sveriges minsta hälso- och sjukvårdsregion vilket driver kostnaderna och kostnadsbilden negativt. Detta ger ett antal konsekvenser som torde kunna härledas till ö-läget. Om inte Gotland var en ö så skulle man inte heller vara en egen sjukvårdshuvudman.

En sådan post är arbetskraftskostnaderna inom hälso- och sjukvårdsverksamheten som är högst i landet, i en jämförelse med den region som har näst högst kostnader så innebär det merkostnader om ca. 15–20 mkr.

Utifrån den struktur som verksamheten fått på Gotland så förskjuts en hel del vård från primärvård till specialistvård där det finns en överkapacitet relaterad till exempelvis jourlinjer. I hela Sverige sker 60% av besöken i primärvård och 30% i specialistvård. För Gotland är motsvarande siffror 46% primärvård och 44% somatisk vård. Det betyder att 49 800 besök sker i specialistvård i stället för primärvård. Merkostnaden för specialistvårdsbesök är ca 1 200kr vilket betyder en merkostnad om ca. 60 miljoner kronor.

Region Gotland är på grund av sin litenhet den region som remitterar mest vård i landet. Det skapar ytterligare besök i specialistvården jämfört med andra regioner då flödet på Gotland blir primärvård – specialistvård – utomlänsvård. För övriga regioner remitterar primärvården patient direkt till rätt vård – dvs det som för Gotland blir utomlänsvård. Det är ca 2 900 tillfällen som renderar merbesök, oftast ett men ibland flera. Det ger en merkostnad om ca. 10–15 mkr.

Därutöver finns ett antal parametrar, bland annat problem att upprätthålla effektivitet exempelvis vid operationer och besök pga. lägre volymer. Vilka summerar till 10–20 mkr

Totalt summerar skalnackdelar pga. Regionens litenhet kombinerat med ö-läget till ca. 95–115 mkr.

5.11 Övrigt

Ett antal mindre poster relaterat till ö-läget är identifierade i form av:

- Patienters resekostnader vid elektiv utomlänsvård, 2,7 mkr
- Merkostnad för utrustningar, 1,6 mkr
- Kris & beredskap och övrigt 0,8 mkr
- Merkostnad för boende för personal, merkostnad sommartid 10,4 mkr
- Overhead, 7,9 mkr

Merkostnad för ovanstående poster summerar till ca 23 mkr.

5.12 Sammanställningar ö-relaterade merkostnader Hälso- och sjukvård

Område	Värde, mkr
Skalnackdelar	95 - 115
Vårdplatser, arbetskraft	41
Vårdplatser, lokaler	4
Jourlinjer, läkare	14
Beredskapsverksamhet, övr. personal	19
Luftburna sjuktransporter	43
Ambulanser	17
Patientresor	3
Urustningar och maskiner inkl. serviceavtal.	2
Boendekostnader	10
Övrigt, Kris & beredskap	1
Overhead 10% på arbetskraftskostnader	8
Summa merkostnader:	257 – 277 mkr

De summerade merkostnaderna för ö-läget inom hälso- och sjukvården för Region Gotland kan i ett nationellt perspektiv upplevas begränsat i sin omfattning. Om det ställs i relation till verksamhetens nettokostnadsomslutning enligt bokslut 2022 så motsvarar det ca 14%.

5.13 Nära vård

Möjligheterna utifrån den nationella strategin mot nära vård är för Region Gotland begränsad i syfte att nå ökad effektivitet och produktivitet i större omfattning. En omfördelning av specialistvård till primärvård innebär behov av finansiering till primärvården samtidigt som specialistvården ej kan reduceras i motsvarande omfattning.

Det är viktigt att en eventuell förändring av utjämningsystemet för hälso- och sjukvård i syfte att stimulera/belöna nära vård tar hänsyn till Gotlands specifika förutsättningar.

6 Räddningstjänst

Räddningstjänsten har sedan nuvarande utjämningsystem inrättades varit föremål för förändringar avseende samordning och samverkan.

I Lagen om Skydd mot Olyckor (LSO) anges att "kommunerna skall ta till vara möjligheterna att utnyttja varandras resurser för räddningstjänst". Efter de omfattande bränderna 2014 och 2018 har det skett en snabb utveckling mot samarbete i större räddningsregioner. Gotland ingår i Räddningsregion Östra Svealand (RRÖS) där samarbetet omfattar såväl förebyggande arbete som stöd med resurser. Gotlands ö-läge innebär dock att man vid akuta händelser inte kan tillgodoräkna förstärkningsresurser på samma sätt som övriga i räddningsregionen utan behöver ha en högre egen förmåga. Region Gotland drabbas på detta sätt av ö-relaterade kostnader jämfört med övriga riket.

I tabellen nedan framgår de merkostnader som identifierats tillsammans med verksamheten

Högre personaltäthet med brandmän för att kunna ha de förmågor som Gotlands riskbild kräver. Samt tillgång till egna förstärkningsresurser på ön för att klara initiala förstärkningar vid omfattande och långvarig insats	3,5mkr
Ha egen förmåga att hantera övergripande ledning och insatsledning både initialt och vid de tillfällen då det är avbrott i förbindelserna med fastlandet.	1,5 mkr
Materiel för sällanhändelser med omfattande konsekvenser inklusive specialfordon och fler fordon i reserv	1,1 mkr
Bredare och djupare kompetens hos personalen	1,2 mkr
Summa kostnader	7,3 mkr

7 Transport/materialanskaffning

Ett arbete har gjorts för att försöka göra jämförelser avseende Region Gotlands eventuella merkostnader för materialanskaffning/transport. Det finns svårigheter att isolera ö-lägesfaktorer från andra faktorer.

Vid måltidsavdelningen har dock jämförelse kunnat göras av genomsnittliga priser per varuslag i befintliga ramavtal. Detta i relation till ett större urval av motsvarande verksamheter i landet för övrigt. För många varugrupper så är merkostnaden för Region Gotland runt 20% och de lägsta avvikelserna uppgår till 8%.

Om merkostnaden om 8% används för regionens samlade livsmedelsinköp så innebär det en ö-relaterad merkostnad om 5 mkr per år.

Vad gäller övrig materialanskaffning så återfinns detta i regionens räkenskapsammandrag om man önskar använda samma merkostnadsnivå som finns inom livsmedelsområdet.

8 Kollektivtrafik

Den gällande modellen för utjämning av kollektivtrafik mellan regionerna finns stor anledning att ifrågasätta ur Region Gotlands perspektiv. Modellen har ett stort ekonomiskt inflytande.

Modellen ger i sin utformning en mycket låg standardkostnad för Region Gotland utifrån att få bor i tätorter med mer än 11 000 invånare samt att endast 6,51% av de yrkesverksamma pendlar över kommungräns.

Gotland utgör en sammanhållen kommun och region. Nuvarande utjämningsmodell använder den mellankommunala arbetspendlingen som utjämningsgrund och Gotland straffas då i modellen genom att vara en sammanhållen primärkommun. Om exempelvis 70-talets intentioner om en uppdelning av regionen i 4 kommuner så skulle utjämningsgrunden se annorlunda ut.

En annan reflektion kring den nuvarande modellen är att den mellankommunala pendlingen och dess villkor för Gotlands del är statens ansvar i form av färjetrafik och flyg. Det innebär att om staten stimulerar "utomkommunala" resandet genom prissättning och utbud så belönas samtidigt Region Gotland i utjämningsmodellen. På samma vis om staten underlåter att upprätta fungerande villkor för Gotlandstrafiken så straffas regionen, något som i sig är en levande fråga på Gotland.

Det finns ingen annan kommun där det tidsmässigt tar mellan 2 och 4 timmar att nå sina kommungrannar. Gotlands ö-läge är här ett tydligt faktum.

Med de brister som dagens modell har avseende logik, genomskinlighet och begränsningar i datamängd för statistiska analyser så är det rimligt att den utgår alternativt omarbetas i grunden. Ett ytterligare alternativ torde vara att pendlingsfaktorn neutraliseras för Gotland.