

PM ang. de två beräkningsmodellerna av dygnskostnaderna
för asylmottagande 2016, 2017 och 2018
Staffan Landin
2017-02-12

Varför skiljer sig de två beräkningsmodellerna så mycket 2017?

I Migrationsverkets sista prognos 2016 (P5) valde verket att byta metod för att räkna ut den genomsnittliga dygnskostnaden (för anslagsområde 1:2) från en modell som baserades på prognostiserade **utgifter**, som hämtades från deras prognoser, till en modell som baserades på **kostnader**, hämtade från den senaste årsredovisningen, 2015. Anledningen till bytet var att verket bedömde att den utgiftsbaserade modellen var "missvisande".¹

Dygnskostnaden för 2017 sänktes i och med detta från **746** kronor till **473** kronor. Migrationsverket fortsatte använda den kostnadsbaserade modellen i prognosen som publicerades den 7 februari 2017 (P2) och då uppgick dygnskostnaderna till **451 kronor**. Detta föranledde dock regeringskansliet att omgående, samma dag, kontakta Migrationsverket som då reviderade prognosen och återgick till den tidigare modellen. Detta ändrade dygnskostnaden till **839 kronor**.

Hur kan det skilja så mycket mellan de två beräkningsmodellerna och vilken bör ligga närmast den verkliga kostnaden?

Vad ska den genomsnittliga dygnskostnaden utgöra?

Den genomsnittliga dygnskostnaden ska utgöras av de DAC-fähiga² kostnader som varje asylsökande (som kommer under aktuellt år) förväntas ha per dygn. Detta multipliceras sedan med antalet förväntade asylsökande och det genomsnittliga antalet dygn som personen förväntas befinna sig i mottagandet.

Summan för 2017 ska alltså återspegla vad den genomsnittliga asylsökanden kostar migrationsverket per dygn under 2017.

Kostnaden kan påverkas av flera faktorer: andelen ensamkommande flyktingbarn, tillgången på billiga boendeplatser, handläggningstiden, antal överklaganden och så vidare. Men det är de förväntade kostnaderna för de som söker asyl under 2017 som ska uppskattas.

Hur räknas kostnaden ut?

Olika flyktingkategorier har olika kostnader vilket har lösts genom att migrationsverkets samtliga kostnader inom relevant utgiftspost (1:1 och 1:2) delas med antalet totala boendedygn. På så sätt får man en snittkostnad för de dygn som alla asylsökande haft.

Exempel 2015:

Kostnaden för asylsökande (1:1 och 1:2 exkl. förvar): 16 467 610 tkr.

Antal boendedygn (exkl. förvar): 36 462 142 dygn.

Genomsnittlig dygnskostnad: $16467610000 / 36462142 = 452$ kr

¹ Migrationsverkets oktoberprognos 2016, P5.

² De kostnader som får klassas som bistånd enligt överenskommelse i OECD DAC. Exakt vilka de är och vilka som ingår i de svenska uträkningarna har hittills inte varit helt klart. I denna uträkning utgår vi från att alla är korrekta.

Beräkningsmodellen ger en grov uppskattning men innehåller några potentiella felkällor, en uppenbar sådan är att både kostnaden och antalet boendedygn baseras på alla inregistrerade och inte bara på den sammansättning som förväntas komma. Stora förändringar i sammansättningen av de asylsökande kan därför ge upphov till felaktig uppskattning.

Ex: Andelen ensamkommande flyktingbarn minskade drastiskt mellan 2015 och 2016 vilket borde innebära att dygnskostnaden minskade 2016. Men eftersom kostnaden 2016 baseras på alla inskrivna i mottagningen och inte bara på de som ankom 2016 påverkade den stora andelen ensamkommande 2015 även dygnskostnaden för de som kom 2016.

Kostnad eller utgift?

Den stora skillnaden mellan de två beräkningsmodellerna är dock hur man ska beräkna kostnaden. Regeringen förordar modellen som bygger på att prognostiserade utgifter för 2017 ska ligga till grund för dygnskostnaden medan Migrationsverket i stället, i oktober 2016, införde en modell som bygger på kostnader. Vad är skillnaden?

Kostnad är den summa som är kopplad till den händelse som genererade kostnaden. Medan utgift är summan som faktiskt betalas ut från migrationsverket. Utgifterna har en viss eftersläpning eftersom det kan dröja innan till exempel kommunerna begär ut ersättning från Migrationsverket.

Ex: Under 2015 stod många kommuner under en hård press på grund av en ovanligt stort antal asylsökande. Detta gjorde att de blev tvungna att hitta lösningar och boenden som ibland blev ovanligt kostsamma. Kostnaden genererades alltså under hösten 2015, men kommunen hann kanske inte betala alla fakturor förrän 2016 och hann därför inte ansöka om ersättningen från Migrationsverket under 2015. Delar av dessa kostnader har fortfarande inte betalats ut och kommer därför att bokföras som utgifter under 2017.

Kostnaderna tenderar att vara högre än utgifterna när kurvorna pekar uppåt och tvärtom när kurvorna pekar nedåt. Det är oklart hur det varit tidigare men de senaste åren har man använt de prognostiserade utgifterna som grund för beräkningen.³ Den faktiska skillnaden mellan modellerna har oftast varit liten, då förändringarna i asylmottagningen från år till år innan 2015 inte varit så stora. Den drastiska ökningen under hösten 2015 och det ovanligt höga antalet ensamkommande flyktingbarn samt den lika drastiska minskningen av båda faktorerna 2016 gör dock skillnaden i utfall större.

Skillnaden mellan Migrationsverkets första version av prognosen i februari 2017 (som använde den kostnadsbaserade modellen) och den reviderade versionen (som använder den utgiftsbaserade modellen) är 388 kronor per dygn, vilket betyder att den utgiftsbaserade modellen möjliggör 3,4 miljarder mer i avräkningar från biståndsbudgeten under 2017.⁴

Så vilken av de två modellerna är mest rättvisande? Vilken speglar bäst den faktiska kostnaden per dygn för asylsökanden under 2017?

³ Dock oklart hur länge. Telefonintervju med migrationsverket.

⁴ Version 1 och 2 av Migrationsverkets februariprognos.

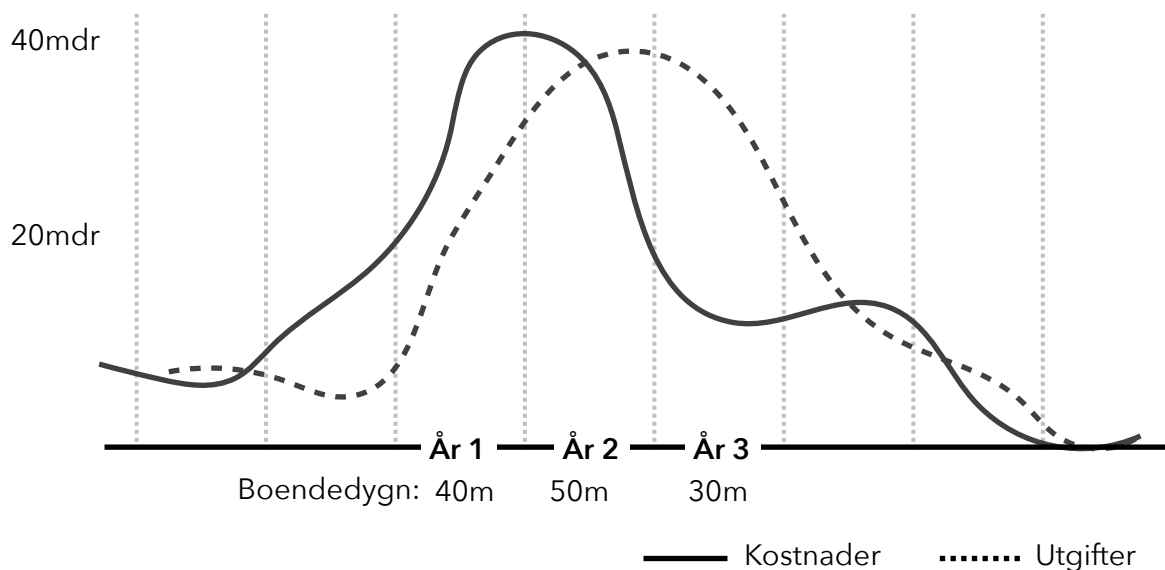
I sin prognos i oktober 2016 skrev Migrationsverket: "Dygnskostnaden som används för anslaget 1:2 baseras från och med denna prognos på årsredovisningen år 2015. Anledningen till att inte prognosens genomsnittliga dygnskostnad används är att den blir missvisande då större delen av anslaget avräknas utgiftsmässigt."

Det faktum att den ansvariga myndigheten ansåg att modellen var missvisande och att de föredrog en kostnadsbaserad modell, ger en fingervisning. Men låt oss räkna.

Räkneexempel: Efter en period med relativt små förändringar i asylmottagande ökar plötsligt antalet asylsökande drastiskt. Detta innebär kraftigt ökade **kostnader** under första året för kommuner och regioner. Kostnaderna genereras i huvudsak under år 1 och början av år 2 för att sedan sjunka. Det dröjer däremot innan migrationsverket betalar ut stora delar av dessa kostnader som bokförs som utgifter under år två och år tre (**utgifter**).

År 2 sjunker asylmottagningen på grund av restriktiva åtgärder från regeringen vilket minskar antalet inskrivna och därmed antalet boendedygn.

När Migrationsverket sedan dividerar utgifterna för år 3 (som delvis genererades år 1) med det lägre antalet boendedygn blir den genomsnittliga dygnskostnaden för hög.

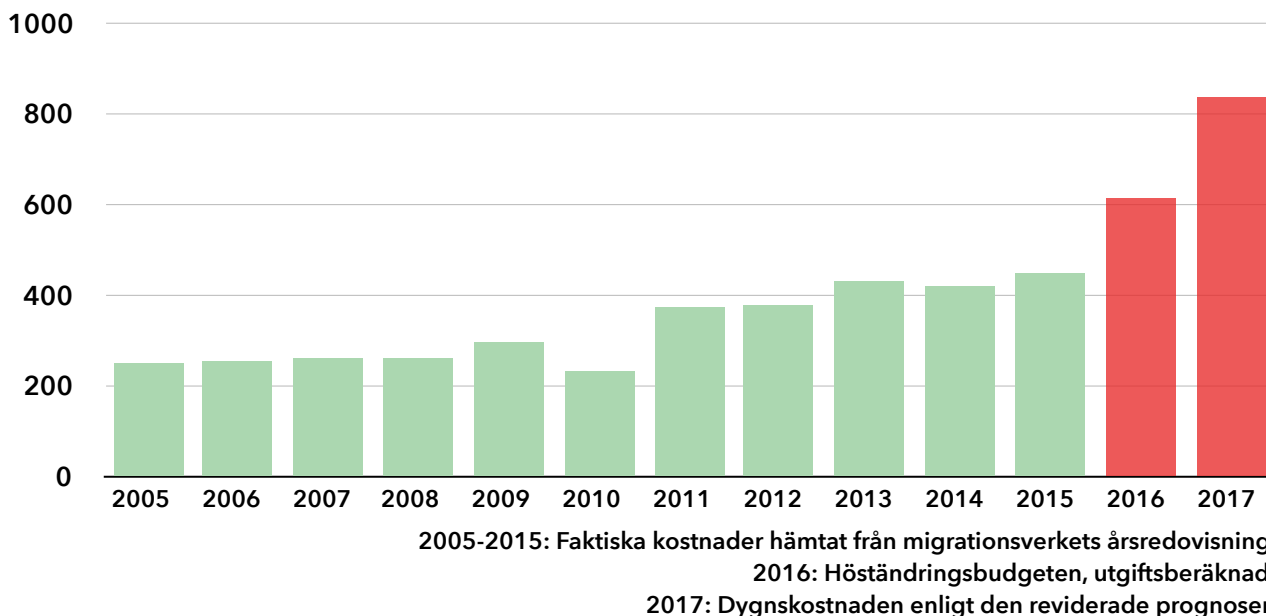


Att den utgiftsbaserade modellen blir så missvisande för 2016 och 2017 beror på att Migrationsverket fortfarande har stora utgifter under 2016 och 2017 på grund av den stora asylmottagningen under 2015. Däremot har antalet inskrivna i mottagningsystemet minskat från 181 000 personer vid utgången av 2015, till 122 000 personer vid utgången av 2016 och beräknas vara 70 000 vid utgången av 2017.

Det blir alltså en direkt felräkning. Man slår ut kostnader för de 181 000 på de 70 000 som är kvar i systemet och får en alldeles för hög beräknad dygnskostnad.

Den faktiska dygnskostnaden för de asylsökande som kommer till Sverige under 2017 kommer ju inte att vara de 839 kronor som den reviderade prognosen (p2) visar. Tittar man på utfallet av dygnskostnaderna under åren 2005 till 2015 så har de aldrig överstigit 452 kronor och genomsnittet är 337 kr (se figur).

Figur. Dygnskostnader 2005-2017



Uppenbara orimligheter

Att dygnskostnaden på 839 kronor borde uppfattas som uppenbart orimlig eller åtminstone värd att undersöka närmare är inte bara för att den plötsligt är mer än dubbelt så hög som tidigare år. Den har dessutom ingen uppenbar förklaring.

Den enda förklaring som anges i budgetpropositionen är att regeringen den 1 juli 2017 kommer att införa ett nytt ersättningssystem för ensamkommande flyktingbarn. Detta innebär ökade kostnader under första året för att sedan sänka kostnaderna under kommande år. Det nya ersättningssystemet innebär dock bara en ökning av dygnsutgifterna med 84 kronor⁵ vilket endast förklarar en liten del av ökningen.

Dessutom har biståndsminister Lövin i Januari 2017 i SvD⁶ hävdade två andra anledningar till de högre dygnskostnaderna skulle vara den stora andelen ensamkommande flyktingbarn och en hög andel boende på anläggningsboende. Detta stämmer inte då andelen ensamkommande flyktingbarn under 2016 och 2017 inte alls varit högre än normalt utan tvärtom lägre. Det samma gäller andelen i anläggningsboende.

⁵ Migrationsverkets februariprognos 2017

⁶ Lövin i [Svd-debatt](#) 13 jan 2017

Sammanfattning:

- Den genomsnittliga dygnskostnaden per person i asylmottagningen ökade drastiskt under 2016 och 2017 utan att underliggande faktorer kunde motivera det.
- I oktoberprognosen 2016 upptäckte migrationsverket att modellen som användes för att beräkna kostnaden gav missvisande resultat och överskattade kostnaden.
- Orsaken till det missvisande resultatet är att migrationsverkets utgifter 2016 och 2017 i hög grad härstammar från händelser 2015 då 182 000 personer var inskrivna. Under 2017 kommer antalet inskrivna att vara betydligt lägre, så när prognostiserade utgifter som härstammar från 2015 divideras med det lägre antalet boendedygn blir den kalkylerade dygnskostnaden felaktigt högre.
- Migrationsverket föreslog därför i februariprognosen 2017 en annan beräkningsgrund baserad på kostnader i årsredovisningen. Detta fick regeringen att kontakta verket och kräva en återgång till den missvisande utgiftsbaserade modellen.