

Kommunstyrelsen

Remissvar: SOU 2024:50 Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Förslag till beslut i kommunstyrelsen

1. Förvaltningens yttrande, daterat den 16 september, antas som kommunstyrelsens eget och översänds som remissvar till Finansdepartementet.

Sammanfattning av ärendet

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen samt vid behov föreslå förändringar.

Analys från SKR visar att det finns en tydlig korrelation mellan de kommuner som har stora ekonomiska utmaningar med befarade underskott för år 2024 och de kommuner som med kommitténs förslag kommer få bättre ekonomiska förutsättningar.

De föreslagna förändringarna i det kommunalekonomiska utjämningsystemet samt LSS-utjämningen innebär att de ekonomiska förutsättningarna för Svalövs kommun år 1 totalt försämras med 368 kr per invånare och 5,4 mnkr sämre totalt för kommunen. När förslaget väl är fullt genomfört efter 5 år är situationen dock den omvända, då innebär förslaget totalt 479 kr i högre intäkter per invånare och totalt förbättras kommunens ekonomi med 7 mnkr.

Svalövs kommun	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Summa förändring totalt per invånare, kr	-368	173	332	418	479
Summa förändring totalt, mnkr	-5,4	2,5	4,8	6,1	7,0

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse, daterad 2024-09-16

Missiv från Finansdepartementet, daterat 2024-07-11

Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn - Betänkande från Utjämningskommittén 2022

Ärendebeskrivning

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av



dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på 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. Det huvudsakliga arbetssättet har varit kvantitativt. Men kommittén har även haft ett stort antal externa kontakter och, genom löpande kontakter med politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn, arbetat målinriktat för att säkerställa att de förändringar som föreslås har stöd i den praktiska verklighet som kommuner och regioner befinner sig i. De förändringar som kommittén föreslår i sitt betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Principiella utgångspunkter

Alla invånare ska ha tillgång till en god och likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för detta mellan olika delar av Sverige. Till exempel finns betydande skillnader i skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer, såsom befolkningens utbildningsnivå och inkomst, mellan kommuner respektive mellan regioner.

Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäcks- och kostnadssidan. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan samhällsservice, trots dessa skillnader. Detta syfte ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader i kommunsektorn. Bakom detta syfte finns en stark och enhällig uppslutning i kommittén. Även grunderna för LSS-utjämnningen, som är ett separat system för utjämning av kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har starkt stöd i kommittén.

För att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämnningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i kommunsektorn behöver dock systemen ses över med jämna mellanrum. I den översyn som har ankommit på kommittén att genomföra har följande kärnvärden särskilt beaktas:

- opåverkbarhet,
- träffsäkerhet,
- enkelhet (i den mån det inte står i konflikt med träffsäkerhet),
- stabilitet och förutsägbarhet,
- sunda incitament, inklusive incitament för tillväxt, samt
- aktualitet och tillförlitlighet.

Vidare har en grundläggande utgångspunkt när det gäller kostnadsutjämnningen varit att denna endast ska avse obligatorisk verksamhet. Kommuner och regioner kan bedriva andra verksamheter utifrån lokala prioriteringar, men bara sådana verksamheter som är obligatoriska ska vara föremål för utjämning.

Slutligen har även den kommunala självstyrelsen varit ett kärnvärde i arbetet med att se över systemen. Kommuner och regioner bör ha en långtgående frihet att – inom ramen för befintliga regelverk – besluta om, utforma och prioritera i och mellan sina verksamheter. Detta har varit särskilt viktigt i de delar av utredningsuppdraget som handlar om riktade statsbidrag samt om åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Utifrån dessa kärnvärden lämnar kommittén förslag på tämligen betydande förändringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämnningen. På den övergripande nivån föreslås systemet för

kommunalekonomisk utjämning ändras från att omfatta fyra till att omfatta sex delar (se tabell 1). Denna strukturförändring har sin grund

- dels i att strukturbidraget, av förenklingsskäl, delas upp i ett fast införandebidrag och ett bidrag för svagt befolkningsunderlag,
- dels i att dagens ersättning för eftersläpning lyfts ut från systemet för kostnadsutjämning och bildar en egen del för att tydliggöra den tillfälliga karaktären av ersättningen.

Den förstnämnda förändringen illustrerar att en förenkling av systemet inte alltid innebär färre delar, utan kan också innebära att de respektive delarna blir enklare att förstå.

Tabell 1 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Nuvarande	Förslag
Inkomstutjämning	Inkomstutjämning
Kostnadsutjämning	Kostnadsutjämning
Strukturbidrag	Bidrag för svagt befolkningsunderlag
Införandebidrag	Fast införandebidrag
	Ersättning för eftersläpning
	Införandebidrag

Samlade ekonomiska effekter

Förändringarna för kommunerna exklusive LSS varierar från +4 503 kronor per invånare i Dorotea till -1 500 kronor per invånare i samtliga kommuner som erhåller ett fast införandebidrag. Den kommungrupp som har den största negativa förändringen med 947 kronor per invånare i genomsnitt är pendlingskommuner nära storstad. Största positiva förändringen på 1 618 kronor per invånare i genomsnitt har kommungruppen pendlingskommun nära mindre tätort.

Den samlade förändringen innebär att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd och de socioekonomiskt svagare kommunerna i genomsnitt får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får i genomsnitt en negativ förändring. Det är förändringarna i kostnadsutjämningen som är den främsta orsaken bakom förändringar på kommungruppsnivå.

När nya komponenter införs i befintliga delmodeller leder det i regel till stora förändringar i utfall. Detta är till exempel fallet med den socioekonomiska komponent som föreslås ingå i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Även när helt nya beräkningsmetoder utvecklas, som i fallet med kommitténs förslag till nya gleshetsersättningar, tenderar det att ge upphov till större förändringar. Detta är viktiga faktorer bakom de samlade förändringarna i kostnadsutjämningen.

Men även om en delmodell enbart uppdateras kan stora förändringar ske på grund av att verksamheten har förändrats. Den genomsnittliga förändringen i standardkostnad är till exempel störst i delmodellen individ- och familjeomsorg. Detta beror främst på hur verksamheten har utvecklats sedan den senaste översynen av kostnadsutjämningen.

För vissa kommuner, till exempel Arjeplog, sker stora negativa förändringar när det gäller befolkningsminskning. Detta beror på att delmodellen nu utgår från befolkningsminskning de senaste fem åren i stället för de senaste tio åren. Även när det gäller komponenten för administration är förändringarna relativt stora. Orsaken är att komponenten nu tydligare utjämnar för smådriftsnackdelar, och inte lika mycket för gleshet. Komponentens har också

gjorts kontinuerlig, vilket ger större förändringar för kommuner som ligger nära klassindelningens gränser.

Lomma är den kommun som har den största negativa förändringen i kostnadsutjämnningen – detta trots att kommunen inte har den största negativa förändringen i någon delmodell. Det beror på att förändringarna går åt samma håll i flera delmodeller. Det fasta införandebidraget säkerställer att ingen kommun får en större total negativ förändring än –1 500 kronor per invånare. Med ett införandebidrag begränsas också den årliga negativa förändringen till maximalt 300 kronor per invånare.

Förslagen i LSS-utjämnningen innebär relativt omfattande förändringar. Det är främst förslaget att personalkostnadsindex tas bort som medför stora förändringar i utfall. Förändringen varierar från –1 673 kronor per invånare i Högsby till +2 376 kronor per invånare i Bjurholm. Ett separat införandebidrag för LSS-utjämnningen införs dock så att ingen kommun får en årlig förändring större än 250 kronor per invånare.

För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter än 400 kronor per invånare och år införs också ett gemensamt införandebidrag för LSS-utjämnningen och det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Förändringar exklusive LSS-utjämnningen

Förändringar exklusive årligt införandebidrag

Tabell 13.1 Totala förändringar per kommungrupp

	Kostnads- utjämnning	Inkomst- utjämnning	Struktur- bidrag	Fast införande- bidrag	Total
Storstäder	–531	–36	11	31	–525
Pendlingskommun nära storstad	–960	–51	13	49	–948
Större stad	–48	35	–8	–27	–48
Pendlingskommun nära större stad	536	50	–2	–15	569
Lågpendlingskommun nära större stad	1 432	57	–45	–27	1 417
Mindre stad/tätort	1 106	36	–24	–27	1 090
Pendlingskommun nära mindre tätort	1 589	55	1	–27	1 618
Landsbygdskommun	1 387	74	–105	–26	1 331
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 210	57	–90	–27	1 150

Anm.: Avser ett aritmetiskt genomsnitt.

Anm.: Förändringen i kostnadsutjämnningen inkluderar förändringen i delmodellen för eftersläpning.

Anm.: Förändringen för strukturbidrag avser nuvarande strukturbidrag jämfört med den uppdaterade modellen för svagt befolkningsunderlag och det fasta införandebidraget för tidigare bidragsminskningar.

Anm.: Kolumnen fasta införandebidrag avser det bidrag som begränsar den negativa effekten av kommitténs förslag till 1 500 kronor per invånare.

Anm.: Här redovisas förändringarna med befolkning 31 december 2022 i stället för 1 november 2023 varvid små differenser kan förekomma.

Källa: Egna beräkningar.

Svalövs kommun tillhör gruppen *Pendlingskommun nära större stad*.

Ekonomiska konsekvenser för Svalövs kommun

Ekonomiska effekter av kommitténs förslag exklusive LSS

För Svalövs kommun innebär det nya förslaget från Utjämningskommittén att det årliga inkomstutjämningsbidraget ökar från 14 527 kr per invånare till 15 152 kr, d v s plus 625 kr per invånare. För kostnadsutjämningsbidraget är förslaget att bidraget ökar med 581 kr per invånare, från 223 kr till 804 kr per invånare.

För att effekterna för de kommuner som får minskade bidrag ska ske stegvis införs ett särskilt införandebidrag som finansieras genom att regleringsposten justeras nedåt. För Svalövs kommun innebär det att ersättningen från regleringsposten minskar från 3 055 kr per invånare till 1 719 kr vilket motsvarar en sänkning med 1 337 kr. I takt med att införandebidraget minskar medför det att regleringsposten ökar i samma takt och år 5 ger Svalövs kommun 2 430 kr per invånare, -625 kr jämfört med nuvarande modell.

I tabellen nedan framgår föreslagna förändringar per kategori och år med summering per invånare och totalt för kommunen.

Kommunalekonomisk utjämning kr/invånare	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Inkomstutjämningsbidrag/avgift	625	625	625	625	625
Kostnadsutjämningsbidrag/avgift	581	581	581	581	581
Regleringspost	-1 336	-891	-762	-681	-625
Summa förändring per invånare	-130	315	444	525	581
Summa förändring Svalövs kommun, mnkr	-1,9	4,6	6,4	7,6	8,4

Ekonomiska effekter av kommitténs förslag för förändras LSS-utjämning

Utjämningskommitténs förslag till förändrad LSS-utjämning innebär att avgiften för Svalövs kommun höjs från 907 kr per invånare till 1 010 kr per invånare. Även här införs ett införandebidrag som trappas av.

I tabellen nedan framgår föreslagna förändringar per kategori och år med summering per invånare och totalt för kommunen.

LSS-utjämning 2024 kr/invånare	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
LSS-utjämningsbidrag/avgift	-102	-102	-102	-102	-102
LSS-införandebidrag	-136	-40	-10	-5	0
Summa förändring per invånare	-238	-142	-112	-107	-102
Summa förändring Svalövs kommun, mnkr	-3,5	-2,1	-1,6	-1,6	-1,5

Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag för Svalövs kommun

De föreslagna förändringarna i det kommunalekonomiska utjämningsystemet samt LSS-utjämnningen innebär att de ekonomiska förutsättningarna för Svalövs kommun år 1 totalt försämras med 368 kr per invånare och 5,4 mnkr sämre totalt för kommunen. När förslaget väl är fullt genomfört efter 5 år är situationen dock den omvända, då innebär förslaget totalt 479 kr i högre intäkter per invånare och totalt förbättras kommunens ekonomi med 7 mnkr.

Svalövs kommun	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Summa förändring totalt per invånare, kr	-368	173	332	418	479
Summa förändring totalt, mnkr	-5,4	2,5	4,8	6,1	7,0

Yttrande

Med utgångspunkt att skapa ett kommunalekonomiskt utjämningsystem som ökar likvärdigheten mellan Sveriges kommuner är förvaltningen positiv till Utjämningskommitténs betänkande.

Huruvida ett utjämningsystem i alla delar kan fånga de egenskaper som ur ett objektiviivt perspektiv påverkar kommunens förutsättningar och möjligheter att bedriva verksamhet på ett likvärdigt sätt, är tveksamt.

Utredningen har dock på ett förtjänstfullt sätt lyft fram egenskaper som också Svalövs kommun bedömer som viktiga för att hitta en fördelning som på bästa sätt kompenserar kommunernas olika förutsättningar.

Utöver egenskaper som gleshet och det utredningen kallar smådriftsnackdelar, bedömer vi att också flerkärnighet, och centralortens relativa befolkningmässiga vikt relativt övriga tätorter, småorter och landsbygd, kan ha betydelse för kommunens kostnadsläge. Huruvida detta kompenseras med nuvarande förslag, har vi inte kunnat bedöma.

Michael Andersson
Tf kommunchef

Patrik Löfstrand
Ekonomichef

Beslutet ska skickas till:

Regeringskansliet (fi.remissvar@regeringskansliet.se och fi.ofa.k.remiss@regeringskansliet.se. Ange Fi2024/01521 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.
Tf kommunchef
Ekonomichef