

Yttrande över betänkande - Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Bakgrund

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att utvärdera och föreslå justeringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämning. Uppdraget inkluderar även en översyn av möjliga övergångar av riktade statsbidrag till generella bidrag samt att identifiera åtgärder för att motverka ökande skattesatser i kommuner och regioner. Syftet var att främja likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunal service.

I enlighet med tilläggsdirektiv Dir. 2023:56 har kommittén även beaktat risken för negativa effekter på tillväxten av inkomstutjämningen. Förslaget, överlämnat till Finansdepartementet den 2 juli 2024, innebär att nuvarande fyra delar i utjämningsystemet utökas till sex. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 och har remitterats till kommunsektorn (SOU 2024:50).

Sammanfattning av Svedala kommuns synpunkter

Svedala kommun är positivt till ett utjämningsystem som främjar likvärdiga förutsättningar för välfärd och samhällsstruktur oavsett var i Sverige vi befinner oss. Det är tydligt att faktorer som glesbygd, socioekonomiska faktorer, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur med mera innebär särskilda kostnader, vilket ett rättvist system bör ta hänsyn till för att uppnå likvärdighet och legitimitet. Systemet bör dock undvika att skapa felriktade incitament och de viktigaste synpunkterna mot att regeringen inte ska genomföra förslagen är:

- Att det inte har framkommit några tydliga incitament för att skattesatserna kan hållas nere med förslaget. Historiskt har förändringar i utjämningsystemet inte tydligt visat på att de kommunala skattesatserna stabiliserats. I stället riskerar kommuner med låga skatter behöva höja dem vilket är tvärtemot utredningskommitténs uppdrag, det vill säga att motverka höga och stigande skattesatser.
- Att flera tidigare påtalade systemfel kvarstår, och förslaget verkar främst syfta till att öka bidrag till kommuner med höga kostnader snarare än att säkerställa transparent kompensation baserad på verkliga behov. Därmed finns en risk för att en hög kostnadsnivå cementeras som norm, trots att dessa kostnader kan återspegla högre



politiska ambitioner snarare än faktiska behov.

- Att förslaget lämnar kvar irrelevanta variabler och bidrag, vilket skapar ett ineffektivt och splittrat system.
- Att det finns en viss oro för att reformen kan urholka det kommunala självstyret och ansvaret på lång sikt. Skatteutjämningsystemet bör respektera kommunalt självstyre och inte straffa kommuner med lägre kostnader genom högre kostnadsutjämning. Systemet bör i stället stödja strukturella skillnader och behov, baserat på opåverkbara faktorer snarare än regionalpolitiska skäl.
- Att de omfattande omfördelningar som föreslås innebär stora ekonomiska förluster för vissa kommuner, inklusive Svedala, vilket kan tvinga dessa kommuner till kraftiga besparingar eller skattehöjningar för att täcka förluster.

Svedala kommun föreslår att om förslaget genomförs, bör det ske tidigast 1 januari 2027 och att hänsyn tas till de synpunkter som remitterats.

Beskrivning av synpunkter

Utjämningsystemet bör utgå från att det är strukturella skillnader och skillnader i behov som det ska kompenseras för och att detta grundas på opåverkbara faktorer, inte på grund av regionalpolitiska skäl och historiska beslut. Nuvarande system premierar inte kostnadseffektiva kommuner utan belönar i stället de med högre kostnader och skattesatser. En grundprincip bör vara att kostnadsutjämningen inte ska bestraffa kostnadseffektiva kommuner.

Vid tidigare utjämningsreformer har det funnits tydliga systemfel som behövts åtgärdas, exempelvis att efterfrågan inom förskolan inte beaktade att efterfrågan förändrats efter maxtaxans införande (se SOU 2011:39). Kommitténs förslag korrigerar inte för något av dagens systemfel inom kostnadsutjämningen, utan förefaller främst syfta till att öka bidraget till kommuner med högt kostnadsläge. I stället för att basera utjämningen på behov, som var syftet i direktiven, baseras den på faktiska kostnader, vilket missgynnar kommuner med låga kostnader.

Utjämningsystem är komplext och består av flera olika modeller och bidrag. Detta gör systemet svårt att förstå, vilket går emot direktivens mål att skapa ett enklare och mer transparent system. Vissa kommuner, särskilt de med svagt befolkningsunderlag, får dubbelkompensation för samma faktorer, vilket Svedala kommun anser vara ineffektivt och onödigt. Bland annat föreslår utredningen att strukturbidrag med regionalpolitiska element ska kvarstå, vilket innebär dubbelkompensation för bland annat gleshet. Detta överlappar med kostnadsutjämningen och bidrar till onödig komplexitet. Utöver det föreslås en socioekonomisk variabel inom grundskolan samtidigt som bidraget, "Stärkt kunskapsutveckling" kvarstår som ett riktat statsbidrag till grundskolan. Även detta riskerar bidra till att vissa kommuner blir dubbelkompenserade.



Det är problematiskt ur ett samhällsmoraliskt perspektiv att kommuner som är ekonomiskt ansvarsfulla, återhållsamma och produktiva förlorar i relativa termer på omarbetningen av utjämningsystemet. De kommunalekonomiska förutsättningarna med en åldrande befolkning och andra stora samhällsekonomiska utmaningar påverkar alla kommuner och då är det av avgörande betydelse att utjämningsystemet inte bestraffar kostnadseffektiva kommuner. Som förslaget är utformat skulle det för Svedala kommun innebära att kommunen måste betala in cirka 37 miljoner kronor mer till systemet när det är fullt genomfört, vilket försvårar i redan tuffa ekonomiska tider med bland annat förändrad demografi genom en minskande befolkning med större andel äldre.

Idag är systemet utformat så att kommuner med lägre nettokostnader – ofta de som är mer kostnadseffektiva – riskerar att förlora pengar i utjämnningen, vilket beror på att systemet bygger på kostnadsavvikelser. Detta gynnar kommuner med höga kostnader och hög skattesats. Ett behovsbaserat system bör fokusera på de faktiska behov som en kommun har, som kan vara beroende av faktorer som demografi, socioekonomi, geografi och andra strukturella omständigheter som inte kan påverkas av kommunen själv. På så sätt skulle systemet rättvist kunna fördela resurser baserat på vad kommunerna faktiskt behöver för att kunna tillhandahålla en god välfärd, snarare än att belöna de med högre kostnader eller ineffektivitet. Detta skulle också göra systemet mer transparent och lättförståeligt, eftersom det skulle bli tydligare varför vissa kommuner får mer stöd än andra.

Genom att basera kostnadsutjämnningen på faktiska kostnader snarare än kommunernas verkliga behov, straffas kommuner med lägre skattesatser och effektivitet, vilket minskar deras frihet att fatta beslut utifrån egna prioriteringar. Systemets komplexitet och förslag om dubbelkompensering för vissa kommuner gör det svårare för kommunerna att planera och agera långsiktigt. Samtidigt begränsas deras möjligheter att effektivisera och hantera välfärdsåtaganden på egen hand, vilket försvagar den lokala självständigheten.

Svedala kommun vill se mer incitament för tillväxt i utjämningsystemet, både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning. Vidare vill Svedala kommun att förslaget inte genomförs fullt ut då det bestraffar kostnadseffektiva kommuner, vilket strider mot grundprincipen att inte straffa effektivitet. Genom att basera utjämnningen på faktiska kostnader snarare än behov riskerar systemet att främja ineffektivitet och skattesatsbaserade skillnader, vilket motverkar kommunernas egna effektiviseringar och arbetsmarknadsinsatser. Dessutom leder den föreslagna komplexiteten till en bristande förståelse och acceptans för systemet, vilket försvårar för kommunerna att planera långsiktigt. Systemet behöver i stället bli mer behovsbaserat, enklare och mer transparent för att vara legitimt och rättvist.

Positivt med färre riktade statsbidrag

Svedala kommun stödjer utgångspunkten att det är positivt att göra om riktade statsbidrag till generella samt att principer fastställs för när statsbidrag kan vara riktade. Det skapar bättre planeringsförutsättningar. Kommunens grundläggande uppfattning är att det ska vara en allmän strävan att alla bidrag ska lämnas via utjämningsystemet och att särskilda statsbidrag endast ska utgå i undantagsfall. En sådan ordning ger samtliga av Sveriges kommuner



möjlighet att rikta insatser utifrån kommunmedborgarnas specifika behov och bidrar till att stärka den kommunala självstyrelsen.

Inkomstutjämnningen

Kap 5.3.2 Den länsvisa skattesatsen

Svedala kommun stödjer utgångspunkten att det är positivt att höja upp den länsvisa skattesatsen till 2022 års nivå. Genom att höja intäkterna lokalt kan kommuner bli mer självförsörjande och minska sin sårbarhet inför förändringar av statsbidrag eller i utjämningsystemet. Det ger en stabilare finansiering av välfärdstjänster på längre sikt. En uppdatering av den länsvisa skattesatsen gör att kompensationen bättre relateras till dagens förutsättningar eftersom den inte uppdaterats sedan inkomstutjämnningen infördes.

Kostnadsutjämnningen

Kap 6.2.2 Den nya glesbygdsvariabeln avstyrks

Kommittén föreslår en ny gleshetsvariabel som bygger på "det genomsnittliga avståndet i varje kommun, uttryckt i kilometer, som krävs för att samla ihop 3 000 eller 15 000 invånare". Kommittén motiverar variabelbytet bland annat med att det tar hänsyn till faktiskt bosättningsmönster, vilket även nuvarande gleshetsvariabel gör. Kommittén borde motiverat exempelvis varför just 3 000 invånare är en rimlig nivå och en känslighetsanalys vid förändring i nivån.

Givet att den nya gleshetsvariabeln innebär gleshetskompensation ökar med 2,6 mdkr till 4,6 mdkr i förskole-, grundskole-, gymnasie- respektive äldreomsorgsmodellen. Denna fördubbling av kompensationen bygger på att glesa kommuner har höga kostnader. Kompensationsnivån skiljer sig kraftigt mellan olika verksamheter. Anledningen till den 15 – 19 gånger så höga kompensationen per grundskole- respektive gymnasieskoleelev beror med största säkerhet på att den av kommittén valda metoden syftar till att få ett så starkt samband mellan gleshetsbidrag och respektive kommunernas kostnader som möjligt. Glesa kommuner kompenseras således för sina relativt höga kostnader och inte på deras faktiska behov.

Kommittén resonerar heller inte kring att landsbygds kommunernas tätortsgrad ökat under hela 2000-talet. Det är inte bara på nationell nivå som en urbanisering skett utan även på lokal nivå. Färre personer bor på landsbygden även i glesa kommuner, vilket borde medföra lägre gleshetskompensation, inte högre.

Då de nya gleshetsmått, som sägs kunna utvecklas, får stort genomslag men saknar känslighetskalkyler, menar Svedala kommun att detta inte är ett tillräckligt beslutsunderlag för att genomföra en omfördelning i den här storleksordningen och avstyrker förslaget. Kommittén konstaterar dessutom att det inte går att verifiera att ett litet befolkningsunderlag, med hänsyn taget till kostnadsutjämnningen, innebär merkostnader.



Kap 6.4 Dubbelkompensation genom att införa socioekonomisk komponent i grundskolemodellen samtidigt som det riktade statsbidraget Stärkt kunskapsutveckling finns kvar

Kommittén understryker synnerligen nogsamt i utredningen att förslaget om socioekonomisk komponent i grundskolemodellen enbart kan genomföras om det inte skapas någon överlappning mellan en socioekonomisk komponent i delmodellen och kunskapsbidraget. Detta är ett villkor som måste vara uppfyllt även framgent menar kommittén för att en socioekonomisk komponent ska vara motiverad. Det kriteriet är dock osannolikt över tid med tanke på alla frekventa ändringar som Skolverket och riksdagen genomfört i kunskapsbidraget helt utan öppenhet kring alla byten av använda fördelningsmodeller,

Den förra utjämningsutredningen sade därför nej på grund av denna risk för dubbelkompensation. Men denna utredning har nu svårförståeligt landat i helt motsatt uppfattning utifrån samma underlag och situation. Svedala kommun anser inte det är rimligt att socioekonomisk kompensation ska ske utanför den ordinarie kostnadsutjämningsen i form av ett tillfälligt riktat statsbidrag. Nämnda statsbidrag bör i stället omvandlas till generellt statsbidrag om socioekonomisk omfördelning ska ske i kostnadsutjämningsen. Svedala kommun önskar transparent hantering av detta och avstyrker förslaget för att undvika dubbelkompensation.

Kap 6.7 Individ- och familjeomsorg

Täthetsindexet i Individ- och familjeomsorgsmodellen som idag kraftigt överkompenserar Stockholm stad (med cirka 2,5 mdkr), och som funnits med sedan 90-talet har låg förklaringsgrad/relevans men har inte tagits bort.

Kap 10 De regionalpolitiskt betingade permanenta införandebidragen bör tas bort för utjämningsystemens legitimitet

Kommittén föreslår att de permanenta införandebidragen till de kommuner som förlorade på 1990-talets och 2005 års utjämningsreformer ska vara kvar. Dessa bidrag består dels av tidigare reformer, dels kompensation för svagt befolkningsunderlag som togs bort från kostnadsutjämningsen 2005. Att dessa föreslås vara kvar är problematiskt på flera sätt. För det första innebär det att 30 år gamla ändringar av utjämningsen inte har genomförts fullt ut. För det andra ingår en kraftig omfördelning genom kostnadsutjämningsens olika gleshetskompensationer. Kommuner som dessutom får ett strukturbidrag för svagt befolkningsunderlag dubbelkompenseras alltså i dagens och föreslaget utjämningsystem, både genom strukturbidraget/det fasta införandebidraget och genom kostnadsutjämningsen. Dessa stöd har motiverats utifrån dess regionalpolitiska profil (se till exempel SOU 2003:88). Utjämningsystemet bör inte baseras på regionalpolitiska ställningstaganden. Det är inte bra för utjämningsystemets legitimitet att 30 år gamla reformer inte genomförts och att glesa kommuner dubbelkompenseras för geografiska merkostnader.

