

Sektionen för ekonomisk analys  
Asa Högberg / Måns Norberg

Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ställer sig bakom kommitténs förslag om principer för riktade statsbidrag, men anser att ytterligare riktade statsbidrag kan föras till det generella bidraget utifrån de kriterier som kommittén ställt upp. SKR avstyrker förslagen om en statlig delegation med syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande samt förslaget om ökat stöd till Rådet för kommunala analyser. I det följande lyfter SKR även ett antal punkter för regeringen att överväga i den fortsatta beredningen.

### Allmänna synpunkter

SKR delar Utjämningskommitténs utgångspunkt att ett långtgående kommunalt självstyre kräver likvärdiga ekonomiska förutsättningar. För att få ett utjämningsystem väl förankrat i sektorn bör det vara transparent och förutsägbart, bygga på aktuella och tillförlitliga data och fånga strukturella behov genom opåverkbara faktorer. Kommitténs uppdrag har varit brett och SKR anser att vissa delar av betänkandet hade förtjänat mer utredningstid. Detta gäller inte minst frågan om tillväxt, utjämningsmodellen för kollektivtrafik, förenklingar av systemet samt möjlighet att, med kvalitativ analys, verifiera vissa antaganden i den föreslagna kostnadsutjämnningen.

SKR delar kommitténs bedömning att andra kommunala intäkter, såsom försäljningsintäkter, finansiella poster och avgiftsintäkter, är olämpliga som föremål för utjämning trots att de påverkar kommunernas och regionernas ekonomi olika. Diskussionen om den kommunala fastighetsavgiften bör vara bredare än bara en fråga om utjämning eller inte. Avgiftens syfte, funktion som styrmedel, kommunvisa fördelning och redovisningsmässiga effekter måste klargöras innan en eventuell diskussion om utjämning av intäkterna från fastighetsavgiften kan ske. SKR kan också konstatera att det inte fanns något uttalat stöd i direktiven att bredda utredningen i den riktningen.

## **Rimligt med en ”finansieringsprincip” för riktade statsbidrag (kapitel 4)**

SKR ställer sig i huvudsak bakom kommitténs förslag avseende statsbidrag och principer för bidragsgivningen. SKR kan dock konstatera att det inte saknats tidigare förslag på hur statens bidragsgivning ska kunna bli mer ändamålsenlig och att bristen på konkreta åtgärder knappast hänger ihop med någon brist på förslag. Med detta sagt har SKR inget att erinra mot de principer för bidragsgivning som kommittén föreslår, eller att dessa ska godkännas av riksdagen, på samma sätt som finansieringsprincipen. Kommittén tar även fram förslag på ett antal ”beredningsrutiner” kring statsbidrag som motiveras med särskilda skäl. Även om det inte ingått i kommitténs uppdrag att föreslå särskilda rutiner kring utformning, uppföljning mm, vill SKR understryka att detta är nog så viktigt som principer för statsbidragsgivningen. Det finns stora fördelar med bättre utformade och mer genomtänkta statsbidrag och SKR är gärna en part i ett sådant förbättringsarbete.

SKR vill, i anslutning till kommitténs förslag kring särskilda beredningsrutiner för riktade statsbidrag som motiveras med särskilda skäl, göra ett tillägg. Regeringen bör bli tydligare när utredningsdirektiv skrivs, att riktade statsbidrag till sektorn endast ska föreslås av en utredning givet att de uppfyller kriterierna enligt detta förslag.

SKR anser att de kriterier som kommittén ställer upp kring bidragsgivningen tillåter att ytterligare bidrag skulle vara möjliga för generalisering.

SKR tycker att det är synd att frågan om ett större sektorsbidrag till skolverksamheten inte kom närmare en lösning med kommitténs ansats. Att kommittén väljer att problematisera uppdraget givet olika nivåer av en utökad statlig styrning av skolan fanns det inte stöd för i direktiven och kommittén borde fokuserat arbetet på att utreda frågorna enligt hur ansvar föreligger idag. En utredning hade kunnat ge välbehövlig kunskap om fördelningen av de många riktade statsbidragen till skolverksamheten idag, och hur denna skiljer sig från utjämningsystemets beräknade behov.

## **Frågan om tillväxtkompensation bör utredas vidare (kapitel 5)**

Frågan om tillväxt och tillväxtfrämjande arbete, och hur det kan stimuleras i kommuner och regioner, förtjänas att tas vidare. I Sverige, till skillnad från andra nordiska länder, finns svaga eller inga ekonomiska incitament för en kommun att skapa tillväxt och helt nya arbetstillfällen. SKR anser att det vore olyckligt om frågan återigen fastnar genom att kopplas ihop med

eventuella tillväxthämmande incitament i utjämningsystemet, varför tillväxtincitamentfrågan bör lyftas i ett större perspektiv. SKR delar kommitténs inställning att frågeställningen bör utgå från sådana insatser som har en tydligt positiv påverkan på nationell tillväxt.

## **Kostnadsutjämning kommuner (kapitel 6)**

Ett av kommitténs uppdrag var att i sina överväganden göra avvägningar mellan träffsäkerhet och möjligheten att uppnå ökad enkelhet, transparens och stabilitet i systemet. SKR kan konstatera att det föreslagna systemet knappast kan betraktas som uppenbart enklare, men inser samtidigt kommitténs dilemma avseende denna balansgång. Med tanke på att tidigare utredningar haft motsvarande ambition i sina direktiv (t ex dir 2008:110 och dir 2016:91), men ändå föreslagit beräkningar som inte gjort systemet påtagligt mindre krångligt, kan SKR konstatera att ett uppdrag med denna inriktning måste få en mer framskjuten position i eventuella framtida direktiv, om någon tydlig förändring i den riktningen ska vara att hoppas på.

Enligt direktiven ”kan analyser av de faktorer som ska ingå i kostnadsutjämningen inte enbart baseras på analyser av faktiska kostnadsskillnader”. Detta har dock varit kommitténs huvudsakliga analysmetod. SKR hade velat se ett större inslag av kvalitativ analys i vissa delar av kommunernas kostnadsutjämning, för att säkerställa att den föreslagna omfördelningen är rimlig. Beskrivningar av hur mycket en variabel omfördelar per invånare eller per elev kan vara förledande, då variabeln i praktiken mäter, eller syftar till, en mindre delmängd av befolkningen/gruppen. SKR inser problemet med att mäta/fånga strukturella behov utan att kommunernas effektivitet och ambition tillåts färga resultatet, dock hade kommitténs betänkande vunnit på att i några centrala delar säkrat upp resultaten med en kvalitativ ansats.

### **Gleshetsberäkningar behöver dokumenteras**

Beräkningar av merkostnader för gleshet och skalnackdelar är centrala i kommunernas och regionernas kostnadsutjämning. Befintliga beräkningar är utdaterade och behöver ses över. Förslaget innebär att en ny modell för att bedöma gleshet/skalnackdelar skapas. Värderingen av merkostnader går i förslaget mer i takt med hur flera övriga merkostnadsberäkningar i kostnadsutjämningen fungerar. Den föreslagna beräkningen för gleshet karaktäriseras dock av samma problem som den befintliga, att det inte går att härleda de slutliga måtten och att den inte bygger på officiell och tillgänglig statistik. SKR önskar att regeringen ger Lunds universitet i uppdrag att ta fram en metodbeskrivning. Universitetet bör också få i uppdrag att göra en analys av gleshetsmättet i relation till de gränsdragningar och övervägande som kan göras med den föreslagna

metoden samt av hur måttet förändrats över tid för att därmed ge en indikation på behov av löpande uppdateringar.

### **Socioekonomisk kompensation i grundskolan är problematisk**

Kommittén har föreslagit en socioekonomisk kompensation i utjämningsmodellen för grundskola, trots att motsvarande fördelning görs i det befintliga kunskapsbidraget. SKR står bakom en socioekonomisk omfördelning inom modellen men anser att kunskapsbidraget först måste inordnas i det generella statsbidraget innan en socioekonomisk kompensation läggs till modellen. Om kunskapsbidraget skulle finnas kvar med nuvarande utformning samtidigt som kommittén inte kunnat konstatera hur socioekonomin påverkar de kommunala kostnaderna förefaller det samlade utfallet som väl högt. SKR konstaterar också att det nu finns ytterligare kunskapsunderlag kring socioekonomisk omfördelning i skolan, vilket regeringen kan beakta i den fortsatta beredningen. SKR vill dock understryka att resursfördelning mellan skolor i en kommun, och mellan kommuner, inte är samma sak. SKR konstaterar att de kriterier för att inordna riktade statsbidrag i det generella bidraget är väl tillämpliga på kunskapsbidraget och att kommitténs argumentation för att så inte är fallet är långsökt. Att kommittén förordar att kunskapsbidraget och bidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan hanteras på olika sätt, trots att dessa är snarlika till konstruktion och syfte, är en självmotsägelse.

Beräkningen av strukturella merkostnader på grund av socioekonomiska förutsättningar i den föreslagna utjämningsmodellen för gymnasieskola bör baseras på den genomsnittliga programkostnaden i riket, inte på kommunens unika programvalsfordelning, då det av analysen inte framgår om merkostnader primärt uppstår på grund av stödinsatser för befintliga elever (som torde vara lika kostsamma oaktat program) eller på fler studieår (där programvalet bör ha betydelse för merkostnaderna). Varje elev som enligt beräkningen riskerar att få en längre studietid än tre år bör således värderas lika i beräkningen, oaktat kommun.

SKR vill också problematisera kommitténs slutsatser att etablering, eller utökning, av vissa dyra gymnasieprogram inom gymnasierregionerna ”bör kunna” finansieras genom interkommunal ersättning. I mindre gymnasierregioner, och när det gäller utbildningar med lågt söktryck (som i många avseenden är dyra program), ser SKR att det kan bli svårt att ekonomiskt motivera en investering i vissa program som mycket väl kan vara efterfrågade av arbetsmarknaden, men inte bland elever i området. I dagsläget landar dock SKR i samma slutsats som kommittén, att denna ”riskdelning” inte lämpar sig särskilt väl för utjämningsystemet, och att implementeringen av reformen för en mer regional dimensionering av gymnasieutbildningen får visa på hur behoven ser ut och om en utjämningsmodell bör anpassas ytterligare efter dessa förutsättningar.

### **Merkostnader för ohälsa i äldreomsorgen borde vara trögrörliga**

Kommittén föreslår att indelningen i kommunernas modell för äldreomsorg ska göras i fler åldersgrupper. SKR invänder inte mot förslaget i sak, men vill påpeka att sekretessregler, så som de numera tolkas av Statistiska centralbyrån, kan medföra att delar av underlagsmaterialet kommer att ”brusas” av sekretesskäl. Detta kommer att omöjliggöra härledning av utjämningsberäkningen. Så sker redan idag i LSS-utjämnningen och i kommunernas kostnadsutjämnning för gymnasieskolan. Detta problem inskränker sig inte endast till utjämningsystemet, utan berör all statistik som hanteras av SCB som baseras på individer, såsom exempelvis befolkningsstatistik. Från ett utjämningsperspektiv är det en fråga om trovärdighet, att kunna härleda beräkningarna, men frågan är som sagt bredare och det är ett generellt problem som regeringen bör adressera. SKR vill också upprepa tidigare medskick från yttrande till kostnadsutjämningsutredningen SOU 2018:74, att det är viktigt att följa upp kostnaderna för äldreomsorg i olika åldersgrupper. Som kommitténs analys visar har behovs- och kostnadsbilden förändrats på bara några år, och vi ser att förbättrad hälsa samt bättre läkemedel och behandlingar kan driva denna utveckling ytterligare.

Kommittén föreslår en något förändrad beräkning av merkostnader för ohälsa i modellen för äldreomsorg. SKR delar kommitténs analys att ohälsa är en strukturell faktor som kan påverka kommunernas kostnader, men också att de faktiska förhållandena borde vara relativt stabila över åren. SKR ser att den föreslagna (och nuvarande) variabeln kan vara problematisk i och med att den sannolikt kommer att förändras mycket mellan åren, och därmed, åtminstone tillfälligtvis, inte på ett tillräckligt bra sätt spegla faktiska strukturella förutsättningar. SKR vill att regeringen i beredningen prövar andra metoder att kompensera för ohälsa som inte medför stora årliga förändringar.

### **Övrigt**

Beräkningen av intäkterna i den föreslagna modellen för befolkningsminskning bygger på kommunens egna skattesats. Även om påverkbarheten är långsökt ser SKR hellre att den skattesats som används är normerad, t.ex. den genomsnittliga skattesats som används i inkomstutjämnningen.

SKR kan konstatera att kapitaltjänstkostnaderna för gator och vägar i praktiken används i två utjämningsmodeller i kommunernas kostnadsutjämnning och att utjämnningen för byggkostnader därmed inkluderar en utjämnning av skillnader i byggkostnader för gator och vägar. Detta bör förtydligas, alternativt bör dessa kapitalkostnader exkluderas ur modellen för fastigheter.

SKR vill återigen upprepa vad som påpekade i förbundets yttrande till Kostnadsutjämningsutredningens betänkande SOU 2018:74, om behovet av att följa utjämningsystemets relevans över tid. Omvärlds- och verksamhetsförändringar, tillgång till nya datakällor, forskning och andra kunskapskällor bör löpande prövas mot systemets antaganden. Att lägga ett löpande uppföljningsuppdrag på en statlig myndighet fungerade dåligt. Regeringskansliet bör därför behålla initiativet och hantera frågan inom en tillsatt referensgrupp. Underlag från en löpande uppföljning skulle underlätta för kommande direktiv och utredningar.

## **Modellen för kollektivtrafik (kapitel 8)**

Kommittén har gjort en förtjänstfull genomgång av de problem som finns med att skapa en rättvisande utjämningsmodell för kollektivtrafik, kring såväl kostnadsuppgifter som beräkningar av strukturella behov. Frågan om en rättvisande utjämningsmodell för kollektivtrafik förtjänas att tas vidare utifrån de problem som kommittén lyfter. Det är önskvärt att det tas fram en konkret lösning på hur kommuner, efter gjorda huvudmannaskapsförändringar kan exkluderas ur utjämningsmodellen. Frågetecken kan också lyftas utifrån modellens (föreslagen och befintlig) följsamhet med förändrade förutsättningar kring den regionala kollektivtrafiken med bland annat förändrade resmönster. Även användandet av kostnadsdata från pandemiåren i kommitténs föreslagna modell är problematisk. SKR anser att det är olyckligt om en ny översyn av modellen för kollektivtrafik skulle dröja för länge.

## **Inför Huvudmannaskapsutredningens förslag först (kapitel 9)**

Ett eventuellt införande av Huvudmannaskapsutredningens förslag kommer att ha stor påverkan på kommunernas verksamhet och kostnader samt på utjämningsystemet för LSS. Ett successivt införande av ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans kommer att tvinga fram övergångslösningar, oavsett utjämningsystem. Riskerna för att detta, i kombination med införande av en ny utjämningsmodell, kommer att ge svåra ekonomiska planeringsförutsättningar är uppenbara. SKR vill att regeringen skyndar långsamt med eventuella reformer och tar arbetet i sådan ordning och tempo att kommunerna ges rimliga förutsättningar att hantera förändringarna.

SKR delar i huvudsak direktivens och kommitténs bedömning av problemen som omgärdar dagens LSS-utjämningsmodell. Problemen med att exkludera personalkostnadsindex från utjämningsmodellen bör inte underskattas. Förslaget om ett särskilt bidrag för specifika behov i vissa kommuner kan vara en rimlig del i en permanent lösning, men kriterier för och omfattning



av detta är alltför kortfattat beskrivet i betänkandet för att SKR ska kunna ha en bestämd uppfattning i frågan. SKR ser helst att en huvudmannaskapsförändring för personlig assistans genomförs, innan beslut fattas om att personalkostnadsindex tas bort ur LSS-utjämningsindex. SKR kan därefter också tänka sig en lösning där personalkostnadsindex fasas ut under en väl avvägd tidsperiod för att ge verksamheten en rimlig chans för anpassning. Detta bör dock göras med eventuella införanderegler i beaktande.

SKR delar kommitténs bedömning av de problem som omgärdar en utjämningslösning för insatser till funktionsnedsatta enligt socialtjänstlagen, SoL, men också bedömningen att en utjämningslösning är önskvärd. Ett viktigt motiv är att ta bort den uppenbara ekonomiska fördelen som dagens system har för att fatta beslut enligt LSS, snarare än SoL. SKR anser dock att en eventuell utjämningslösning av insatser enligt SoL inte bör begränsas till delar av verksamheten, utan omfatta den i sin helhet. SKR har inget att erinra mot att myndigheterna får i uppdrag att kvalitetssäkra insatsrapporteringen och att detta ses som en förutsättning för att frågan ska kunna tas vidare. Uppdraget bör också omfatta kommitténs förslag om en ytterligare insamling av insatsstatistik enligt såväl LSS som SoL, och vilket effekt detta kan få för utfallet i utjämningsindex. Kommunernas uppgiftslämnarberäkningar måste vägas in i den slutliga bedömningen.

## **Införandebidrag (kapitel 11)**

Givet att Huvudmannaskapsutredningens förslag genomförs innan förslagen om förändringar i LSS-utjämningsindex, och att förslagen om kommunalekonomisk utjämningslösning införs tidigare, finns sannolikt inget behov av ett kombinerat införandebidrag för kommunalekonomisk utjämningslösning och LSS-utjämningsindex. En stegvis avtrappning av personalkostnadsindex skulle också ställa andra krav på ett införandebidrag för LSS-utjämningsindex, som således skulle behöva beräknas exklusive förändringar som beror av personalkostnadsindex, och, rimligen, ha ett lägre gränsvärde för årlig förändring jämfört med kommitténs förslag.

SKR noterar också att beräkningen av det införandebidrag som ska begränsa kommunernas årliga försämring till maximalt 400 kronor per invånare inte gör det för åren efter införandeåret. Bidragsförsämringarna för vissa kommuner blir större. Det är svårt att i betänkandet utläsa huruvida den föreslagna beräkningen är i linje med kommitténs ambition eller inte. SKR ser gränsen på 400 kronor som rimlig.

## Långsiktig kompensation vid sammanläggningar bör ligga utanför systemet (kap 12)

SKR anser inte att det vid sammanläggningar av kommuner är tillräckligt motiverat att kommunerna ska behålla summan av de ingående kommunernas bidrag för svagt befolkningsunderlag och fasta införandebidrag för längre tid än de fyra år som är möjligt i dag. Förändringen skulle innebära att bidraget i praktiken blir permanent till dess att en ny översyn av utjämningsystemet görs. Det riskerar med andra ord att bli långvarigt. SKR delar kommitténs bedömning av behov av långsiktiga ekonomiska incitament och spelregler vid en sammanläggning, men ser helst att sådana långsiktiga stöd hanteras utanför utjämningsystemet.

## SKR avstyrker förslag på en ny statlig delegation (kapitel 14 och 15)

Enligt direktiven skulle utredningen lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. SKR vill här understryka, och precis som kommittén konstaterar, att skattesatserna i kommunerna inte ökat de senaste 20 åren. Detta trots ambitionshöjningar i vissa verksamheter under perioden. Till detta kan läggas att man hanterat en kraftig befolkningsökning under 2010-talet med förändrade, och ökade, behov inom inte minst utbildningsväsendet och individ- och familjeomsorgen. Uppdraget i tilläggsdirektiven förbiser därmed den förmåga kommuner har att ställa om och anpassa verksamheten och ekonomin efter förändrade förutsättningar.

SKR avstyrker kommitténs förslag om en statlig delegation med syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande. Effektivitetsarbete måste utgå från verksamhetsspecifik kunskap, något som ytterligare en handfull statliga tjänstemän inte kommer att kunna omfatta. SKR:s utgångspunkt är således att sektorn själv är bäst lämpad att leda sitt effektivitetsarbete.

SKR avstyrker även kommitténs förslag om ett ökat stöd till Rådet för kommunala analyser, RKA, och att detta ska finansieras via det generella anslaget. RKA samägs av staten och SKR och ett utökat uppdrag måste beslutas i samsyn med SKR. Samsyn ska således också gälla den problembild som kommittén målar upp om att jämförelser som stöd för effektivitetsarbete bäst hanteras genom att tilldela mer resurser till RKA.

SKR har inget att erinra mot kommitténs bedömning och beskrivning av det legala utrymmet för staten att inskränka den kommunala beskattningsrätten som starkt begränsad. Beskattningsrätten är en central del av självstyrelsen och inskränkningar försämrar kopplingen mellan den



politiska styrningen och skatteuttaget, och därmed dialogen mellan förtroendevalda och medborgare. Sådana inskränkningar ger olyckliga konsekvenser för självstyret och SKR ser att sådana därför ska användas endast undantagsvis. SKR vill dock påpeka att staten har viktiga verktyg för att begränsa kommuners och regioners skatteuttag. Detta innefattar att hålla sig till finansieringsprincipen, också för beslut som fattas i EU och som har stor påverkan på kommunal ekonomi (exempelvis EU:s vattendirektiv), att tillse att det generella statsbidraget är väl dimensionerat för uppdraget och inte urholkas av prisökningar samt att riktade bidrag används betydligt mer sparsamt än i dag.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson

Ordförande

***Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna lämnar särskilt yttrande enligt bilaga. Sverigedemokraterna bitröder yttrandet.***