

Långtidsutredningen 2019 - SOU 2019:65 - Huvudbetänkandet

SKR:s yttrande på Långtidsutredningen 2019

(synpunkter lämnas under respektive rubrik)

SKR delar i allt väsentligt de analyser som görs i Långtidsutredningen (LU)

2. Inkomstfördelningens utveckling

Det kommunala skatteunderlaget urholkas av 3:12 regelverket

Huvudorsaken till den ökade inkomstspridningen är enligt utredarna ökade kapitalinkomster, vilka ökar främst bland de med högre inkomster. Till stor del förklaras dessa av ökade värden på tillgångar såsom fastigheter och finansiella tillgångar. Men en betydande del beror på ökade utdelningsinkomster i fåmansbolagen. Utdelningsinkomster är starkt koncentrerade till den högsta procenten i inkomstskalan och har ökat mycket kraftigt. Förutom att det har bidragit till en ökad inkomstspridning har inkomstomvandlingen från arbetsinkomst till kapitalinkomst inneburit att den kommunala skattebasen har förlorat stora inkomster. Det kostar kommuner och regioner miljarder kronor i skattebortfall.

Ändrade regler (bland annat 2006, 2014) i fåmansbolagsbeskattningen, de s k 3:12 reglerna, har inneburit ett skifte från kommunal inkomstskatt till statlig skatt. Genom att ersätta inkomstbeskattning med kapitalbeskattning har marginalskatten kunnat sänkas från som högst 70 procent till 37,6 procent. LU hänvisar till flera studier som hävdar att denna skattedifferens ger upphov till inkomstomvandling och att detta är en av orsakerna till att utdelningsinkomsterna ökat markant sedan bolagsskatte改革的en. SKR har påpekat detta tidigare vid flera tillfällen i remissvar till andra utredningar. Även ESV har belyst detta problem.

Företagare och småföretagare är viktiga för Sverige, SKR har inga synpunkter på regler gällande fåmansbolag och hur fåmansbolagen beskattas. Det är en statlig uppgift att ansvara för skatteuppbörden. SKR anser emellertid att det är helt orimligt att staten som ansvarar för skattesystemets utformning har gjort ändringar i skattesystemet som systematiskt flyttat skatteintäkter från kommunal till statlig skatt utan att kompensera kommuner och regioner. Effekterna på det kommunala skatteunderlaget av dessa regelförändringarna är orimliga, vilket kommuner och regioners bör kompenseras för. Enligt en tidigare uppskattning handlar det om ca 8 miljarder kronor på årsbasis i minskade skatteintäkter för kommunsektorn.

7. Valfärdstjänsterna utjämnar livschanserna

Valfärdstjänsternas finansiering och rekryteringsproblem.

Utredarna beräknar att den demografiska utmaningen innebär att välfärden behöver utökade statsbidrag från motsvarande 2,2 till 3,8 % av BNP år 2035. Beräkningen utgår från att välfärdstjänsterna håller en oförändrad standard. Historiskt har dock verksamheten byggts ut väsentligt mer än vad som följer av demografin eftersom efterfrågan på denna typ av tjänster tenderar att öka i takt med utvecklingen i ekonomin. I bilaga 1 om den makroekonomiska utvecklingen görs en simulering utifrån om ambitionsnivån för den offentliga verksamheten skulle öka i takt med den historiska utvecklingen, vilket leder till ett betydligt större behov av ökade statsbidrag och sysselsatta till sektorn. Det handlar om en dubbelt så stor ökning av statsbidragen jämfört med baskalkylen. Antagandet om att välfärdstjänsterna under många år endast kommer att utvecklas i takt med demografin är ett antagande som ställer mycket höga krav på effektivisering och användande av ny teknik, en förändringstakt som kan vara svår att upprätthålla under så lång tid. En risk med ett sådant scenario är att invånarnas förväntningar på välfärdstjänster inte uppnås.

Utredarna menar att den största utmaningen för välfärdssektorn är att få tillgång till den utbildade arbetskraft som sektorn behöver. Nästan hälften av den beräknade ökningen i sysselsättning de närmaste 15 åren behöver gå till kommunsektorn. LU pekar även på stora svårigheter med att garantera välfärden i hela landet när arbetskraften inte räcker till. Särskilda svårigheter finns i landsbygdskommunerna som kommer få ännu svårare att rekrytera folk och klara av sitt välfärdsuppdrag.

Beskrivningen över välfärdsutmaningen är sedan länge känd. SKR instämmer i problembeskrivningen att det saknas arbetskraft till att öka bemanningen i takt med demografin. Därför måste utbildningssystemet bättre anpassas till de framtida yrkesbehoven. Redan i dag finns problem med att rekrytera utbildad personal till välfärdsyrkena och scenarierna över den framtida rekryteringsutmaningen har diskuterats mycket länge. Att få fler engagerade medarbetare till välfärden är nödvändigt, och vi behöver agera på flera olika sätt för att få personer att välja dessa yrken både bland ungdomar och andra. För personer mitt i yrkeslivet behöver möjligheter att byta yrkesbana förbättras. Det kan handla om att erfarenheter och kunskaper som erhållits under ett tidigare arbetsliv ska värderas och att kompletterande utbildning anpassas efter de behov som faktiskt finns.

Ökade resurser måste tillföras som generella medel för att öka sektorns möjligheter att möta utmaningarna. Men det räcker inte med mer resurser, kommunsektorn behöver också effektivisera verksamheten genom nya arbetssätt och digitala tjänster.

Digitalisering av kommunala verksamheter är ett viktigt medel för att hantera den stora demografiska utmaning som kommuner och regioner har kommande år, både kompetensmässigt och ekonomiskt. Det handlar även om att kunna möta invånarens

förväntningar på samhällsservice. Staten behöver hjälpa till med att ge bättre förutsättningarna för digitalisering bland annat genom att stödja den tekniska infrastrukturen och medverka till en snabbare utbyggnad av bredband och standard för digitalisering.

Enligt regeringens digitaliseringsstrategi ska Sverige bli bäst i världen på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. För att det ska kunna bli verklighet måste den grundläggande infrastrukturen vara på plats och den mest grundläggande infrastrukturen är själva uppkopplingen, bredbandet. Hela Sverige ska ha tillgång till snabbt bredband 2025. Men det går för långsamt, statens stöd till bredbandsutbyggnaden är ytterst begränsat i förhållande till målet. Sverige har en marknadsstyrd modell för bredbandsutbyggnad, men det är tydligt att den inte fungerar i hela landet och att den återstående utbyggnaden är beroende av offentliga stöd. SKR anser att staten bör ha ett tydligt åtagande för bredbandsinfrastrukturen i hela landet och att det betraktas som en samhällsbärande infrastruktur liknande synen på transportinfrastrukturen. Det är viktigt att bredband fungerar i hela landet och att staten tar ansvar för denna grundläggande infrastruktur.

Utjämningsystemet kommer belastas mer

Utjämningsystemet kommer belastas hårdare framöver på grund av den kraftiga ökningen av äldre. Den äldre befolkningen ökar i hela landet, särskilt i åldern 80+. I t.ex. landsbygdskommunerna ökar andelen äldre från en redan hög nivå medan i storstadskommunerna från en lägre nivå. Utjämningsystemet är interkommunalt och utjämnar skillnader i inkomster och behov av verksamhet mellan kommuner/regioner i syfte att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet för medborgarna oavsett bostadsort. Det är en viktig förutsättning för lokal demokrati och för att hela landet ska fungera. Utjämningsens omfördelning kommer att öka under 2020-talet. Idag finns ingen kontinuerlig uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det är, enligt förbundets mening, anmärkningsvärt med tanke på att systemen omfördelar 150 miljarder kronor brutto och när omfördelningen kommer att öka ytterligare i betydelse framöver.

Stor utmaning för förankring på arbetsmarknaden för gruppen utrikesfödda – behövs ett statligt ansvar för finansiering

Under den senaste årens starka konjunktur har vi sett en stark ökning i sysselsättning hos utrikesfödda. Ett av alternativscenarierna i LU handlar om en bättre sysselsättningsutveckling för utrikesfödda grupper med svag HDI (Human Development Index). Simuleringar med högre sysselsättningsgrad innebär starkt inkomst och positiv utveckling för en grupp med svag ekonomisk standard. Däremot räcker inte den ökade sysselsättningen enligt simuleringen till för att täcka arbetskraftsbehovet. Det är viktigt och en utmaning att gruppen utrikesföddas potential tas till vara på arbetsmarknaden.

Förankring på arbetsmarknaden är ett vinnande koncept både för individen och för samhällets behov av arbetskraft och helt nödvändigt för att få integrationen att fungera. Det är dock ingen enkel uppgift och det krävs ett stort samhällsengagemang och att staten tar ansvar för den stora investeringskostnad det innebär. Det är nödvändigt att se till att utbildning och samhällsanknytning fungerar i praktiken. Förbundet har tidigare framfört förslag på en rad åtgärder som kan bidra till att integrationen förbättras (*se ex Agenda för integration*).

Det är viktigt att etableringstiden kan individualiseras efter den nyanländas behov, förutsättningarna skiljer sig kraftigt mellan olika individer och etableringsuppdraget behöver kunna anpassas och förlängas. Etableringsinsatserna måste kunna fortsätta efter 24 månader om det påtagligt ökar individens möjlighet till etablering på arbetsmarknaden. Det kan bidra till att fler väljer utbildning som på sikt leder till långsiktig etablering och som gynnar både individen och samhället.

Nyanlända unga vuxna med kort utbildningsbakgrund och med ett långt arbetsliv framför sig, behöver bättre förutsättningar för en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden. Målet för gruppen bör vara en utbildningsnivå som minst motsvarar yrkesutbildning på gymnasienivå. Ett särskilt etableringsspar bör inrättas för unga nyanlända, som innehåller olika delar i en sammanhållen utbildning som individanpassas, är förankrad hos privata och offentliga arbetsgivare och kan pågå upp till sex år.

5. Jämlikhet i möjligheter

Svaga grupper och ojämn fördelning belastar kommuners ekonomi och bostadssegregationen försvårar skolans kompensatoriska uppdrag

Välfärdstjänsterna svarar för kring 20 procent av BNP och svarar för en stor del av de resurser som tillfaller individen. De har också en utjämnade funktion då de betyder mer för de personer som finns lägre ner i inkomstskalan. Produktiva välfärdstjänster såsom exempelvis kostnadsfri bra utbildning för alla ger bättre förutsättningar för såväl samhällets och individens utveckling. Staten måste därför ge kommuner och regioner stabila och goda planeringsförutsättningar för att utbildningen ska kunna hålla en bra kvalitet. Stabilitet och bra pedagogisk verksamhet kan åstadkommas genom långsiktiga gemensamma mål, mellan kommunsektorn och staten, och generella statsbidrag.

Under de senaste årtiondena har välfärdstjänsterna ökat och i viss utsträckning kompenserat för den större inkomstspridningen. Stark sysselsättningsutveckling och bra skatteunderlag har gett ekonomiska förutsättningar, samtidigt som den demografiska utmaningen varit hanterbar.

Däremot visar analysen i LU att skyddsnetet i form av transfereringsersättningar såsom sjukpenning, a-kassa, bostadsbidrag pensioner har minskat reallt, vilket ökar belastningen på det kommunala skyddsnetet. Socialtjänstlagen ger kommunerna ett

ansvar för att invånaren har nödvändiga medel för sitt uppehälle. Det allmänna skydds nätet har således försvagats och för allt fler av de allra längst ner på inkomstskalan, finns behov av långvarigt försörjningsstöd.

Den vanligaste anledningen till behov av försörjningsstöd är arbetslöshet, knappt 65 procent av alla biståndsmottagare var utrikes födda samtidigt som andelen utrikes födda är 19 procent av landets totala befolkning. Det beror till stor del på att dessa, i större utsträckning än inrikes födda, inte hunnit kvalificera sig för ersättning från andra trygghetssystem som till exempel arbetslöshetskassa, sjukförsäkring eller att de väntar på etableringsersättning. Den ursprungliga tanken med ekonomiskt bistånd är att det ska vara ett tillfälligt ekonomiskt stöd vid kortare perioder av försörjningsproblem. För många som inte kommer in på arbetsmarknaden har försörjningsstöd blivit det enda möjliga försörjningsalternativet, ofta under långa perioder. Ett långvarigt biståndsmottagande innebär både försämrad livskvalitet för individen och ökade kostnader för samhället.

Välfärden är i dag dessutom hårt ansträngd av den ojämna fördelningen av nyanlända och utrikesfödda. Ett skäl till att många kommuner med stora andel utrikesfödda får en betydligt svagare ekonomi är statens kortsiktiga perspektiv vid flyktingmottagande där man gått på den enklaste och billigaste lösningen. Staten har ansvar för att ha en genomtänkt långsiktig strategi som ger bättre förutsättningar för etablering med bostad och arbete. Att underlätta för de nyanländas integration är ett statligt ansvar. Ett stort problem är att den statliga ersättningen betalas ut under så kort tid, två år räcker inte. Det statliga stödet behöver förlängas och individanpassas så att etableringen kan fungera bättre. Även statligt stöd till försörjning måste förlängas för de som inte är självförsörjande efter två år för att förbättra nyanländas etableringsmöjligheter.

Segregationen gör det svårare för skolan att klara av sitt uppdrag, många elever kommer till skolan i sen ålder. Forskningsrapporter visar på att för utrikesfödda spelar föräldrarnas bakgrund allt större roll för den framtida inkomsten. Välfärdsuppdraget har således blivit mer utmanande och helt enkelt svårare.

En stor del av ökningen i inkomstspridning de senaste decennierna förklaras av utvecklingen på bostadsmarknaden. Bostadskarriär har blivit ett begrepp och att äga sin bostad har kommit att bli en viktig förutsättning för att kunna ackumulera kapital/sparande. Det har skett en betydande uppgång i såväl antal som pris på bostadsrätter särskilt i storstadsregionen. Den internationella räntenedgången och skattemässiga åtgärder har medverkat till bostadsprisernas uppgång. Bostadsbrist har bidragit till prisuppgången och har även ökat segregationen och försvarat arbetskraftsrörligheten. Bostadsfrågan är komplex och påverkar inkomstspridningen, arbetskraftsrörligheten, segregationen och skolans möjlighet att verka

kompensatoriskt. Bostaden är betydelsefull för individens livskvalité, men även för välfärdens produktion och fördelning och även möjligheter till livschanser påverkas av om individen eller individens föräldrar äger sin bostad. Det är en utveckling som i praktiken även försvårar välfärdsuppdraget särskilt då skolans kompensatoriska uppdrag.

Den regionala analysen visar på att skillnaderna i ekonomisk standard ökar något mellan regionerna. Storstadsregionerna svarar för en stor och ökande del av BRP i landet. Det förklaras såväl av högre vinster som att befolkningen i stor utsträckning är i arbetsför ålder och dessutom ökar. Denna utveckling ser ut att fortsätta. Digitaliseringen och bredbandsutbyggnad är en viktig förutsättning för landsbygdens utveckling och statens löfte om bredband över hela landet år 2025 måste infrias.

Enligt LU förklarar den regionala skillnaden i standard dock enbart en mindre del av inkomstspridningen. Fördelningsanalysen visar att skillnaderna i ekonomisk standard är betydligt större mellan olika inkomstgrupper inom regioner och i landet som helhet.

Sverige som land har fortfarande enligt LU stor jämlikhet i möjligheter. Men vi ser oroande tecken på att detta håller på att förändras. Förutsättningarna skiljer sig mellan stad och land. Än mer skiljer den sig mellan olika bostadsområden.

Familjebakgrundens betydelse för skolresultat har ökat för utrikesfödda och skolans förmåga att kompensera utmanas av segregationen. Det är svårt att tillföra ekonomiska resurser som nog kompenserar för att leva i skilda världar. Det är dock viktigt att staten kontinuerligt stödjer kommuner med en minskande befolkning, så att dessa även fortsättningsvis har möjlighet att leverera en god välfärd. En utveckling mot att skillnaderna blir allt större mellan olika inkomstgrupper i landet innebär att uppdraget för välfärdstjänsterna blir allt viktigare för att individerna ska ha möjlighet till att utvecklas till sin fulla potential.

Problem med rekrytering av personal till välfärdstjänsterna väntas i såväl storstadsområden som på landsbygden. Staten måste tillsammans med lärosäten, kommuner och regioner arbeta tillsammans med att hitta nya lösningar så att de gemensamma resurser kommer till största möjliga nytta.

Långtidsutredningen har givit ett bra faktaunderlag främst över en historisk tid. Det är svårare med framtidssimuleringar då förutsättningarna i och med coronapandemin har förändrats dramatiskt under de senaste månaderna. Mycket har redan förändrats på kort tid. Krisen har givit förutsättningar för såväl utveckling som stora risker, särskilt för redan utsatta grupper. Det är viktigt att ha ett långt perspektiv och kunskap om de strukturella förutsättningarna.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knappe
Ordförande