

Bakgrund till och sammanfattning av förslagen i betänkandet "Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39) samt synpunkter på förslagen

Sammanfattning

När det gäller inkomstutjämningen har kommittén inte på något övertygande sätt kunnat visa att det nuvarande systemet inte hämmar tillväxten eller utrett hur incitamenten för tillväxt och sysselsättning kan stärkas. Det hade därför varit värdefullt om ett utjämningssystem av det slag som Stockholms stad förordar hade utretts närmare. Som ett alternativ till det borde möjligheten att utlämpa ett särskilt utjämningssystem för huvudstadsregionen av dansk modell belysts närmare. Under alla omständigheter är det angeläget att skapa förutsättningar för att finansiera de alltmer eftersatta investeringarna i infrastrukturen i Stockholms län.

När det gäller kostnadsutjämningen framstår de föreslagna förändringarna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som väl underbyggda.

Den föreslagna utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg har så stora brister att den inte bör införas. Det beror både på att den utgår från faktorer som inte är opåverkbara för enskilda kommuner och på att den i alltför ringa

utsträckning beaktar förhållanden som rimligen har betydelse för barn- och ungdomsvården.

Den föreslagna förenklingen av äldreomsorgsmodellen är positiv och ger mer stabilitet. I fortsatta utredningar finns anledning att analysera sambandet mellan utbildningsnivå och omvårdnadsbehov.

I kostnadsutjämnningen för bebyggelsestruktur är det en stor brist att hänsyn inte tas till skilda markkostnader.

Förslaget att kostnadsutjämnningen för barn och ungdom med utländsk bakgrund ska avse kommundelar (församlingar) avstyrks. Dels bör utjämnningen mellan olika kommundelar kunna ske inom respektive kommun och dels kan modellen slå på ett godtyckligt vis genom att den är baserad på församlingsstrukturen.

Förslaget till förändring av utjämnning för skilda lönekostnader tillstyrks. Genom att den föreslagna modellen, till skillnad från tidigare, är baserad på för kommunerna opåverkbara förhållanden blir det rimligt och legitimt att fullt ut utjämna för skilda lönekostnader kommunerna emellan.

Bakgrund

I december 2008 utsåg regeringen en parlamentarisk kommitté, Utjämningskommittén.08 (dir. 2008:110), med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar.

Den 27 april 2011 lämnades slutbetänkandet "Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämnningen", SOU 2011:39. Kommittén föreslår förändringar både i inkomst- och kostnadsutjämnningen. Förändringarna ska enligt förslaget införas den 1 januari 2013, bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för landstingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) föreslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen.

För kommunerna sker de största förändringarna inom kostnadsutjämnings – framförallt till följd av att modellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg förändras. Den största negativa förändringen i kostnadsutjämnings för en enskild kommun uppgår till cirka 1 700 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 2 500 kronor per invånare. De ekonomiska effekterna av förändringarna föreslås successivt slå igenom under en sexårsperiod.

De ekonomiska effekterna av de föreslagna ändringarna för Tyresö kommun redovisas i en sammanställning som biläggs denna PM.

Utredningens förslag i korthet och synpunkter på förslagen

Inkomstutjämnings

Utredningens förslag

Ett av kommitténs direktiv var att utreda alternativa metoder för inkomstutjämnings i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämnings finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas. Kommittén anser dock att det saknas belägg för att inkomstutjämnings skulle vara tillväxthämmande och att incitament för tillväxt och ökad sysselsättning bör sökas utanför inkomstutjämnings. Utredningen föreslår därför att nuvarande system för inkomstutjämnings mellan kommuner i huvudsak behålls oförändrat.

Kommittén föreslår att skatteutjämningsunderlaget för landstingen höjs från 110 till 115 procent av medelskattkraften. Detta för att skatteväxlingar ska kunna göras mellan kommunerna och landstingen utan att det uppstår oönskade omfördelningseffekter.

Vidare föreslår kommittén att det nordiska skatteavtalet, som avser beskattning av inkomster för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar i ett annat, ses över för omförhandling.

Synpunkter på förslaget

I kommitténs uppdrag ingick inte bara att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämnningen finns tillväxthämmande faktorer utan också att utreda hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas.

Kommittén har inte på något övertygande sätt kunnat visa att det nuvarande utjämnningssystemet inte hämmar tillväxten och har inte heller utrett hur incitamenten för tillväxt och sysselsättning kan stärkas.

Stockholms stad har i sitt remissvar, och i underlag som tidigare lämnats till utredningen, redovisat hur utjämnningen skulle kunna ske på ett annat vis som rimligen skapar bättre förutsättningar för tillväxt och ökad sysselsättning där de grundläggande förutsättningarna finns för en sådan utveckling¹. Det hade varit värdefullt, och väl befogat med hänsyn till vad som sägs i utredningsdirektiven, om kommittén närmare belyst fördelar och nackdelar med ett sådant system.

Med hänsyn till att halva Sveriges befolkningstillväxt under de senaste 20 åren skett i Stockholms län framstår det som uppenbart att betydligt större insatser hade behövt göras för att öka tillgången på bostäder och för att bygga ut infrastrukturen i länet. Det blir alltmer påtagligt att bristen på sådana insatser inte bara hämmar tillväxten utan också skapar stora påfrestningar för länets invånare. Oavsett om det primära ansvaret för dessa brister är kommunalt eller inte står det klart att större insatser hade kunnat göras om en större andel av de skatteintäkter som tillväxten har genererat hade kunnat utnyttjas för att förbättra förutsättningarna för boende och arbetsresor och därmed fortsatt tillväxt i länet.

¹ Den modell Stockholms stad har redovisat och förordar utgör en s.k. brytpunktsmodell. Den innebär i korthet att de skatteintäkter som är hänförliga till inkomster upp till en viss brytpunkt skall omfördelas inom respektive arbetsmarknadsregion (=län). Skatteintäkter som är hänförliga till inkomster över brytpunkten utjämnas mellan alla rikets kommuner. De huvudsakliga motiven till ett sådant system är dels att regioner med en hög andel sysselsatta ska gynnas av det och därmed ge alla regioner starkare incitament att stimulera en ökad sysselsättning, dels att det inom varje arbetsmarknadsregion snarare är tillgången till attraktiva bostäder än arbetsplatsernas förläggning som avgör de i regionen ingående kommunernas skattekraft. Däremot ska inte en viss region ha någon särskild favör av om det finns en hög andel höginkomsttagare i den egna regionen.

Om ett omfördelningssystem av det slag som Stockholms stad har skisserat inte bedöms vara en framkomlig väg att förbättra tillväxtförutsättningarna kan ett alternativ vara att tillämpa en brytpunktsmodell enbart för kommunerna i Stockholms län. Därigenom skulle betingelserna för tillväxt inom Stockholms län kunna förbättras med en mindre grad av påverkan för övriga kommuner. Med hänsyn till Stockholms läns särställning för rikets tillväxt vore det väl värt att analysera ett sådant system närmare. (Kommittén har bara nämnt att det vore en möjlighet, bl a med hänvisning till att man i Danmark infört ett sådant system för huvudstadsregionen.)

Under alla omständigheter är det angeläget att hitta ett sätt att finansiera de alltmer eftersatta investeringarna i länets infrastruktur.

Kommitténs förslag om att se över och omförhandla avtalen som reglerar beskattningen av nordbor som arbetar i ett annat land än det de bor i tillstyrks. Med hänsyn till att bristerna i nuvarande avtal medför att ett betydande skatteunderlag undanhålls för det svenska kommunkollektivet är det rimligt att staten kompenserar kommunerna för det tills nya avtal har träffats med grannländerna.

Kostnadsutjämning för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Utredningens förslag

Beträffande förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör ersättas med en betydligt förenklad modell med större tonvikt på åldersstrukturen.

Motiveringen är att de olika kommungrupperna allt mer liknar varandra avseende inskrivningsgraden i förskolan. År 2001 kunde åldersstrukturen endast förklara 29 procent av kostnadsskillnaderna. Idag förklarar åldersstrukturen ungefär 70 procent av kostnaderna. Utifrån detta föreslår kommittén en förenklad modell baserad på nettokostnader per barn för åldersgruppen 1-5 år respektive 6-12 år. Det kvolyminindex som används i nuvarande modell (bestående av förvärvsfrekvensen, skattekraften och ett täthetsmått) ersätts av

två nya index som ska fänga upp kostnadsskillnader som följer av olika vistelseleder i förskolan för olika kommungrupper. Storstäder och förortskommuner iorstäder, framförallt i Stockholms län, förlorar på den föreslagna modellen.

Synpunkter på förslaget

Den föreslagna modellen för förskolan leder till stora omfördelningseffekter som, jämfört med nuvarande modell, missgynnar bl a Tyreö kommun. Kommittén har emellertid påvisat att trenden mot en mer likartad inskrivningsgrad inom alla kommungrupper är tydlig. Orsaken till att inskrivningsgraderna numera är lika höga i hela landet torde bero på reformer som genomförts under 2000-talet, såsom maxtaxereformen och allmän förskola för 3-5-åringar.

Det medför att åldersstrukturen förklarar större delen av variationen mellan kommunerna. I detta avseende är föreslagen modell, som i huvudsak tar hänsyn till antalet 1-5-åringar, logisk. Det finns därför inte anledning att motsätta sig den föreslagna förändringen.

Kostnadsutjämning för förskoleklass och grundskola

Utredningens förslag

Nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på den fasta ersättningen för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

Synpunkter på förslaget

Inga synpunkter.

Kostnadsutjämning för gymnasieskola

Utredningens förslag

Nuvarande utjämningsmodell bör uppdateras med avseende på delkomponenten för bebyggelsestruktur. En ny komponent införs i gymnasimodellen som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor.

Synpunkter på förslaget

Inga synpunkter.

Kostnadsutjämning för individ- och familjeomsorg

Utredningens förslag

Kommittén bedömer att utfallet i dagens utjämningsmodell för individ- och familjeomsorgen ger oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna i kommunerna. Därför anser kommittén att modellen bör förändras för att uppnå en högre förklaringsgrad i förhållande till de faktiska kostnaderna.

Kommittén föreslår att de två modellerna, dels för barn- och ungdomsvård och dels för övrig individ- och familjeomsorg, slås ihop till en och samma modell. Detta är en återgång till den tidigare modellens grundutformning innan SOU 2003:88. Det nya förslaget är som tidigare en regressionsmodell där beroende variabeln är kommunernas nettokostnader (där kostnaderna för barn- och ungdomsvård och övrig individ- och familjeomsorg slås ihop). Skillnaden jämfört med tidigare är att regressionsmodellen beräknas utifrån en genomsnittlig nettokostnad under en treårsperiod.

Kommitténs nya förslag omfattar följande variabler:

- Andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen
- Andel lågutbildade svenskar 20-40 år
- Roten ur tätortsbefolkningen år 2005
- Boende i flerfamiljshus byggda 1965-1975
- Andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader

Den föreslagna modellen har en förklaringsgrad på 68 procent, jämfört med nuvarande modell som har en förklaringsgrad på 50 procent. Idag omfördelar modellen 4,7 miljarder. Enligt föreslagen modellen skulle omfördelningen minska till 3,8 miljarder kronor. Den föreslagna modellen innebär att

storstäderna får minskade standardkostnader. Största "vinnarna" skulle bli pendlingskommuner och varuproducerade kommuner.

Synpunkter på förslaget

Den föreslagna modellen kan inte sägas uppfylla kravet på att endast utjämna för strukturella, och för kommunerna opåverkbara, kostnadsskillnader. En del av de variabler som modellen bygger på är klart påverkbara för kommunerna. Till exempel ingår den andel av befolkningen som har ekonomiskt bistånd mer än sex månader som en oberoende variabel samtidigt som skillnaderna i biståndsutbetalningarna utgör en viktig del av de kostnadsskillnader som ska förklaras. Modellen får därmed karaktär av cirkelresonemang.

Det finns även anledning att ifrågasätta att andelen arbetslösa utan ersättning utgör en förklarande variabel eftersom de flesta kommuner på olika sätt bedriver verksamhet eller aktiviteter som syftar till att minska arbetslösheten. Att det, som kommittén påpekar, inte är en kommunal uppgift att se till att arbetslösa kommer i arbete ändrar inte detta förhållande. Variabeln är de facto påverkbar för varje enskild kommun. Konstruktionen skulle dessutom, på ett olyckligt vis, minska kommunernas incitament att arbeta för en lägre arbetslöshet och ökad självförsörjning istället för bidragsberoende.

Ett positivt och rimligt inslag i modellen är att den inkluderar andel lågutbildade, men det är svårt att förstå varför den gäller enbart lågutbildade svenskar. Samtliga lågutbildade framstår som en rimligare variabel.

De föreslagna variablerna tycks i huvudsak syfta till att förklara övrig individ- och familjeomsorg och inte barn- och ungdomsvård genom att de nuvarande variablerna avseende barn och ungdomars föräldrars situation inte finns med i den föreslagna modellen.

Kommittén har haft svårt att hitta en modell som förklarar de stora kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Det kan förklaras av att kostnaderna för individ- och familjeomsorgen i stor utsträckning beror på andra faktorer än de strukturella. Kommittén menar att mycket tyder på att det finns betydande skillnader i praxis och det sätt på vilket individ- och familjeomsorgen är organiserad. Det gäller bland annat kommungruppernas policy ifråga om

placeringar och institution. Trots det har kommittén valt att föreslå en modell som baseras på en multipel regression där en del av nettokostnaderna ingår som oberoende variabel, samtidigt som modellen ska förklara just skillnader i nettokostnader.

Sammantaget leder de påtalade bristerna i den föreslagna modellen till att den inte bör tillämpas. Ett nytt förslag behöver utarbetas som inte omfattar påverkbara faktorer och som inte baseras på kommunernas redovisade kostnader.

Kostnadsutjämning för äldreomsorg

Utredningens förslag

Modellen bör liksom idag kompensera för de merkostnader som uppstår p g a att många äldre med utomnordisk bakgrund både har sämre hälsa och bristfälliga kunskaper i svenska. Vidare ska kostnadsskillnader hänförliga till geografiska förhållanden beaktas. Det gäller både merkostnader för hemtjänst i glesbygd och ett större behov av institutionsboende.

Nuvarande modell ersätts med en modell som bygger på skillnader i andelen gifta respektive ogifta i åldersgrupperna 65-79, 80-89 samt 90 år och äldre. Modellen ska även utjämna för skillnader i hälsa och behov med hjälp av en dödlighetskorrigerering.

Synpunkter på förslaget

Den nya modellen är en förenklad variant av den nuvarande genom att befolkningen inte delas in i lika många delgrupper. Det skapar större stabilitet i modellen, vilket är en fördel.

Att skillnader i olika gruppers hälsa beaktas genom en variabel som uttrycker skillnader i dödlighet istället för en variabel som utgår från yrkesbakgrund framstår som bättre med hänsyn till att uppgifter om yrkesbakgrund saknas för viktiga grupper, särskilt för de utlandsfödda..

Det framstår också som rimligt att inte inkludera de äldres inkomster i modellen. Detta eftersom pensioner som framstår som höga i vissa regioner kan

framstå som låga i andra på grund av olika kostnadslägen med mera. De äldres utbildningsnivå har däremot inte testats i modellen. Många studier har visat på att det finns ett samband mellan utbildningsnivå och hälsa. Med hänsyn till att det finns betydande grupper med akademisk utbildning med, i förhållande till utbildningsnivån relativt låga lönelägen, kan det minska modellens träffsäkerhet. Det finns anledning att beakta det i framtida utredningar.

I övrigt framstår kommitténs förslag i denna del som väl underbyggt.

Kostnadsutjämning för befolkningsförändringar

Utredningens förslag

Nuvarande modell bör behållas men utökas så tillvida att kommuner som växer kraftigt även ska kompenseras för merkostnader för nya förskolelokaler. Vidare anser kommittén att den del som kompenserar för merkostnader inom skolan ska vara symmetrisk, varför gränsvärdet för kompensation vid befolkningsökning ska sättas till två istället för fem procent.

Synpunkter på förslaget

Inga synpunkter.

Kostnadsutjämning för bebyggelsestruktur

Utredningens förslag

Den justering som gjordes för delkomponenten byggkostnader 2008 bör behållas. Det samma gäller för delkomponenterna gator och vägar samt uppvärmningskostnader. Komponenterna administration, lokala resor och räddningstjänst bör ersättas av två komponenter; administration och räddningstjänst.

Synpunkter på förslaget

En väsentlig brist är att modellen inte utjämnar för skilda markkostnader. Kostnaderna för mark skiljer sig kraftigt åt mellan rikets olika kommuner. Lokaler och mark är en grundförutsättning för kommunal verksamhet i hela riket och är av strukturell och opåverkbar karaktär. Därför bör skillnaderna i markkostnader mellan kommunerna beaktas i kostnadsutjämningen på motsvarande sätt som lönekostnaderna. Exempelvis var markkostnaden för

nybyggda flerbostadshus år 2008 hela 40 procent högre i Stockholms län än i riket som helhet. Vidare var taxeringsvärdet för tomtmarken till hyreshusenheter nästan tre gånger så höga i Stockholms län som i riket som helhet år 2010.

Dagens utjämning tar hänsyn till skillnader i kostnader för uppvärmning och för byggkostnader, men då exklusive markkostnaderna. Att exkludera markkostnaderna är ett avsteg från principen om att utjämna för kostnader som är av strukturell karaktär och som kommunerna själva inte kan påverka. Om kommunerna äger eller hyr de lokaler som utnyttjas i den kommunala verksamheten är i detta hänseende ovidkommande. Där befolkningen växer medför bristen på byggbar mark att kommunerna ofta tvingas att hyra lokaler som inte ägs av dem själva för att klara av den obligatoriska verksamheten. Tätheten och den bristfälliga tillgången till mark gör också att det blir dyrt att bygga nytt.

Utredningen påpekar att storstäder har höga kostnader inom *Förskoleklass och grundskola* på grund av bland annat höga hyresnivåer. Det är bra att kommuner föreslås få ersättning i modellen avseende *befolkningsförändringar* för de merkostnader som uppstår med *nya* förskolelokaler till följd av kraftiga befolkningsökningar. Som kommittén även påpekar beror dessa ökade kostnader bland annat på höga markkostnader i de regioner som har en stark befolkningsökning. Däremot kompenseras inte kommunerna tillräckligt för differentierade lokalkostnader som är en följd av täthet och skilda markkostnader.

Denna brist behöver rättas till.

Kostnadsutjämning för barn och ungdom med utländsk bakgrund

Utredningens förslag

Den nuvarande utjämningsmodellen ska behållas, men beräkningen ska avse kommundelar (församlingar) istället för hela kommuner.

Synpunkter på förslaget

Uljämningssystem ska utjämna kostnader på kommunnivå. Utredningens argument för att man i just denna delmodell ska frånga det synsättet är inte övertygande. Kommuner som har barn och ungdomar med utländsk bakgrund koncentrerade till en viss kommunal (=församling) bör själva kunna omfördela medel med utgångspunkt från den kompensation utjämningssystemet ger beräknat på kommundata. En nedbrytning till församlingar kan också slå godtyckligt beroende på hur församlingsgränser är dragna i förhållande till olika områdens befolkningssammansättning. Det kan exemplifieras från ett Tyresöperspektiv. Eftersom det bara finns en församling i kommunen, som har ca 43 000 invånare, skulle Tyresö aldrig kunna kompenseras även om något bostadsområde skulle uppfylla kriterierna enligt den föreslagna modellen.

Den av utredningen föreslagna förändringen avstyrks.

Kostnadsutjämning för kollektivtrafik

Utredningens förslag

Nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, glesheten, personer som pendlar samt personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer.

Synpunkter på förslaget

Inga synpunkter.

Uljämning för lönekostnader

Utredningens förslag

Skillnader i lönekostnader bör kompenseras fullt ut. Variablerna i dagens regression för att fånga upp de strukturella skillnaderna i lönekostnader mellan kommunerna ersätts med taxeringsvärdet på småhus, andel förvärvsarbetande i kommunen utanför kommun- och landstingssektorn samt länets genomsnittliga bostadsrättspriser.

Synpunkter på förslaget

Det är tillfredsställande att den tidigare modellen, som kunde kritiseras för att utfallet inte var helt opåverkat av berörda kommuners eget agerande, ersätts med strukturella och opåverkbara variabler. Därigenom blir det också logiskt och legitimt att kompensera fullt ut för de skillnader modellen påvisar.

Modellen tillstyrks

Bilaga. Effekter för Tyresö kommun av Utjämningskommitténs förslag till ändringar i kostnadsutjämnningen (kr/inv)

	<u>Nuvarande</u>	<u>Förslag</u>	<u>Skilnad</u>
Delmodeller för kärnverksamhet:			
Förskola och skolbarnomsorg	2346	1971	-375
Förskoleklass och grundskola	2512	2550	38
Gymnasieskola	591	556	-34
Individ- och familjeomsorg	-297	-696	-399
Aldreomsorg	-4054	-3755	300
Övriga delmodeller:			
Barn och ungdom med utländsk bakgrund	-86	-119	-33
Befolkningsförändringar	-153	-171	-19
Bebyggelsestruktur	-19	-45	-26
Löner	415	770	356
Kollektivtrafik	401	402	1
Regleringsbidrag	1024	1070	47
Totalt	2679	2535	-143