



Yttrande över Kostnadsutjämningsutredningens betänkande (SOU 2018:74)

Sammanfattning

Solna stad har givits möjlighet att inkomma med yttrande över kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74). Utredningen innehåller ett antal uppdateringar av inaktuella sifferunderlag, men även förändringar i flertalet av de faktorer som ingår i det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Utredningen förstärker också den osäkerhet i planeringsförutsättningar som ges landets kommuner genom att föreslå att förändringar ska träda i kraft redan år 2020.

Om förslaget genomförs, ska Solna betala ytterligare cirka 16 mkr årligen i utjämningsystemet, jämfört med nuvarande modell. Ökningen för Solna beror i första hand på uppdateringar av statistik och mindre på de föreslagna ändringarna i systemet. Solna stad betalar i år knappt 1 000 mkr per år till övriga kommuner i utjämningsystemen. Det är en dubblering på bara fem år. Utifrån nuvarande prognos kommer Solna behöva betala cirka 2 000 mkr vid år 2030.

Forskning visar att kommunernas utbyggnad och tillväxt är starkt knuten till dess arbetsmarknadsregion. Det finns därför anledning att vidare utreda en modell för en regional kostnads- och inkomstutjämningsmodell, som ger incitament för tillväxt och ökad sysselsättning. Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda inkomstutjämningsystemet. Stadsledningsförvaltningen anser dock att innan en förändring av kostnadsutjämningsystemet görs, finns det anledning att även utreda och inkludera förslag om förändringar i inkomstutjämningsystemet. Det finns en stor enighet om att bägge delarna kan utvecklas och att det finns fördelar att samtliga förändringar görs vid ett och samma tillfälle för att öka legitimiteten i inkomst- och kostnadsutjämningsystemen.

Om inte utjämningsystemen kompletteras med dessa dimensioner kommer de ökade skillnaderna inom kommunsektorn leda till orimligt stora omfördelningsbehov, vilket kommer att förhindra den verksamhetsutveckling som sektorn måste göra utifrån de demografiska utmaningarna samt kommande brister på personal.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att som yttrande över kostnadsutjämningsutredningens betänkande (SOU 2018:74) överlämna stadsledningsförvaltningens tjänsteskrivelse.

Bakgrund

Solna stad har givits möjlighet att inkomma med yttrande över kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74). Utredningen innehåller ett antal uppdateringar av inaktuella sifferunderlag, men även förändringar i flertalet av de faktorer som ingår i det kommunala kostnadsutjämningsystemet. Utredningen förstärker också den osäkerhet i planeringsförutsättningar som ges landets kommuner genom att föreslå att förändringar ska träda i kraft redan år 2020.

Kostnadsutjämningsen har till syfte att utjämna för skillnader i strukturellt opåverkbara kostnader. Kommuner som har strukturellt betingade merkostnader erhåller bidrag som finansieras av kommuner med förmånligare struktur. Kostnadsutjämningsen är således en inomkommunal utjämning baserad på främst opåverkbara strukturella faktorer.

Åldersstrukturen (andel barn och äldre) har en avgörande inverkan på kostnaderna för en kommun. Tillägg eller avdrag i de olika modellerna i kostnadsutjämningsen beror på kommunens relativa struktur i förhållande till riket, det vill säga skillnaden mellan den egna strukturen och riksgenomsnittet.

Om förslaget genomförs, ska Solna betala ytterligare cirka 16 mkr årligen i utjämningsystemet, jämfört med nuvarande modell. Ökningen för Solna beror i första hand på uppdateringar av statistik och mindre på de föreslagna ändringarna i systemet. Solna stad betalar i år knappt 1 000 mkr per år till övriga kommuner i utjämningsystemen. Det är en dubbling på bara fem år. Utifrån nuvarande prognos kommer Solna behöva betala cirka 2 000 mkr vid år 2030.

Forskning visar att kommunernas utbyggnad och tillväxt är starkt knuten till dess arbetsmarknadsregion. Det finns då all anledning att vidare utreda en modell för en regional kostnads- och inkomstutjämning, som ger incitament för tillväxt och ökad sysselsättning.

Kommunerna och regionerna påverkas tydligt av alla delar i utjämningsystemen: inkomstutjämningsen, kostnadsutjämningsen, strukturbidraget samt regleringsposten samt LSS-utjämningsen, varav inkomstutjämningsen är den största posten i systemet. Utredaren har enbart haft i uppdrag att utreda kostnadsutjämningsen, trots att sambandet med strukturbidraget är betydande, genom att strukturbidraget kompenserar för delar som även kostnadsutjämningsen beaktar, exempelvis befolkningsunderlag och tidigare arbetslöshetsnivå. Att enbart utreda en enskild del av utjämningsystemet kan därför motverka syftet med utjämningsystemet.

Stadsledningsförvaltningens synpunkter

Övergripande om utjämningsen

Stadsledningsförvaltningens anser att otillräckliga insatser har gjorts i utredningens för att få till en modell för utjämningsen, som skapar incitament för tillväxt, ökad sysselsättning och effektivisering. Förvaltningens anser att konstaterandet att utjämningsystemen inte är tillväxthämmande, inte är analyserat av utredningens och därmed saknar grund. Utredningens svarar således inte upp mot det behov av en kvalificerad utredning av frågan, som Solna stad och SKL med flera har efterfrågat flertalet gånger.

Regeringskansliets hantering av utjämningsystemen de senaste tio åren är olycklig genom att ge olika utredare vid olika tillfällen uppdrag att enbart titta på enskilda delar i utjämningsystemen. Resultatet av det blir att utredningarna och därför systemen fortsätter vara ett lapptäcke, som bara delvis lyckas skapa den helhet kring likvärdiga och tillväxtfrämjande förutsättningar, som kommunsektorn och svensk ekonomi behöver inför kommande demografiska utmaningar.

Utredningen har inte haft i uppdrag att utreda inkomstutjämningsystemet. Stadsledningsförvaltningen menar dock att innan en förändring av kostnadsutjämningsystemet genomförs, finns det anledning att även utreda och inkludera förslag om förändringar i inkomstutjämningsystemet. Det finns en stor enighet om att bägge delarna kan utvecklas och att det finns fördelar att samtliga förändringar görs vid ett och samma tillfälle.

Om inte utjämningsystemen kompletteras med dessa dimensioner kommer de ökade skillnaderna inom kommunsektorn leda till orimligt stora omfördelningsbehov, vilket kommer att förhindra den verksamhetsutveckling som kommunsektorn måste göra utifrån de demografiska utmaningarna samt kommande brister på personal.

Det är det sammantagna utfallet av inkomst- och kostnadsutjämnings, som är av intresse för den enskilda kommunen. Stadsledningsförvaltningen menar att det behövs en samlad avvägning av om utjämningsystemets totala utfall är rimlig för olika kommungrupper eller enskilda kommuner på kort och lång sikt.

Stadsledningsförvaltningens uppfattning är att det redan av utredningsdirektiven, explicit borde ha framgått att utredningen särskilt skulle analysera om det finns merkostnader till följd av kraftig befolkningstillväxt som inte fångas upp av de olika delmodeller kostnadsutjämnings består av. Det finns också merkostnader, och särskilt sprängvis ökade kostnader, i form av infrastruktur och lokaler. En sådan djupare analys bör fånga upp kostnadsdrivarna i tillväxtkommuner, exempelvis skolan och särskilt skollokaler. Det kan finnas anledning att befara att denna översyn av utjämningsystemet, i likhet med tidigare översyner, alltför mycket har förlitat sig på teoretiska analyser av olika slag.

I nuvarande system för kostnadsutjämnings finns inte tydliga incitament för enskilda kommuner att öka kostnadseffektiviteten eftersom utjämnings sker utifrån en genomsnittlig kostnadsnivå. Det finns därför risk för att systemet kan bidra till en lägre kostnadseffektivitet. I kostnadsutjämningsystemet bör skillnader i kostnadseffektivitet mellan olika kommuner fångas och analyseras. Om incitament för kostnadseffektivitet byggs in i systemet, kommer också legitimiteten öka.

Utredaren föreslår att förändringarna i kostnadsutjämnings ska genomföras redan år 2020. Många kommuner fastställer redan under våren 2019 de ekonomiska ramarna för 2020 och i flera kommuner beslutas också om budget för 2020 före sommaren 2019. Mot denna bakgrund anser stadsledningsförvaltningen att den föreslagna tidplanen för införande är alltför snäv.

Om de olika delarna i kostnadsutjämningsystemet

Stadsledningsförvaltningen vill lyfta att det inom kostnadsutjämningsystemet finns ett flertal av systemets komponenter som behöver förändras för att säkra syftet med kostnadsutjämningsystemet;

Förskola

Utjämningsystemet kompenserar inte till fullo Solna stad, som har en betydligt större andel yngre förskolebarn än medelkommunen. De yngre barnen inom förskolan kostar genom högre personaltäthet mer än de äldre förskolebarnen.

Grundskolan

Beträffande grundskolan har riksdagen efter förslag från skolkommissionen fattat beslut om ett riktat statsbidrag baserat på ett socioekonomiskt index. För att undvika dubbelkompensation föreslår utredningen att någon komponent för socioekonomisk utjämningsystemet inte ska ingå grundskolemodellen, vilket annars hade föreslagits. Stadsledningsförvaltningens uppfattning är att de riktade statsbidragen, i allt väsentligt, bör avvecklas och att resurserna i stället ska kanaliseras genom det generella statsbidraget.

Gymnasieskolan

Utredarens förslag förstärker den socioekonomiska utjämningsystemet genom att i beräkningarna inkludera 16–18-åringar som inte går i gymnasiet. Därmed uppstår en risk att beräkningen kommer att kompensera en kommun två gånger för samma individ, dels när individen inte går gymnasiet som 16–18-åring, dels när den är 19–20 år och går i gymnasiet.

Individ- och familjeomsorg

Stadsledningsförvaltningen menar att eftersom nuvarande stora kostnadsskillnader mellan kommuner inom IFO i första hand beror på skillnader i praxis och arbetssätt, bör en utjämningsmodell eftersträvas där kommunernas faktiska kostnader inte är det som förklaras i modellen.

Den nuvarande variabeln ”långvarigt ekonomiskt bistånd” är olycklig, eftersom den ger negativa kommunalekonomiska incitament till att reducera antalet individer med långvarigt försörjningsstöd. Det medför att Solna och andra kommuner som har höga ambitioner och är framgångsrika med sitt arbete att begränsa det passiva biståndstagandet får ett försämrat utfall i kostnadsutjämningsystemet med 110 000 kronor per individ. Kommunerna förlorar alltså ekonomiskt på detta, trots att åtgärderna med all sannolikhet är positiva både för individen och samhällsekonomin. Det är mot denna bakgrund positivt att utredaren föreslår att variabeln tas bort.

Stadsledningsförvaltningen är dock negativ till det nya förslaget på variabel ”andel barn och ungdomar i åldersgruppen 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll”. Ekonomiskt utsatta hushåll definieras som hushåll som har låg inkomststandard eller mottar ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd förklarar majoriteten av de barn som variabeln omfattar och innefattar såväl långvarigt bistånd under hela året som någon enstaka utbetalning av mindre belopp. Ett extra barn som faller inom variabelns definitioner ger i förslaget mer än 60 000 kronor i utjämningsberäkningen, oavsett det utbetalda biståndets omfattning. Detta faktum snarare ökar påverkbarheten i förslaget jämfört med befintlig utjämningsmodell, där sju månaders bistånd under ett år krävs.

Stadsledningsförvaltningen anser i likhet med SKL att det inte är förenligt med kostnadsutjämnings principer att ytterligare öka delmodellens påverkbarhet. I stället bör officiella data användas. Ett sådant alternativ är ”andel barn i hushåll med inkomst under 60 procent”. Förklaringsgraden sjunker visserligen något, men det är mindre viktigt i jämförelse med att delmodellens opåverkbarhet väsentligen stärks.

Asyl- och flyktningmottagande

Regeringen bör se över att kostnadsutjämningsprinciperna inte medför negativa incitament för det lokala arbetsmarknads- och integrationsarbetet. Kommuner som bedriver effektiva integrations- eller arbetsmarknadsinsatser riskerar idag att missgynnas. Även i detta fall finns alltså ett behov av att se på tillväxtfrågans förhållande till utjämningsprinciperna ur ett bredare perspektiv än vad som hittills gjorts.

Befolkningsförändringar

Kostnadsutjämningsprinciperna beaktar endast i liten utsträckning strukturella kostnader för kommuner med kraftig befolkningstillväxt. Därför bör regeringens utredning om kommuner och regioner med kraftig befolkningsökning bör kompenseras mer i kostnadsutjämningsprinciperna.

Bebyggelsestruktur

De strukturella skillnaderna i lokalhyror utjämnas idag endast delvis genom att hänsyn tas till kostnader för uppvärmning och regionala skillnader i lönekostnader för byggnadsarbetare. Den viktigaste strukturella skillnaden, markkostnaden, utjämnas däremot märkligt nog inte. Markkostnaden för den kommunala verksamheten, räknat per invånare, är uppskattningsvis ungefär tre gånger så hög i vissa stockholmskommuner jämfört med landsbygdskommunernas kostnader.

Gator och vägar

I modulen ingår en komponent ”Ortstillägg” som kompenserar större städer för högre kostnader för vägslitage på grund av mer trafik på kommunens gator och vägar. Bidraget går därför främst till storstäder och förorter till dessa.

I utredningen föreslås compensationen för det strukturellt högre slitaget på Stockholm stads gator och vägar vara mer än sju gånger högre per invånare än compensationen för slitaget på Solnas gator. Det är en orimlig slutsats eftersom Solna och Stockholm är integrerade och ingår i en sammanhängande tätort enligt SCB:s definition. Dessutom är täthetsgraden, trafikvolymen och inpendlingen högre i Solna än i Stockholm. Därför borde compensationen inom ortstillägg (vägslitage) till Solna ligga på åtminstone samma nivå som för Stockholm, vilket för Solna skulle innebära en minskad årlig kostnad i utjämningsprinciperna med cirka 40 mkr.

Socioekonomiska faktorer

Utredningen har i sina analyser haft svårt att påvisa att kommuner med sämre socioekonomiska förutsättningar har högre kostnader. Utredaren anser trots detta att det är motiverat att införa en compensation för socioekonomi. Att låta socioekonomi ingå i kostnadsutjämningsprinciperna är ett avsteg från principen att systemet endast ska beakta påvisbara kostnader. Att utifrån hypotetiska resonemang och utan statistiska underlag föreslå socioekonomiska faktorer minskar utjämningsprincipernas legitimitet.

Kristina Tidestav
Stadsdirektör

Christer Lindberg
Ekonomichef