

1 Inledning och bakgrund

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. Kommittén har antagit namnet Utjämningskommittén 2022.

I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

De förändringar som kommittén föreslår i sitt **betänkande (SOU 2024:50)** föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Hofors kommun är remissinstans, men inte skyldig att lämna remissvar. Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 8 november 2024.

2 Sammanfattning av betänkandet

Betänkandet omfattar i sin helhet 836 sidor, exklusive bilagor. På grund av omfattningen lämnas i den här texten en förenklad, kortfattad beskrivning av huvuddelarna av betänkandet samt *preliminär* ekonomisk påverkan på Hofors kommun.

2.1 Statsbidrag

Kommittén slår fast principer för statens bidragsgivning. Huvudprincipen är att generell bidragsgivning ska gälla, med undantag för specificerade kostnadsersättningar, för extraordinära situationer, för områden där samsyn med sektorn finns samt vid särskilda skäl - där riktade statsbidrag kan vara motiverade. Särskilda skäl kan utgöra påvisade stimulansbehov, behov av koordinerad handling och överskjutande samhällsekonomisk nytta. Kommittén föreslår att riksdagen tar ställning till principerna.

Totalt föreslås att tolv riktade bidrag till kommuner, om knappt 10 miljarder kronor ska föras till det generella bidraget.

2.2 Skillnader i skattesats

Kommittén konstaterar att den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna har ökat med 30 öre sedan 1996 och att skattesatsskillnaden har minskat, mellan 10:e och 90:e percentilen är skillnaden under 3 kronor. Kommittén föreslår införande av en statlig delegation med

uppdrag att pröva stöd för effektiviseringsåtgärder i kommuner och regioner. Delegationen ska finansieras inom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Kommittén lämnar inga förslag på inskränkningar av beskattningsrätten i kommuner.

2.3 Utjämning

Principerna för utjämningen är desamma men strukturen av underliggande modeller förändras.

Kommittén föreslår att den normerade skattesats som används i utjämningsystemet (*länsvis skatt*) uppdateras till genomsnittet 2022, dvs. en höjning. Effekten för de flesta kommuner blir en ekonomiskt positiv förändring mellan 50 och 100 kr per invånare. För kommuner med högst skattekraft är förändringen negativ med drygt 300 kr per invånare.

2.3.1 Inkomstutjämningen

Kommittén har fört resonemang om fler intäktskällor bör vara föremål för utjämning, såsom finansiella intäkter, försäljningsintäkter och fastighetsavgiften. Med undantag för fastighetsavgiften bedöms andra kommunala intäktskällor vara olämpliga för utjämning, då de är påverkbara och en utjämning riskerar att leda till skeva incitament. Kommittén anser sig inte haft tillräckligt med tid för att utreda lämpligheten i en utjämning för intäkter från fastighetsavgiften.

Kommittén har utrett om inkomstutjämningen påverkar incitament att stimulera tillväxt. Kommuners tillväxtarbete utgörs primärt av det kommunala grunduppdraget avseende utbildning och infrastruktur, de insatser som görs ger inte nödvändigtvis avkastning i form av tillväxt i den egna kommunen. Därför ifrågasätts om minskad utjämning är ett bra verktyg för ökad tillväxt och inga åtgärder föreslås.

2.3.2 Kostnadsutjämningen

Kommittén föreslår en ny modellstruktur avseende befolkningsminskning, räddningstjänst, fastigheter, gator & vägar, politisk verksamhet, administration samt ersättning för eftersläpning. Utvärdering och nya beräkningar bygger i huvudsak på statistisk analys av kommunernas kostnader, ställt mot olika strukturella variabler. Till förändringarna hör bland annat;

- Utjämningen för strukturellt löneläge uppdateras. Variabeln för taxeringsvärden på småhus ändras. Löneandelarna i verksamheterna uppdateras och ändras (ökar) vilket gör att omfördelningen ökar.
- Strukturmodellen ersätts med ett nytt mått, "avstånd för att samla ett givet antal invånare" utifrån s.k. *befolkningsrutor*. Lunds universitet får uppdraget att förvalta och utveckla modellen. Beräkningen föreslås användas i modellen för förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, kollektivtrafik samt politisk verksamhet.

- Merkostnader för ökat/minskat barn-/elevantal över fem år finns i modellen för förskola, grundskola och gymnasieskola. Kompensationen föreslås tas bort då det saknas stöd för att snabbt förändrat elevantal medför merkostnader.
- Modellen för skolbarnsomsorg och förskola behåller sin övergripande struktur och fördelningsprofil. En ny gleshetsberäkning ger en annorlunda fördelningsprofil, men inte större omsättning. Den totala omfördelningen är oförändrad inom delmodellen.
- Modellen för förskoleklass och grundskola kompletteras med en socioekonomisk kompensation. Fördelning görs utifrån tre socioekonomiska variabler. Ny gleshetsberäkning innebär ökad omfördelning.
- Modellen för gymnasieskola genomgår en stor förändring, men är principiellt likvärdig med befintlig utjämning, särskilt uppställningen görs tydligare. Omfördelningen i modellen ökar, inte minst pga ny gleshetsersättning.
- Ny modell för individ och familjeomsorg bygger på den förskjutning som skett från ekonomiskt bistånd till barn- och ungdomsvård. Förslaget innebär att utjämningsmodellen delas upp i två delar; barn- och ungdomsvård samt övrig IFO. Storstäderna förlorar på förslaget, på grund av minskad betydelse av kommunens tätortsbefolkning i förslaget.
- Modellen för äldreomsorg föreslås få en finare åldersindelning (fem istället för tre grupper). Omfördelningseffekten kan delvis sägas vara tillfällig. Omfördelningen i modellen ökar, på grund av ohälsoberäkning och gleshetsberäkning.
- Beräkningen för befolkningsminskning flyttas från modellen för verksamhetsövrigröpande kostnader till en egen modell. Beräkningen ska utgå ifrån fem års befolkningsförändring i stället för tio.
- Beräkningen för räddningstjänst flyttas från modellen för infrastruktur till en egen modell.
- Beräkningen gator och vägar syftar till strukturella merkostnader kopplat till drift och underhåll. Merkostnader beräknas utifrån skillnader i vinterväghållning och trafikbelastning samt tjälskador. Förslaget innebär att indelningen i tre "klimatzoner" för vinterväghållning behålls, men att ersättningsbeloppet uppdateras.
- Modellen för kollektivtrafik föreslås fortsatt vara en delad modell mellan kommunsektorn och regionerna.

2.3.3 Införandebidrag

Den största försämringen till följd av ny utjämningsmodell motsvarar 2 800 kr per invånare, största förbättringen 5 400 per invånare. Storstadsområdena får generellt försämringar och landsbygdskommuner förbättringar, pga. kostnadsutjämnningen. Införande bidrag finns inom tre områden:

1. Införandebidrag för LSS-utjämning, där den maximala årliga förlusten sätts till 250 kr per invånare. I praktiken blir införandebidraget 6-årigt och finansieringen sker inom LSS-utjämnningen.

2. Införandebidrag för förändringar i kommunalekonomisk utjämning (med hänsyn till fasta införandebidrag) föreslås med maximala årlig förlust om 300 kr per invånare. Bidraget finansieras inom anslaget.
3. Införandebidrag införs där den samlade årliga förlusten begränsas till 400 kr per invånare och år (inklusive LSS, med hänsyn till fasta införandebidrag). Bidraget blir i praktiken treårigt och finansieras inom anslaget.

2.4 Modellverktyg och ekonomisk omfattning

SKR har utifrån betänkandet skapat ett modellverktyg med syfte att utifrån betänkandet visa ekonomisk påverkan, per kommun. Modellen presenterar jämförelser av nuvarande respektive förslaget utjämningsystem. I modellen framgår också det införandebidrag som föreslås gälla under övergångsperioden då nytt system införs.

Jämförelsen i modellverktyget avser utjämningsår 2024. Befintlig utjämning redovisas som det utfall som SCB publicerat 2023-12-21. Nytt förslag motsvarar det förslag som Utjämningskommittén presenterat 2024-07-02. Det nya systemets påverkan på utjämningsystemets delar i Hofors kommun presenteras kortfattat avsnitt 2.5.1.

Observera att ekonomisk påverkan som presenteras i det här dokumentet är en prognos som bygger på nu tillgängliga data och kommer vid eventuellt införande år 2026 att vara annorlunda.

2.4.1 Ekonomisk påverkan Hofors kommun

Kommunen har gjort en förenklad analys av underliggande faktorer som ger ekonomisk förändring i SKR:s modellverktyg. Djupare analys, med uppdaterad data kommer att göras inför ett eventuellt införande av nytt utjämningsystem.

Kommunalekonomisk utjämning 2024 kr/invånare, inklusive införandebidrag			
Delmodell	Nytt förslag	Befintlig utjämning	Skillnad
Inkomstutjämningsbidrag/avgift	13 382	12 776	606
Kostnadsutjämningsbidrag / avgift	1 911	-238	2 149
Ersättning för eftersläpning	0	0	0
F.d. Strukturbidraget	0	0	0
därav svagt befolkningsunderlag	0	0	0
därav fasta införandebidrag (del 1 och 2)	0	0	0
Införandebidrag kommunalekonomisk utjämning år 1	0	0	0
Införandebidrag #2 år 1	0	-	0
Regleringspost	1 719	3 055	-1 337
Summa bidrag / avgift	17 012	15 593	1 418
Summa bidrag / avgift mnkr	159,5	146,2	13,3
LSS-utjämning 2024 kr/invånare			
LSS-utjämningsbidrag/avgift	182	874	-692
LSS-införandebidrag år 1, inkl finansiering	442	0	442
Summa bidrag / avgift	624	874	-250
Summa bidrag / avgift mnkr	5,8	8,2	-2,3
Summa bidrag/avgift kr/invånare	17 635	16 467	1 168
Summa bidrag/avgift mnkr	165	154	10,9

3 Kommunens remissvar

3.1 Sammanfattning

Hofors kommun ställer sig överlag positiv till kommitténs betänkande men understryker vikten av transparens, likvärdighet, långsiktighet och förutsägbarhet i det kommunala utjämningsystemet. På grund av systemens komplexitet bör föreslagna förändringar, efter eventuellt beslut, noga följas med hänsyn till de perspektiven och därtill särskilt effektförändringar i form av den kommunala service som tillhandahålls invånarna.

Kommunen anser vidare att betänkandet i högre utsträckning bör ta hänsyn till en mindre kommuns kostnader. Det gäller särskilt de kostnader som kan hänföras till demografisk utveckling med fler relativt äldre samt kostnader för att bibehålla och/eller avveckla en åldrande infrastruktur. Kommunen vill också understryka att både komplexiteten i systemet och omfattningen av betänkandet försvårar analys och konkretisering av faktiska effekter.

Hofors kommun tolkar betänkandet att de kärnvärden (principiella utgångspunkter) som gällt för kommittén ska beslutas av riksdagen och välkomnar principiellt ställningstagande.

Hofors kommun välkomnar principiell inställning avseende inordning av riktade statsbidrag i det generella statsbidraget. Kommunen önskar dock förtydligande avseende de/det riktade statsbidrag som föreslås parallellt. Därutöver föreslår kommunen att frågan om miniminivå avseende riktade statsbidrag bör ges större utrymme. För relativt mindre kommuner kan det vara svårt att ta del av medel då t.ex. en tjänst behöver tillsättas för att praktiskt arbeta med den specifika frågan, det vill säga; i praktiken kan enskilda kommuner inte kan ta del av vissa riktade statsbidrag på grund av för låg lägsta nivå.

Hofors kommun har tagit del av de beräkningar, innehållande förväntad ekonomisk effekt, som tillhandahållits av Sveriges kommuner och regioner. Kommunen konstaterar att betänkandets innehåll tillsammans med de beräkningarna inte är tillräckliga för att i detalj och över tid analysera ekonomisk effekt av förslaget.

Kommunen vill också lyfta den problematik som kan finnas avseende ingående variabler, det vill säga den statistik som ligger till grund för systemet. Stat och sektor bör verka för och säkerställa transparens, enhetlig rapportering och uppföljning av riktighet/relevans avseende data som påverkar systemets ingående variabler.

3.2 Synpunkter

3.2.1 Kommunalekonomisk utjämning

Kommunen uppfattar att förslaget innebär ökad transparens genom att fler beståndsdelar bryts ut och välkomnar ökad möjlighet till transparens i systemet. De föreslagna förändringarna kan dock få stor påverkan på enskilda kommuners ekonomiska planering (och därmed erbjuden service). Systemet med införandebidrag är generellt ett bra sätt att hantera övergångsperioden men Kommunen poängterar att det kan innebära stora förändringar för enskilda kommuner. Därutöver är effekten av införandebidraget över tid svår att överblicka, oavsett ekonomisk påverkan på den enskilda kommunen.

3.2.2 Inkomstutjämningen

Kommunen välkomnar uppdatering av länsvis skattesats, dessa bör uppdateras och utgå ifrån rikets 2022 med garantinivån om 116%.

Kommunen delar kommitténs bedömning om att vidare utreda fastighetsavgiften utifrån ett systemperspektiv.

3.2.3 Kostnadsutjämningen

Kommunen ser positivt på att befolkningsförändringar ändras från tio till fem år.

Kommunen saknar djupare resonemang avseende marknadseffekter för till exempel fastigheter inom utjämningsystemet. Fastighetsmarknaden är olika inom riket, vilket innebär

att till exempel möjligheten till avyttring av fastigheter är betydligt olika för olika kommuner. Det kan skapa en skevhet avseende den enskilda kommunens möjlighet till anpassning till systemet och därutöver verksamhetens kostnad i generell mening. Marknadsaspekten har påverkan inom andra delar av utjämningsystemet. Det gäller även till exempel IFO där ersättning till del beror av boendeform (flerfamiljshus). Relationen i värde/kostnad för boende i en- respektive flerfamiljshus skiljer sig stort i riket där det i vissa kommuner är, på grund av marknadsläget, relativt *billigare* att bo i enfamiljshus.

Kommunen delar inte betänkandets åsikt att sjunkande elevantal *inte* medför merkostnader då till exempel tomma lokaler kostar att hantera. Trappstegseffekter och hastighet av förändringar samt trend över tid ger merkostnader.

3.2.4 Införandebidrag

Kommunen förstår behovet av införandebidrag över en övergångsperiod men understryker att uppdelningen i flertalet bidrag/avgifter riskerar att minska tilltro till systemet samt gör ekonomisk påverkan svåranalyserad, särskilt över tid.

3.2.5 LSS

Kommunen tolkar förslaget som att påverkan avseende vårdtyngd ersätts genom särskilt riktat statsbidrag. Kommunen anser att ökad transparens är önskvärd med hänsyn till:

- Statistiskt underlag i modellen
- Säkerställande av likvärdiga bedömningar avseende vårdbehov

3.2.6 De riktade statsbidragen

Utredningen beskriver de utmaningar som kan uppstå avseende riktade statsbidrag, både principiellt och praktiskt. Ur ett planeringsperspektiv välkomnar kommunen ansatsen att införliva fler riktade statsbidrag i de generella men betonar att förändringar bör säkerställa att värdet av bidragen bibehålls och säkras över tid för den enskilda kommunen. Förändringar bör ske i dialog med den kommunala sektorn. För kvarvarande (eller till följd av förslaget tillkommande) riktade statsbidrag poängterar Kommunen att långsiktiga besked om bidragens omfattning är avgörande för planering av och därmed omfattning av berörd verksamhet.