

Kommunledningskontoret
KLK Ekonomi, finans och juridik
Samuel Lundqvist

Kommunstyrelsen

Kostnadsutjämningsens betänkande (SOU 2018:74)

Sammanfattning

Skellefteå kommun följer till stora delar SKL:s utkast till remissvar. SKL:s arbetsutskott behandlar sitt remissvar den 16 maj och SKL:s styrelse behandlar svaret den 17 maj, vilket också är samma dag som remisstiden går ut.

Skellefteå kommun anser precis som SKL att utjämningsystemen måste ses i sin helhet, där det är viktigt att alla kommuntyper, såväl växande som krympande, får rätt förutsättningar att bedriva välfärd med god kvalitet. Skillnaderna i kommunalskatt fortsätter att öka mellan främst de större och de mindre kommunerna men också mellan mer tätortsnära kommuner och kommuner i glesbygd. Samtidigt visar också prognoser från SKL att kommuner och regioner med befolkningstillväxt kommer att få ett avsevärt försämrat utfall framöver och färre kommuner och regioner kommer betala väsentligt mer till betydligt fler.

Kommunerna och regionerna påverkas relativt kraftigt av alla delar i utjämningsystemet (inkomst- och kostnadsutjämningsen, strukturbidrag samt regleringspost), varav inkomstutjämningsen är den i särklass största posten i systemet. Utredaren har enbart haft i uppdrag att utreda kostnadsutjämningsen, trots att sambandet med t.ex. strukturbidraget är betydande. Strukturbidraget kompenserar för delar som även kostnadsutjämningsen beaktar, exempelvis befolkningsunderlag och tidigare arbetslöshetsnivå. Att enbart utreda en enskild del av utjämningsystemet kan därför vara väsentligt svårare än att granska hela systemet.

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen godkänner kommunledningskontorets förslag till remissvar gällande kostnadsutjämningsens betänkande (SOU 2018:74)

Beslutsunderlag

Kommunledningskontorets förslag till remissvar, 2019-04-25
Utkast till remissvar från SKL

Kristina Sundin Jonsson
Kommunchef

Samuel Lundqvist
Ekonomichef

Beslutet sänds till:

Finansdepartementet (senast den 17 maj)
KLK Ekonomi, finans och juridik

Remissvar kostnadsutjämnings betänkande (SOU 2018:74)

Skellefteå kommun följer till stora delar SKL:s utkast till remissvar. SKL:s arbetsutskott behandlar sitt remissvar den 16 maj och SKL:s styrelse behandlar svaret den 17 maj, vilket också är samma dag som remisstiden går ut.

Skellefteå kommun tillstyrker precis som SKL i huvudsak förslaget till förändringar av utjämningsmodellen. Skellefteå kommun vill dock särskilt lyfta fram några delar som regeringen bör överväga i det fortsatta beredningsarbetet.

7.6 Fortsatta möjligheter att påverka IFO-modellens utfall

Det finns en långvarig kritik, som delas av Skellefteå kommun, mot variabeln ”långvarigt ekonomiskt bistånd”. Detta eftersom den tenderar att ge negativa kommunalekonomiska incitament att reducera antalet individer med långvarigt försörjningsstöd. Det medför att kommuner som har höga ambitioner och är framgångsrika med sitt arbete att begränsa det passiva biståndstagandet får ett försämrat utfall i kostnadsutjämningsmodellen med 110 000 kronor per individ. Det skapar negativa incitament när kommunerna förlorar ekonomiskt på detta, trots att åtgärderna med all sannolikhet är positiva både för individen och för samhällsekonomin. Det är därför positivt att utredaren föreslår att den variabeln plockas bort.

Skellefteå ställer sig däremot frågande till den föreslagna variabeln, ”barn i ekonomiskt utsatta hushåll”. Till denna variabel kvalificeras barnen antingen genom att hushållet har låga inkomster eller att ekonomiskt bistånd betalats ut någon gång under året. Ekonomiskt bistånd förklarar majoriteten av de barn som variabeln omfattar och innefattar från 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 ökar snarare påverkbarheten i förslaget kontra befintlig utjämningsmodell, där det idag krävs sju månaders bistånd under ett år. Det är inte förenligt med kostnadsutjämningsprinciper att ytterligare öka delmodellens påverkbarhet. Istället bör officiell data användas. Ett sådant alternativ är t.ex. andel barn i hushåll med inkomst under 60 procent. Förklaringsgraden sjunker visserligen med några procentenheter till 53 procent, men det är mindre viktigt i jämförelse med att delmodellens opåverkbarhet väsentligen stärks.

7.7 Viktigt att följa äldreomsorgsmodellens åldersprislappar

Skellefteå kommun tillstyrker den föreslagna äldreomsorgsmodellen. Det är positivt att normkostnadernas indelning ändras från civilstånd till samboende/ensamboende. De nya normkostnaderna bygger på en uppräknings av 2009 års beräkningar.

Äldreomsorgen står inför stora utmaningar. Enligt SKL ökar antalet 80-åringar med 30 procent fram till år 2025. Kommer behovet av äldreomsorg vara oförändrat mellan de olika åldersgrupperna eller förändras i takt med att livslängden ökar? SKL:s prognos för äldreomsorgsmodellen pekar på en kraftigt ökad omfördelning från dagens 9 mdkr till 17 mdkr (år 2030). SKL menar därför att det kommer bli särskilt viktigt att följa vård- och omsorgsutvecklingen för de olika åldersgrupperna, vilket Skellefteå också vill peka på.

7.4 Frågetecken kring gymnasiemodellens programvalsfaktor

Gymnasiemodellen saknar regelrätt socioekonomisk variabel, även om programvalsfaktorn till viss del beaktar detta genom att samtliga elever tillskrivs en kostnad.

Utredarens förslag förstärker programvalsfaktorernas socioekonomiska prägel genom att inkludera 16-18-åringar som inte går i gymnasiet. Därmed uppstår en risk att programvalsberäkningen kan komma 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.

7.5 Delmodell för kommunal vuxenutbildning

Skellefteå kommun tillstyrker förslaget om införande av en utjämningsmodell för vuxenutbildning då denna verksamhet under en längre tid växt fram till en ordinarie och nödvändig verksamhet för kommunerna. Skellefteå vill dock påtala tveksamheter vad gäller den föreslagna modellens indikatorer för grundläggande vuxenutbildning samt svenska för invandrare. En betydande andel av eleverna inom den grundläggande vuxenutbildningen läser svenska som andra språk. Många av dessa är högutbildade. Här skulle kommunen önskat att utredningen klarlagt hur dessa elevers utbildningsbakgrund fångas i den utbildningsstatistik som ligger till grund för indikatorn, och därmed hur dessa elevers behov av grundläggande vuxenutbildning fångas av indikatorn. Kostnader för nyanlända elever som deltar i svenska för invandrare bör till stor del vara finansierade av statsbidrag via den så kallade flyktingschablonen. Utredningen borde ha klarlagt hur väl indikatorn fångar behoven hos de elever som kommunerna har huvudsakligt finansieringsansvar för, som till exempel anhöriginvandrare till personer utan flyktningbakgrund.

7.8.2 Gator och vägar

Gator och vägar avviker från andra verksamheter genom betydande intäktsskillnader mellan kommuner. Den nuvarande och föreslagna kompensationen beaktar inte dessa intäkter, främst från parkeringsavgifter. Det bör i kommande utredningar studeras om intäkterna påverkar kommunernas strukturella behov, vilket i så fall bör ingå i kostnadsutjämnningen.

9 Kollektivtrafik

Skellefteå kommun tillstyrker precis som SKL utredningens förslag på länsvis behovsberäkning av kollektivtrafik, och därmed också förslaget till utjämningsmodell för kollektivtrafik för regioner.

SKL säger i sitt svar att man inte kan bedöma utredningens förslag på kommunvis behovsberäkning av kollektivtrafik för de län som inte skatteväxlat för ändrat huvudmannaskap. Flera av de kommuner som förslaget berör är några av landets till ytan största och mest glest befolkade kommuner. Förbundet menar att det är problematiskt att använda en statistisk ansats för att förklara skillnader i strukturellt behov för dessa. SKL hade hellre sett att en mer selektiv ansats använts, där de specifika förutsättningarna i de aktuella länen utgjort utgångspunkt för analysen. Skellefteå kommun delar den uppfattningen och har även regionalt pekat på behovet av att se över de lokala modellerna i Västerbotten.

6.3 Annan modell för beräkning av merkostnader för verksamheter i områden med gles bebyggelse bör prövas i framtiden

Gleshetskompensation är kanske kostnadsutjämnningens svåraste dimension. Hur mycket dyrare per elev är en skola med få elever jämfört med en normalstor skola? Under tjugotalet år har gleshetskompensationen byggts på en GIS-modell som placerar ut fiktiva enheter utifrån vissa antaganden, vilka får en stor påverkan på bedömd merkostnad för gleshet. Ett annat problem med GIS-modellen är att den utgår från att all välfärd konsumeras inom den egna kommunen eller regionen. Sålunda beaktas inte Gotlands specifika förutsättningar, för att nämna ett exempel.

Utredaren har i stort valt att behålla flertalet antaganden om optimal enhetsstorlek och enbart uppdatera med befolkningsdata och räkna upp gleshetskompensationen utifrån kostnadsutvecklingen i respektive verksamhet. Ett problem med detta tillvägagångssätt är att ingen ny empirisk analys gjorts av hur fördyrande gleshet är. Det är därför svårt att bedöma hur träffsäker gleshetskompensationen är.

Skellefteå kommun anser precis som SKL att hela gleshetskompensationen borde ha genomgått av en fullständig översyn, både gällande modellen och dess antagande. Med tanke på dess betydelse för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar bör en annan modell än enbart struktur för att beräkna gleshetskompensation prövas i framtiden.

Utjämningsystemen måste följas systematiskt och fortlöpande

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att kommunal och regional nivå har ansvaret för de centrala välfärdsområdena och rätt att beskatta invånarnas förvärvsinkomster. För att upprätthålla kommunalt självstyre och skapa ekonomisk likvärdighet krävs att staten fördelar det generella statsbidraget genom ett inkomstutjämningsystem och att behovsskillnaderna inom kommun- respektive regionkollektivet hanteras inom ramen för kostnadsutjämningsystemet. Denna ordning har varit positiv för stat-kommun-relationerna sedan dess införande i början av 1990-talet. Skellefteå kommun ser därför med oro på avvikelser mot denna ordning under senare tid. Statsbidraget för likvärdig skola är ett sådant exempel på riktade bidrag som särskilt kompenserar för olika förutsättningar, vilket istället borde ha ingått i kostnadsutjämningsordningen och det generella statsbidraget.

Kostnadsutjämningsordningens omfördelning kommer att öka kraftigt under 2020-talet. Bara de demografiska effekterna förväntas öka äldreomsorgsmodellens omfördelning från knappt 10 mdkr till 17 mdkr år 2030 (i 2018 års priser). Idag finns ingen kontinuerlig uppföljning av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det är anmärkningsvärt med tanke på att systemen idag omfördelar omkring 150 miljarder kronor brutto och dessutom ytterligare kommer att öka i betydelse.

Finansdepartementet behöver säkerställa att systemets träffsäkerhet bevakas. Tidigare har Statskontoret haft detta uppdrag. Det är sannolikt en lämpligare ordning att finansdepartementet bildar ett nätverk med berörda statliga myndigheter (exempelvis SCB, Skolverket, Socialstyrelsen och Trafikanalys) samt SKL. Nätverket bör regelbundet följa och diskutera verksamheternas faktiska utveckling utifrån kostnadsutjämningsordningens behovsbegrepp. Det finns även ett behov av att förenkla kostnadsutjämningsordningen, vilket skulle kunna öka systemets legitimitet. Ett dylikt nätverk skulle även kunna förenkla analysarbetet för kommande utjämningsutredningar. Avsaknaden av löpande uppföljning gör att samtliga utredningar, mer eller mindre, får börja från början, vilket är en stor nackdel, exempelvis om utredningsuppdraget är att se över hur fördyrande som småskalighet eller svag socioekonomi är. Det ökar också risken att utredningsarbetet snarare fokuserar på att statistiskt förklara kostnadsskillnader istället för behovsskillnader.

Beräkningssätten måste vara tydliga i förordningen

LSS-utjämningsordningens förordning är tydlig kring hur den beräknas och hur ofta de olika variablerna ska uppdateras. Detsamma kan inte sägas om förordningen om kommunalekonomisk utjämningsordning, vilket medför att SCB:s arbete att beräkna utfallet försvåras. Precis som SKL vill kommunen lyfta fram att t.ex. beräkningarna om ”Gränspendlare (ingår i lönomodellen)” och ”Merkostnader pga. elevens programval” ytterligare behöver förtydligas (se vidare utkast till remissvar från SKL).