

SOU 2024:50 ”Nätt och jämnt – likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn”

Emelie Värja

Forskningschef Kommuninvest

Tidigare huvudsekreterare Utjämningskommittén 2022

Varför utjämning, varför utredning?

”Syftet med uppdraget är att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen ger kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärd och annan kommunal service, trots skillnader i skattekraft och strukturella förutsättningar.”

Dir. 2022:36

Omfattande system

Kommuner			
	Omfördelas	Statlig finansiering	Totalt
Inkomstutjämning	13 mdkr	86 mdkr	99 mdkr
Kostnadsutjämning	11 mdkr		11 mdkr
Strukturbidrag		1 mdkr	1 mdkr
Införandebidrag		0 mdkr	0 mdkr
Regleringspost		32 mdkr	32 mdkr
LSS-utjämning	6 mdkr		6 mdkr
Regioner			
	Omfördelas	Statlig finansiering	Totalt
Inkomstutjämning	3 mdkr	40 mdkr	43 mdkr
Kostnadsutjämning	5 mdkr		5 mdkr
Strukturbidrag		0,5 mdkr	0,5 mdkr
Införandebidrag		0 mdkr	0 mdkr
Regleringspost		8 mdkr	8 mdkr

Övergripande

Nuvarande	Förslag
Inkomstutjämning	Inkomstutjämning
Kostnadsutjämning	Kostnadsutjämning
	Eftersläpning
Strukturbidrag	Bidrag för svagt befolkningsunderlag (Kommun)
	Fast införandebidrag
Införandebidrag	Införandebidrag
LSS	LSS (Kommun)

Inkomstutjämnningen – hur?

- Utjämnar för skillnader i **skattekraft**
- Finansieras främst av **staten**
- Utgår från **115 procent** av rikets genomsnittliga skattekraft
- Den **skattesats** som används för att beräkna bidraget avgör graden av utjämnning och bygger på
 - *rikets genomsnittliga skattesats 2003*
 - *en kompensationsgrad på 85, 90 eller 95 procent*
- Inkomstutjämnningen är **långtgående men inte fullständig**

Förslagen - inkomstutjämnningen

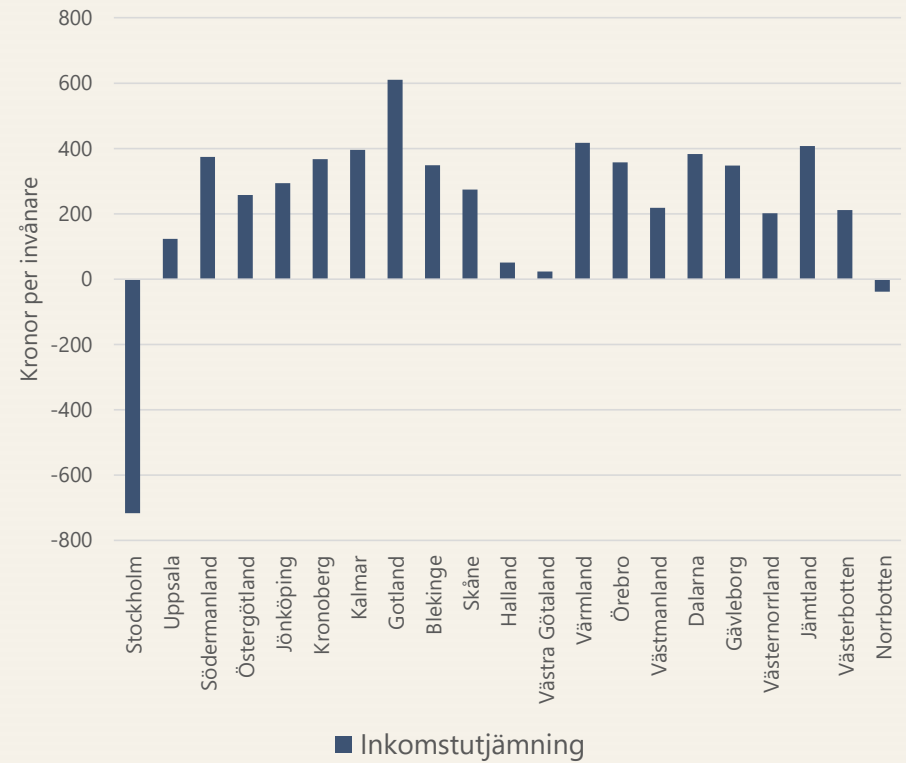
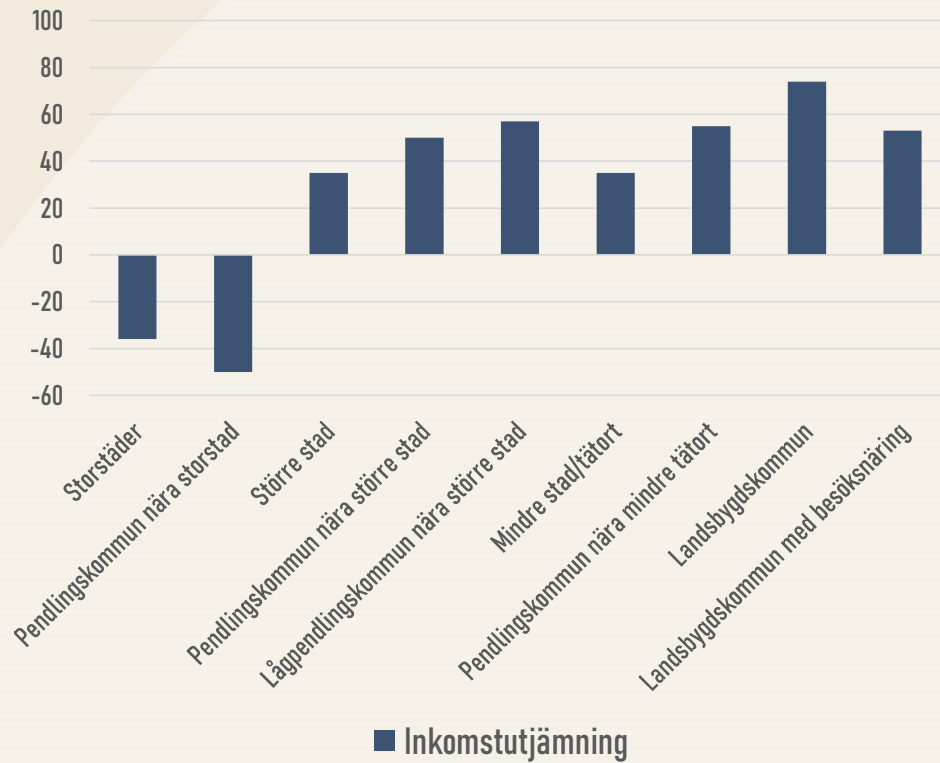
Uppdaterad skattesats – innebär att kompensationsgraden återgår till den avsedda

Höjd kompensationsgrad för bidragsmottagande regioner – likvärdighet lika viktigt för regioner som för kommuner

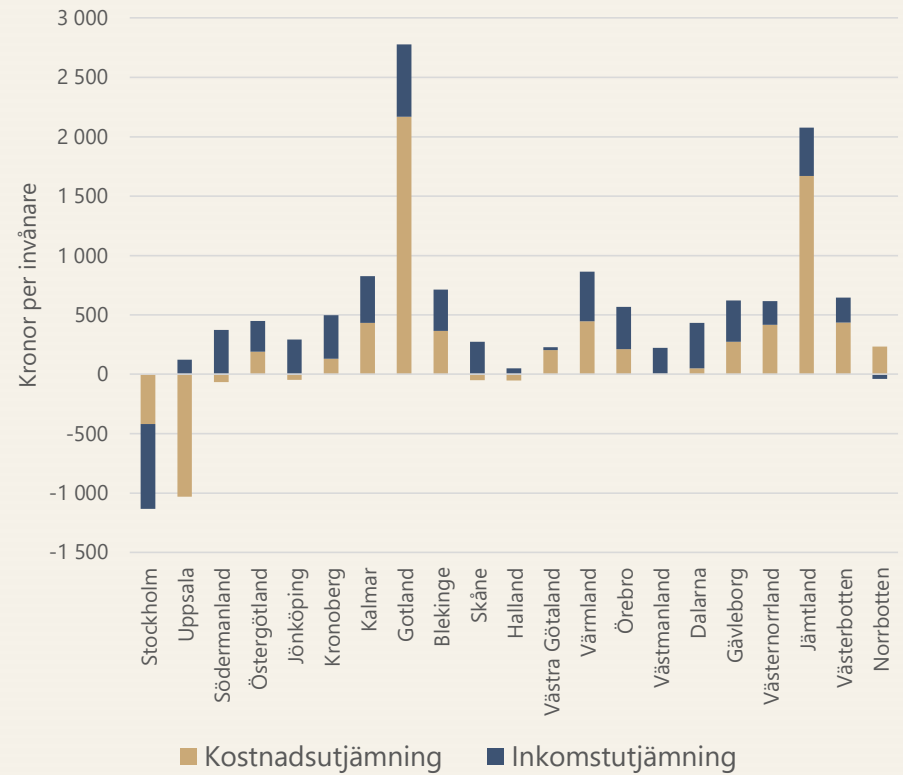
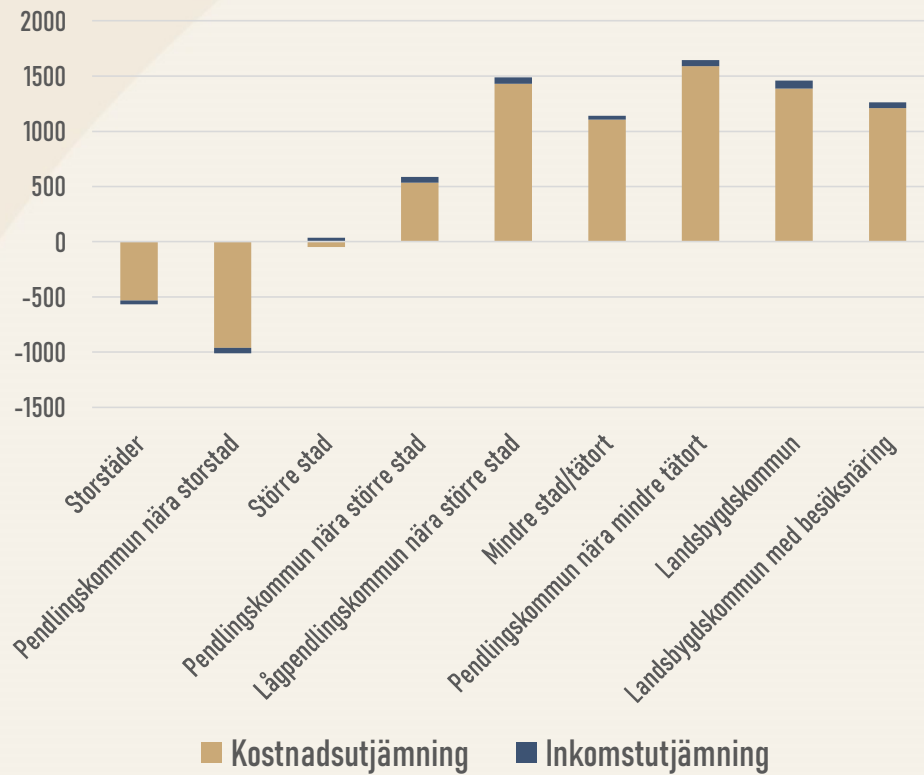
Höjd garantinivå från 115 till 116 procent – regionernas regleringspost begränsningen

	Kommun		Region	
	Avgift	Bidrag	Avgift	Bidrag
Genomsnittlig skattesats 2003	20,64	20,64	10,53	10,53
Tänkt Kompensationsgrad	85 %	95 %	85 %	90 %
Faktisk kompensationsgrad	84,5 %	94,6 %	78,1 %	82,6%
Genomsnittlig skattesats 2022	20,61	20,61	11,62	11,62
Ny kompensationsgrad	85 %	95 %	85 %	95 %

Ekonomiska effekter – inkomstutjämnings



Ekonomiska effekter – kostnadsutjämnning



Kostnadsutjämningsen – hur?

- Utjämnar för **strukturella kostnadsskillnader** i den obligatoriska verksamheten
- Finansieras **internt** inom kommunsektorn
- Består av **separata delmodeller** för olika verksamheter, exempelvis grundskola eller äldreomsorg
- För varje kommun och verksamhet beräknas en **standardkostnad** – den kostnad kommunen skulle ha om de bedrev verksamheten med genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå
- Domineras av skillnader i **åldersfördelning**

Kostnadsutjämnings

Verksamhet (standardkostad kr/inv))	Omfördelning
Äldreomsorg (12 728)	12,6 mdkr
Förskoleklass och grundskola (14 169)	6,4 mdkr
Förskoleverksamhet och barnomsorg (9 641)	4,3 mdkr
Gymnasieskola (4 765)	2,8 mdkr
Kommunal vuxenutbildning (726)	1,0 mdkr
Individ och familjeomsorg (5 323)	6,2 mdkr
Kollektivtrafik (1 480)	2,4 mdkr
Verksamhetsövergripande kostnader (119)	1,2 mdkr
Uppvärmning, byggkostnader, administration, bef. förändring, eftersläpning	
Infrastruktur och skydd (230)	0,8 mdkr
Gator och vägar samt räddningstjänsten	
Totalt (44 154)	11 mdkr

Verksamhet (standardkostad kr/inv))	Omfördelning
Hälso- och sjukvård (24 723)	6,8 mdkr
Befolkningsförändringar (114)	0,9 mdkr
Kollektivtrafik (1 590)	3,3 mdkr
Totalt	3,6 mdkr



Utjämnar bara för strukturella faktorer. Vad kommunen gör, vilka kostnader kommunen har får inte ha betydelse!



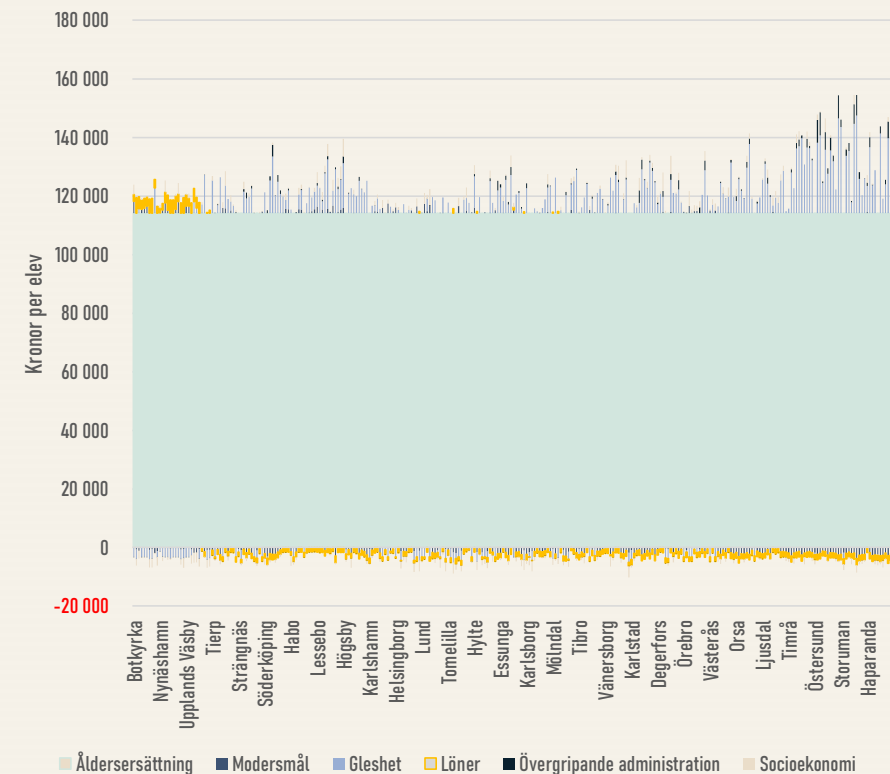
Kostnadsutjämnings ska avse obligatorisk verksamhet

Standardkostnadsmetoden

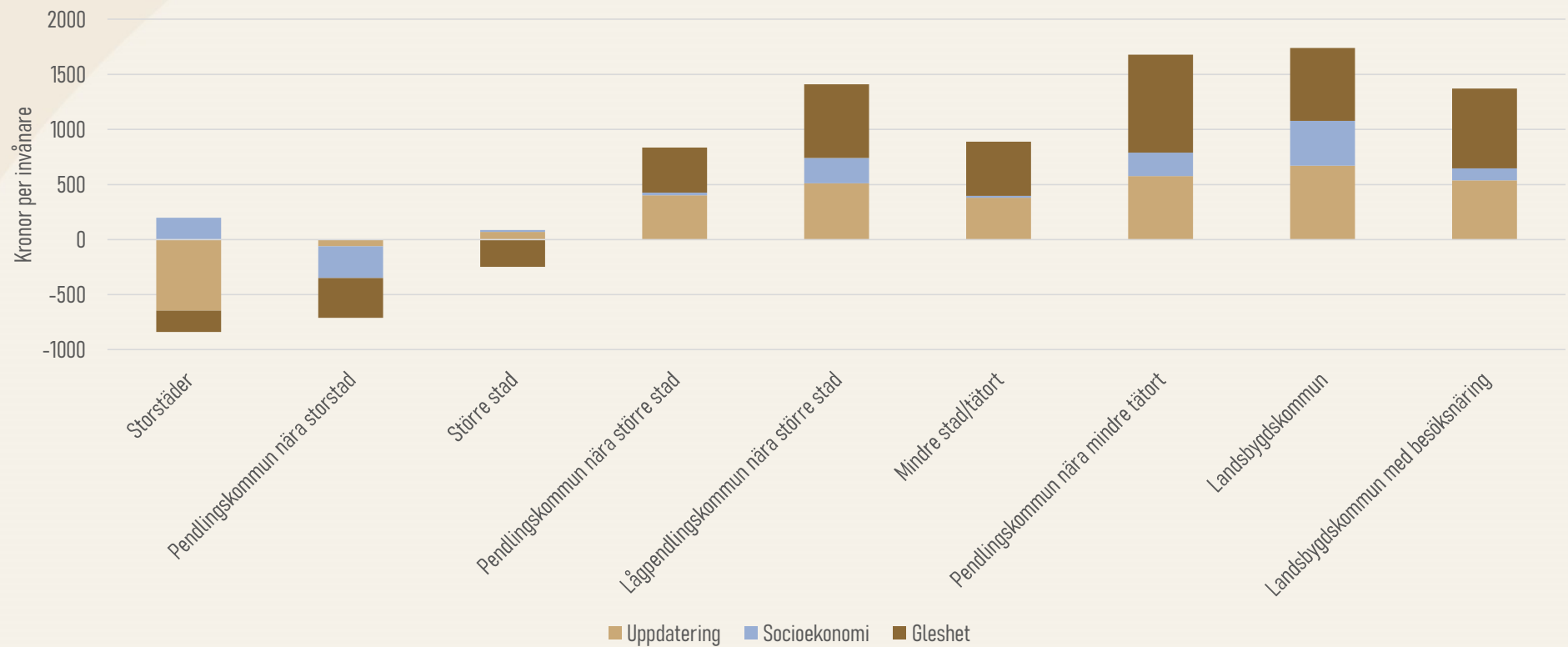
	Kommun 1	Kommun 2
A. Åldersersättning per elev	114 000	114 000
B. Gleshet	-3 000	6 000
C. Löner	3 000	-1 500
D. Kostnad per elev (A+B+C)	114 000	118 500
E. Antal elever	5 000	4 500
F. Totalt (D*E)	570 000 000	533 250 000
G. Invånarna	50 000	50 000
I. Standardkostnad kr per inv (F/G)	11 400	10 665
Rikets genomsnitt	10 700	10 700
Bidrag/avgift	+ 700	- 35

Kostnadsutjämningsen – exempel grundskolan

- Alla får i grunden **samma ersättning per elev**
- Ersättningen justeras sedan för uppdaterade och förändrade **merkostnader**
- **Andel i åldersgruppen avgör sedan kommunens standardkostnad**



Kostnadsutjämnningen – orsaker bakom förändringen



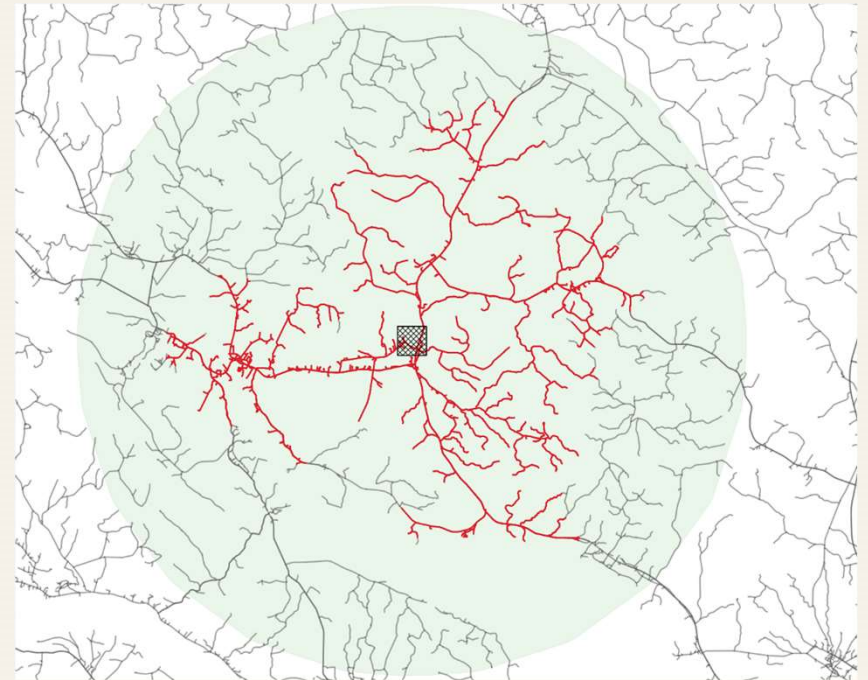
Ett nytt mått för gleshet

- Befintliga gleshetsmått

- Tätortsgrad
- Invånardistans
- Inv/kvm

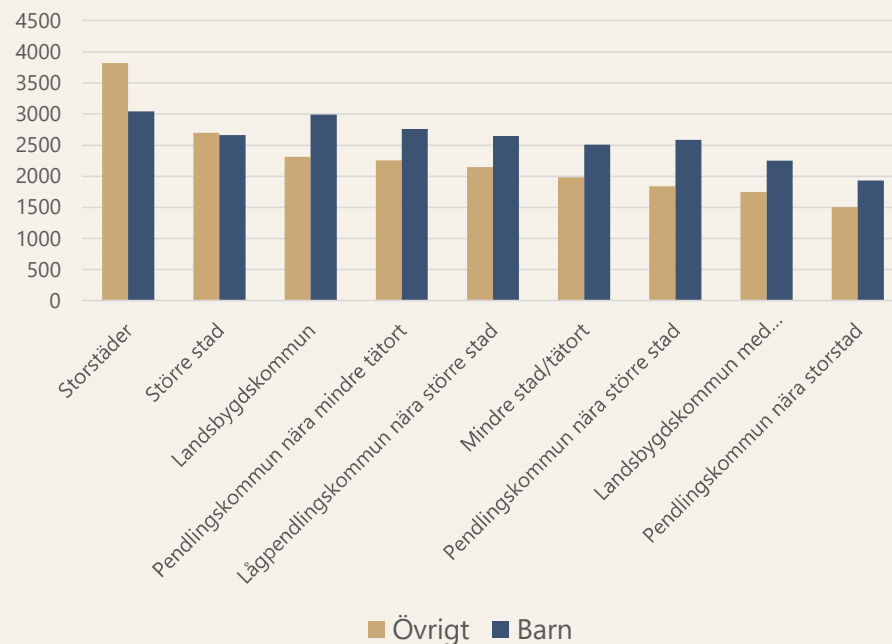
**Tar ej hänsyn till vart
befolkningen faktiskt bor**

- Lunds universitets gleshetsmått gör det



Individ och familjeomsorg

Verksamheten



Övrigt

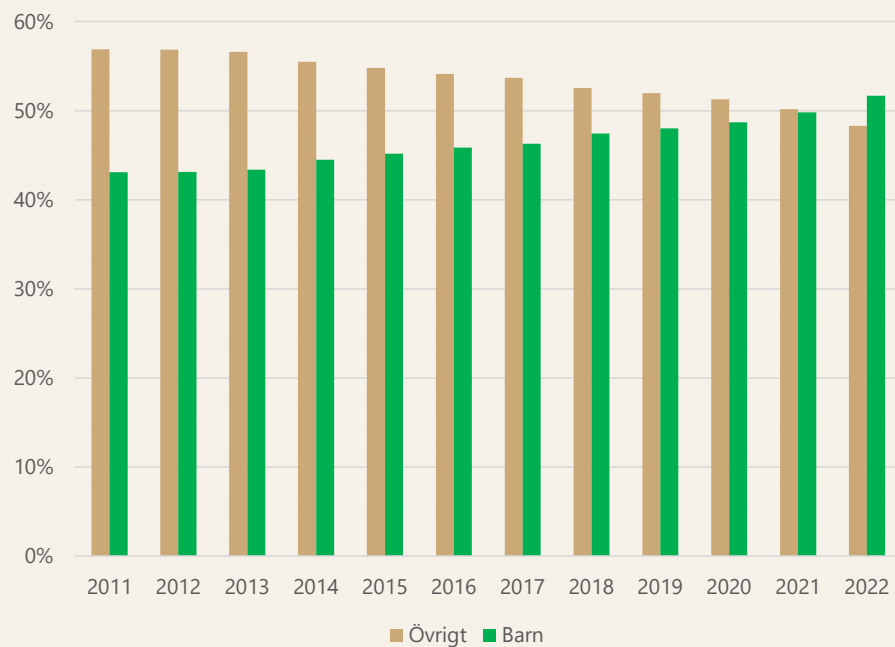
- Vård för vuxna med missbruksproblem
- Ekonomisk bistånd
- Övriga insatser vuxna

Barn

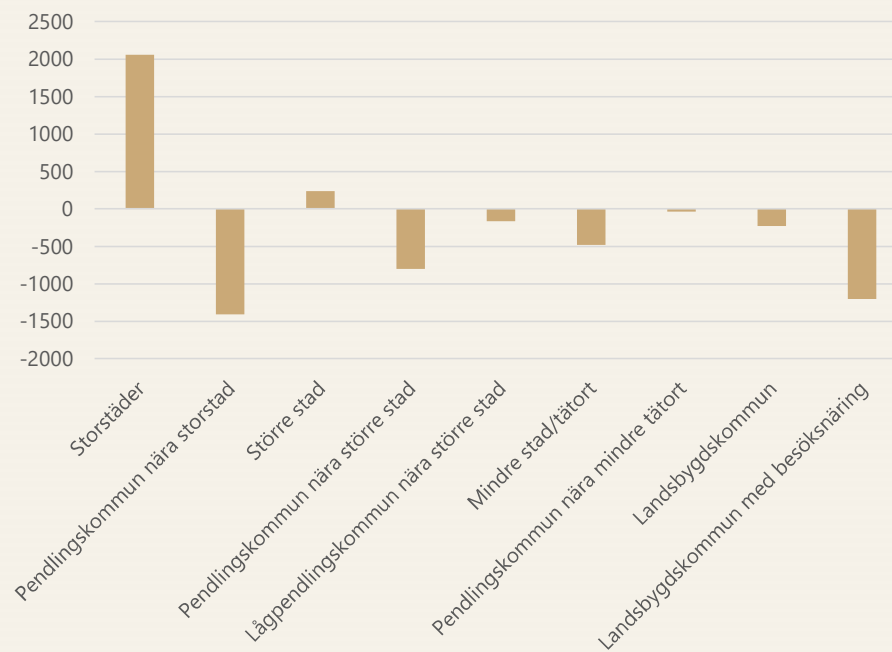
- Barn och ungdomsvård
- Familjerätt och familjerådgivning

Individ och familjeomsorg

Utvecklingen



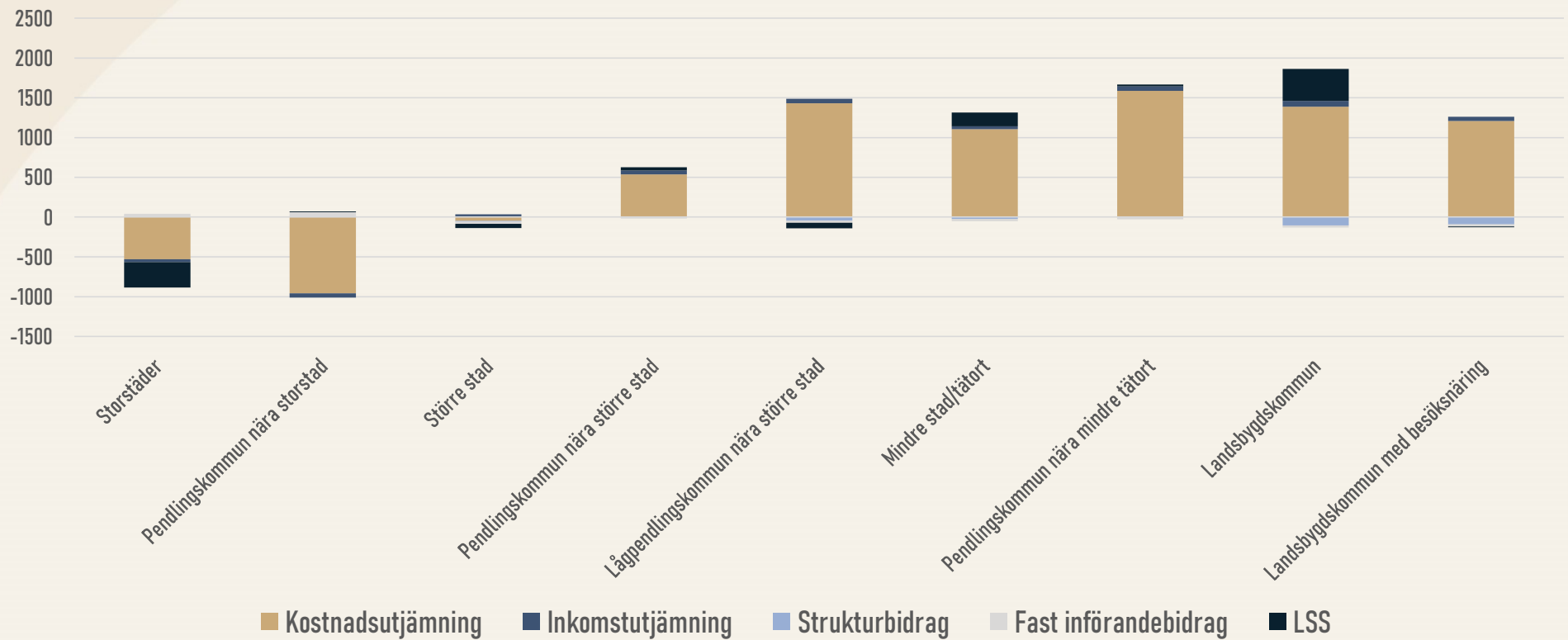
Utfall förslag



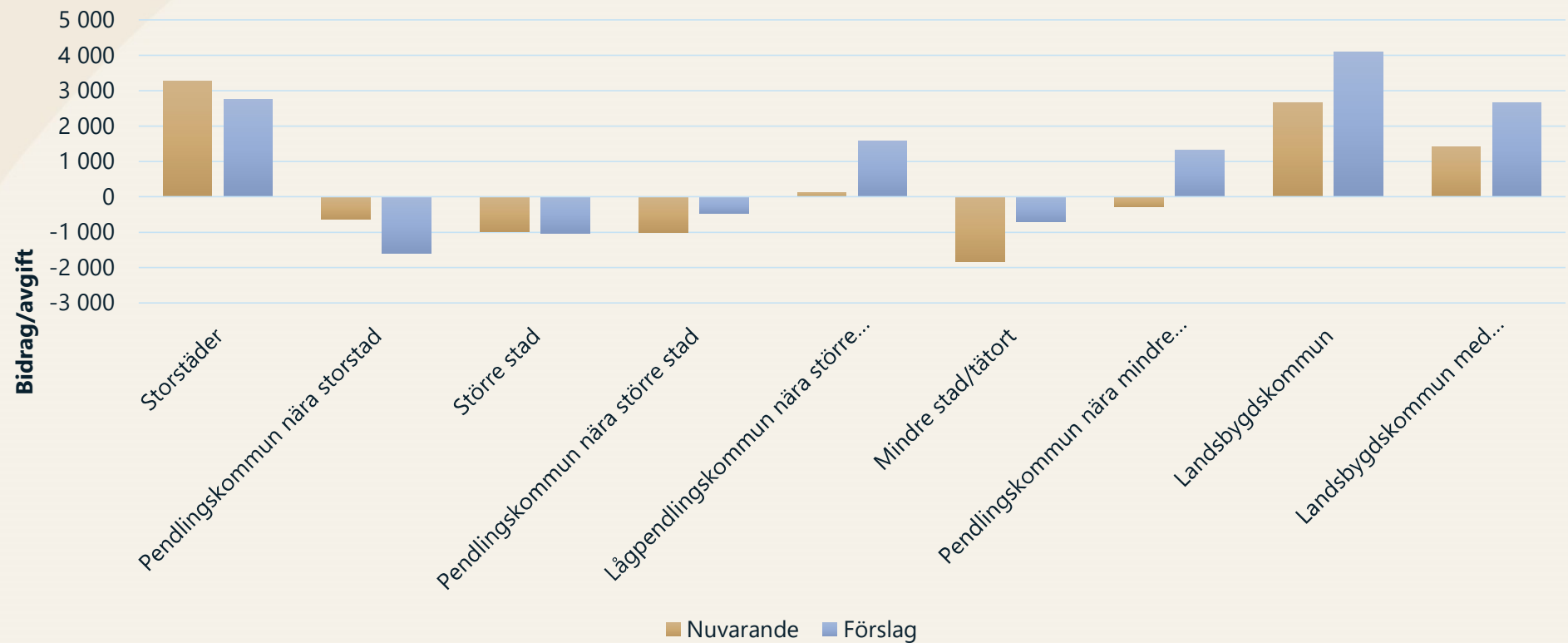
Största förändringarna

- Förskolan, grundskolan och gymnasieskolan
 - Tar bort merkostnaden för befolkningsförändringar
 - Ny beräkning av gleshet
 - Socioekonomiskt index grundskolan
 - Smådrift
 - Uppdateringar
- Äldreomsorgen
 - Tar bort ersättningen för språk
 - Ny beräkning av ohälsa
 - Ny gleshetsberäkning
 - Smådrift
 - Uppdateringar
- Individ- och familjeomsorg
 - Uppdaterad
 - Uppdelad
- Kollektivtrafik
 - Uppdaterad
- Mindre modeller har gjorts om från grunden och blir mer följsamma
- Hälsa- och sjukvårdsmodellen
 - Uppdaterad
 - Ny matris som inkluderar sysselsättning
 - Ny beräkning av gleshet
 - Smådrift
- Befolkningstillväxten borttagen

Ekonomiska effekter – kommunerna

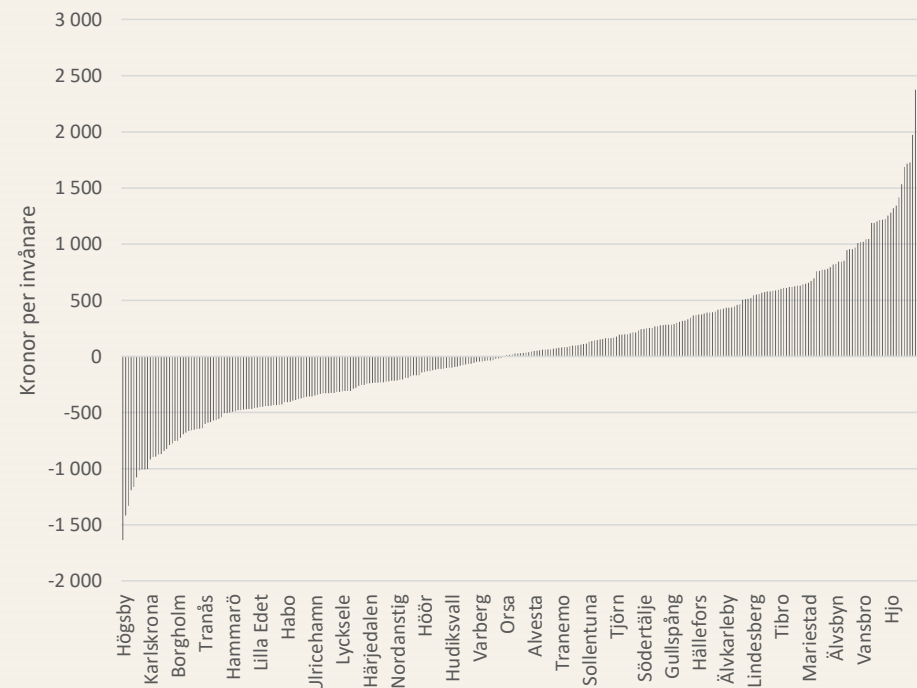


Förändringen beror på utgångsläget

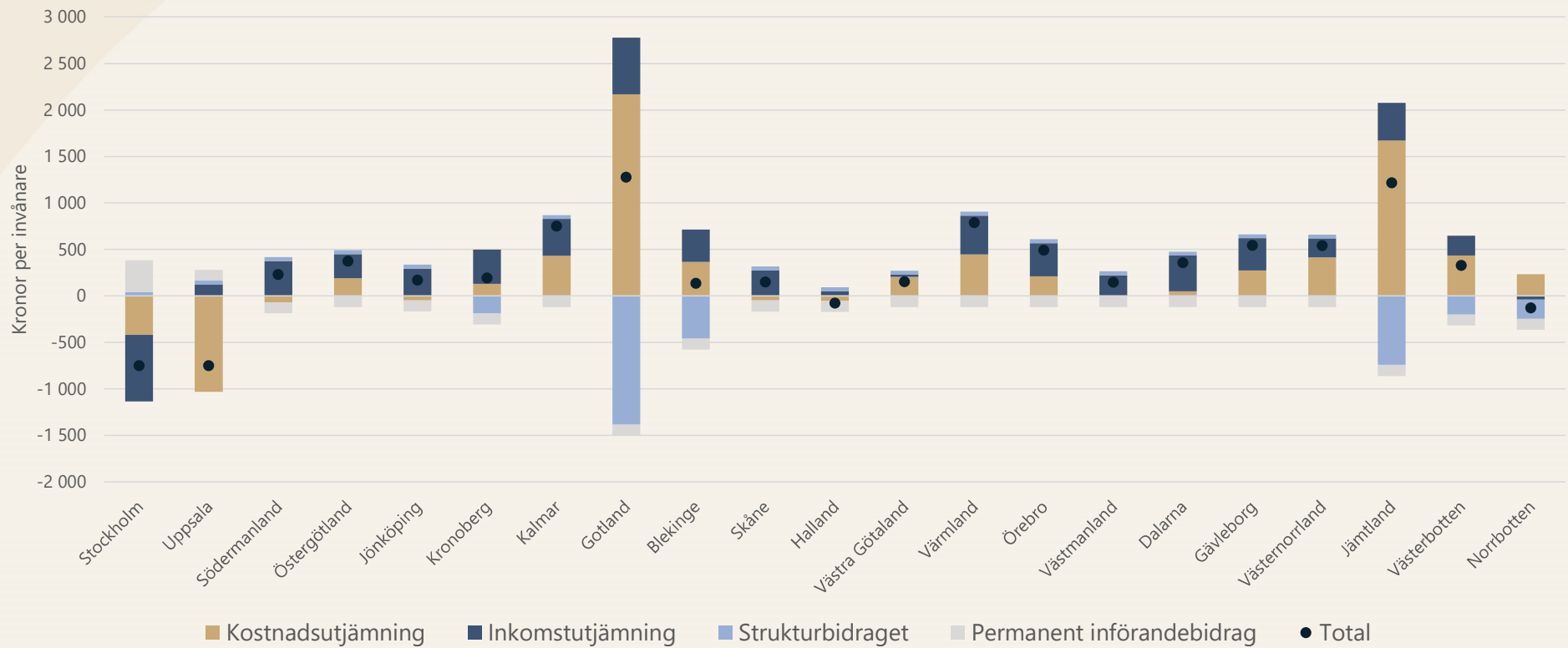


LSS-utjämnningen

- Största förändringen är borttagandet av **personalkostnadsindex**
 - påverkbar
 - speglar inte vårdbehov
- Kompensation för strukturellt högre **lönenivåer** och övergripande administration införs i likhet med kostnadsutjämnningen
- **Stora förändringar** för enskilda kommuner



Ekonomiska effekter – regionerna



Införandebidrag

Kommuner

- Fast införandebidrag
 - Maximal negativ förändring strukturbidraget utöver svagt befolkningsunderlag **-500** kr/inv.
 - Maximal total förändring **-1 500** kr/inv.
- Införandebidrag
 - Maximal årlig förändring **-400** kr/inv.
 - Utjämningen -300
 - LSS -250

Regioner

- Fast införandebidrag
 - Maximal negativ förändring strukturbidraget utöver små sjukhus **-250** kr/inv.
 - Maximal negativ förändring **-750** kr/inv.
- Införandebidrag
 - Maximal årlig förändring **-250** kr/inv.

Sammanfattning av förändringarna i utfall

- Utjämningsystemet får **högre träffsäkerhet** med större fokus på
 - gles bebyggelsestruktur
 - socioekonomi
 - småskalighet
- Omfördelningen **ökar** i kostnadsutjämnningen
 - från 11,1 mdkr till 12,8 mdkr för kommuner
 - från 4,6 mdkr till 5,6 mdkr för regioner
- Ökad utjämningsgrad för **regionerna** genom inkomstutjämnningen
- Antal **avgiftsbetalare inkomstutjämnningen**
 - Kommuner 16 till 14
 - Fortsatt en region
- Antal **avgiftsbetalare kostnadsutjämnningen**
 - Kommuner 81 till 68
 - Fortsatt sju regioner

Övriga frågeställningar

Riktade bidrag

17 bidrag föreslås generaliseras, omfattar 10 mdkr

Principer

- Riktade statsbidrag bör kunna ges
 - som **kostnadsersättningar**
 - vid **extraordinära situationer**
 - när det finns **samsyn** om behovet
 - om det finns **synnerliga skäl**
- Synnerliga skäl
 - Påvisade stimulansbehov
 - Behov av koordinerat agerande
 - Samhällsekonomisk nytta

Kriterier

- Ska ha **breda** användningsområden
- Ska vara **tidsbestämda** och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning
- Ska utformas så att de minimerar den **administration** de skapar
- Ska vara av en **tillräcklig storlek** för att kunna finansiera insatser av betydelse
 - Riktmärke 100 000 kr (29 mnkr)

Uppdrag tillväxt och utjämning

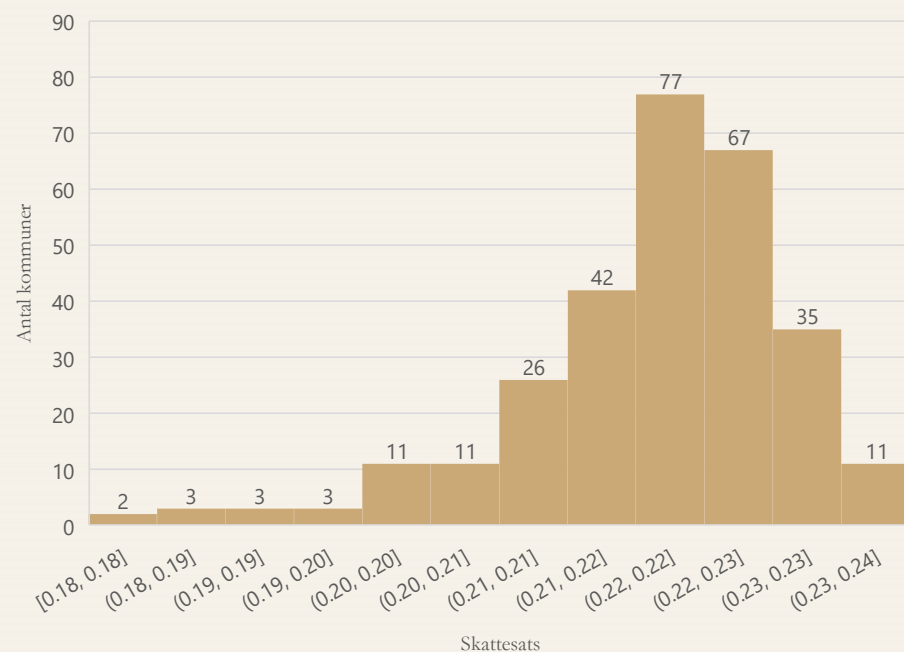
- Uppdrag till Lovisa Persson vid Högskolan i Kristianstad och Institutet för Näringslivsforskning (IFN) att studera vad som förklarar den lokala tillväxten
 - Hur kan kommunen maximera sitt skatteunderlag/ skattekraft?
 1. Befolkningsökning via inflyttning
 2. Förbättrad sammansättning i befolkningen
 3. Produktivitetshöjande investeringar
 - De två första riskerar att bli ett nollsummespel på nationell nivå
 - Den tredje kan skapa nationell tillväxt
- Nivån på skattekraften kan i en modell förklaras till 90 procent med strukturella variabler
- Analys av arbetsmarknadspolitiska insatser visar att det snarare är behoven som styr inte den marginaleffekt systemet i sig ger.

Åtgärder för att stärka incitamenten för tillväxt

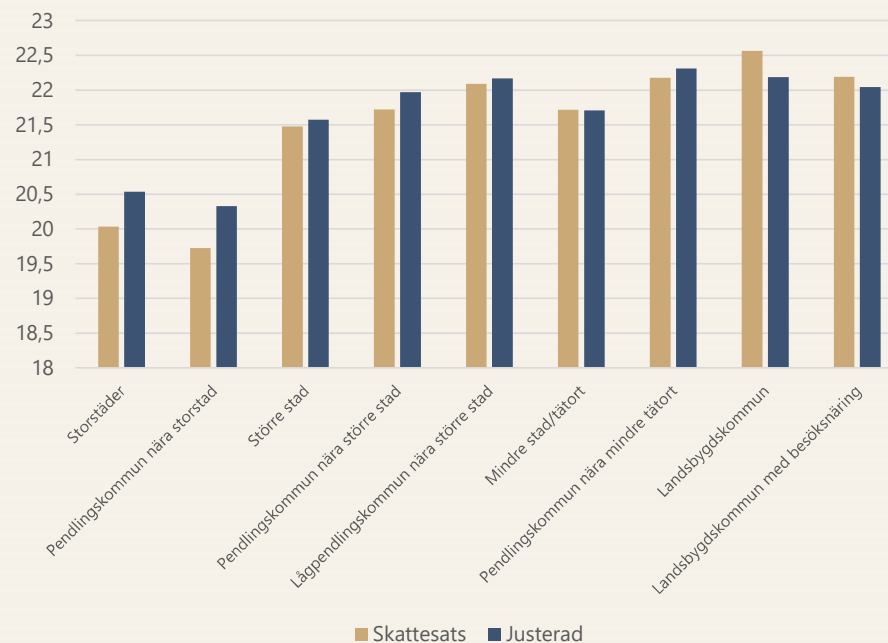
- Fortsatt **ingen evidens** för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande. Skattekraften avgörs till stor del av andra faktorer än de kommunen själv kan kontrollera.
- Om man ska stärka incitamenten för de produktivitetshöjande insatserna bör en **tillväxtkomponent** inriktas mot daglönesumman eller antalet arbetstillfällen.
- En tillväxtkomponent har övervägts men avfärdats på grund av att den också stärker sådana incitament som inte ger tillväxt utifrån ett nationellt perspektiv ("**nollsummespel**").

Skattesatsskillnader

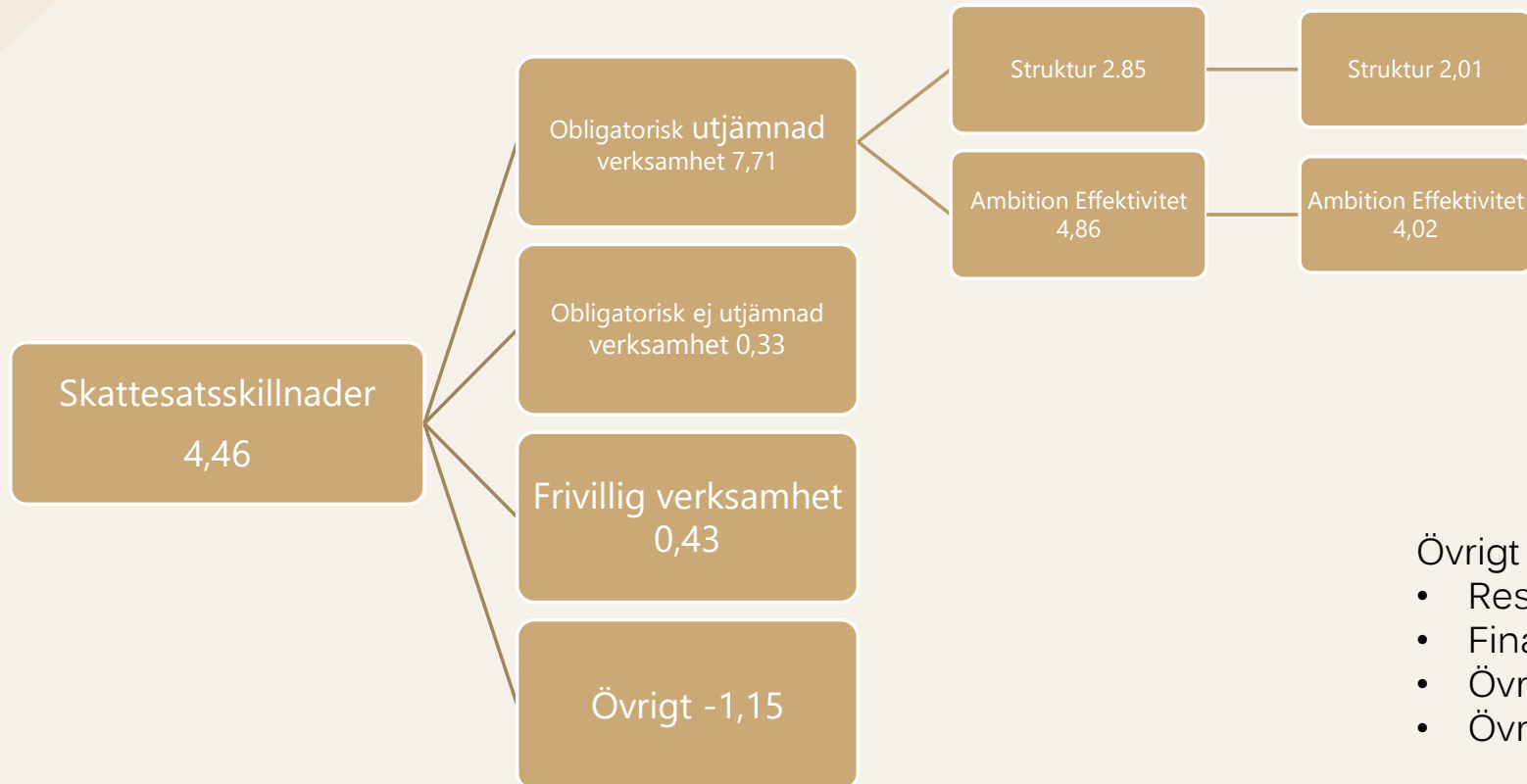
Skattesatsen 2023 (justerad)



Skattesatsen över kommungrupper



Orsaken bakom skattesatsskillnaden



Övrigt t.ex.

- Resultat -0.66
- Finansnetto -0.37
- Övriga bidrag 1.4
- Övriga intäkter -1.28

Åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser

- Det är bara i undantagsfall staten kan besluta om skattestopp eller liknande åtgärder. Så ser läget inte ut i dag.
- Skatteskillnad på **6,17** (eller **3,81** med bl.a. jobbskatteavdraget)
- Skillnader i skattesats förklaras främst av **ambition** och **effektivitet** i kärnverksamheten.
- En ny **kommundlegation** med ett långsiktigt uppdrag för möjlighet till större omställningar i kommuner och regioner.
- Utökat uppdrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (**RKA**) för att vidareutveckla möjligheterna till **jämförelser** och **analyser** av effektivitet.