

Inspel från Storsthlm rörande Utjämningskommitténs översyn av utjämningsystemet

Bakgrund

De 26 kommunerna i Stockholms län följer nogsamt utjämningskommitténs utredning om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning. Utredningens huvudsekreterare Emelie Värja har vid flera tillfällen träffat länets ekonomidirektörer för att berätta om utredningen och fånga in stockholmskommunernas perspektiv. I detta brev sammanfattar vi de synpunkter vi anser att utredningen bör beakta.

Sammanfattning av synpunkter

I grunden anser kommunerna i Stockholms län att det är positivt med ett utjämningsystem. Förutsättningar för välfärd och en fungerande samhällelig struktur ska i grunden vara likvärdig oavsett var i landet man bor. Det är uppenbart att det också finns glesbygdsfaktorer som gör att vissa kostnader kommer att vara högre i delar av landet och i vårt län finns även skärgårdsfaktorer att ta hänsyn till. Ett sådant utjämningsystem måste ta hänsyn till flera olika parametrar för att skapa likvärdighet och legitimitet. Det är också viktigt att systemet inte bygger in missriktade incitament. Våra viktigaste medskick är att;

- Skatteutjämningsystemet bör utgå från ett långtgående kommunalt självstyre. I detta är det viktigt att beakta att det finns ambitions- och effektivitetsskillnader mellan landets kommuner. Kommuner med lägre kostnader ska inte straffas med hög kostnadsutjämning.
- Utjämningsystemet bör utgå från att det är strukturella skillnader och skillnader i behov som ska kompenseras för och att detta grundas på opåverkbara faktorer.
- Skatteutjämningsystemet måste utgå från de behov som finns i samhället. Nuvarande system tar inte tillräcklig hänsyn till de utmaningar som finns i landets storstadsregioner när det gäller grov kriminalitet och behovet av socialt förebyggande arbete. Därigenom riskerar utjämningsystemet att försvaga samhällets förmåga att bryta organiserad brottslighet.
- Skatteutjämningsystemet bör ge ökade incitament för tillväxt.
- Utredningens preliminära uppgifter befaras leda till att Stockholmskommunerna ska betala omkring 2 miljarder kronor mer till utjämningsystemet, vilket vi givet de behov som finns här och den historiska utvecklingen med successivt sämre utfall för Stockholmsregionen, vänder oss mot.

Beskrivning av synpunkter

Storsthlm, kommunförbundet i Stockholms län, ger inspel över utjämningskommitténs pågående arbete med att se över de kommunala utjämningsystemen. Inspelen utgår från ett samlat kommunalt perspektiv.

En långtgående utjämning är en förutsättning för decentraliserat välfärdssystem med lokal beskattningsrätt och kommunalt huvudmannaskap för många kostnadsstunga verksamheter.

Sverige har världens mest långtgående utjämningsystem som omfördelar över 200 miljarder kronor brutto. För att ett så omfattande system ska vara legitimt krävs att utjämningen baseras på behov snarare än kostnader, på skillnader i förutsättningar och opåverkbara faktorer samt att systemet inte ska vara alltför komplicerat.

Storsthlm kan konstatera att det nuvarande systemet brister på dessa punkter. För det första är utjämningsystemet extremt komplext och består av en inkomstutjämning, ett femtontal kostnadsutjämningsmodeller, ett strukturbidrag och ett LSS-utjämningsystem. Gleshet kompenseras för på åtta olika sätt, dels inom kommunernas kostnadsutjämning, dels inom strukturbidraget. Specifika kostnader i urbana miljöer beaktas i allt för liten grad. Det kan jämföras med Norge som har ett kostnadsutjämningsystem med bara totalt 30 variabler. Komplexitet behöver inte vara negativt om det leder till en mer träffsäker och rättvis fördelning och därigenom även uppnår legitimitet.

Av de många kostnadsutjämningsutredningar som har genomförts under 2000-talet har samtliga översyner föreslagit ett försämrat utfall för Stockholmskommunerna. Det beror sannolikt inte på förändringar i behoven. Tvärtom talar mycket för att behoven, inte minst det socialt förebyggande och brottsförebyggande arbetet, har ökat. Skälet är nog snarare att nettokostnaderna är genomgående lägre bland kommunerna i de tre storstadslänen och att skillnaderna i nettokostnader och kostnadseffektivitet har ökat mot övriga kommuner under 2000-talet. Till stor del är det en konsekvens av utjämningsystemet i sig, vilket blir en ond spiral. Till följd av utjämningsystemets konstruktion tvingas kommuner med låga nettokostnader antingen höja skatten eller spara i offentliga åtaganden. Givet högre kostnadslägen i övrigt är det oftast kostnaderna som behöver sänkas, vilket i systemet legitimerar ytterligare förstärkt utjämning.

Samtliga 50 kommuner med lägst nettokostnad (nettokostnadsavvikelse) 2022 kommer från de tre storstadslänen, det vill säga alla 26 stockholmskommuner samt resterande kommuner från Skåne och Västra Götaland. Därmed är det sannolikt att utredningens förslag, så som det hittills skisserats, i huvudsak kommer att slå hårt mot storstadslänens kommuner.

Utredningen använder i hög grad regressionsanalys som metod, vilket är en bra och vedertagen metod för att undersöka sambandet mellan en beroende variabel och en eller flera oberoende variabler. Analysen syftar till att fånga hur faktiska kostnadsskillnader förklaras av behov så som demografi, socioekonomi eller geografi. Dock borde de betydande skattesatsskillnaderna diskvalificera metoden, då skatteskillnader även beror på skillnader i ambition och effektivitet. Det är rimligt att anta att en lägre skattesats, en högre ambition eller effektivitet kan samvariera med nämnda strukturella förklaringsvariabler. Strävan efter träffsäkerhet mellan faktiska kostnader och behov riskerar i stället att leda till att skillnader i ambition och effektivitet förklaras som skillnader i behov.

Den tillsatta utjämningskommittén har en historisk möjlighet att slå fast att de ambitions- och effektivitetsskillnader som finns mellan landets kommuner inte ska ligga till grund för kostnadsutjämnningen.

I direktiven till utredningen framgår att uppdraget är att göra utjämningsystemen mer lättförståeliga, enklare samt mer transparenta. En enkel och stor förbättring vore att det generella statsbidraget lyfts ur inkomstutjämnningen och i stället fördelas krona per invånare till alla kommuner, likt hur systemet fungerade före 2005. Då skulle kommunernas faktiska avgifter till systemet bli mer transparenta och enklare att förstå.

Förslag från pågående utredning

Utifrån det material som hittills har presenterats, verkar dessvärre problematiken med ett komplext system och kostnadsbaserad utjämning snarare förvärras än förbättras. Effekten, utifrån preliminära uppgifter från utredningens sekretariat, tyder dessutom på att Stockholmskommunerna ska betala omkring 2 miljarder kronor mer till utjämningsystemet, jämfört med dagens nivåer. Det motsätter sig Storsthlm styrelse starkt, givet de stora behov som finns i vårt län.

Det finns ett oroväckande mönster, där varje ny utjämningsutredning med ungefär fyra års mellanrum, föreslår förändringar som drabbar storstadslänen negativt. Eftersom varje utredning dessutom hävdar att den prickat rätt i avvägningen vid respektive tillfälle, är den enda rimliga tolkningen att stockholmskommunerna förväntas fortsätta att sänka kostnaderna, oavsett utgångsläge. Därmed skapas nya kostnadsskillnader som nästa utredning försöker kompensera för. Detta blir principiellt fel, då utjämningsystemen ska utjämna för skillnader i behov och struktur.

Ett sådant exempel är utjämning till följd av skillnader i kostnader för socialtjänst. Som Statskontoret påpekat i tidigare utvärderingar finns det en underkompensation av storstadskommunerna. Mycket tyder dessutom på att de senaste årens ökande brottslighet och sociala behov i storstadslänen gjort att denna underkompensation accentuerats.

I de förslag som hittills presenteras framgår att utredningen har en övervikt på förslag som försämrar för kommuner med lägre kostnader, bättre hälsoläge, starkare socioekonomi och högre sysselsättning. Denna utredning har, i likhet med tidigare utredningar och nuvarande system, valt att inte kompensera för skillnader i behov. I vissa avseenden baseras förslagen också på faktorer som är påverkbara för kommunerna. Det finns möjligheter att undvika kostnadsökningar genom både kontinuerliga effektiviseringar och ett gott proaktivt arbete exempelvis i form av aktiva arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, förebyggande av fusk, hälsofrämjande insatser med mera. Det är av yttersta vikt att detta arbete inte motverkas av utredningens ambition att minska och kompensera för kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Därutöver har utjämnningen för högre användning och slitage av gator och vägar i förortskommunerna inte hanterats fullt ut i tidigare utredningar och utjämningsystem. Kompensationen för högre löneläge i storstadskommunerna tillämpas bara på delar av verksamheterna i utjämningsystemet. Det kommer till exempel att saknas inom den omfattande LSS-utjämnningen, vilket blir helt ologiskt.

Utredningen föreslår vidare att ta bort kompensationen för längre restid och därmed vistelsetid i förskolan i förortskommunerna, eftersom utredningen tycker att det saknas data kring detta. Samtidigt föreslår utredningen att det ska finnas kvar en schablonberäknad ersättning i äldreomsorgen trots att relevant data saknas, vilket bland annat missgynnar Stockholmskommunerna. Längre vistelsetid i förskolan och andra merbehov hos stockholmskommunernas invånare är en realitet till följd av regionens struktur och långa arbetsresor och därmed en förutsättning för att uppnå tillväxt, högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar. Detta väljer dock utredningen att belasta stockholmskommunerna för i än högre grad i blivande förslag.

Stockholmsregionen är inte en homogen grupp av kommuner, här finns såväl landets mest täta urbana miljöer som gles skärgårdsmiljö. En alltför långtgående utjämning där skärgårdskommuner utifrån sin förhållandevisa närhet till storstaden behandlas som pendlingskommun nära storstad men där man inte tar hänsyn till skärgårdens särskilda förutsättningar, kommer att kräva effektiviseringar i dessa kommuner som riskerar att motverka möjligheterna att leva och bo i skärgården.

Stockholmskommunerna är redan i en svår omställningsfas. Bakgrunden till detta är att Stockholmsregionen drabbades hårdare av pandemin än resten av riket. Därefter har tillväxten varit dämpad och regionen tappar mot resten av landet. Arbetslösheten i länet är nu högre än i riket, vilket är ett unikt läge. Indikatorerna framåt är också bekymmersamma då antalet konkurser och varseltal ökar snabbt i länet, samtidigt som efterfrågan på arbetskraft faller brant.

Befolkningstillväxten har halverats jämfört med 2010-talet, vilket kommer innebära en lägre tillväxttrend framöver. Detta kombinerat med en tidigare kraftig tillväxt, där många kostnader och åtaganden har tagits för länets infrastruktur. Kostnaderna för att växa inklusive infrastrukturella åtaganden har ökat och kommer att öka ännu mer framöver i framför allt storstadsnära kommuner. Då den bästa marken redan är bebyggd blir det ännu dyrare att bygga framöver då den mer svårbebyggda marken är vad som finns kvar att exploatera. Därtill är det nya krav avseende exempelvis skyfallshantering, energiprestanda, masshantering och dylikt vilket också ökar kostnaderna. Dessa förändringar har skett främst i närtid och framgår därmed inte i utredningens mer historiska sifferjämförelser mellan kommungrupper.

Att spä på denna pågående nedkylning och omställning i Stockholmskommunerna med förslagen i utjämningsystemen blir en dubbel utmaning. När Stockholmskommunerna förväntas att ytterligare kompensera övriga kommunsverige medför det svårigheter i att erbjuda en god och likvärdig välfärd i Stockholmskommunerna.

Vi vill se incitament för tillväxt i utjämningsystemet, både i termer av bostadsbyggande och ökad sysselsättning. Stockholmsregionen har historiskt sett stått för en stor del av tillväxten i landet. I Stockholmsregionen bor knappt en fjärdedel av Sveriges befolkningen men länet står för en tredjedel av Sveriges BNP. Det är med andra ord viktigt för hela landet att Stockholmsregionen kan fortsätta utvecklas.