



Datum

2024-10-23

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2024-1102

Yttrande

Till

Finansdepartementet

Remiss Finansdepartementet - Nätt och jämnt - Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Fi2024/01521

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig överlag positiv till förslag om användning och utformning av riktade statsbidrag samt förslag till generalisering av vissa befintliga riktade statsbidrag. Malmö stad anser att de föreslagna förändringarna av inkomstutjämnningen är positiva, men inte tillräckligt långtgående. Även med de föreslagna förändringarna ersätts gränspendlingskommuner inte fullt ut för de invånare som arbetar i annat nordiskt land. Malmö stad anser överlag att de föreslagna förändringarna avseende kostnadsutjämnningen är positiva. Malmö stad anser att utredningens förslag angående personalkostnadsindex inom LSS-utjämnningen är för omfattande. Övriga synpunkter framgår av yttrandet.

Yttrande

Avsnitt 4 Riktade statsbidrag

4.2 Principer för användning av riktade statsbidrag och 4.3 Kriterier för utformning av riktade statsbidrag

- Malmö stad ställer sig positiv till utredningens förslag angående användning och utformning av riktade statsbidrag.
- Malmö stad anser liksom utredningen att statsbidrag som utgångspunkt bör vara generella.

De förslag till principer för användning och utformning som föreslås anser Malmö stad är relevanta. Malmö stad anser att det hade varit önskvärt med ett tydligare ramverk kring den ventil som föreslås för att tillåta riktade statsbidrag vid påvisade stimulansbehov. Malmö stad anser även att det hade varit önskvärt med ett



utformningskriterium som särskilt tagit fasta på att riktade statsbidrag inte bör höja kommunsektorns långsiktiga kostnader.

4.5 Förslag på riktade statsbidrag att inordna i det generella statsbidraget

- Malmö stad ställer sig positiv till den generalisering av riktade statsbidrag som föreslås i utredningen.

Malmö stad anser att det är rimligt av utredningen att ta vissa praktiska hänsyn utöver beaktandet av de principer man själv föreslår för användande av riktade statsbidrag i framtiden

Bilaga 5 Riktade statsbidrag som föreslås inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn

- Malmö stad anser att utredningen är otydlig avseende ett av de statsbidrag som föreslås inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn, statsbidrag för personligt ombud. I bilaga 5 till utredningsrapporten sägs om detta statsbidrag att ”Verksamheten borde kunna bedrivas och finansieras utan statsbidrag om kommunerna ser ett behov av den”. Dessutom saknas 100 mnkr i utredningens summering av de 12 ovanstående riktade statsbidragen, vilket motsvarar statsbidraget för personligt ombud. Malmö stad vill tydliggöra att detta statsbidrag behövs för att bedriva verksamheten och att statsbidraget och dess finansiering i sin helhet bör generaliseras.

Avsnitt 5 Översyn av inkomstutjämnningen

5.2.2 Gränspendlings effekter på skattekraften

- Malmö stad anser att det är bra att särredovisa de intäkter kommuner får på grund av gränspendlare i utjämningsystemet.
- Malmö stad anser att det borde utredas vidare hur kommuner kan kompenseras för sina gränspendlare på ett mer rättvist sätt.

Malmö stad anser att det är ett bra första steg att som utredningen föreslår särredovisa de intäkter kommuner får på grund av gränspendling. Detta är en enkel insats som avsevärt förbättrar transparensen hos systemet. Men Malmö stad anser vidare att konsekvenserna av att gränskommuner inte till fullo får beskatta sina egna invånare borde utredas vidare.

Med dagens system har Malmö enligt utredningens egen bedömning över åren förlorat hundratals miljoner på grund av skillnaden i den egna skattesatsen och den länsvisa skattesatsen. En möjlig lösning är att man i inkomstutjämnningen använder den kommunala skattesatsen för att beräkna den uteblivna skatteintäkten från gränspendlare, men den länsvisa skattesatsen i övrigt. Detta skulle till fullo kompensera



kommuner med gränspendlare. Skatteintäkter från Malmöbor borde inte gå via utjämningsystemet överhuvudtaget, men i den mån de gör det bör kommunen få sätta sig egen skattesats för sina egna medborgare.

Detta har tidigare inte varit möjligt då statistik för inkomster och antal pendlare har saknats. I dag är dock denna statistik tillgänglig och det är fullt möjligt att särskilja gränspendlare och deras inkomster i svensk statistik.

5.3.1. Åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnings

- Malmö stad anser att det är positivt om det införs en tillväxtkompensation ("tillväxtbonus") för kommuner. Som utredningen lyfter är det dock viktigt att ett sådant system baseras på arbetstillfällena eller liknande samt att det inte inkorporeras i utjämningsystemet.

Malmö stad anser att utredningen på ett förtjänstfullt sätt demonstrerar att det inte går att påvisa några negativa effekter av det kommunala utjämningsystemet på tillväxt.

Malmö stad anser, precis som utredningen, att det är självklart att en eventuell tillväxtkompensation måste baseras på antal arbetstillfällen, daglönesumma eller liknande och inte skattekraft. Att premiera skattekraft i ett system där en stor del av befolkningen pendlar över kommun- och nationsgränser är inte ett effektivt sätt att öka nationell tillväxt. Inte minst för att ett sådant system skulle belöna ett nollsummespel mellan kommuner som inte tillför Sveriges ekonomi något av värde. Även i ett system baserat på antal arbetstillfällen kan förvisso nollsummespel uppstå, men risken kan antas vara lägre, och de negativa effekterna mindre, än i ett system baserat på skattekraft.

Malmö stad anser också, precis som utredningen, att om en sådan tillväxtkompensation införs bör den inte inkorporeras i utjämningsystemet. Detta för att undvika att minska utjämnings i skattekraft, vilket är en av systemets huvuduppgifter.

5.3.2. De länsvisa skattesatserna

- Malmö stad anser att det är önskvärt och välmotiverat att uppdatera de länsvisa skattesatserna. Det borde även finnas utrymme att höja kompensationsgraden ytterligare.

Malmö stad anser att det i dagsläget borde finnas utrymme att höja kompensationsnivån för kommuner. Utredningen visar tydligt att det inte går att påvisa några tillväxthämmande effekter av inkomstutjämnings. En höjning av kompensationsgraden med till exempel 5 procentenheter skulle därmed antagligen inte



få några signifikanta effekter på tillväxten men ge mer jämlika förutsättningar för kommuner.

5.3.3. Garantinivån

- Malmö stad anser att garantinivån borde sättas dynamiskt baserat på storleken på regleringsposterna i kommun- respektive regionutjämnningen.

Malmö stad håller med utredningen om att det är bättre att fördela pengar via inkomstutjämnningen än genom regleringsposten. Detta eftersom det förra är differentierat utifrån behov. Malmö stad anser dock att det inte finns någon anledning att, som utredningen föreslår, begränsa höjningen av garantinivån utifrån situationen 2024. I stället bör garantinivån sättas dynamiskt inom ett spann på till exempel 115–120%. På så sätt kan man utifrån förutsättningarna varje år minimera de två regleringsposterna. Det finns en regleringspost för regioner och en för kommuner och garantinivån bör vara densamma i dessa. Garantinivån anpassas därför förslagsvis efter den regleringspost som ligger närmast noll för att undvika att någon av regleringsposterna blir negativa.

Avsnitt 6 Översyn av kostnadsutjämnningen

Kostnadsutjämnningen består av flera delmodeller och var och en av dessa innefattar en statistisk modell. I utredningens arbete framkommer det att de har sett över och utvärderat dessa modeller. Materialet från dessa utvärderingar och information om hur de exakt har utformats saknas dock ofta. Det är därför ibland svårt att värdera om förändringarna av modellerna som föreslås är rimliga eller inte. Att dela med sig av underlag rörande en så här stor mängd förändringar är förstås inte enkelt, men Malmö stad hade önskat en något mer transparent process runt metod- och statistikval. En mer öppen process hade också gjort att olika metodval blivit tydligare och visat när dessa hade behövts motiverats.

6.2 Övergripande komponenter som ingår i flera delmodeller

- För löne modellen är en utgångspunkt "priset för bostadsrätter i länet". Malmö stad menar att detta är ett sämre mått att använda sig av för större städer, då priset för bostadsrätter generellt sett avviker från kostnaderna i länet.
- Malmö stad ser det som positivt att en ny modell för att beräkna merkostnader för gleshet har tagits fram och instämmer i utredningens förslag att modellen bör förvaltas och utvecklas av Lunds universitet. Det är naturligtvis av vikt att säkerställa en långsiktig förvaltning av modellen så att inte samma situation uppstår att modellen inte kan uppdateras.

6.3.3 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet



- Malmö stad delar bedömningen att sambandet mellan befolkningsförändringar och lokalkostnader inte är så starkt som man kan tro. Det finns dock troligen tröskelvärden när det blir dyrt för att kommunen växer, men då lokalkostnaden för skollokaler endast är 15–20 % av totala kostnaden så har det en marginell ekonomisk effekt, eftersom det befintliga beståndet samtidigt blir billigare. Malmö stad har analyserat lokalkostnadsutvecklingen och lokalkostnaden har i Malmö som andel per elev inte ändrats trots befolkningsökning. Lokalkostnaderna har ökat kraftigt men inte mätt som andel per elev vilket indikerar att detta inte har så stark påverkan.
- Malmö stad menar att det är positivt att modellen för förskola och fritidshem uppdateras genom att faktorer som inte är statistiskt signifikanta rensas bort från modellen samt att åldersersättning uppdateras.
- Malmö stad har inga synpunkter på att behovsindex inom förskolan renodlas till att endast spegla sambandet mellan kostnader för förskolan och andelen barn med högutbildade föräldrar.

Malmö stad har kunnat se ett svagt samband att förskolor med högre behov utifrån exempelvis socioekonomi tenderar att ha kortare vistelsetider och vice versa med förskolor med låga sådana behov. Barn till välutbildade föräldrar som är födda i Sverige och som arbetar tenderar således att ha längre vistelsetid än barn från socioekonomiskt mer utsatta områden.

- Tidigare var även pendling över kommungräns en faktor som ingick i behovsindex för förskola. Malmö stad noterar dock att variabeln är kvar för fritidshem. Malmö stad har tidigare varit kritiska mot att enbart hänsyn tagits till pendling över kommungräns och inte nationsgräns. Nu när förslaget är att variabeln tas bort hade Malmö stad önskat att pendling över nationsgräns beaktats i regressionen för fritidshem.

6.4.3 Förskoleklass och grundskola

- Malmö stad delar bedömningen att sambandet mellan befolkningsförändringar och lokalkostnader inte är så starkt som man kan tro. Det finns dock troligen tröskelvärden när det blir dyrt för att kommunen växer, men då lokalkostnaden för skollokaler endast är 15- 20 % av totala kostnaden så har det en marginell ekonomisk effekt, eftersom det befintliga beståndet samtidigt blir billigare. Malmö stad har analyserat lokalkostnadsutvecklingen och lokalkostnaden har i Malmö som andel per elev inte ändrats trots befolkningsökning. Lokalkostnaderna har ökat kraftigt men i andel per elev har det inte, vilket indikerar att detta inte har så stark påverkan.



- Malmö stad ser det som positivt att det införs en ersättning för socioekonomi även i grundskolemodellen, i likhet med övriga skolmodeller.
- Malmö stad menar att Kunskapsbidraget bör finnas kvar som riktat statsbidrag samtidigt som en socioekonomisk komponent införs i kostnadsutjämnningen för grundskola.

Malmö stad instämmer i utredningens resonemang att Kunskapsbidraget och en socioekonomisk komponent i kostnadsutjämnningen för grundskola har olika syften. Kunskapsbidragets syfte är att stimulera utökade insatser utöver kommunernas egna kompensatoriska insatser. En socioekonomisk komponent inom kostnadsutjämnningen för grundskola skulle istället möjliggöra större likvärdighet avseende befintliga insatser som kommunerna redan är skyldiga att utföra enligt skollagen.

- Malmö stad instämmer i bedömningen att ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk bör finnas kvar och ser det som positivt att även barn med bakgrund i Danmark eller Norge ska ligga till grund för ersättningen.

Trots svårigheten att identifiera ett tydligt samband med kostnaderna är utredningens sammanvägda bedömning att ersättningen för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk bör finnas kvar. Även om det inte finns tydliga kostnadsskillnader mellan kommuner kan en kostnadsutjämnning vara motiverad om det finns stora skillnader i behov.

6.5.3 *Gymnasieskola*

- Malmö stad delar bedömningen att sambandet mellan befolkningsförändringar och lokalkostnader inte är så starkt som man kan tro. Det finns dock troligen tröskelvärden när det blir dyrt för att kommunen växer, men då lokalkostnaden för skollokaler endast är 15–20 % av totala kostnaden så har det en marginell ekonomisk effekt, eftersom det befintliga beståndet samtidigt blir billigare. Malmö stad har analyserat lokalkostnadsutvecklingen och lokalkostnaden har i Malmö som andel per elev inte ändrats trots befolkningsökning. Lokalkostnaderna har ökat kraftigt men i andel per elev har det inte, vilket indikerar att detta inte har så stark påverkan.
- Malmö stad ser det som positivt att socioekonomi blir en egen variabel i gymnasiemodellen istället för att vara en del av programvalsfaktorn. Transparensen blir bättre. Malmö stad delar utredningens uppfattning om att det blir ett rakare och mer träffsäkert sätt att uppnå en socioekonomisk kompensation. På samma sätt är det positivt att gymnasiefrekvens blir en egen variabel.



Befintlig beräkning för programval kompenserar såväl för dyrare programval och antal 16–18-åringar som ej går i gymnasiet. I förslaget är dessa uppdelade i tre olika beräkningar: programval, gymnasiefrekvens och socioekonomi. Summeras de tre nya komponenterna ersätter dessa principiellt den befintliga programvalsberäkningen.

6.6.3 Kommunal vuxenutbildning

- Malmö stad bedömer att det är positivt att variabeln för förvärvsfrekvens föreslås inkludera gränspendling inom modellen för vuxenutbildning. Självklart ska komplett statistik användas när den är tillgänglig och kan förbättra utjämnningen.

6.7.3 Individ och familjeomsorg

- Malmö stad ser det som positivt att den schablonmässiga gränspendlingsjusteringen inom IFO-modellen tas bort.

Justeringen baserades på inaktuell pendlingsdata från 2014. I kontakt med SKR visar det sig att Malmö stad i själva verket hade en högre standardkostnad det vill säga gränspendlingsjusteringen överkompenserade för gränspendlingseffekten. I dialog med SKR har vi fått uppskattningen att vi i nuvarande modell hade fått 130 kr/invånare mer i kompensation om gränspendlarnas faktiska inkomster hade beaktats.

- Utredningen har genomfört en särskild analys av gruppen storstäder, och poängterar att Malmös nettokostnader är betydligt högre än standardkostnaderna enligt kostnadsutjämnningen. Malmö stad anser att denna nettokostnadsavvikelse kan bero på att delmodellen misslyckas med att fånga aspekter som är unika för Malmö.

Utredningen konstaterar att det skett en förskjutning av kommunernas kostnader mellan 2015 och 2022, från ekonomiskt bistånd till barn- och ungdomsvård. 2015 hade storstäderna högre kostnader relativt övriga kommungrupper än 2022, då spridningen mellan kommungrupper är större.

6.8.3 Äldreomsorg

- Malmö stad lämnade som synpunkt att normkostnaderna skulle uppdateras i stadens remissvar för kostnadsutjämningsutredningen. Malmö stad ser det som positivt att detta nu föreslås göras.

6.9.3 Befolkningsmiskning



- Malmö stad ser det som positivt att detta blir en egen delmodell istället för en del av verksamhetsövergripande kostnader utifrån att det blir tydligare och mer renodlat vad utjämnningen avser.

6.10.3 Ersättning för eftersläpning

- Malmö stad är positiva till att eftersläpningen bryts ut från kostnadsutjämnningen.

Ersättningen från eftersläpningen kan skifta kraftigt från år till år beroende på om kommunen hamnar över eller under gränsvärdet. Det är därför viktigt att dess tillfälliga karaktär framhävs genom att särskilja den från kostnadsersättningen. Dessutom avser ersättningen ersätta uteblivna intäkter, inte kostnader som kostnadsutjämnningen i övrigt. Det går dock att fråga sig om namnet ”ersättning för eftersläpning” är pedagogiskt och självförklarande. Ett bättre namn vore ”ersättning för snabb befolkningstillväxt” eller liknande. Dock kan tänkas att ett sådant namn kanske ger sken av en större ersättning än vad som avses.

- Malmö stad anser att det är bra att gränsen för att kvalificera sig för eftersläpning sänks.

En kompensation för eftersläpning är dock befogad även vid en lägre tillväxttakt än det föreslagna gränsvärdet på 1%. Det är därför diskutabelt om sänkningen är tillräcklig och om mer än en handfull kommuner kommer att kvalificera sig för eftersläpningsersättning om några år. Sverige har på senare tid sett en allt lägre befolkningstillväxt. Under 2023 minskade befolkningen i 193 av Sveriges kommuner. Ett lågt antal födda, lägre invandring och en ökad utvandring bidrar alla till att dra ner tillväxttakten. Sett i den kontexten kan det vara motiverat att sänka gränsvärdet ytterligare.

- Malmö stad anser att förslaget att införa en ventil för de kommuner som tillfälligt ökar väldigt fort är rimligt.

6.11 Uppvärmning och 6.12 Byggkostnader

- Malmö stad ser det som positivt att en ny delmodell för fastigheter skapats istället för att som tidigare fastighetsrelaterade merkostnader spridits ut i flera delmodeller.
- Malmö stad noterar att utjämnningen för uppvärmningskostnader nu utgår från priset på fjärrvärme istället för priset på el. I Malmö stad används fjärrvärme nästan uteslutande vilket gör att Malmö stad ser det som en bättre utgångspunkt.



Malmö stad noterar dock att då beräkningarna, liksom i dagens utjämning, utgår från rikssnittet fångas inte regionala strukturella skillnader vad gäller priser. Detta ser Malmö stad som problematiskt med tanke på de strukturellt högre elpriserna i delar av Sverige. Det är rimligt att anta att högre elpriser även kan påverka priser på fjärrvärme.

- De höga elpriserna i delar av Sverige påverkar kommunernas ekonomiska förutsättningar, men fångas inte explicit varken av dagens utjämningsystem eller det nya förslaget, vilket Malmö stad ser som en brist.
- Malmö stad ser det som positivt att ersättningen för byggkostnader tydligare kopplas till kommunernas faktiska kostnader i form av kapitalkostnader istället för som tidigare byggnadsarbetarlön och klimatrelaterade merkostnader. Malmö stad menar vidare att förslaget på metod för att fånga byggkostnader troligen inte blir helt rättvisande.

6.13 Administration

- Malmö stad ser det som en bra förenkling att administration fördelas ut på respektive delmodell. Delmodellerna blir då också mer kompletta.

6.14 Gator och vägar

- Vad gäller delmodellen för gator och vägar anser Malmö stad att den föreslagna kopplingen till räkenskapssammandraget är positiv så länge som inrapporterade uppgifter är kompletta och helt jämförbara mellan kommunerna.
- Malmö stad ser det som positivt att klimatkompensationen uppdateras.

6.15 Räddningstjänst

- Vad gäller räddningstjänst ser Malmö stad det som positivt med den föreslagna kopplingen till räkenskapssammandraget så länge som inrapporterade uppgifter är kompletta och helt jämförbara mellan kommunerna.

Avsnitt 8 Översyn av kostnadsutjämningen för kollektivtrafik

- En variabel som används inom modellen för kollektivtrafik är andel invånare i länet som pendlar över kommungräns. Malmö stad menar att pendling över nationsgräns även bör prövas och beaktas om det är signifikant.

Avsnitt 9 Översyn av LSS-utjämningen

- Malmö stad anser att borttagandet av personalkostnadsindex (PKI) inte borde få fullt genomslag i en förändrad modell.



Malmö stad menar att det är vanskligt att låta en vårdtyngdsmätning avseende en insats enligt LSS påverka omfördelningen av kostnaderna för alla LSS-insatser. Förutom att vårdtyngdsmätningen enbart avser en typ av insats är antalet kommuner som ingår relativt litet och urvalsfel kan förekomma. Malmö stad anser att ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att låta analysen få genomslag till 60%, motsvarande så stor del av rikets totala kostnader enligt LSS som utgörs av kostnader för boende med särskilt stöd.

- Malmö stad anser att den föreslagna förändringen att ta bort personalkostnadsindex bör föregås av ett beslut om huvudmannaskap avseende personlig assistans.

Ett förändrat huvudmannaskap avseende personlig assistans skulle få stor påverkan på kommunernas kostnader och LSS-utjämnningen.

- Malmö stad ställer sig positiv till den föreslagna förändringen att i modellen använda folkmängden den 31 december två år före utjämningsåret.

Den föreslagna förändringen innebär att tillägget eller avdraget beräknas på samma års befolkning som de variabler som bestämmer utfallet. Detta ökar relevansen i modellen för kommuner med relativt stora befolkningsförändringar.

- Malmö stad ställer sig positiv till den föreslagna förändringen att antalet insatser beräknas som ett genomsnitt av minst två mättillfällen under året.

Den föreslagna förändringen kan innebära en ökad kvalitet i statistiken samt mindre svängningar. Att använda två mättillfällen kommer dock att innebära ökad administration.

Avsnitt 10 Översyn av strukturbidragen och avsnitt 11 Införandebidrag

- Malmö stad ser det som positivt ur förenklingsynpunkt att strukturbidraget tas bort, dock är det tveksamt om det blir enklare i praktiken med tanke på att en liknande del införs i form av det fasta införandebidraget.
- Malmö stad bedömer det rimligt att det finns införandebidrag, men anser att förslaget är svåröverskådligt.

Beroende på hur gränsvärdena sätts får det stor påverkan på kommunernas ekonomi under införandeåren. Malmö stad menar att gränsvärdena borde motiveras bättre, med tanke på de ekonomiska konsekvenser de får både för kommunerna som mottar införandebidrag och alla andra kommuner som bidrar till finansieringen. Malmö stad vill också framhäva vikten av att ha ett så litet permanent införandebidrag som möjligt, helst inget alls, för att modellen ska upplevas enkel och komplett.



Ordförande [Förnamn Efternamn]

Sekreterare [Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]