



ENHET
Enheten för Samhällspolitik
HANDLÄGGARE
Ulrika Lorentzi

DATUM
2024-10-16
ERT DATUM
2024-11-08

DIARIENUMMER
20240212
ER REFERENS
Fi2024/01521

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Remiss angående **Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn, SOU 2024 nr 50**

Sammanfattning

- LO välkomnar Utjämningskommitténs breda översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Kommunsektorns finansiering måste bli mer omfördelande och mer långsiktigt hållbar. Kommitténs förslag bidrar till det, vilket LO tycker är positivt.
- LO tillstyrker förslaget om utjämning för gles bebyggelsestruktur.
- LO är positiva till en socioekonomisk kompensation för grundskolan. LO är dock delvis kritiska till utformningen av förslaget samt andra delar av kostnadskompensation för förskola, fritidshem och grundskola.
- LO tillstyrker förslaget att skattesatser ska uppdateras.
- LO uppskattar kommitténs analys som visar att utjämningsystemet inte är tillväxthämmande.
- LO är positiva till utredningens förslag om principer och kriterier för riktade statsbidrag samt till de flesta av utredningens förslag om att inordna små riktade statsbidrag i det generella statsbidraget.
- LO är kritiska till utredningens förslag att inordna statsbidraget för att *säkerställa en god vård och omsorg om äldre* på 4 miljarder kronor per år, statsbidraget för *omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds* på 79 miljoner kronor, statsbidraget *till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet* på 1,6 miljarder kronor per år, samt *statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder* i förskolan på 2,8 miljarder kronor per år, i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Det behövs starkare lagstiftning för äldreomsorgen, för omsorg på tider utanför kontorstid, för maxtaxa inom förskola och fritidshem samt för Skolverkets riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan om dessa statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget.

Inledning

LO välkomnar Utjämningskommitténs breda översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Enligt LO behöver det kommunala utjämningsystemet ändras så att det bättre än i dag kompenserar för

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

strukturella skillnader mellan kommuner och regioner. Kommunsektorns finansiering måste bli mer omfördelande och mer långsiktigt hållbar. Sverige förlorar på att olika delar av landet glider isär. Det handlar om att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och regioner för att hela Sverige ska leva och växa.

I dag är skattesatsen ofta högre i kommuner där medborgarnas inkomster är lägre. Det innebär att låginkomsttagare betalar en högre skattesats utan att de välfärdstjänster de får ta del av nödvändigtvis är av högre kvalitet. Risken är stor att välfärdstjänsterna i dessa delar av landet i sämre grad uppnår sitt syfte, till exempel att ge alla barn en bra start i livet och göra det möjligt att kombinera omsorgsansvar om barn eller äldre anhöriga med lönearbete. Ett välfungerande utjämningsystem är nödvändigt för att motverka detta.

LOs övergripande synpunkter

Övergripande anser LO att utredningen lägger förslag i rätt riktning. De ekonomiska effekterna av förslagen visar att de bidrar till en bättre kompensation för strukturella skillnader mellan kommuner och regioner. Det skapar förutsättningar för att kommunalskatten ska bli jämnare mellan olika landsändar.

LO tillstyrker förslaget om utjämning för *gles bebyggelsestruktur*. Det geografiska mönstret i skillnader i skattesatser mellan kommuner tyder på att utjämningsystemet hittills inte har fångat upp de strukturella kostnader som följer av att bedriva verksamhet i landsbygdskommuner med långa avstånd och litet befolkningsunderlag.

LO är positiva till förslaget om en *merkostnadskomponent för socioekonomi för grundskolan*. LO anser att kostnadsutjämningen i det kommunala utjämningsystemet måste ta större hänsyn till att kostnaderna varierar med den socioekonomiska profilen på en kommuns befolkning. LO är även positiva till att statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling föreslås vara kvar. Vi håller med utredningen om att statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling har ett annat syfte än merkostnadskomponenten och att båda behövs. Kunskapsutvecklingsbidraget handlar om att stärka utbildningens kvalitet, så att alla elever kan nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

Vidare tillstyrker LO kommitténs förslag att *skattesatser ska uppdateras*. Det är orimligt att systemet fortfarande utgår från skattesatser från 2003. LO anser att skattesatserna behöver uppdateras oftare.

LO är positiva till utredningens förslag om *principer och kriterier för riktade statsbidrag*. LO håller med utredningen om att riktade statsbidrag bör kunna ges som kostnadsersättningar för ålagda uppgifter och vid

extraordinära situationer samt vid särskilda skäl. LO uppskattar kommitténs förslag att riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden, vara tidsbestämda, utformas så att de inte kräver stor administration samt vara tillräckligt stora för att kunna finansiera insatser av betydelse. Dessa principer kan lösa problemen med små riktade statsbidrag som många kommuner inte har råd att söka.

LO uppskattar kommitténs genomgång av huruvida utjämningsystemet är *tillväxthämmande*. Flera utredningar har nu visat på att detta inte stämmer. Vi anser att frågan bör kunna anses färdigutredd.

LOs synpunkter på utformningen av några förslag

Även om LO övergripande är positiv till utjämningskommitténs förslag så finns det delar av utformningen som vi har synpunkter på. Vi kommenterar nedan några av förslagen mer i detalj.

Ur 6.3.3 Kommitténs förslag om förskola och fritidshem:

Ersättningen för *behov av förskola* ändras genom att ersättningen renodlas till att endast spegla sambandet mellan kostnader för förskola och andelen barn i åldern 1–5 år med högutbildade föräldrar i kommunen. Övriga variabler som ligger till grund för indexet tas bort.

Ersättningen för *socioekonomi* uppdateras med ett nytt index och en ny beräkningsmetod. Den befintliga variabeln för utbildningsbakgrund ersätts med andelen barn i åldern 1–5 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola.

LO är mycket kritisk till att andel barn med högutbildade föräldrar är en variabel som ger högre ersättning till kommunerna för *behov av förskola och fritidshem*. Kommittén skriver att det saknas säkra svar på varför kostnaden för förskola och fritidshem är högre i kommuner med högutbildade föräldrar. De anser att en trovärdig hypotes är att det handlar om längre vistelsetider eftersom ”individer med högre utbildning i snitt har längre arbetsdagar”. En annan möjlig förklaring till att kostnaden för förskola och fritidshem är högre i kommuner med större andel högutbildade föräldrar, enligt kommittén, är att dessa föräldrar kan vara mer framgångsrika i att ställa höga krav.

SKRs rapport *Förskola 2022 Förskolans kompensatoriska roll* visar att en större andel av barn till föräldrar med högskoleutbildning är inskrivna i förskolan än barn till föräldrar med kortare utbildning. Den visar också att de barn som *behöver* förskolan som mest får minst tillgång till den. LO anser att det är orimligt att ersättningen för behov av förskola i utjämningsystemet går rakt emot det verkliga behovet.

Angående skillnaderna i arbetstid mellan högutbildade och kortutbildade vill vi påpeka att andelen personer i arbetaryrken som jobbar heltid ökar. Samtidigt har tjänstemäns möjlighet att arbeta hemifrån ökat. Över nio av tio i arbetaryrken kan aldrig arbeta hemifrån medan en stor majoritet inom tjänstemannayrken kan göra det. Det innebär att tjänstemän får kortare restider vilket minskar deras behov av förskola och fritidshem.

Dessutom är öppettider på förskola och fritidshem dåligt anpassad till LO-förbundens medlemmars arbetsliv. Mer än hälften av personerna i arbetaryrken har arbetstider utanför kontorstid på vardagar (se LO-rapporten *Sveriges jämställdhetsbarometer 2023. Jämlika och jämställda möjligheter att försörja sig*). Det finns inget lagkrav på barnomsorg på dessa tider. Skolinspektionen har, i granskningen *Omsorg på obekvämtid. Om föräldrars möjlighet till omsorg när förskolan är stängd* (2016), visat att kommuner ställer krav på att föräldrar först ska visa att de inte kan ordna omsorgen på annat sätt. Kommunerna ställer dessutom ofta höga krav på kontinuerligt behov och framförhållning för vilka vistelsetider barnet behöver. Detta gör det särskilt svårt för visstidsanställda föräldrar att få sina behov av barnomsorg tillgodosedda då de ofta får arbetspass med kort framförhållning. Visstidsanställningar är betydligt mer vanligt förekommande i arbetaryrken än i tjänstemannayrken.

LO anser att förskola och fritidshem behöver utvecklas för att fungera bättre för föräldrar i arbetaryrken. Det skulle underlätta för dessa föräldrar att kombinera lönearbete och omsorgsansvar. Det skulle även ge deras barn en bättre start. Därför anser LO att det kommunala utjämningsystemet bör ta hänsyn till andelen föräldrar med kortare utbildning, inte som idag till kommuner med hög andel högutbildade föräldrar.

LO är vidare kritisk till att den befintliga variabeln för utbildningsbakgrund i ersättningen för *socioekonomi*, andelen barn som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning, föreslås ersättas med variabeln andelen barn där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola. Utjämningskommittén anser att variabeln andelen barn som inte har någon förälder med eftergymnasial utbildning är en för bred grupp för att fånga svag socioekonomi i hemmiljön.

Sedan början av 1990-talet är alla gymnasiala utbildningar i Sverige treåriga. Gruppen föräldrar med barn i förskole- eller skolålder som har gått tvåårig gymnasieskola borde vara ganska liten, och fortsätta minska över tid. LO anser att den nuvarande variabeln rörande föräldrars utbildningsnivå, i kombination med andelen barn i hushåll med låg disponibel inkomst samt andelen barn med högst fyra års vistelsetid i Sverige, bättre fångar socioekonomiska skillnader. Det kan finnas skäl att vikta föräldrar med allra kortast utbildning högre, men det är inte rimligt att just föräldrar med 3-årig gymnasieutbildning ska ge lägst ersättning.

Ur 6.4.3 Kommitténs förslag om förskoleklass och grundskola:

En ny ersättning för *socioekonomi* införs för att kompensera för skillnader i behov mellan kommuner till följd av olika resursstark elevsammansättning. Kompensationen ska baseras på ett index utifrån andelen barn med lågutbildade föräldrar, andelen barn i hushåll med låg disponibel inkomst samt andelen barn med högst fyra års vistelsetid i Sverige.

LO är positiva till att utjämningskommittén föreslår en ersättning för socioekonomi för grundskolan. En mer likvärdig skola är avgörande för att bygga ett jämlikt samhälle och särskilt viktigt för barn vars föräldrar arbetar i LO-yrken. Utvecklingen under de senaste decennierna med ökad skolsegregation, minskad likvärdighet och försämrade skolresultat är allvarliga hot mot jämlikheten och alla barns möjlighet att utvecklas och rustas för ett gott liv.

LO är dock kritiska till den föreslagna variabeln andel barn 6–15 år där den högsta utbildningsnivån hos föräldrarna är maximalt tvåårig gymnasieskola. Som anförs ovan är gruppen föräldrar som har gått tvåårig gymnasieskola liten och minskande. LO anser att den nuvarande variabeln för socioekonomi för förskola och fritidshem bättre fångar socioekonomiska skillnader. Enligt skollagen ska utbildningen utformas i en strävan efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det är viktigt att skolan kan lyfta de elever som har allra svårast förutsättningar till ett godkänt betyg, men skolans kompensatoriska uppdrag är bredare.

Kommittén föreslår att nivån på omfördelning genom ett socioekonomiskt index ska vara fem procent av åldersersättningen. LO anser att detta är för lågt. Kommitténs argument, att fem procent är en vanlig nivå på omfördelningen inom kommuner, är svagt. De ökade socioekonomiska skillnaderna i Sverige avspeglar sig inte i alla enskilda kommuners befolkning utan skillnaderna är ofta stora mellan kommuner. Det finns också kommuner som omfördelar 20 procent eller mer utifrån socioekonomi. Som kommittén konstaterar kan skillnader i familjebakgrund förklara omkring 50 procent av variationen i elevers resultat i grundskolan. LO efterlyser en bättre analys av vilken nivå på omfördelning som behövs.

Ur Riktade statsbidrag som föreslås inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn (bilaga 5)

- Statsbidrag för att säkerställa en god vård och omsorg om äldre: 4 miljarder kronor
- Statsbidrag för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds: 79 miljoner kronor

- Statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet (2001:160): 1,6 miljarder kronor
- Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan: 2,8 miljarder kronor per år

LO är positiva till de flesta av utredningens förslag om att inordna små riktade statsbidrag i det generella statsbidraget, men kritiska till några där vi anser att det behövs styrsignaler från staten.

LO är kritiska till utredningens förslag att *statsbidraget för att säkerställa en god vård och omsorg om äldre*, på 4 miljarder kronor per år, ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. LO delar inte kommitténs uppfattning att det förefaller ”ytterst osannolikt att resurserna inte skulle komma äldreomsorgen till del om bidraget generaliseras med tanke på de mycket stora behov som kommunerna står inför framöver”.

Äldreomsorgen har stramats åt under lång tid, fast behoven i sektorn är stora och lagstiftningen inte har ändrats. Kostnaden för äldreomsorg per invånare över 80 år minskade med 10 procent i fasta priser mellan 2016 och 2022. Personalen är pressad och anhöriga tvingas ta ett större omsorgsansvar än de orkar med. Under coronapandemin blev bristerna smärtsamt påtagliga och fick stor uppmärksamhet. Nu är äldreomsorgens resursbehov inte längre en central fråga i den politiska debatten. Det lagstiftningsarbete som initierades under pandemin med en ny äldreomsorgslag har inte tagits vidare av den nya regeringen. Om sektorbidraget inordnas i det generella statsbidraget är risken stor att resurserna försvinner från äldreomsorgen och i stället används på andra områden med starkare lagstöd och större medial och politisk uppmärksamhet. LO anser att äldreomsorgen måste få mer resurser och ett starkare lagstöd. Först då skulle det kunna vara aktuellt att inordna sektorsbidraget i det generella statsbidraget.

LO håller med kommittén om att *statsbidraget för omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds*, på 79 miljoner kronor per år, är väldigt litet och därför lär ha mycket liten stimulanseffekt. Att inordna det i det generella statsbidraget, utan att ändra lagstiftningen, skulle dock innebära att statens styrsignal om barnomsorg utanför kontorstid försvinner. Dessutom skulle de kommuner som i dag får bidraget, eftersom de har omsorg på obekvämt arbetstid, få mindre pengar eftersom resurserna även skulle gå till de 123 kommuner som helt saknar omsorg på tider då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

För LO är barnomsorg när LO-förbundens medlemmar arbetar, även utanför kontorstid, en mycket viktig fråga. LO anser att rätten till barnomsorg när föräldrarna arbetar, även på kvällar, helger, tidig morgon och nätter, ska

lagfästas. Först när lagen har ändrats kan det riktade statsbidraget inordnas i det generella statsbidraget.

LO är kritiska till förslaget att *statsbidraget till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet*, på 1,6 miljarder kronor per år, ska inordnas i det generella statsbidraget. Utjämningskommittén anser att maxtaxan är etablerad och att statsbidragets stimulerande effekt därmed inte är så viktig längre. LO håller inte med om detta.

I LO-rapporten *Välfärdsgapet 2023* gjorde LO en fallstudie om statsbidraget för maxtaxa (s. 57-59). Fallstudien visar att statsbidraget inte har räknats upp tillräcklig för att kompensera för kommunernas inkomstbortfall på grund av maxtaxan. Slutsatsen är att om man isolerat tittar på maxtaxans kompensation för avgiftssänkningen finns en betydande risk att kommunerna inom kort bestämmer sig för att statens kompensation för att följa maxtaxan är för låg för att det ska vara värt att fortsätta följa maxtaxans utformning av avgifterna. Den risken skulle öka dramatiskt om statsbidraget för maxtaxa inordnades i det generella statsbidraget. LO anser att maxtaxan måste lagfästas innan statsbidraget kan inordnas i det generella statsbidraget.

LO är kritiska till förslaget att *statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan*, på 2,8 miljarder kronor per år, ska inordnas i det generella statsbidraget. Bidraget får användas till att sträva efter att barngrupperna har en storlek som överensstämmer med Statens skolverks riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan, att bibehålla eller rekrytera personal i förskolan och till kompetensutveckling. Det är ett viktigt styrmedel för att öka bemanning och kompetens i förskolan. LO anser att det behövs en tydligare reglering av Skolverkets riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan om dessa statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Ulrika Lorentzi
Handläggare