

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU39

Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om det kommunala utjämningsystemet till handlingarna och avslår samtliga motionsyrkanden om översyn av utjämningsystemet och om behovet av en särskild ö-faktor i systemet.

I betänkandet finns tre reservationer (C, V, KD) och ett särskilt yttrande (M).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:77 Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Två yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet	5
Reservationer	11
1. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (C)	11
2. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (V)	12
3. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (KD)	12
Särskilt yttrande	14
Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (M)	14
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	15
Skrivelsen	15
Följdmotionerna	15
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20	15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:272 av Lars Thomsson (C),

2019/20:1003 av Hanna Westerén (S),

2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V),

2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) och

2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C) samt

lägger skrivelse 2019/20:77 till handlingarna.

Reservation 1 (C)

Reservation 2 (V)

Reservation 3 (KD)

Stockholm den 14 april 2020

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Emil Källström (C), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Mats Persson (L), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Josefin Malmqvist (M), Anna Vikström (S), Azadeh Rojhan Gustafsson (S), Markus Selin (S), Serkan Köse (S), Håkan Svenneling (V) och Fredrik Stenberg (S).

Redogörelse för ärendet

I regeringens skrivelse 2019/20:77 Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämnningssystemet behandlas Riksrevisionens granskningsrapport 2019:29. I rapporten har Riksrevisionen granskat systemet för kommunalekonomisk utjämning och analyserat om systemet är utformat så att det ger samtliga kommuner ekonomiska möjligheter att utan större skillnader i skattesatser ge invånarna en i huvudsak likvärdig service. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 24 oktober 2019. Regeringen lämnade sin svarsskrivelse på granskningsrapporten den 18 februari 2020.

Den 7 november 2019 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare finansutskottet om den aktuella granskningsrapporten.

Tre motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse.

I betänkandet behandlar finansutskottet också två motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i en bilaga till betänkandet.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionsyrkanden om översyn av utjämningsystemet och om behovet av en särskild ö-faktor i systemet.

Jämför reservation 1 (C), 2 (V) och 3 (KD) samt det särskilda yttrandet (M).

Riksrevisionens granskningsrapport

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet är statens verktyg för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet. Om systemet fungerar på ett tillfredsställande sätt ska skillnader i skattesatser mellan kommuner framför allt bero på servicenivå, effektivitet och avgiftsuttag. Skillnaderna i skattesatser ska i allt väsentligt inte bero på skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar, som demografi och geografi.

Syftet med granskningen har varit att analysera om systemet för kommunalekonomisk utjämning är utformat så att det ger samtliga kommuner ekonomiska möjligheter att utan större skillnader i skattesatser ge invånarna en i huvudsak likvärdig service. De övergripande frågeställningarna är följande:

1. Har inkomstutjämnigen stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?
2. Har kostnadsutjämnigen stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser? Finns det skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar, som befolkningssammansättning och geografi, som leder till kostnads-skillnader som det inte utjämnas för alls eller inte tillräckligt mycket?
3. Har strukturbidrag stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?
4. Finns det kostnadsskillnader mellan kommunerna i den verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämnigen som uppstått på grund av skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar? Har dessa kostnadsskillnader stor betydelse för kommunernas möjligheter att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?

Granskningen baseras på uppgifter om kommunalekonomisk utjämning och på Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner från Statistiska centralbyrån (SCB).

Granskningens resultat och Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att utjämningssystemet inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser och att systemet därmed inte ger kommunerna sinsemellan likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Riksrevisionen menar att den befintliga kostnadsutjämningen inte tar tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Riksrevisionen menar också att det finns kostnadsskillnader som beror på skilda geografiska och demografiska förutsättningar inom biblioteksverksamhet och kommunal vuxenutbildning liksom inom delar av den frivilliga verksamheten. Vidare är Riksrevisionens bedömning att förvaltningen av utjämningssystemet är eftersatt och att det sannolikt är en delförklaring till de brister som man funnit i granskningen.

Mot den bakgrunden rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika, yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de stadsnära kommunernas socioekonomi
- utvidga kostnadsutjämningen till att även avse biblioteksverksamheten
- väga för- och nackdelar med att utvidga utjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheterna som i huvudsak är skattefinansierade
- överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas
- ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningssystemet.

Regeringens svarsskrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det kommunal-ekonomiska utjämningssystemet har en avgörande betydelse för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner att kunna erbjuda en god service till sina invånare. Riksrevisionen bedömer dock att systemet inte är utformat så att en god service kan erbjudas utan större skillnader i skattesats. Regeringen menar att valet av skattesats påverkas av faktorer som utjämningssystemet inte har som syfte att utjämna för, såsom kommuners och regioners prioriteringar, service- och ambitionsnivå, effektivitet och val av avgiftsnivåer. Regeringen hade välkomnat en fördjupad analys av dessa faktorer och skillnader i skattesats som underlag för de

slutsatser som dras i rapporten, eftersom detta enligt regeringens bedömning är viktigt att följa.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport innehåller en värdefull analys av kostnadsutjämnningen men framhåller samtidigt att det inte finns någon standardmetod för att utvärdera kostnadsutjämnningen och ekonomiskt värdera skillnader i strukturella förhållanden mellan kommuner. Det behövs enligt regeringen ytterligare analyser för att med större säkerhet kunna identifiera dessa faktorer och hur de påverkar kostnader.

Regeringens bedömning är att de ändringar i kostnadsutjämnningssystemet som trädde i kraft den 1 januari 2020 kommer att bidra till att systemet i högre grad än tidigare beaktar strukturella behovs- och kostnadsskillnader och därigenom skapar mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att utvidga kostnadsutjämnningen till att omfatta även biblioteksverksamhet är regeringens bedömning att nettokostnaderna för biblioteksverksamhet utöver att vara relativt små är svåra att koppla till struktur. Regeringen framhåller emellertid att kommande översyner av systemet bör omfatta ställningstaganden till om det mot bakgrund av samhällsutvecklingen eller andra faktorer finns skäl att införa utjämning för nya verksamheter i systemet. Regeringens bedömning är vidare att kostnadsutjämnningen bör fokusera på obligatorisk verksamhet eftersom frivillighet innebär att omfattningen i den enskilda kommunen handlar om ambitionsnivå, varför utjämning inte bör tillämpas.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över om delar av strukturbidraget kan avvecklas. Regeringen konstaterar att Kostnadsutjämningsutredningen inte omfattade strukturbidraget och anser att det systemet i sin helhet bör ses över med jämna mellanrum.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är av vikt att de underlag som kostnadsutjämnningen baseras på är aktuella, för att säkerställa träffsäkerheten i systemet. En viktig del i de ändringar i kostnadsutjämnningssystemet som trädde i kraft den 1 januari 2020 utgörs enligt regeringen av uppdateringar av underlag och uppgifter. Från och med den 1 januari 2020 ingår även en högre grad av indexering i kostnadsutjämnningen. Regeringen anser att det är en viktig förändring i förhållande till det tidigare gällande systemet för kostnadsutjämning som Riksrevisionens granskning avser.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att förvaltningen av systemet är eftersatt. Enligt regeringen är det viktigt att systemet utvecklas i takt med samhällsutvecklingen, varför systemet regelbundet behöver följas upp. Samtidigt noterar regeringen att det är svårt att genomföra löpande förändringar i enstaka delmodeller eftersom de kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner. Till skillnad från Riksrevisionen anser regeringen att det därför är lämpligare att göra en samlad översyn med några års mellanrum.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser för närvarande inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Detta mot bakgrund av de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2020 i lagen om kommunal-ekonomisk utjämning och som bedöms medföra att kostnadsutjämningen i högre grad än tidigare kommer att uppfylla sitt syfte att kompensera för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner och regioner. Regeringen anser att det är viktigt att systemet uppdateras i takt med samhällsutvecklingen och följer därför utvecklingen noga. Regeringen anser vidare att det finns ett behov av att med jämna mellanrum se över det kommunalekonomiska systemet och att Riksrevisionens rapport kan utgöra ett värdefullt underlag vid en sådan översyn.

Motionerna

I kommittémotion 2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V) anförs att en ny översyn av hela utjämningsystemet bör inledas. Motionärerna anser att det är viktigt att redan nu gå vidare med ytterligare förändringar i systemet utifrån Riksrevisionens rapport. De ändringar som nyligen genomförts är enligt motionärerna ett steg i rätt riktning men inte tillräckliga. Därför bör en ny översyn av utjämningsystemet inledas och regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om ett utvecklat system.

I kommittémotion 2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) framhålls behovet av en fördjupad översyn av hela det kommunala utjämningsystemet. De förändringar i systemet som har gjorts bedöms inte vara tillräckliga, varför motionärerna vill att hela systemet ses över med särskilt fokus på hur inkomstutjämningen bättre kan utformas för att främja tillväxt i kommuner och regioner. Motionärerna anser att en utredning även bör se över möjligheten till en mer regional modell och om ett ökat statligt ansvar för utjämningen skulle kunna bidra till ökad legitimitet för systemet.

Även i motion 2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C) framhålls behovet av en översyn av hela det kommunala utjämningsystemet. Motionärerna vill att systemet ska utgå från en garanterad servicenivå i hela landet och att det ska skapa incitament för företag, jobb och tillväxt. Strukturella förutsättningar för många av landets glest befolkade kommuner gör det enligt motionärerna svårt att klara behovet av kommunal service, varför gleshet i högre grad bör beaktas inom ramen för utjämningen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

I motion 2019/20:1003 av Hanna Westerén (S) anförs att Region Gotlands ö-läge bör visas särskild hänsyn i finansieringen av välfärdens behov. Motionären anför att Gotlands geografiska läge innebär att hälso- och sjukvården på ön alltid måste ha beredskap att klara akutsjukvården på egen hand och att denna beredskap ger Gotland avsevärda kostnader som inte skulle

föreligga om det fanns en angränsande region. Ett liknande förslag finns i motion 2019/20:272 av Lars Thomsson (C).

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat liknande motionsyrkanden, bl.a. i betänkande 2019/20:FiU26 Kommunala frågor. I betänkandet konstaterade utskottet att riksdagen nyligen beslutat om ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och regioner som bl.a. innebär att utjämningssystemet i större utsträckning ska beakta bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden. Utskottet avstyrkte motionsyrkandena och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Kompletterande information

I november 2019 beslutade riksdagen om ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU8, rskr. 2019/20:41). Beslutet innebar att tre nya delmodeller infördes i kostnadsutjämningen och att systemet i större utsträckning ska beakta bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden.

Utöver de förslag till förändringar i kostnadsutjämningen som riksdagen beslutat om lämnade regeringen sina bedömningar om förändringar i kostnadsutjämningen som beslutas av regeringen genom förordningar. En av bedömningarna var att uppdatera beräkningen av merkostnad i glesbygd i kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård. Enligt regeringens bedömning väntas de sammantagna effekterna av uppdateringarna inom delmodellen Hälso- och sjukvård medföra att Gotlands kommuns förutsättningar beaktas på ett förbättrat sätt, även om en särskild ö-komponent inte införs (se prop. 2019/20:11 s. 42).

Den 1 januari 2020 trädde ändringarna i kostnadsutjämningen i kraft.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen anser utskottet att det är viktigt att det kommunala utjämningssystemet utvecklas i takt med samhällsutvecklingen och att det regelbundet följs upp så att gamla uppgifter och analyser kan uppdateras. Utskottet kan konstatera att riksdagen nyligen har beslutat om ändringar i systemet, bl.a. för att det i större utsträckning ska beakta bebyggelsestruktur och socioekonomiska förhållanden och ta större hänsyn till merkostnader i glesbygd. Mot den bakgrunden anser utskottet i likhet med regeringen att det för närvarande inte finns skäl att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens skrivelse. Som regeringen framhåller anser utskottet att det är lämpligt att en samlad översyn av systemet görs med några års mellanrum och att Riksrevisionens rapport kan utgöra ett värdefullt underlag vid en sådan

översyn. Utskottet kan notera att regeringen noga följer utvecklingen, vilket utskottet välkomnar.

Med det anförda avstyrks samtliga motionsyrkanden och utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservationer

1. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (C)

av Emil Källström (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2019/20:272 av Lars Thomsson (C) och
2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C),
bifaller delvis motionerna
2019/20:1003 av Hanna Westerén (S),
2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V) och
2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) samt
lägger skrivelse 2019/20:77 till handlingarna.

Ställningstagande

Jag anser att det är angeläget att genomföra en översyn av hela det kommunala utjämningsystemet. Det nya kostnadsutjämningsystemet som trädde i kraft den 1 januari 2020 är endast en del av en helhet. Eftersom det finns en rad brister i dagens system behöver en översyn göras. Systemet bör vila på en rad grundläggande principer. Det bör utgå från en garanterad servicenivå i hela landet och det bör vara utformat så att det skapar incitament för företagande, jobb och tillväxt. Dessutom måste gleshet i högre grad än i dag beaktas inom ramen för utjämningsystemet. Vidare har Gotlands sjukvård speciella förutsättningar som inte är jämförbara med någon annan regions förutsättningar. Kombinationen av att vara en ö och samtidigt ha en liten befolkning tas det i dag ingen hänsyn till i utjämningsystemet.

Jag anser att det är hög tid att på nytt genomföra en översyn av det kommunala utjämningsystemet.

Med anledning av den situation som råder som en följd av det nya coronaviruset behöver dock tidsplanen ses över för när en översyn kan bli aktuell.

2. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (V)

av Håkan Svenneling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V), avslår motionerna 2019/20:272 av Lars Thomsson (C), 2019/20:1003 av Hanna Westerén (S), 2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD) och 2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C) samt lägger skrivelse 2019/20:77 till handlingarna.

Ställningstagande

Även om de ändringar som nyligen genomförts i kostnadsutjämningsystemet är i rätt riktning menar jag att det inte är tillräckligt och att behovet är stort av att ta ytterligare steg för att utjämna de stora kostnadsskillnader och skillnader i förutsättningar som finns mellan kommuner. Regeringen bör därför inleda en ny översyn av hela det kommunala utjämningsystemet och återkomma till riksdagen med förslag om ett mer utvecklat system.

Med anledning av den situation som råder som en följd av det nya coronaviruset behöver dock tidsplanen ses över för när en översyn kan bli aktuell.

3. Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (KD)

av Jakob Forssmed (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD), bifaller delvis motionerna 2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V) och 2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C), avslår motionerna

2019/20:272 av Lars Thomsson (C) och
2019/20:1003 av Hanna Westerén (S) samt
lägger skrivelse 2019/20:77 till handlingarna.

Ställningstagande

Jag anser inte att de ändringar som nyligen gjorts i kostnadsutjämnings-systemet är tillräckliga. En fördjupad översyn av hela det kommunala utjämningsystemet bör göras. Översynen bör ha ett särskilt fokus på hur inkomstutjämningsystemet bättre kan utformas för att främja tillväxt i kommuner och regioner. Det bör också övervägas om de demografiska variablerna i det nya systemet skulle behöva justeras för att ta bättre hänsyn till de stora kostnaderna och investeringsbehoven inom t.ex. infrastruktur, kollektivtrafik, sjukvård, omsorg, skola och förskola. Inom översynen bör även möjligheten till en mer regional modell ses över. En sådan utredning bör också ges i uppdrag att se över effekterna av ett ökat statligt ansvar för skatteutjämningsystemet.

Med anledning av den situation som råder som en följd av det nya coronaviruset behöver dock tidsplanen ses över för när en översyn kan bli aktuell.

Särskilt yttrande

Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet (M)

Elisabeth Svantesson (M), Edward Riedl (M), Mattias Karlsson i Luleå (M) och Josefin Malmqvist (M) anför:

Frågan om den kommunala utjämningsen och behovet av ökade generella resurser till kommuner och regioner kommer att bli mycket viktig när den akuta coronakrisen är över. Moderaterna ser denna fråga som en av de centrala för att stimulera ekonomin och få igång den ekonomiska tillväxten igen efter krisen, och det är också något vi påpekat i vårt förslag till krispaket.

Att i dag i detalj diskutera behoven och utjämningsystemets optimala utformning är däremot nästan omöjligt. Det krävs en grundlig analys av läget när vi vet hur hårt krisen slagit mot samhällsekonomin. Vi kommer att återkomma till detta när den akuta krisen är över.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:77 Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet.

Följdmotionerna

2019/20:3503 av Ulla Andersson m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör inleda en ny översyn av utjämningsystemet och återkomma till riksdagen med förslag om ett utvecklat utjämningsystem och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3504 av Jakob Forssmed m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda utjämningsystemet som helhet, för att bättre ta hänsyn till tillväxtkommuners ökade kostnader, utreda möjligheten till en mer regional modell för utjämning samt utreda effekterna av ett ökat statligt ansvar för skatteutjämningsystemet och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3505 av Emil Källström m.fl. (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en översyn av skatteutjämningen och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:272 av Lars Thomsson (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda på vilket sätt staten bör bära ansvaret för de merkostnader som Gotland har för sjukvården på grund av kombinationen ö-läge och liten befolkning och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:1003 av Hanna Westerén (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Region Gotlands ö-läge bör visas särskild hänsyn i finansieringen av välfärdens behov och tillkännager detta för regeringen.