

Kommittédirektiv



Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning

**Dir.
2008:110**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Sammanfattningsvis ska kommittén

- utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas,
- ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen,
- se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten,
- utvärdera de förändringar som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008,
- utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas,
- analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet,

- utreda om och i så fall hur effekter i utjämningsystemet vid indelningsändringar ska hanteras,
- överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift,
- beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn och,
- vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Bakgrund

En stor del av den offentliga verksamheten utförs av kommuner och landsting. Förutsättningarna för att klara dessa uppgifter varierar mellan olika kommuner och landsting. Det är inte bara skattekraften som skiljer, utan även exempelvis ålderssammansättning, social struktur och geografiska förhållanden, vilket påverkar kostnaderna för att tillhandahålla likvärdig service i olika delar av landet. En långtgående utjämning av strukturella kostnader åstadkoms genom kostnadsutjämningen samtidigt som en långtgående utjämning av skattekraft sker i inkomstutjämningen.

Från riktade till generella statsbidrag

År 1993 infördes ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Det tidigare skatteutjämningsbidraget och ett stort antal specialdestinerade bidrag ersattes med ett generellt bidrag, benämnt statligt utjämningsbidrag till kommuner (prop. 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). En uttalad avsikt med det nya statsbidragssystemet var att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till

kommunerna. Man ville också skapa en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin. Det nya generella bidraget för kommunerna bestod av tre delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett tillägg för befolkningsminskning. Inkomstutjämnningen bestod av ett grundbelopp för utjämning av kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Tillägg eller avdrag i kostnadsutjämnningen beräknades som sambandet mellan några strukturfaktorer och kommunernas kostnader. De kommuner där invånarantalet sjönk med mer än två procent under en femårsperiod fick dessutom ett tillägg för befolkningsminskning.

För landstingen innebar 1993 års reform endast smärre förändringar i dåvarande skatteutjämningsystem. Dessa förändringar omfattade även de kommuner som inte ingick i något landsting.

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem 1996

Ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting infördes från och med den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Systemet utformades som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men med likartad uppbyggnad. Den principiella uppbyggnaden av systemet, som bestod av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, ett generellt statsbidrag och införanderegler, kom med vissa förändringar att gälla fram t.o.m. 2004. Inkomst- och kostnadsutjämnings utformning innebar att medel omfördelades mellan kommuner respektive mellan landsting via statsbudgeten. Vissa kommuner och landsting fick bidrag från staten medan andra betalade en avgift. Summan av bidrag motsvarade de sammanlagda avgifterna. Samtliga kommuner respektive landsting fick dock del av det generella statsbidraget, eftersom detta fördelades med ett enhetligt belopp per invånare.

Systemet har under perioden 1995–2003 följts upp och utvärderats av fyra utredningar. Förändringar i både kostnads- och inkomstutjämnningen har genomförts efter förslag i dessa

utredningar. En del av förändringarna har haft karaktären av uppdateringar av underlaget för kostnadsutjämningen.

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning 2005

Riksdagen fattade den 27 oktober 2004 beslut om ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Det nya systemet infördes den 1 januari 2005 och regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Propositionen som låg till grund för lagen bygger huvudsakligen på Utjämningskommitténs förslag Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). Målet med utjämningen kvarstår oförändrat, nämligen att ge samtliga kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service trots skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturella förutsättningar. Kostnadsutjämningen ska som tidigare utjämna för strukturella kostnadsskillnader, d.v.s inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning eller effektivitet.

Det nya systemet för inkomstutjämning innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningen. Samtidigt som systemet infördes avvecklades det generella statsbidraget till kommunerna och landstingen. Flertalet kommuner och landsting får i stället ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan varje kommuns respektive landstings skatteunderlag och ett skatteutjämningsunderlag som för kommunerna motsvarar 115 procent och för landstingen 110 procent av medelskattkraften i landet. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa garantinivåer betalar en inkomstutjämningsavgift till staten. För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommuner 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen för landsting samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting beräknas avgiften utifrån 85 procent av respektive medelskattesats.

Systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner och mellan landsting behöll sin principiella uppbyggnad, men vissa ändringar gjordes. Bland annat slopades kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt för kallortstillägg.

Ett statligt finansierat strukturbidrag infördes vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Strukturbidraget utbetalas utan angiven tidsbegränsning till de kommuner och landsting som tidigare fick tillägg i vissa utmönstrade delmodeller av regionalpolitisk karaktär och/eller fick större intäktsminskningar i och med införandet av det nya systemet.

Därutöver tillämpas särskilda införandebidrag för 2005–2010. Genom införandebidragen begränsas den årliga negativa bidragsförändringen under perioden.

Slutligen infördes regleringsavgifter och regleringsbidrag för att reglera nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning i enlighet med de medel som riksdagen anvisat.

Förändringar i kostnadsutjämningen 2008

Den 3 mars 2005 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att löpande följa upp det system för kommunalekonomisk utjämning som infördes den 1 januari 2005 (dir 2005:26). Utredningen antog namnet 2005 års uppföljning av utjämningsystemet.

I betänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84) föreslog utredaren vissa förändringar i kostnadsutjämningen. Med beaktande av de synpunkter som framkom vid remitteringen av betänkandet föreslog regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) att den av utredaren föreslagna utjämningen för strukturella lönekostnadsskillnader delvis skulle införas fr.o.m. 2008, beroende på svårigheten att avgöra hur stor del av skillnaderna i lönekostnader som är strukturellt betingade. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Därutöver har vissa förändringar, som inte kräver riksdagens ställningstagande, beslutats av regeringen. De av utredningen

föreslagna förändringarna i byggkostnadsutjämnings har genomförts från 2008. Delmodellen för hälso- och sjukvård har uppdaterats från 2008 i enlighet med utredningens förslag.

En ny permanent uppföljningsorganisation har på regeringens uppdrag under 2008 inrättats inom Statskontoret i enlighet med utredningens förslag. Organisationens uppgift är att löpande följa upp utjämningsystemet och ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämnings, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet.

Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings (SOU 2007:61)

Den särskilde utredare som tillkallades 2005 med uppgift att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnings lämnade i september 2007 slutbetänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnings – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnings (SOU 2007:61).

Utredaren har gått igenom samtliga delmodeller i systemet. Som ett led i den löpande uppföljnings av utjämningsystemet föreslår utredaren uppdateringar och förändringar i kostnadsutjämnings som berör sex av delmodellerna för kommunerna samt en av delmodellerna för landstings. De delmodeller som berörs är för kommunerna förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och bebyggelsestruktur avseende administration och räddningstjänst samt för landstings hälso- och sjukvård.

Förslagen motiveras av att den löpande uppföljnings påvisat strukturella förändringar som påverkar enskilda kommuners och landstings förutsättningar för de olika verksamheternas bedrivande eller av att uppföljnings visat att det finns nya data och metoder som gör det möjligt att mer exakt än tidigare mäta de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna. De föreslagna uppdateringarna och

förändringarna bör enligt utredaren genomföras den 1 januari 2009.

Behov av fortsatt utredningsarbete

För att människor ska kunna ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor i landet måste kommuner och landsting ha förutsättningar att ge sina invånare god och likvärdig utbildning, vård och omsorg. Skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommuner respektive mellan landsting bör därmed om möjligt elimineras. Ett system för utjämning av sådana skillnader bör samtidigt inte motverka utan i stället främja tillväxt och välfärd.

En långtgående kostnadsutjämning torde inte påverka en enskild kommuns eller landstings incitament att utföra verksamheten så effektivt som möjligt, under förutsättning att utjämningen baseras på faktorer som kommuner och landsting inte själva kan påverka.

En viktig fråga är däremot huruvida enskilda kommuner och landsting kan påverka sitt eget skatteunderlag och därmed skatteintäkterna. En alltför långtgående inkomstutjämning skulle kunna hämma åtgärder i enskilda kommuner och landsting som syftar till ökad tillväxt av skatteintäkterna och sysselsättningen. Sådana synpunkter har framförts bland annat i samband med tidigare remissbehandlings. Dessutom uttalade finansutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2007 att systemet för kommunalekonomisk utjämning ska både stimulera ekonomisk tillväxt och ge incitament för ökad skattekraft (bet. 2006/07:FiU3, s. 19).

I 2007 års ekonomiska vårproposition aviserades att en parlamentarisk utredning kommer att tillsättas under mandatperioden med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Regeringen anförde bland annat följande. Alternativa metoder för inkomstutjämning med ett mer långsiktigt perspektiv ska utredas. Översynen ska syfta till att undanröja tillväxthämmande faktorer och stärka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. En

metod att uppnå detta kan vara att göra förändringar av den kommunala skattebasen. Översynen ska även omfatta övriga delar av utjämningsystemet. Utredningen ska dessutom beakta konsekvenser för utjämningsystemet av reformer som påverkar den kommunala sektorn, t.ex. avvecklingen av den statliga fastighetsskatten. En kommunal fastighetsavgift har i stället införts 2008 (prop. 2007/08:27, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90). Avgiften tillfaller kommunerna och beslutas åtminstone inledningsvis av riksdagen. Det belopp som överförs till kommunerna 2008 uppgår till drygt 12 miljarder kronor. För 2008 neutraliseras effekterna av införandet av fastighetsavgiften för såväl staten som varje enskild kommun, medan intäktsförändringar åren efter 2008 ska få genomslag för respektive kommun.

Det är också viktigt att konsekvenser av reformer och samhällsutveckling som påverkar den kommunala sektorn beaktas i den kommunalekonomiska utjämnings.

Utöver vad som anfördes i propositionen finns enligt regeringen ett antal näraliggande frågor som också behöver utredas.

För att beräkna inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift används s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna beräknas i ett första steg motsvara 95, 90 eller 85 procent av medelutdebiteringen 2003 för kommuner respektive landsting. Därefter görs länsvisa justeringar för de skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i respektive län som genomförts sedan 1991. Dessa skatteväxlingar påverkar därmed utfallet för kommuner och landsting i inkomstutjämnings. Det kan dock ifrågasättas om de tidigare gjorda skatteväxlingarna fortfarande speglar skillnaderna i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län. Kostnadsskillnaderna för många av de verksamheter som växlingarna avsåg omfattas dessutom numera av kostnadsutjämnings för kommunerna.

I inkomstutjämnings tillämpas olika garantinivåer för kommunerna (115 procent) respektive landstingen (110 procent). Det innebär att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala. Det är därför

viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämning som kommer att föreslås.

Det är viktigt för utjämningsystemets legitimitet att systemets uppbyggnad och de faktorer på vilka beräkningarna baseras kan förstås av de som berörs. Stora intäktsförändringar mellan åren för enskilda kommuner och landsting kan uppfattas som försämringar av planeringsförutsättningarna. Krav på enkelhet och förutsägbarhet måste dock ställas mot att utjämningsystemet så långt som möjligt ska spegla strukturella kostnadsskillnader och förändringar mellan åren av dessa skillnader.

Större intäktsförändringar till följd av regeländringar i utjämningsystemet kan behöva mildras under en övergångsperiod. Tillägg ges till vissa kommuner i form av ett strukturbidrag. Att utan tidsbegränsning betala ut sådana tillägg medför emellertid att utjämningsystemet inte får fullt genomslag. Det kan även ifrågasättas om ersättning för delmodeller som utgått ska betalas ut utan tidsbegränsning.

I betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnigen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnigen (SOU 2007:61) har vissa brister i främst sysselsättnings- och inkomststatistiken uppmärksamats. Personer som är folkbokförda i ett land och arbetar i ett annat land ingår inte i den registerbaserade statistiken i vare sig det land personerna är folkbokförda eller det land där de arbetar. I den registerbaserade statistiken från det land där personerna är folkbokförda ingår inte heller dessa personers inkomster. För enskilda kommuner kan arbetspendlingen över landsgränsen vara betydande. Det gäller t.ex. vissa kommuner i Skåne län, Värmlands län och Norrbottens län. Detta får konsekvenser för utfallet i såväl inkomstutjämnigen som vissa delmodeller i kostnadsutjämnigen för samtliga kommuner och landsting. I detta sammanhang kan nämnas att mellan Sverige och Danmark finns sedan några år en utjämningsordning för skatteintäkter avseende arbetspendlare över Öresund. De nettobelopp som Sverige hittills årligen erhållit från Danmark tillförs samtliga

kommuner och landsting via anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslås att en översyn görs av det kommunala utjämningsystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanläggningar, i syfte att identifiera och komma till rätta med eventuella övergångsproblem.

Specialdestinerade statsbidrag har ökat såväl antalsmässigt som beloppsmässigt sedan statsbidragsreformen 1993. Det finns därför anledning att överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som bör inordnas i det generella statsbidraget.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning, inklusive de förändringar som föreslogs i 2007 års ekonomiska vårproposition och som trädde i kraft den 1 januari 2008.

Ökade incitament för tillväxt och sysselsättning

Alternativa metoder för inkomstutjämning med ett långsiktigt perspektiv ska utredas. Inkomstutjämningen ska utredas i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Förslag ska i sådant fall lämnas till hur dessa kan undanröjas. Därutöver ska det även utredas om incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning på annat sätt kan stärkas inom ramen för utjämningsystemet. Det är viktigt att förändringar av utjämningsystemet i syfte att öka incitamenten beaktar relevant forskning vad avser positiv effekt på tillväxt och sysselsättning.

Ett alternativ till att via bidrag och avgifter utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner respektive landsting är att åstadkomma en jämnare fördelning av den kommunala skattebasen. Det minskar behovet av utjämning. Kommittén ska

därför utreda om det genom förändringar av den kommunala skattebasen går att minska behovet av utjämning.

Länsvisa skattesatser och skatteväxlingar mellan kommuner och landsting

Kommittén ska ta ställning till om och i sådant fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen.

Kommittén ska även bedöma om det fortfarande är rimligt att ha olika länsvisa skattesatser i systemet för inkomstutjämning. Det kan ifrågasättas om tidigare gjorda skatteväxlingar speglar dagens skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län.

Förenkling av kostnadsutjämningen och ökad förutsägbarhet

Kommittén ska se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningsystemet och öka stabiliteten.

Därutöver ska kommittén utvärdera de förändringar i kostnadsutjämningen som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008.

Strukturbidraget

Kommittén ska utreda om det strukturbidrag som infördes 2005 bör förändras eller avvecklas och i så fall föreslå hur detta ska hanteras.

Effekter av arbetspendling över landsgränsen

Kommittén ska analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land samt vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningsystemet och hur bristerna i främst sysselsättnings- och inkomststatistiken kan åtgärdas. Kommittén ska också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige erhåller från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Därvid ska även

beaktas motsvarande frågeställningar vad avser Finland och Norge.

Omfördelningseffekter vid indelningsändringar

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämnningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. Kommittén ska överväga om och i så fall föreslå hur dessa hinder ska hanteras i utjämningsystemet eller hur de kan lösas på annat sätt.

Specialdestinerade eller generella statsbidrag

Kommittén ska överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget.

Kommunal fastighetsavgift

Kommittén ska beakta eventuella konsekvenser för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften samt om så behövs lämna förslag till hur dessa bör beaktas.

Införanderegler

Kommittén ska vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av övriga lämnade förslag ska hanteras.

Övrigt

Kommittén är oförhindrad att göra andra analyser och lämna andra förslag rörande den kommunalekonomiska utjämnningen som kan anses vara motiverade inom ramen för utredningsuppdraget. Kommittén ska även beakta eventuella konsekvenser för utjämningsystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn.

Kommittén ska i den omfattning som bedöms nödvändigt för utredningens arbete följa det arbete som kommer att bedrivas av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid

Statskontoret när det gäller behovet av uppdateringar av kostnadsutjämnningen.

Regeringen avser att överlämna betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen (SOU 2007:61) till den parlamentariska kommittén så att det kan ingå i underlaget för dess arbete. Betänkandet överlämnas mot bakgrund av att gällande införanderegler för den kommunalekonomiska utjämnningen löper ut efter 2010 och att förslagen i betänkandet bör ses sammantaget med kommitténs uppdrag.

Kommittén har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

Kommitténs arbete ska bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som kan ha betydelse för uppdraget.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

(Finansdepartementet)