

Kommittédirektiv

Översyn av kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting



**Dir.
2016:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av systemet för kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting. Utredaren ska överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna för kommuner och landsting, i tillräcklig grad fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare ska utredaren analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämningsen.

Utredaren ska

- analysera i vilken utsträckning som de olika delmodellerna i kostnadsutjämningsen fångar upp strukturella kostnads-skillnader,
- överväga om vissa delmodeller behöver ändras, eller bör utgå, och om nya delmodeller bör införas och i så fall lämna förslag till sådana modeller,
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar, och
- om de föreslagna ändringarna av kostnadsutjämningsen leder till stora intäktsförändringar, lämna förslag till införande-regler.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Kommunerna och landstingen ansvarar för en stor del av den offentliga verksamheten, såsom skattefinansierade välfärdstjänster inom skola, social verksamhet samt hälso- och sjukvård. Samtidigt skiljer sig de ekonomiska förutsättningarna åt mellan enskilda kommuner och landsting. Därför har det sedan lång tid tillbaka funnits olika system för utjämning av dessa skillnader.

Det nuvarande kommunalekonomiska utjämningsystemet infördes 2005 och regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning. Vissa förändringar har därefter gjorts i utjämningsystemet. De senaste ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2016 (prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU3, rskr. 2015/16:46).

Systemet utjämnar för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och för strukturella kostnadsskillnader (kostnadsutjämning) som beror på skillnader i t.ex. åldersstruktur och bebyggelsestruktur. En kommun eller ett landsting kan få ett bidrag eller betala en avgift inom såväl inkomstutjämnings- som kostnadsutjämnings- systemet. I utjämningsystemet ingår därutöver dels strukturbidrag, dels införandebidrag, som vissa kommuner och landsting har rätt till. Strukturbidraget infördes 2005 för att kompensera kommunerna och landstingen för att vissa delmodeller i kostnadsutjämnings- systemet togs bort samt för större bidragsminskningar till följd av andra förändringar i utjämningsystemet. Införandebidragen syftar till att mildra intäktsminskningar till följd av regeländringar. De införandebidrag som för närvarande tillämpas begränsar intäktsminskningarna till följd av regeländringar till högst 250 kronor per invånare och år.

Utjämningsystemet består i praktiken av två utjämnings- system, ett för kommunerna och ett för landstingen. Gotlands kommun ingår i båda systemen eftersom Gotlands län saknar landsting och kommunen därför även ansvarar för uppgifter som i andra delar av landet landstingen ansvarar för att utföra.

Det anslag under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som används för kommunalekonomisk utjämning delas mot denna bakgrund upp i två anslagsposter, en för kommunerna och en för landstingen. Om summan av de bidrag och avgifter som nämnts ovan är lägre än de medel som anvisats på en anslagspost, betalas resterande delen av anslagsposten ut med ett enhetligt belopp per invånare i form av ett regleringsbidrag till alla kommuner och landsting. I det motsatta fallet får kommunerna och landstingen betala en regleringsavgift som beräknas på motsvarande sätt. Som en samlad beteckning på regleringsbidraget och regleringsavgiften används ofta begreppet regleringspost.

Statistiska centralbyrån har i uppdrag att beräkna storleken på bidragen och avgifterna som systemet årligen ger upphov till. Det är sedan Skatteverket som utifrån dessa beräkningar beslutar om bidrag och avgifter samt ansvarar för utbetalning av bidrag och avräkning av avgifter. Utbetalningen av bidrag och avräkningen av avgifter samordnas med utbetalningarna av preliminära kommunalskattemedel och landstingsskattemedel.

Närmare om kostnadsutjämningen

Syftet med kostnadsutjämningen är att utjämna för kostnadskillnader till följd av faktorer som kommunerna och landstingen inte kan påverka, s.k. strukturella kostnadsskillnader. Kostnadsutjämningen består för kommunerna av nio delmodeller och för landstingen av tre delmodeller. Därutöver finns en för kommunerna och landstingen gemensam delmodell avseende kollektivtrafik. I varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad för respektive kommun och landsting. Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsuttag ska inte beaktas vid beräkningen av standardkostnaden.

En kommuns standardkostnader summeras till en strukturkostnad. Om kommunens strukturkostnad är högre än den genomsnittliga strukturkostnaden i hela landet får kommunen ett kostnadsutjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden. Om i stället kommunens strukturkostnad är lägre än den genomsnittliga strukturkostnaden ska kommunen betala en kostnads-

utjämningsavgift. Denna beräkningsmetod tillämpas även för landstingen.

Löpande uppföljning av utjämningsystemet

Den nuvarande kostnadsutjämningsmetoden, med delmodeller för olika verksamheter och kostnadsslag, infördes 1996. I betänkandet Kostnadsutjämningsmetoden mellan kommunerna (SOU 1993:53), som låg till grund för systemet, framhöll utredaren att det åtminstone vart femte år var nödvändigt att göra en mer genomgripande översyn av systemet. Därefter har utjämningsmetoden varit föremål för flera utredningar.

I betänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningsmetoden (SOU 2006:84) föreslog utredaren att Statskontoret skulle ges i uppdrag att löpande följa upp utjämningsmetoden. Utredaren framhöll att en förutsättning för att det skulle vara möjligt att genomföra uppdateringar och mindre förändringar av utjämningsmetoden mera frekvent än vad som hittills varit fallet sannolikt var att införanderegler i stor utsträckning kunde undvikas, då en ordning med täta och överlappande införandebidrag antagligen snabbt skulle göra systemet ohanterligt. Statskontoret fick mot denna bakgrund 2008 i uppdrag av regeringen att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämningsmetod. Statskontoret har sedan dess överlämnat flera rapporter till regeringen om utjämningsmetoden. Rapporterna har antingen initierats av Statskontoret eller tagits fram med anledning av särskilda uppdrag från regeringen.

Uppdrag att se över kostnadsutjämningsmetoden för kommuner och landsting

Det är viktigt att kostnadsutjämningsmetoden uppdateras i takt med samhällsutvecklingen. Större samhällsförändringar, såsom en ökad urbanisering och växande demografiska utmaningar, kan antas leda till strukturella behovs- och kostnadsskillnader som bör beaktas i kostnadsutjämningsmetoden. Det kan t.ex. behöva övervägas om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig ut-

sträckning. Det kan även finnas strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i kostnadsutjämningsen. Det finns därför behov av att med jämna mellanrum göra en samlad översyn av kostnadsutjämningsen. Vissa variabler som ligger till grund för beräkningar av kostnadsutjämningsbidrag och kostnadsutjämningsavgifter uppdateras årligen, medan andra variabler ligger fast tills vidare. I t.ex. delmodellen för förskoleklass och grundskola uppdateras årligen uppgifterna om antalet barn, medan uppdateringar avseende tillägg för gles bebyggelsestruktur kräver mer omfattande beräkningar och därför inte görs årligen.

Kommunernas och landstingens kostnader påverkas även av mottagandet av nyanlända och asylsökande. Från och med den 1 mars 2016 är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommunerna och landstingen för kostnader som är relaterade till mottagandet av asylsökande och nyanlända. Kommunerna får en särskild grundersättning och ett schablonbelopp för varje nyanländ. Schablonbeloppet betalas ut under en tvåårsperiod. Kommunerna ersätts också för vissa andra kostnader, t.ex. för boendeplatser för ensamkommande barn och unga samt för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. Kostnadsutjämningsen påverkas även indirekt av mottagandet av nyanlända genom att befolkningen ökar och befolkningssammansättningen ändras. Om t.ex. antalet barn i skolåldern förändras påverkas utfallet av beräkningarna i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Det är dock svårt att överblicka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna som mottagandet av nyanlända får för kommuner och landsting.

Det har visat sig vara svårt att löpande genomföra förändringar i kostnadsutjämningsen. Förändringar i enstaka delmodeller kan ge förhållandevis stora intäktsförändringar för kommunerna, vilket medför krav på införandebidrag. År 2015 remitterade Finansdepartementet två av Statskontorets rapporter, rapporten Kommunal utjämningsen för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar (Fi2013/4344) och rapporten Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet – förslag till uppdateringsen

(Fi2014/2297). Förslagen i rapporterna skulle medföra intäktsförändringar för kommunerna mellan ca 1 400 och -800 kronor per invånare. Majoriteten av remissinstanserna som yttrade sig över rapporten ansåg att ett genomförande av förändringarna skulle medföra behov av införandebidrag. Förslagen i de båda rapporterna har ännu inte lett till några ändringar i kostnadsutjämnningen.

När förändringar görs samtidigt i samtliga delmodeller visar beräkningar från tidigare utredningar att förändringar i utfallet i olika delmodeller för enskilda kommuner och landsting till stor del tar ut varandra. De sammanlagda intäktsförändringarna för en kommun eller ett landsting behöver därför inte bli större än intäktsförändringarna vid en förändring av en enstaka delmodell. Om förändringar i kostnadsutjämnings olika delmodeller görs samlat vid ett tillfälle bör därför överlappande införanderegler kunna undvikas. I stället kan förändringarna få fullt genomslag redan inom några år.

Kostnadsutjämnningen kan uppfattas som komplex och därmed svår att förstå, vilket kan ha betydelse för systemets legitimitet. Det finns därför behov av att se över om utjämnningen kan förenklas.

En utredare ska mot denna bakgrund ges i uppdrag att

- analysera i vilken utsträckning de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen för kommunerna och landstingen fångar upp strukturella kostnadsskillnader,
- överväga om vissa delmodeller behöver ändras, med avseende på såväl beräkningarna som det underlag beräkningarna baseras på,
- överväga om vissa delmodeller bör tas bort och nya delmodeller införas, och i så fall lämna förslag till sådana modeller, vilket statistikunderlag som ska användas och hur ofta underlaget bör uppdateras,
- uppdatera beräkningsmodellerna avseende kostnader till följd av gles bebyggelsestruktur, som ingår i flera av delmodellerna i kostnadsutjämnningen, och analysera behovet av fortsatt förvaltning av beräkningsmodellerna,
- överväga om de kostnader som uppstår för kommunerna som en följd av flyktingmottagande i tillräckligt hög grad

fångas upp av det nuvarande systemet, hur kostnadsutjämnningen förhåller sig till andra ersättningar samt bedöma om kostnadsutjämnningen mot denna bakgrund bör förändras och i så fall på vilket sätt,

- överväga möjligheterna att förenkla kostnadsutjämnningen,
- om intäktsförändringarna med de föreslagna ändringarna av kostnadsutjämnningen blir stor, lämna förslag till införanderegler, samt
- även i övrigt lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beräkna utfallet för varje kommun och landsting av de föreslagna förändringarna i kostnadsutjämnningen, både avseende enskilda delmodeller och sammantaget. Intäktsförändringarna ska redovisas dels för varje enskild delmodell, dels sammantaget. Om förslag till införanderegler lämnas ska även effekten av införandereglerna för enskilda kommuner och landsting redovisas. De förslag som lämnas ska vara statsfinansiellt neutrala. Kostnader för införanderegler ska således finansieras inom ramen för systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Indelningskommittén (Fi 2015:09), som har i uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning. I kommitténs uppdrag, som ska redovisas senast den 31 augusti 2017, ingår att analysera hur systemet för kommunalekonomisk utjämning påverkas av en ändrad landstingsindelning.

Utredaren ska även vid behov samråda med andra utredningar som kan vara av betydelse för genomförandet av uppdraget.

Regeringen gav den 25 augusti 2016 Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av hur utjämnningssystemet påverkas av

befolkningsökningen med anledning av flyktingsituationen (Fi2016/02943/K). Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2016. Utredaren ska beakta denna analys vid utförandet av sitt uppdrag.

Utredaren ska tillsätta och inhämta synpunkter på sina förslag från en referensgrupp, som företrädare för samtliga riksdagspartier ska bjudas in till. Utredaren kan även tillsätta andra referensgrupper om det bedöms nödvändigt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

(Finansdepartementet)