

Allmänna bidrag till kommuner

25



Förslag till statens budget för 2014

Allmänna bidrag till kommuner

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagförslag.....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning	9
3	Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.....	15
3.1	Omfattning.....	15
3.2	Utgiftsutveckling	15
3.3	Mål	16
3.4	Resultatredovisning	16
3.4.1	Ekonomi i sektorn som helhet är god men den skiljer sig åt mellan enskilda kommuner och landsting	16
3.4.2	Staten bidrar till jämförelser mellan kommuner och landsting.....	24
3.4.3	Ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting.....	25
3.5	Politikens inriktning	25
3.5.1	Den samhällsekonomiska utvecklingen.....	25
3.5.2	Kommunsektorns ekonomiska utveckling till och med 2017.....	25
3.5.3	Kommunernas och landstingens egna prognoser för 2013	27
3.5.4	Kommunalekonomisk utjämning	27
3.5.5	Bedömning av statsbidragsnivån	28
3.6	Ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.....	28
3.6.1	Ärendet och dess beredning	28
3.6.2	Systemet för kommunalekonomisk utjämning.....	28
3.6.3	Förändringar i inkomstutjämningen.....	31
3.6.4	Förändringar i kostnadsutjämningen.....	33
3.6.4.1	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.....	33
3.6.4.2	Förskoleklass och grundskola	35
3.6.4.3	Gymnasieskola	37
3.6.4.4	Individ- och familjeomsorg	38
3.6.4.5	Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	39
3.6.4.6	Äldreomsorg.....	41
3.6.4.7	Befolkningsförändringar.....	42
3.6.4.8	Bebyggelsestruktur	43
3.6.4.9	Löner.....	44
3.6.4.10	Hälso- och sjukvård	46

3.6.4.11	Kollektivtrafik.....	48
3.6.5	Strukturbidrag.....	49
3.6.6	Införandebidrag	51
3.6.7	Kompensation för indelningsändringar	52
3.6.8	Uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning	53
3.6.9	Utjämning för LSS-kostnader.....	54
3.6.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	54
3.6.11	Ekonomiska konsekvenser.....	54
3.6.12	Preliminära beräkningar inför 2014.....	54
3.6.13	Författningskommentar	54
3.7	Budgetförslag	57
3.7.1	1:1 Kommunalekonomisk utjämning	57
3.7.2	1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	62
3.7.3	1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer.....	63

Tabellförteckning

Anslagsbelopp	7
3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	15
3.2 Härledning av ramnivån 2014–2017. Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	16
3.3 Kommunsektorns finanser 2012–2017	26
3.4 Kommunfinansierad sysselsättning 2012–2017	26
3.5 Anslagsutveckling för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning	57
3.6 Tillskott, regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen samt övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning	61
3.7 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning	62
3.8 Anslagsutveckling för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	62
3.9 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	63
3.10 Anslagsutveckling för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	63
3.11 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	64

Diagramförteckning

3.1 Resultat före extraordinära poster och resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2003–2012.....	17
3.2 Fördelning av kommunsektorns intäkter per intäktsslag 2012	18
3.3 Antalet sysselsatta i kommuner och landsting samt kommunalt finansierad sysselsättning i näringslivet 2003–2012	19
3.4 Befolkningsförändring 2003–2012 fördelat på olika åldersgrupper	20
3.5 Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2012	20
3.6 Fördelning av landstingens kostnader för verksamheten 2012	20
3.7 Kostnad för köp av verksamhet och som andel av kostnaderna för kommuner och landsting 2008–2012.....	21
3.8 Köp av verksamhet för kommuner och landsting 2008–2012 fördelat per utförare	21
3.9 Fördelning av kommunsektorns totala skulder 2008–2012.....	22
3.10 Avsättning för pensioner i balansräkningen 2008–2012	22
3.11 Pensionsförpliktelser utanför balansräkningen (ansvarsförbindelse) 2008–2012.....	23
3.12 Resultat före extraordinära poster, kommun- och landstingskoncern 2008–2012.....	24

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning (avsnitt 2.1 och 3.6),
2. för budgetåret 2014 anvisar ramanslagen under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1 Kommunalekonomisk utjämning	90 128 420
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	3 462 213
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	5 350
Summa	93 595 983

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

dels att 14 § ska upphöra att gälla,

dels att 3, 7, 11–13 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift ska betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive

¹ Senaste lydelse 2011:1409.

landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

Bidragminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2004 enligt *de lagar som upphävs genom denna lag ökat med ett enhetligt belopp per invånare, 333 kronor för kommuner och 139 kronor för landsting*, är större än nettot av *en kommuns eller ett landstings* bidrag och avgifter enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra stycket, 12 § andra stycket, 15 och 16 §§, *om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2004.*

Bidragminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2013 enligt *den då gällande lydelsen av denna lag* är större än nettot av *kommunens eller landstingets* bidrag och avgifter *för samma år beräknade* enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra och tredje styckena, 12 § andra och tredje styckena samt 15 och 16 §§.

7 §

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *skall* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *skall* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *skall* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *ska* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *ska* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *ska* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån *60 procent av medelskattesatsen år 2003 för den del av det uppräknade skatteunderlaget som utgör högst 125 procent av den upp-*

räknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget. För överstigande del ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *skall* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *ska* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för *näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder* eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som *får en bidragsminskning som är större än 0,56 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005* har rätt till ett bidrag motsvarande *denna* del av minskningen.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som *år 2013 fått strukturbidrag för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder* eller för *bidragsminskning* har rätt till ett bidrag motsvarande *den* del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

En kommun som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

12 §

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som *får en bidragsminskning som är större än 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005* har rätt till ett bidrag som *motsvarar denna* del av minskningen.

Ett landsting som *år 2013 fått strukturbidrag för bidragsminskning* har rätt till ett bidrag *motsvarande den* del av beloppet som överstiger 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Ett landsting som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, sammantaget skulle ha fått minskade intäkter från bidrag eller ökade

kostnader för avgifter enligt denna lag har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

13 §

En kommun som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som *inte ersätts enligt 11 § tredje stycket och som överstiger 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005.*

Införandebidraget *skall* därefter årligen minska med 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 och utgå längst till och med år 2010.

En kommun *eller ett landsting* som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare.

Införandebidraget *ska* därefter årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.

17 §

Avgifter och bidrag beräknas på grundval av antalet invånare i en kommun eller i ett landsting den 1 november året före utjämningsåret och den indelning av kommuner och landsting som gäller vid början av utjämningsåret.

Avgifter och bidrag beräknas på grundval av antalet *folkbokförda* invånare i en kommun eller i ett landsting den 1 november året före utjämningsåret och den indelning av kommuner och landsting som gäller vid början av utjämningsåret, *om inte annat följer av 17 a §.*

17 a §

Beräkningen av strukturbidrag samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur för en kommun som sammanläggs med en annan kommun eller flera andra kommuner enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, ska göras enligt följande.

Den nya kommunens strukturbidrag samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur ska, det utjämningsår då indelningsändringen träder i kraft och de därpå följande tre åren, grundas på det högsta värdet på dessa bidrag och kostnader beräknade på grundval av den indelning av kommuner

1. som gäller den 1 januari utjämningsåret, eller

2. som gällde före indelningsändringen, varvid beräkningen ska utgå från de i sammanläggningen ingående kommunernas struktur-

*bidrag samt standardkostnader för
respektive kostnadslag.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tid före ikraftträdandet.

3 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

3.1 Omfattning

Utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner omfattar tre anslag.

Inom ramen för anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* redovisas flera olika bidrag och avgifter (se avsnitt 3.7.1).

Utgiftsområdet omfattar även anslaget 1:2 *Utjämningsbidrag för LSS-kostnader* (se avsnitt 3.7.2). Bidraget finansieras med en utjämningsavgift för kommuner (inkomsttitel 7121 *Utjämningsavgift för LSS-kostnader*).

I utgiftsområdet ingår också anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* (se avsnitt 3.7.3).

3.2 Utgiftsutveckling

Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Miljoner kronor

	Utfall 2012	Budget 2013 ¹	Prognos 2013	Förslag 2014	Beräknat 2015	Beräknat 2016	Beräknat 2017
1:1 Kommunalekonomisk utjämning	81 975	85 603	85 603	90 128	89 970	89 808	90 076
1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader	3 157	3 306	3 306	3 462	3 462	3 462	3 462
1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer	7	5	5	5	5	5	5
Totalt för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner	85 138	88 915	88 915	93 596	93 438	93 276	93 544

¹ Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2013 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Förändringar av ramen för utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner

Mellan 2012 och 2013 ökade ramen för utgiftsområdet med knappt 4 miljarder kronor vilket huvudsakligen berodde på ekonomiska regleringar till följd av höjt grundavdrag för pensionärer och sänkt fastighetsavgift för hyreshusenheter.

I budgetpropositionen för 2013 beräknades utgiftsområdet minska med drygt 1 miljard kronor 2014 varav den absoluta merparten avsåg

regleringar för kommunerna. I denna proposition föreslås området öka med knappt 4,7 miljarder kronor varav ca 3,2 miljarder kronor för kommunerna och 1,5 miljarder kronor för landstingen (se tabell 3.2). Till stor del beror ökningen på en ekonomisk reglering på drygt 2,4 miljarder kronor till följd av sänkt skatt för pensionärer. Vidare föreslås anslaget ökas med knappt 1 miljard kronor till följd av i denna proposition föreslagna ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

**Tabell 3.2 Härledning av ramnivån 2014–2017.
Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner**

Miljoner kronor

	2014	2015	2016	2017
Anvisat 2013¹	88 906	88 906	88 906	88 906
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	4 386	5 057	4 895	5 164
Överföring till/från andra utgiftsområden	770	510	510	510
Övrigt	-465	-1 035	-1 035	-1 035
Ny ramnivå	93 596	93 438	93 276	93 544

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2012 (bet. 2012/13:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

3.3 Mål

Målet för utgiftsområdet är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.

3.4 Resultatredovisning

I avsnittet redovisas översiktligt hur ekonomin i den kommunala sektorn har utvecklats de senaste åren. Riksdagen har under våren 2013 behandlat skrivelsen Utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2012/13:102, bet. 2012/13:FiU34, rskr. 2012/13:288). Vissa delar av de uppgifter som redovisats i skrivelsen har uppdaterats i detta avsnitt.

I avsnittet redovisas vidare ersättningar för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting.

3.4.1 Ekonomin i sektorn som helhet är god men den skiljer sig åt mellan enskilda kommuner och landsting

- Resultaten för kommunsektorn som helhet har varit goda under flera år, men varierar mellan enskilda kommuner och landsting. Kommunerna har generellt en starkare ekonomi än landstingen.
- Kommunsektorn som helhet har under senare år totalt sett nått det i kommuner och landsting vanligt förekommande målet

för god ekonomisk hushållning om ett resultat som utgör 2 procent av skatter och generella statsbidrag.

- De kommun- och landstingsägda företagen har generellt bidragit till ett positivt resultat.
- Soliditeten för kommunsektorn som helhet har varit relativt stabil under de senaste åren, men den har försvagats jämfört med genomsnittet för den senaste tioårsperioden. Soliditeten är generellt lägre i landstingen. Inkluderas pensionsåtagandet som ligger utanför balansräkningen försämras soliditeten avsevärt.

Kommunsektorns resultat

Resultatet före extraordinära poster för kommunsektorn som helhet uppgick till 19 miljarder kronor 2012 (se diagram 3.1). Av resultatet stod kommunerna för 14 miljarder kronor och landstingen för 5 miljarder kronor. Det höga resultatet berodde främst på tillfälliga intäkter, totalt 11 miljarder kronor, till följd av återbetalning avseende premier som betalats in till AFA Försäkring 2007 och 2008.

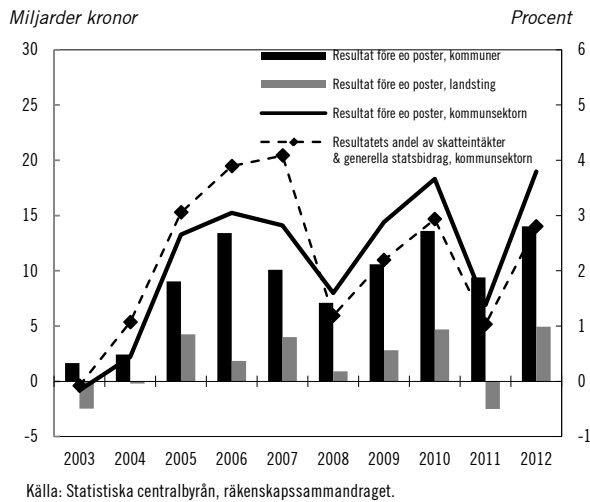
Jämfört med 2011 förbättrades resultatet med 12 miljarder kronor. År 2011 påverkades resultatet av en engångskostnad på 8 miljarder kronor till följd av en justering av kalkylräntan vid beräkning av pensionsskulden.

De flesta kommunerna (270 av 290) och landstingen (17 av 20) redovisade positiva resultat 2012. Det innebar en förbättring jämfört med 2011. De kommuner och landsting som redovisade ett negativt resultat 2012 utgjorde 18 procent av Sveriges befolkning. Fler än hälften av de kommuner som redovisade ett negativt resultat var små kommuner.

Under den senaste tioårsperioden, 2003–2012, redovisade kommunerna sammanlagt ett positivt resultat varje år, medan landstingen sammantaget redovisade ett positivt resultat åtta av dessa år. Resultatet varierar dock mellan enskilda kommuner och landsting och mellan år. Drygt 70 procent av kommunerna har under ett eller flera år den senaste tioårsperioden redovisat ett negativt resultat. Majoriteten av de kommuner som redovisat negativa resultat flest år var små kommuner. Samtliga landsting har en eller flera gånger redovisat ett negativt resultat under den senaste tioårsperioden. Den senaste femårs-

perioden har dock andelen kommuner och landsting som haft positiva resultat ökat, men även under denna period var det främst små kommuner som redovisade negativa resultat. Spridningen mellan högsta och lägsta resultat har varierat under perioden och det finns ingen tydlig trend att den ökat eller minskat under senare år.

Diagram 3.1 Resultat före extraordinära poster och resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag 2003–2012



God ekonomisk hushållning

I 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Ett resultat enligt god ekonomisk hushållning är en resultatnivå som konsoliderar ekonomin vilket bl.a. innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en annan generation förbrukar. Vidare ska resultatet täcka reinvesteringsbehov och pensioner m.m. samt att utvecklingen blir långsiktigt hållbar och att kommunsektorn klarar svängningar i ekonomin bättre på egen hand (för mer information om ramverket för kommunsektorns finanser, se Förslag till statens budget finansplan m.m. avsnitt 10.1).

Målen för god ekonomisk hushållning varierar mellan kommunerna och mellan landstingen. Ett relativt vanligt förekommande mål är ett resultat som utgör 2 procent av skatter och generella statsbidrag. Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag för sektorn som helhet uppgick till 2,8 procent 2012 (se diagram 3.1). Kommunernas andel uppgick i genomsnitt till 3,3 procent och landstingens andel till i genom-

snitt 2 procent. Resultatets andel av skatteintäkter och generella statsbidrag för sektorn som helhet har i genomsnitt varierat mellan 1 och 2,9 procent per år under den senaste femårsperioden.

Sedan införandet 2005 av finansiella mål för god ekonomisk hushållning har över hälften av kommunerna och en femtedel av landstingen redovisat en andel som uppgår till minst 2 procent i genomsnitt per år. Kommuner med högt invånarantal är överrepresenterade bland dem som redovisade de högsta andelarna. Samtidigt är kommuner med lågt invånarantal överrepresenterade bland dem som redovisade de lägsta andelarna. För kommunerna har andelen i genomsnitt varierat mellan 1,6 och 3,4 procent per år den senaste femårsperioden. För landstingen har andelen varierat mellan -1,1 och 2,1 procent per år under samma period. Andelen varierar mellan enskilda kommuner och landsting och mellan olika år.

Balanskravet

Balanskravet, som är underordnat kravet på god ekonomisk hushållning, innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett negativt resultat skulle uppstå ska enligt kommunallagen det minskade egna kapitalet som följer av detta återställas inom tre år, om inte synnerliga skäl föreligger.

Av de 28 kommuner och 4 landsting som redovisade ett negativt balanskravsresultat i bokslutet för 2012 angav 12 kommuner men inget landsting att det fanns synnerliga skäl för att inte återställa hela eller delar av den försämring av det egna kapitalet som följde av det negativa resultatet. Jämfört med 2011 var det färre kommuner och landsting som redovisade negativt resultat och som angav att synnerliga skäl förelåg.

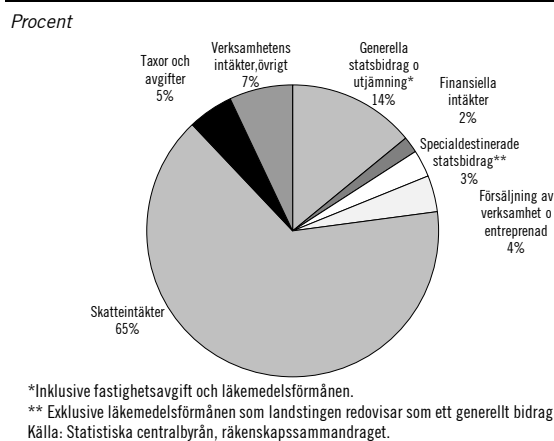
Det var 26 kommuner och 5 landsting som angav att de hade ett ackumulerat ej återställt negativt resultat t.o.m. bokslutet för 2012. Underskottet uppgick till sammanlagt 2,8 miljarder kronor. Av detta avsåg hälften kommunerna och hälften landstingen. Jämfört med året innan var det fler kommuner men färre landsting som hade ett ackumulerat negativt resultat att återställa.

Kommunsektorns intäkter

Kommunsektorns intäkter enligt resultaträkningen uppgick 2012 till 866 miljarder kronor. Det var en ökning med 4 procent jämfört med 2011. Den genomsnittliga ökningen under den senaste tioårsperioden var 4,2 procent per år.

Kommunernas och landstingens största intäkt är skatteintäkter, vilka utgör omkring två tredjedelar av de totala intäkterna (se diagram 3.2). Därutöver kommer intäkter via generella statsbidrag, intäkter från verksamheten i vilka bl.a. de riktade statsbidragen samt taxor och avgifter ingår. Förutom ovan nämnda intäkter finns även finansiella intäkter.

Diagram 3.2 Fördelning av kommunsektorns intäkter per intäktslag 2012



Skatteintäkter

Skatteintäkterna bestäms av skatteunderlaget, dvs. de beskattningsbara förvärvsinkomsterna, och den skattesats som varje kommun och landsting beslutar.

Skatteintäkterna uppgick till 561 miljarder kronor 2012, vilket var en ökning med 3,8 procent jämfört med 2011. Skatteintäkterna har i genomsnitt ökat med 4 procent per år den senaste tioårsperioden och med 3,2 procent per år den senaste femårsperioden.

Medelskattesattesatsen ökade 2013

Den sammanlagda vägda genomsnittliga kommunala skattesatsen för kommunerna och landstingen uppgår till 31,73 procent 2013. Ökningen mellan 2012 och 2013 uppgår till 0,13 procentenheter, vilket motsvarar omkring 2,4 miljarder kronor i skatteintäkter. Under den senaste tioårsperioden har den genomsnittliga skattesatsen ökat med 0,22 procentenheter.

Skillnaden mellan den högsta (34,52 procent) och den lägsta (28,89 procent) skattesatsen är 5,63 procentenheter 2013, vilket är en ökning med 0,2 procentenheter jämfört med 2012.

Statsbidragens utveckling

De generella och specialdestinerade statsbidragen, såsom de redovisas i kommunernas och landstingens redovisning, uppgick till sammanlagt 146 miljarder kronor 2012.

De generella statsbidragen, dvs. bidrag som inte är verksamhetsanknutna och som finansieras från anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnings*, uppgick 2012 till ca 82 miljarder kronor, vilket var knappt 3 miljarder mindre än 2011. Minskningen beror i huvudsak på att den tillfälliga höjningen av det generella statsbidraget om 3 miljarder kronor upphörde 2012. Fastighetsavgiften och läkemedelsförmånen redovisades av kommunerna respektive landstingen som ett generellt statsbidrag och dessa uppgick 2012 till drygt 15 respektive 22 miljarder kronor. De generella statsbidragen motsvarade därmed 14 procent av kommunsektorns intäkter 2012.

De redovisade specialdestinerade statsbidragen uppgick till 26 miljarder kronor 2012 (3 procent av intäkterna), vilket var en svag minskning jämfört med året innan. Minskningen var huvudsakligen att hänföra till de specialdestinerade statsbidragen som finansieras från utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Till följd av att landstingen redovisade läkemedelsförmånen som ett generellt statsbidrag (till skillnad mot statens redovisning) var det främst kommunerna som redovisade resterande del av de specialdestinerade statsbidragen. Dessa statsbidrag går främst till utbildningsverksamhet och integration och arbetsmarknadsinsatser.

Taxor och avgifter

Taxor och avgifter för exempelvis besök i vården och barnomsorgen utgör 5 procent av kommunsektorns totala intäkter. Sedan 2010 har andelen minskat något för såväl kommunerna som för landstingen.

Kommunsektorns kostnader

Kommunsektorns kostnader påverkas bl.a. av löneutveckling, prisutveckling, demografiska förändringar, förändrade politiska ambitioner för

verksamheterna och produktivitetens utvecklingen. Löneutvecklingen har störst påverkan på den totala kostnadsutvecklingen. Prisutvecklingen för köp av verksamhet, lokaler, uppvärmning och andra insatsvaror påverkar också kostnaderna.

Kommunsektorns kostnader enligt resultaträkningen, exkl. avskrivningar, uppgick till 807 miljarder kronor 2012. Det var en ökning med drygt 26 miljarder kronor eller 3,3 procent jämfört med året innan. Genomsnittlig ökning under den senaste tioårsperioden var 4 procent. Spridningen mellan den högsta och lägsta kostnaden mellan kommunerna har minskat mellan 2011 och 2012 men ökat jämfört med den senaste tioårsperioden. För landstingen har spridningen mellan den högsta och lägsta kostnaden också ökat mellan 2011 och 2012 liksom under den senaste tioårsperioden. Variationen i kostnader beror på skillnader i strukturella förutsättningar, ambitionsnivå och effektivitet. De kostnadsskillnader som beror på strukturella faktorer kompenseras inom systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Avskrivningarna uppgick 2012 till 26 miljarder kronor, vilket var en relativt kraftig ökning jämfört med 2011 och en ökning jämfört med genomsnittet för den senaste tioårsperioden.

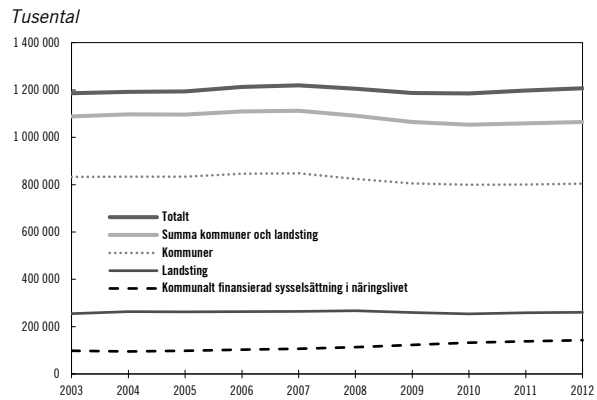
Sysselsatta och personalkostnader

Antalet sysselsatta i kommuner och landsting motsvarade 26 procent av antalet sysselsatta i ekonomin som helhet. Sysselsättningen i kommuner och landsting samt i den del av näringslivet som tillhandahåller varor och tjänster på uppdrag av kommuner och landsting har ökat med ca 1 800 personer mellan 2008 och 2012, vilket innebär att den kommunfinansierade sysselsättningen var tillbaka på samma nivå som före finanskrisen.

År 2012 uppgick det totala antalet sysselsatta i kommunsektorn, inklusive de alternativa utförarna, till 1,2 miljoner personer (se diagram 3.3). Mellan 2008 och 2012 har sysselsättningen i kommuner och landsting minskat med 27 000 personer. Samtidigt har dock sysselsättningen i den kommunfinansierade delen av näringslivet ökat med 28 800 personer. Överföringen från kommunala till privata utförare har ökat under de senaste åren, vilket är en viktig förklaring till detta. År 2002 utgjorde sysselsättningen i det kommunfinansierade näringslivet uppskattningsvis 8 procent av den totala

sysselsättningen. År 2012 hade denna andel ökat till uppskattningsvis 12 procent.

Diagram 3.3 Antalet sysselsatta i kommuner och landsting samt kommunalt finansierad sysselsättning i näringslivet 2003–2012



Källor: Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaperna kvartalsdata och Konjunkturinstitutet.

Mellan 2011 och 2012 ökade enligt Sveriges Kommuner och Landstings personalstatistiska undersökning antalet årsarbetare i kommuner och landsting med 5 802, vilket motsvarar 0,7 procent. I kommunerna ökade antalet årsarbetare med 5 065 och i landstingen med 737. Mellan 2011 och 2012 ökade antalet årsarbetare i knappt två tredjedelar av kommunerna och tre fjärdedelar av landstingen. Det fanns 1 010 färre årsarbetare i kommunsektorn 2012 jämfört med 2008. I kommunerna har antalet årsarbetare ökat medan de minskat i landstingen under perioden 2008–2012. Läggs årsarbetarna i kommunalförbunden till försvinner dock en stor del av denna minskning då antalet årsarbetare ökat med 677. I omkring 40 procent av kommunerna och landstingen har antalet årsarbetare minskat mellan 2008 och 2012.

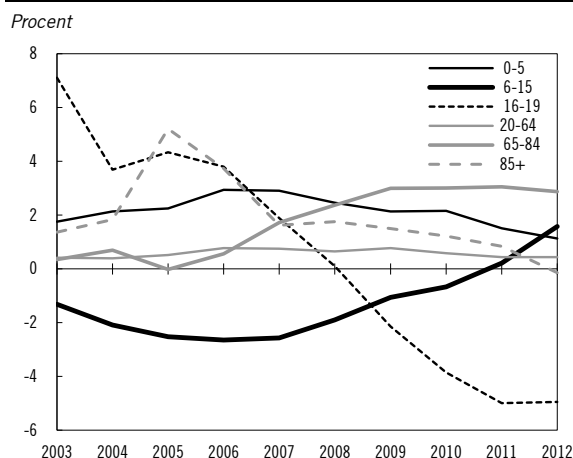
Den enskilt största kostnaden i kommuner och landsting är personalkostnader. Kostnaden för personal, exklusive de delar som bedrivs av alternativa utförare, utgjorde drygt hälften av den totala kostnaden för verksamheten 2012 och uppgick till 406 miljarder kronor vilket var en ökning med drygt 3 procent. Ökningen mellan 2011 och 2012 var större än den genomsnittliga ökningen för den senaste femårsperioden (drygt 2 procent per år). Inkluderas personalrelaterade kostnader som ingår i de delar av kommunernas och landstingens verksamhet som bedrivs av alternativa utförare, t.ex. privata företag eller ideella organisationer, uppgår den totala personalkostnadsandelen till i genomsnitt omkring två tredjedelar av den totala kostnaden för verksamheten.

Fördelningen av kostnader för verksamheten 2012

Kommunsektorns s.k. kärnverksamheter står för en betydande del av sektorns totala kostnader för verksamheten. För sektorn som helhet svarar utbildning (förskola och skolbarnomsorg, grundskola, gymnasieskola samt övrig utbildning) för ca 27 procent av de totala kostnaderna. Hälso- och sjukvård står för ca 30 procent. Äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg står för ca 22 procent. Övriga verksamheter (kultur, fritid, infrastruktur m.fl.) utgör ca 21 procent av kostnaderna.

I diagram 3.4 redovisas befolkningsutvecklingen fördelat på olika åldersgrupper. Förändringar av antalet invånare i olika åldrar medför att verksamheterna behöver anpassas. Exempelvis har antalet invånare i åldrarna 6–15 år ökat sedan 2005 medan antalet invånare i åldrarna 16–19 år har minskat.

Diagram 3.4 Befolkningsförändring 2003–2012 fördelat på olika åldersgrupper

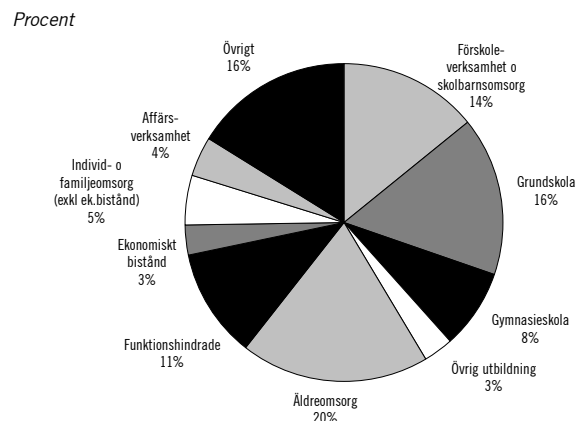


Källa: Statistiska centralbyrån, befolkningsstatistik.

Kommunernas kostnader för verksamheten uppgick 2012 till 529 miljarder kronor. Utbildning, vård och omsorg stod för ca 80 procent av dessa kostnader (se diagram 3.5). Kostnaderna ökade relativt svagt, drygt 2 procent, mellan 2011 och 2012 vilket kan jämföras med den genomsnittliga årliga kostnadsökningen med knappt 4 procent under den senaste femårsperioden.

Kostnaderna för kärnverksamheterna ökade mest inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, knappt 5 procent, mellan 2011 och 2012. I den största verksamheten, äldreomsorg, ökade kostnaderna med 3 procent mellan 2011 och 2012.

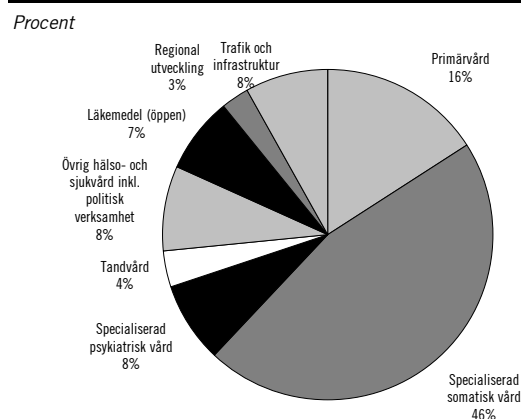
Diagram 3.5 Fördelning av kommunernas kostnader för verksamheten 2012



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

Landstingens kostnader för verksamheten uppgick 2012 till 270 miljarder kronor och ökade med 5,4 procent jämfört med 2011. Hälso- och sjukvården stod för ca 85 procent av de totala kostnaderna för verksamheten (se diagram 3.6). Det innebär en minskning jämfört med 2011 främst beroende på en kraftig ökning av verksamheten trafik och infrastruktur. Den genomsnittliga årliga kostnadsökningen under den senaste femårsperioden var 4,3 procent. Den relativt höga kostnadsökningen mellan 2011 och 2012 beror främst på landstingens övertagande av kollektivtrafiken från kommunerna i flera län.

Diagram 3.6 Fördelning av landstingens kostnader för verksamheten 2012



Källor: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget och Sveriges Kommuner och Landsting.

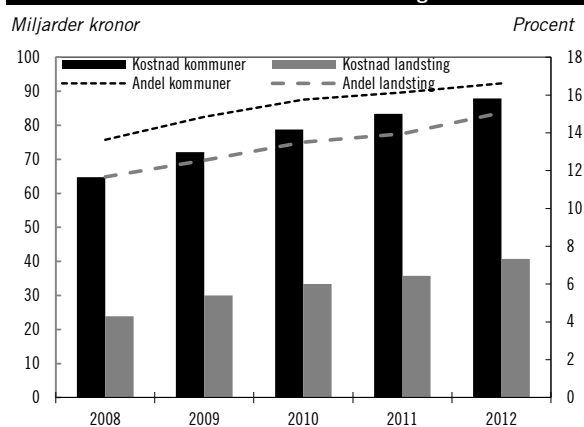
Köp av verksamhet från alternativa utförare

Kostnaden för köp av verksamhet från alternativa utförare ökade med ca 8 procent för kommunsektorn som helhet mellan 2011 och 2012. Andelen köp från alternativa utförare för

sektorn som helhet utgjorde i genomsnitt omkring 16 procent av den totala kostnaden för verksamheten.

Kommunernas och landstingens samlade kostnad för köp av verksamhet, exklusive interna köp mellan kommunerna respektive mellan landstingen, uppgick till 129 miljarder kronor 2012. Därutöver köpte kommuner och landsting verksamhet av varandra för ca 20 miljarder kronor 2012. Köpen mellan kommuner och mellan landsting, som de senaste åren legat på en oförändrad nivå, avser till stor del gymnasieutbildning och specialiserad somatisk vård.

Diagram 3.7 Kostnad för köp av verksamhet och som andel av kostnaderna för kommuner och landsting 2008–2012



Anm.: Avdrag för köp mellan kommunerna för kommunerna och köp mellan landstingen för landstingen.

Källor: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget och Sveriges Kommuner och Landsting, Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling.

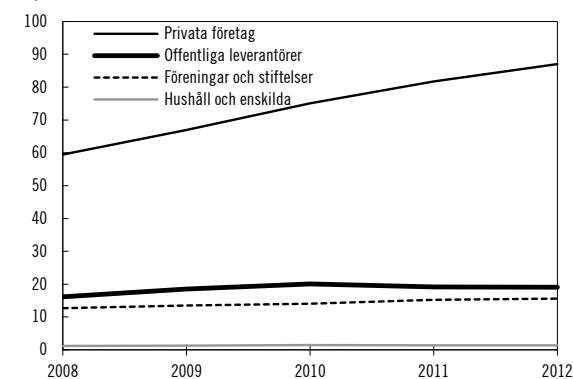
Kommunerna köpte verksamhet (exklusive de köp som sker mellan kommunerna, motsvarande 11 miljarder kronor) för 88 miljarder kronor 2012. Landstingens köp av verksamhet (exklusive de köp som gjordes mellan landstingen, totalt 9 miljarder kronor) uppgick till knappt 41 miljarder kronor 2012 (se diagram 3.7). Jämfört med 2011 ökade kostnaden för köp av verksamhet i både kommunerna och landstingen. Både kommunernas och landstingens kostnader för köp av verksamhet har ökat varje år den senaste femårsperioden. I kommunerna skedde en ökning med i genomsnitt 8 procent per år och i landstingen uppgick förändringen till 11 procent per år.

Uppdelat på olika huvudverksamheter för kommunerna var verksamhetsområdet äldreomsorg och insatser till personer med funktionsnedsättning störst både vad gäller andelen av den totala kostnaden för kommunernas verksamhet som omfattningen av köpen. Denna verksamhet utgjorde omkring en tredjedel av den totala

kostnaden för kommunernas verksamhet och verksamhet köptes för en sjättedel av kostnaderna för huvudverksamheten. Störst förändring av köp av verksamhet mellan 2011 och 2012 hade förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Den specialiserade somatiska vården stod för den största andelen av köpen i landstingen liksom andelen av den totala kostnaden för landstingens verksamhet. Störst ökning av verksamhetsköp i landstingen mellan 2011 och 2012 fanns i verksamheten trafik och infrastruktur.

Diagram 3.8 Köp av verksamhet för kommuner och landsting 2008–2012 fördelat per utförare

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget och Sveriges Kommuner och Landsting, Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling.

Majoriteten, ca 70 procent, av de köp av verksamhet som kommuner och landsting gör sker från privata företag (se diagram 3.8). Det är också köp från dessa leverantörer som ökat mest under den senaste tioårsperioden.

Soliditet, skulder och långfristiga fordringar i kommun- och landstingsägda företag samt ansvarsförbindelser

Soliditeten minskade något

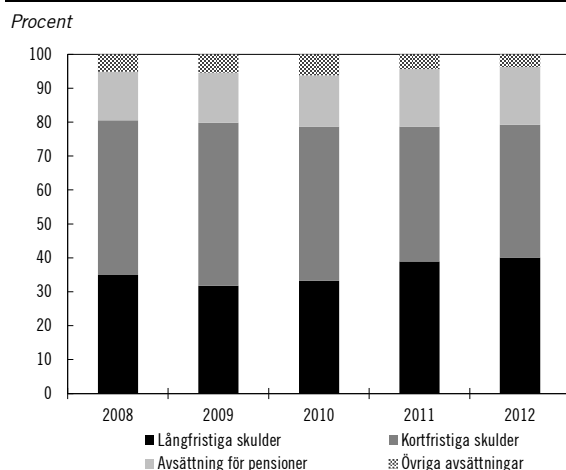
Soliditet är ett finansiellt nyckeltal som anger hur stor andel av tillgångarna som är finansierade med eget kapital. Soliditeten för kommunsektorn som helhet uppgick i genomsnitt till 43 procent 2012, vilket var en minskning med en procentenhet jämfört med 2011. Soliditeten för sektorn, såväl för kommunerna som landstingen, har i genomsnitt försvagats under senare år. Minskningen kan förklaras av att tillgångarna har ökat i något snabbare takt än det egna kapitalet. Kommunernas soliditet uppgick 2012 till knappt 49 procent och landstingens till drygt

22 procent. Spridningen mellan den högsta och lägsta soliditeten i såväl kommunerna som landstingen har minskat under de senaste åren.

Skuldsättningen och investeringarna ökade

Summan av kommunsektorns skulder och avsättningar² uppgick 2012 till 525 miljarder kronor, vilket var en ökning med 9 procent jämfört med 2011. Ökningstakten var lägre än 2011 såväl som genomsnittet för den senaste tioårsperioden.

Diagram 3.9 Fördelning av kommunsektorns totala skulder 2008–2012

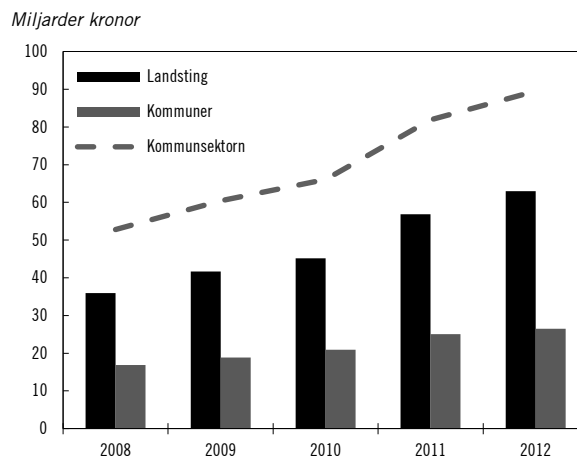


Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

Mellan 2011 och 2012 ökade de långfristiga skulderna mest (drygt 12 procent). Dessa skulder utgör 40 procent av de totala skulderna och avsättningarna (se diagram 3.9). Avsättningar för pensioner ökade med 10 procent och utgör 17 procent av de totala skulderna och avsättningarna.

Fördelningen av skulder och avsättningar skiljer sig åt mellan kommuner respektive landsting och variationen mellan enskilda kommuner och landsting är stor. Exempelvis utgör avsättningarna för pensioner 41 procent av de totala skulderna och avsättningarna för landstingen medan de för kommunerna utgör 7 procent. Skillnaden beror främst på att landstingen har fler anställda som är högavlönade jämfört med kommunerna, vilket leder till större avsättningar (se diagram 3.10).

Diagram 3.10 Avsättning för pensioner i balansräkningen 2008–2012



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

Ökningen av de långfristiga skulderna i kommunsektorn under senare år kan till viss del förklaras av ökade investeringar. Investeringarna uppgick 2012 till knappt 60 miljarder kronor för sektorn som helhet. Kommunernas investeringar uppgick till 43 miljarder kronor, vilket var en ökning med knappt en procentenhet jämfört med 2011. I genomsnitt har investeringarna ökat med knappt 5 procent per år under den senaste femårsperioden. Kommunernas investeringsutgifter avser till största delen kategorin gator, vägar och parkeringar följt av vattenförsörjning och avloppshantering. Landstingens investeringsutgifter uppgick till 16 miljarder kronor 2012, vilket var en ökning med 6 procent jämfört med 2011. I genomsnitt har investeringarna ökat med 4 procent per år den senaste femårsperioden. Till största delen investeras i byggnader och mark inom hälso- och sjukvård.

Långfristiga fordringar på koncernföretagen

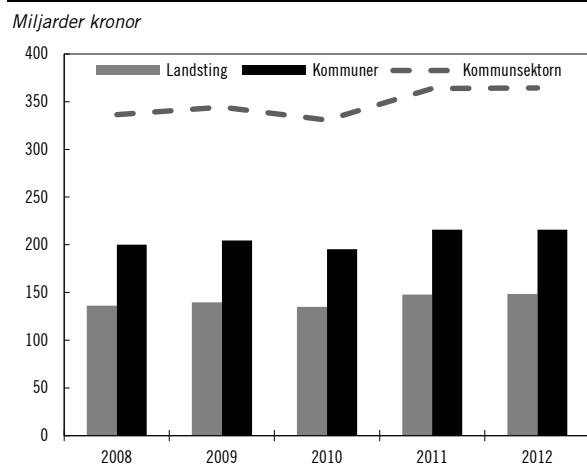
Kommunernas långfristiga fordringar på koncernföretag uppgick 2012 till ca 142 miljarder kronor, vilket var 9 miljarder kronor (7 procent) mer än 2011. Den senaste tioårsperioden uppgick ökningstakten i genomsnitt till 6 procent per år men den har avtagit den senaste femårsperioden då den ökade med 3 procent per år. De långfristiga fordringarna på koncernföretagen har under senare år legat på samma nivå som andel av de totala tillgångarna och utgjorde 2012 drygt en femtedel av tillgångarna. Långfristiga fordringarna på kommunala företag kan utgöra en risk om företagen inte är lönsamma.

² Avsättningar är en skuld som är oviss vad gäller förfallotidpunkt eller belopp.

Ansvarsförbindelserna ökade

Ansvarsförbindelserna³, som ligger inom linjen utanför balansräkningen, består till största delen av pensionsförpliktelser som inte upptagits bland skulder eller avsättning i balansräkningen (62 procent) och borgensförpliktelser till kommunala företag (30 procent). År 2012 uppgick den totala ansvarsförbindelsen för sektorn som helhet till 590 miljarder kronor, vilket var en minskning jämfört med 2011. Minskningen beror främst på att landstingens övriga borgens- och ansvarsförbindelser minskade jämfört med närmast föregående år. Kommunerna står för ca 70 procent av de totala ansvarsförbindelserna. Pensionsförpliktelserna uppgick till 364 miljarder kronor för sektorn som helhet 2012 (se diagram 3.11).

Diagram 3.11 Pensionsförpliktelser utanför balansräkningen (ansvarsförbindelse) 2008–2012



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

Kommunernas ansvarsförbindelser består främst av pensionsförpliktelser som inte tagits upp i balansräkningen (53 procent) samt borgen och andra förpliktelser mot kommunala företag (43 procent), till största delen bostadsföretag. Mellan 2011 och 2012 var summan av förbindelserna i stort sett oförändrade. Jämförs utvecklingen mellan borgen till kommunala företag och pensionsförpliktelserna den senaste femårsperioden har den genomsnittliga ökningstakten per år varit lägre vad gäller pensionsförpliktelserna. Det motsatta gäller för den senaste tioårs-

perioden. Över 80 procent av landstingens borgens- och ansvarsförbindelser består av pensionsförpliktelser, vilka ökade svagt mellan 2011 och 2012.

Resultatutvecklingen inklusive de kommun- och landstingsägda företagen

Kommuner och landsting kan välja att organisera sig på olika sätt. De flesta kommuner och landsting bedriver sin verksamhet främst i förvaltningsform. Vissa kommuner har däremot valt att organisera stora delar av verksamheten i företagsform. Det finns därför anledning att inkludera de kommunala företagen vid bedömning av ekonomin. I den sammanställda redovisningen (koncernredovisningen) konsolideras räkenskaperna för att ge en bild av kommunens eller landstingets samlade ekonomi, dvs. inklusive kommunala företag. Flertalet kommuner, men färre än hälften av landstingen, upprättar en koncernredovisning.

De kommun- och landstingsägda företagen drivs i flera olika juridiska former. Aktiebolag är den vanligaste formen. Det finns omkring 1 700 kommunägda företag och omkring 120 landstingsägda företag. Antalet företag har totalt sett ökat med drygt 10 procent under den senaste femårsperioden. Den största procentuella ökningen av företag har skett för landstingen. Flest kommunägda företag, drygt 50 procent, fanns i branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet (exempelvis kommunala bostadsföretag). Därefter kommer företag inom energi och vatten som utgjorde en fjärdedel av det totala antalet företag. De flesta av de landstingsägda företagen fanns inom branscherna företagstjänster och fastighetsverksamhet samt transport och kommunikation. Företagen inom dessa branscher utgjorde en tredjedel av det totala antalet landstingsägda företag.

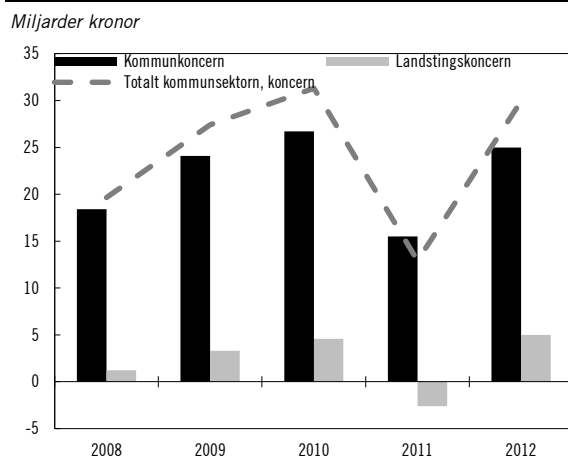
Positiva resultat i kommun- och landstingskoncernen för sektorn som helhet

Inkluderas de kommun- och landstingsägda företagen i kommunernas respektive landstingens redovisning enligt reglerna för sammanställd redovisning har resultatet generellt sett varit högre. År 2012 uppgick resultatet före extraordinära poster till 30 miljarder kronor för sektorn som helhet (se diagram 3.12). Resultatet förbättrades för både kommun- och landstings-

³ Ansvarsförbindelser är en möjlig förpliktelse som härrör från inträffade händelser och vars förekomst kommer att bekräftas endast av att en eller flera osäkra framtida händelser, som inte helt ligger inom kommunen eller landstingets kontroll, inträffar eller utelämnas.

koncernerna jämfört med året innan då resultatet uppgick till 13 miljarder kronor. Det genomsnittliga resultatet för den senaste femårsperioden uppgick till drygt 24 miljarder kronor. Den senaste femårsperioden har resultatet totalt sett varit positivt varje år för kommunkoncernerna, medan landstingskoncernerna redovisade ett negativt resultat 2011.

Diagram 3.12 Resultat före extraordinära poster, kommun- och landstingskoncern 2008–2012



Källa: Statistiska centralbyrån, räkenskapsammandraget.

Den senaste femårsperioden har kommunsektorn i den sammanställda redovisningen redovisat en andel som i genomsnitt uppgått till 3,4 procent per år. År 2012 uppgick andelen till 4,7 procent. Resultatets andel har den senaste femårsperioden varierat mellan 1,7 och 4,7 procent per år.

Soliditeten för kommun- och landstingskoncernerna sammantaget uppgick till 37 procent 2012, vilket var i nivå med året innan liksom genomsnittet för den senaste femårsperioden.

Relativt goda resultat och förbättrad soliditet för kommunerna inklusive de kommunala företagen

Kommunkoncernerna redovisade ett överskott på totalt 25 miljarder kronor 2012, vilket var nästan 10 miljarder kronor högre jämfört med året innan. I genomsnitt har resultatet den senaste femårsperioden uppgått till knappt 22 miljarder kronor per år. Resultatet varierar mellan enskilda kommunkoncerner och spridningen mellan det högsta och lägsta resultatet har ökat under senare år.

Soliditeten för kommunkoncernerna uppgick till 40 procent 2012, vilket var något högre än året innan liksom genomsnittet per år för den senaste femårsperioden. Soliditeten var generellt lägre för kommunkoncernerna än för kommun-

erna exklusive företagen. Inkluderas kommunernas åtagande för pensioner intjänade före 1998 uppgick soliditeten för kommunkoncernerna i genomsnitt till 20 procent per år 2012. Soliditeten inklusive pensionsförpliktelser uppgick den senaste femårsperioden till i genomsnitt 19 procent per år.

Resultatet och soliditeten för landstingen inklusive de landstingsägda företagen förbättrades

Årets resultat sammantaget för landstingskoncernerna uppgick till 4,9 miljarder kronor 2012, vilket var 7,5 miljarder kronor högre än 2011. Resultatet 2012 var mer än dubbelt så högt som den genomsnittliga utvecklingen under den senaste femårsperioden. Spridningen mellan enskilda landstings resultat har i genomsnitt ökat något jämfört med den senaste femårsperioden.

Soliditeten för landstingen, inklusive de landstingsägda företagen, var 2012 i genomsnitt drygt 20 procent, vilket var en svag förbättring jämfört med 2011. Soliditeten 2012 var lägre än genomsnittet för den senaste femårsperioden. När landstingens pensionsförpliktelser inkluderas försämras soliditeten kraftigt och blir negativ för samtliga landsting.

3.4.2 Staten bidrar till jämförelser mellan kommuner och landsting

Staten bidrar på olika sätt till att kommuner och landsting ska ha möjlighet att bedriva en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet. Ett sätt för att bli mer effektiv och verka för en hög kvalitet är att jämföra sig med andra kommuner och landsting.

För att underlätta och främja jämförelser skapades Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) som är en ideell förening med svenska staten och Sveriges Kommuner och Landsting som medlemmar (se vidare avsnitt 3.7.3). RKA erbjuder kostnadsfritt nyckeltal och statistik för resursanvändning och måluppfyllelse i kommuner och landsting, i den internetbaserade *Kommun- och landstingsdatabasen* (www.kolada.se). En grundläggande tanke är att jämförelser ger ökad kunskap om den kommunala verksamhetens kvalitet och effektivitet.

I databasen ingår, förutom bl.a. ekonomisk statistik, även uppgifter som publicerats i öppna jämförelser där kvaliteten inom bl.a. socialtjänst, äldreomsorg och hälso- och sjukvård i hela

Sverige kan jämföras. Öppna jämförelser ger insyn och kan användas för analys, uppföljning och utveckling inom olika verksamheter.

Från och med 2012 har en särskild satsning gjorts för att möjliggöra flerdimensionella analyser, dvs. analyser baserade på ekonomi, volymer och kvalitet. Satsningen innebär även en utveckling mot införande av statistik på enhetsnivå. Genom införandet av webbtjänster möjliggörs direktimport av utvalda data från databasen till system och hemsidor, vilket innebär en ny och ökad användning av databasens nyckeltal. Sammantaget innebär satsningen att databasen blir en primär publiceringsplattform för kommunal statistik avsedd för styrning och ledning.

3.4.3 Ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting

Kommuner och landsting kan hos Skatteverket ansöka om ersättning för kostnader för mervärdesskatt avseende icke mervärdesskattepliktig verksamhet m.m. Ersättningsystemet omfattar även kommunalförbund och samordningsförbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Syftet är att åstadkomma konkurrensneutralitet mellan verksamheter som bedrivs i egen kommunal regi respektive privata utförare. År 2003 infördes en statlig finansiering av dessa ersättningar, samtidigt som det generella statsbidraget minskades i motsvarande grad (prop. 2001/02:112, bet. 2001/02:FiU17, rskr. 2001/02:296).

Ersättningarna redovisas under inkomsttitel 7222 *Kompensation för mervärdesskatt, kommuner*. Utbetalningarna av ersättning för mervärdesskattekostnader uppgick till 49,5 miljarder kronor 2012, vilket var en svag minskning (0,3 procent) jämfört med året innan. Den genomsnittliga ökningen per år under den senaste tioårsperioden uppgick till 6,5 procent.

3.5 Politikens inriktning

3.5.1 Den samhällsekonomiska utvecklingen

Svensk ekonomi har tydligt påverkats av det senaste årets internationella konjunkturedgång. Tillväxten i svensk BNP mattades av 2012 och har varit låg under inledningen av 2013.

Även om en något starkare utveckling i omvärlden kan anses det andra halvåret förväntas en låg tillväxt i svensk ekonomi för helåret 2013 med såväl fallande export som investeringar.

Sysselsättningen och arbetskraften fortsätter öka 2014. Tillväxten och sysselsättningsutvecklingen 2013 och 2014 är dock inte tillräckligt stark för att arbetslösheten ska börja sjunka stadigt utan detta förväntas dröja.

Det låga resursutnyttjandet och en god utveckling av de disponibla inkomsterna skapar tillsammans med en starkare internationell efterfrågan förutsättningar för en förhållandevis hög BNP-tillväxt 2015–2017.

Det råder osäkerhet om den framtida konjunkturutvecklingen. Sammantaget bedöms att riskerna för en svagare utveckling väga över.

3.5.2 Kommunsektorns ekonomiska utveckling till och med 2017

I detta avsnitt sammanfattas redovisningen av kommunsektorns finansiella utveckling fram t.o.m. 2017 (se även Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 10).

Kommunsektorns finanser

Kommunsektorns finanser bedöms vara förhållandevis stabila 2013–2017, trots ett fortsatt svagt konjunkturläge den närmaste tiden. I slutet av prognosperioden, när den svenska ekonomin som helhet närmar sig ett balanserat resursutnyttjande, beräknas kommunsektorns resultat uppgå till 12 miljarder kronor.

Kommuner och landsting redovisade ett resultat före extraordinära poster på 19 miljarder kronor 2012 och det finansiella sparandet uppgick till -9 miljarder kronor 2012 (se tabell 3.3). Engångseffekter påverkar även resultatet för 2013. Resultatet beräknas uppgå till 10 miljarder kronor och förstärks av en återbetalning av

sjukförsäkringspremier från AFA Försäkring. Den redovisade intäktsökningen till följd av detta uppgår till totalt 11 miljarder kronor, varav ca 8 miljarder kronor för kommunerna och ca 3 miljarder kronor för landstingen. Återbetalningen påverkar både resultatet och det finansiella sparandet. Resultatet försvagas samtidigt av en justering av kalkylräntan som används för beräkning av pensionsskulden. Den redovisade kostnadsökningen för kommunsektorn till följd av ränteförändringen uppgår till 11 miljarder kronor 2013. Det finansiella sparandet påverkas inte av den sänkta räntan.

Tabell 3.3 Kommunsektorns finanser 2012–2017

Miljarder kronor om inte annat anges. Utfall för 2012, prognos för 2013–2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inkomster	838	874	889	917	955	994
Utveckling i procent	4,3	4,3	1,8	3,1	4,1	4,1
Skatter	562	587	603	629	662	696
Kommunal fastighetsavgift	16	16	16	17	17	17
Statsbidrag exkl. mervärdesskatt	132	139	145	143	144	144
generella bidrag	82	86	90	90	90	90
riktade bidrag	50	53	55	53	54	54
Övriga inkomster	128	132	125	128	132	137
komp. moms	50	51	52	53	55	57
Utgifter	847	872	902	929	964	1000
Utveckling i procent	3,8	2,9	3,4	3,0	3,8	3,7
Konsumtion	697	722	745	769	800	832
Övriga utgifter	151	150	156	160	165	168
Finansiellt sparande	-9	2	-12	-12	-9	-6
Resultat	19	10	7	7	9	12

Källor: Statistiska centralbyrån och egna beräkningar.

De totala inkomsterna beräknas öka med i genomsnitt 3,5 procent per år 2013–2017. Utvecklingen bedöms bli svagare i början av perioden och starkare mot slutet av prognosperioden. Skatteintäkterna beräknas växa förhållandevis svagt t.o.m. 2014. I takt med att läget på arbetsmarknaden bedöms förbättras påverkas även skatteintäkterna, som väntas öka med i genomsnitt 4,9 procent per år 2015–2017. Statsbidragen bedöms öka 2013 och 2014. Inom de generella statsbidragen utgörs förändringarna främst av kompensation för sänkt inkomstskatt för pensionärer, gymnasiereformens finansiering samt förändringar av inkomstutjämnningen. De specialdestinerade bidragen ökar främst till följd av ett ökat antal asylsökande.

Den kommunala konsumtionen väntas öka måttligt under prognosperioden, i genomsnitt med 3,6 procent per år jämfört med genomsnittet 2002–2012 som är 4,3 procent.

Den kommunfinansierade sysselsättningen

Antalet sysselsatta i kommunalt finansierad verksamhet uppgick 2012 till drygt 1,2 miljoner personer och var därmed tillbaka på samma nivå som före 2009, dvs. före finanskrisens effekter på sysselsättningen i kommunalt finansierad verksamhet.

Tabell 3.4 Kommunfinansierad sysselsättning 2012–2017

Tusentals personer 2012. År 2013–2017 årsvis förändring i tusentals personer. Utfall för 2012, prognos 2013–2017.

	Tusentals personer 2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kommunsektorn	1 065	13	3	-3	-2	-2
varav kommuner	804	10	3	-2	-2	-1
varav landsting	261	2	0	-1	-1	0
Näringslivet	139	2	4	1	3	4
Totalt	1 203	14	7	-2	1	2

Anm.: Det totala antalet kommunfinansierade sysselsatta utgörs av summan av sysselsatta i kommunsektorn och i näringslivet. I näringslivet ingår de alternativa utförare som producerar kommunalt finansierade välfärdstjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och egna beräkningar.

I tabell 3.4 redovisas hur den kommunfinansierade sysselsättningen beräknas vara sammansatt 2013–2017. År 2013 bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka med ca 1,2 procent (ca 14 000 personer) jämfört med 2012. Sysselsättningen fortsätter öka i en lägre takt 2014, för att sedan vara i princip oförändrad 2015–2017. Sammantaget bedöms sysselsättningen i kommunsektorn öka med 9 000 personer mellan 2013–2017. I näringslivet bedöms den kommunalt finansierade sysselsättningen öka 2013–2017, medan sysselsättningen i kommunsektorn bedöms minska 2015–2017. En förklaring till att sysselsättningen i kommunsektorn minskar är att överföringen av välfärdstjänster till näringslivet väntas fortgå. En annan förklaring är att prognosen utgår från beslutad politik och att en god ekonomisk hushållning antas uppnås först när hela ekonomin når ett balanserat resursutnyttjande.

3.5.3 Kommunernas och landstingens egna prognoser för 2013

Under våren 2013 har prognoser för helår samlats in för både kommuner och landsting. Prognoserna baseras på utfallet per april 2013. Samtliga landsting och 243 av 290 kommuner har svarat på enkäten.

Den kommunala sektorn prognostiserar ett negativt resultat om -4 miljarder kronor för 2013. I det prognostiserade resultatet ingår ökade kostnader till följd av den sänkta kalkylräntan för beräkning av pensionsskuld med 11 miljarder kronor (3 miljarder kronor för kommunerna och 8 miljarder kronor för landstingen). Det prognostiserade resultatet är knappt 11 miljarder kronor lägre än vad som budgeterats. Historiskt har dock både kommuner och landsting i enkäten underskattat resultatprognoserna.

Den 3 september 2013 beslutade AFA Sjukförsäkringsaktiebolags styrelse att återbetala premier för den kollektivavtalade sjukförsäkringen AGS-KL och Avgiftsbefrielseförsäkringen för åren 2005 och 2006. Till arbetsgivare inom kommuner och landsting utbetalas i slutet av 2013 totalt ca 11 miljarder kronor. Denna återbetalning är inte beaktad i kommunernas och landstingens egna prognoser från våren 2013.

Kommunerna prognostiserar för 2013 ett resultat före extraordinära poster på drygt 2 miljarder kronor vilket motsvarar 0,6 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. I förhållande till budget för 2013 beräknas det prognostiserade resultatet bli knappt 2 miljarder kronor lägre. Avvikelsen beror till största delen på den sänkta kalkylräntan för beräkning av pensionsskulden.

Landstingen prognostiserar ett resultat före extraordinära poster på -6 miljarder kronor vilket motsvarar -2,5 procent av skatter och generella statsbidrag. I förhållande till budgeten för 2013 beräknas det prognostiserade resultatet bli knappt 9 miljarder kronor lägre. Avvikelsen beror till största del på den sänkta kalkylräntan för beräkning av pensionsskulden. Samtliga landsting prognostiserar ett negativt resultat eller ett nollresultat.

Resultatutjämningsreservens första år

Från och med 2013 har kommuner och landsting möjlighet att i en resultatutjämningsreserv sätta av medel i goda tider för att ta dessa in anspråk

när de ekonomiska förutsättningarna försämrats. I en enkät har Sveriges Kommuner och Landsting under våren 2013 frågat samtliga kommuner och landsting om de har för avsikt att inrätta en resultatutjämningsreserv och om de kommer utnyttja möjligheten att avsätta retroaktiva medel för 2010–2012. Det är två landsting som svarat att de redan 2013 kommer införa resultatutjämningsreserver. De kommer tillsammans att avsätta 73 miljoner kronor av överskotten från 2010–2012. Det är 37 kommuner som svarat att de har beslutat eller kommer att besluta om att införa resultatutjämningsreserver. De kommer tillsammans att avsätta drygt 1 miljard kronor av överskotten från 2010–2012.

3.5.4 Kommunalekonomisk utjämning

Kommunerna och landstingen ansvarar för merparten av den skattefinansierade tjänsteproduktionen i Sverige. En stor del av denna utgörs av välfärdstjänster, t.ex. äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Systemet för kommunalekonomisk utjämning fungerar som ett instrument för att ge kommunerna och landstingen samma förutsättningar att tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av skattekraft (genom inkomstutjämning) och strukturella kostnadsskillnader (genom kostnadsutjämning).

För att syftet med utjämningsystemet ska uppnås behöver såväl de beräkningsmodeller och de dataunderlag som används vid utjämning av strukturella kostnadsskillnader ses över och vid behov ändras eller uppdateras. Den parlamentariska kommitté som har sett över systemet har i detta avseende gjort ett omfattande arbete. Kommitténs förslag, som presenteras i betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39), ligger till grund för de förslag till förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningen som lämnas i denna proposition (se avsnitt 3.6.4).

Det är också viktigt att utjämningsystemet inte motverkar tillväxt och ökad sysselsättning. Denna fråga har främst kommit att kopplas till inkomstutjämningen. Regeringen lämnar i denna proposition även förslag till ändringar i inkomstutjämningen i syfte att minska marginaleffekterna för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift (se avsnitt 3.6.3).

3.5.5 Bedömning av statsbidragsnivån

Kommunernas och landstingens finansiella ställning har sammantaget successivt förbättrats sedan det s.k. balanskravet började tillämpas. De senaste årens konjunktursvängningar till följd av finanskrisen har påverkat kommunsektorn i begränsad omfattning, bl.a. till följd av tillfälliga statliga bidrag. Samtidigt som den finansiella ställningen har stärkts har även de kommunala konsumtionsutgifterna ökat i fasta priser.

Kommunerna och landstingen står dock inför utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen med ett ökat antal äldre. Detta påverkar främst äldreomsorgen och sjukvården. Därmed kommer kommunernas och landstingens befintliga resurser att behöva utnyttjas mer effektivt.

En problematik som uppmärksammas är risken för att statliga myndigheters reglering av kommunal verksamhet blir alltför långtgående, och därmed kan innebära intrång i den kommunala självstyrelsen. Regeringen har därför för avsikt att tydliggöra processen för statliga myndigheters beslut om föreskrifter. Den parlamentariska Budgetprocesskommittén har fått i uppdrag att se över hur ökade kostnader i detta sammanhang bör hanteras i förhållande till den statliga budgetprocessen.

Regeringen föreslår att anslaget för kommunalekonomisk utjämning ökas med 961 miljoner kronor till följd av de i denna proposition föreslagna förändringarna i inkomstutjämningen för kommuner och landsting (se avsnitt 3.6 och 3.7). Därutöver påverkas anslagsnivån av ekonomiska regleringar i syfte att neutralisera effekterna av statliga beslut på kommunernas och landstingens kostnader eller intäkter (se avsnitt 3.7).

Regeringen följer den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn noga, inte minst mot bakgrund av den osäkerhet som råder beträffande de makroekonomiska förutsättningarna.

3.6 Ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning

3.6.1 Ärendet och dess beredning

Den 25 september 2008 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt

kommitté med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning (dir. 2008:110). Utredningen antog namnet Utjämningskommittén.08. Utredningen överlämnade i april 2011 sitt slutbetänkande Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39). En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1 avsnitt 1. Utredningens lagförslag finns i bilaga 1 avsnitt 2. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1 avsnitt 3. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2011/2202).

Den 19 december 2012 remitterades promemorian Förslag till ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning av Finansdepartementet, med förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting, som skiljer sig från de förslag som utredningen lämnade. En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 1 avsnitt 4. Promemorians lagförslag finns i bilaga 1 avsnitt 5. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1 avsnitt 6. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2012/4726).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 maj 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i bilaga 1 avsnitt 7.

3.6.2 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005 efter förslag i propositionen Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155, bet. 2044/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service. Utjämningsystemet regleras i lagen om kommunalekonomisk utjämning och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Utjämningsystemet består av fem olika delar:

- inkomstutjämnning,
- kostnadsutjämnning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag, och
- regleringsbidrag/regleringsavgift (regleringspost).

Inkomstutjämnning

Inkomstutjämnningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Utjämnningen utgår från kommunens eller landstingets skatteunderlag. De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets beslut om slutlig skatt i fråga om kommunal inkomstskatt året före det år bidrag eller avgift ska betalas (utjämningsåret), uppräknade med uppräkningsfaktorer för året före utjämningsåret och för utjämningsåret, utgör det uppräknade skatteunderlaget.

Skatteutjämningsunderlaget räknas fram genom att man tar det uppräknade skatteunderlaget för hela landet, dividerat med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret, och multiplicerar detta belopp (den uppräknade medelskattekräften) med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknat med 115 procent för varje kommun och landsting. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett inkomstutjämningsbidrag. Bidraget motsvarar skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget, multiplicerad med s.k. länsvisa skattesatser. De kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än det uppräknade skatteunderlaget är skyldiga att betala en inkomstutjämningsavgift som beräknas på motsvarande sätt.

De länsvisa skattesatserna fastställs av regeringen. För bidragsberättigade kommuner fastställs skattesatserna utifrån 95 procent och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen 2003. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting fastställs de länsvisa skattesatserna utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003. Vid beräkningarna av

medelskattesatserna beaktas inte skattesatsen i Gotlands kommun. Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna tas hänsyn till skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett län till följd av verksamhetsöverföringar.

År 2013 får 277 kommuner sammanlagt 60 106 miljoner kronor i inkomstutjämningsbidrag, medan 13 kommuner betalar sammanlagt 4 841 miljoner kronor i inkomstutjämningsavgifter. Av landstingen betalar ett landsting (Stockholms läns landsting) 2013 en inkomstutjämningsavgift om 516 miljoner kronor, medan övriga landsting får inkomstutjämningsbidrag om sammanlagt 26 566 miljoner kronor.

Kostnadsutjämnning

Kostnadsutjämnningen avser att utjämna strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. Kostnadsutjämnningen är uppbyggd av ett antal delmodeller för olika verksamheter eller kostnadsslag. I varje delmodell beräknas för varje kommun respektive landsting en s.k. standardkostnad per invånare. Standardkostnaderna i de olika delmodellerna summeras därefter för varje kommun respektive landsting till en strukturkostnad per invånare. Kommuner och landsting med en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i riket får ett kostnadsutjämningsbidrag som utgörs av mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget. På motsvarande sätt beräknas en kostnadsutjämningsavgift för kommuner och landsting med en strukturkostnad som är lägre än den genomsnittliga strukturkostnaden.

För kommunerna beräknas standardkostnaderna enligt tio delmodeller (inklusive delmodellen för kollektivtrafik som är gemensam för kommuner och landsting):

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet (sådan pedagogisk verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen (2010:800),
- förskoleklass och grundskola,
- gymnasieskola,
- äldreomsorg,
- individ- och familjeomsorg,
- barn och ungdomar med utländsk bakgrund,
- befolkningsförändringar,

- bebyggelsestruktur,
- löner, samt
- kollektivtrafik.

För landstingen beräknas standardkostnaderna enligt fyra delmodeller:

- hälso- och sjukvård,
- befolkningsförändringar,
- löner, samt
- kollektivtrafik.

År 2013 får 130 kommuner sammanlagt 6 846 miljoner kronor i kostnadsutjämningsbidrag, medan 160 kommuner betalar sammanlagt 6 827 miljoner kronor i kostnadsutjämningsavgifter. Samma år får 10 landsting kostnadsutjämningsbidrag om sammanlagt 1 612 miljoner kronor, medan övriga landsting betalar kostnadsutjämningsavgifter om sammanlagt 1 614 miljoner kronor.

Strukturbidrag

Strukturbidraget infördes 2005 i syfte att kompensera kommuner och landsting för att vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen togs bort samt för större bidragsminskningar till följd av övriga förändringar i utjämningsystemet som genomfördes samma år.

I strukturbidraget ingår ett tillägg som för kommunerna begränsar bidragsminskningen till följd av förändringarna till 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag 2005. För landstingen är motsvarande beloppsgräns 0,28 procent av motsvarande skatteunderlag.

År 2013 får 94 kommuner sammanlagt 1 519 miljoner kronor i strukturbidrag. Samma år får 6 landsting strukturbidrag om sammanlagt 657 miljoner kronor.

Införandebidrag

För att mildra omfördelningseffekterna till följd av regeländringarna 2005 infördes särskilda införandebidrag för de kommuner och landsting som fick kraftiga intäktsminskningar. Bidragen trappades successivt ned t.o.m. 2010. Från och med 2011 utbetalas således inga införandebidrag. Införandebidraget motsvarade ett belopp som

begränsade den årliga bidragsminskningen till 0,08 procent av skatteunderlaget för kommunerna och till 0,04 procent av skatteunderlaget för landstingen.

Regleringsbidrag och regleringsavgift

De medel som riksdagen anvisar anslaget för kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner fördelas på två anslagsposter, en för kommunerna och en för landstingen. Om nettot av bidragen och avgifterna i inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen och strukturbidraget är mindre än medlen på en anslagspost utbetalas mellanskillnaden med ett enhetligt belopp per invånare som ett regleringsbidrag till respektive kommun eller landsting. I det motsatta fallet får samtliga kommuner respektive landsting betala en regleringsavgift, som också fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. Regleringsbidraget eller regleringsavgiften för ett år brukar även benämnas regleringsposten för det året.

Om nettot av bidragen och avgifterna förändras påverkas regleringsposten. Detta gäller oavsett om förändringen beror på årliga uppdateringar av underlaget eller på att beräkningsgrunderna för bidragen eller avgifterna förändras. En förändring i någon del av utjämningsystemet kan således få effekter för en kommun eller ett landsting, även om kommunen eller landstinget inte påverkas i den del av utjämningsystemet där ändringen görs.

År 2013 betalas 456 kronor per invånare ut till samtliga kommuner i form av regleringsbidrag, vilket sammanlagt motsvarar 4 350 miljoner kronor. Landstingen betalar samma år en regleringsavgift om 213 kronor per invånare, vilket sammanlagt motsvarar 2 255 miljoner kronor.

Utjämningsystemets omslutning 2013

Summeras det kommunalekonomiska systemets utfall för 2013 för varje kommun får 282 kommuner sammanlagt 62 769 miljoner kronor i bidrag, medan 8 kommuner betalar sammanlagt 1 616 miljoner kronor i avgifter. Summeras utfallet för 2013 för varje landsting erhåller 19 landsting och Gotlands kommun (som även omfattas av utjämningsystemet för landstingen) sammanlagt 24 971 miljoner

kronor, medan 1 landsting (Stockholms läns landsting) betalar 521 miljoner kronor. Såväl bidrag som avgifter redovisas mot anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

3.6.3 Förändringar i inkomstutjämningen

Regeringens förslag: För de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 60 procent av kommunernas respektive landstingens medelskattesats 2003 för den delen av det uppräknade skatteunderlaget som utgör högst 125 procent av rikets medelskattekraft, multiplicerad med antalet folkbokförda i kommunen respektive landstinget.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att de länsvisa skattesatserna vid beräkningen av bidrag ska fastställas utifrån 95 procent och vid beräkningen av avgifter utifrån 85 procent av 2011 års medelskattesats för kommunerna. För landstingen föreslår utredningen att de länsvisa skattesatserna ska fastställas på motsvarande sätt som för kommunerna, med den skillnaden att medelskattesatsen för landstingen 2011 ska reduceras med 10 procent.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag, bl.a. *Ale*, *Bjurbolms*, *Fagersta*, *Kinda*, *Tanums* och *Östersunds kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. Några kommuner och landsting, bl.a. *Ekerö*, *Haninge* och *Kävlinge kommuner* samt *Stockholms läns landsting*, anser att utredningen inte har gjort tillräckligt för att hitta en modell för inkomstutjämningen som skapar incitament för tillväxt och ökad sysselsättning. *Huddinge kommun* anför att regeringen borde utreda vidare hur inkomstutjämningen kan öka incitamenten för tillväxt och sysselsättning. *Västernorrlands läns landsting* anser att utredningens förslag rättar till en icke avsedd urgröpning av kompensationsgraden och att det framöver bör ske en löpande uppdatering så att beräkningarna baseras på den aktuella medelskattesatsen. Landstinget anser dock även att

utredningens motiv till reduceringen av medelskattesatsen för landstingen med 10 procent och beräkningsgrunderna är oklara.

Ungefär hälften av de remissinstanser som yttrar sig över promemorians förslag, bl.a. *Uppsala läns landsting* samt *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL), tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. SKL framhåller dock att systemet bör utvecklas så att större incitament skapas för regional tillväxt och ökad sysselsättning. *Statistiska centralbyrån* tillstyrker promemorians förslag, men anför att förslagen innebär att komplexiteten i inkomstutjämningen ökar och att förtydliganden behöver göras. Några remissinstanser, bl.a. *Lidingö* och *Sollentuna kommuner* samt *Stockholms läns landsting* och *Svensket Näringsliv*, anser att promemorians förslag är ett steg i rätt riktning. *Nykevarns kommun* tillstyrker promemorians förslag och instämmer i att det är viktigt att reducera inkomstutjämningens marginaeffekter för de kommuner som drabbas. *Sveriges akademikers centralorganisation* har inget att invända mot promemorians förslag, men beklagar att problemen med att utjämningsystemet innebär att negativa effekter av skatthöjningar övervältras på hela kommun- och landstingskollektivet, och att positiva effekter av skattesänkningar motverkas, inte har uppmärksamats. Flera remissinstanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket* och *Landsorganisationen i Sverige*, avstyrker promemorians förslag. *Statskontoret* instämmer i utredningens bedömning att incitament för tillväxt bör stärkas på annat sätt än inom ramen för inkomstutjämningen, men anför att utredningen inte har levt upp till direktivet vad gäller att utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas. Vad gäller promemorians förslag anför myndigheten att det saknas hänvisning till forskning som stödjer bedömningen att marginaeffekterna eventuellt påverkar tillväxten negativt och att det inte finns underlag som motiverar varför effekterna bör minskas inom ett så pass smalt intervall som föreslås i promemorian. Många av de kommuner som avstyrker promemorians förslag, bl.a. *Dorotea*, *Kalmar* och *Karlsbamns kommuner*, anför att det saknas belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande och föreslår att den nuvarande inkomstutjämningen behålls. Liknande synpunkter framförs av Ekonomi-

styrningsverket och Landsorganisationen i Sverige. *Järfälla kommun* anser att införandet av samtliga föreslagna förändringar inte bör ske förrän en kvalificerad utredning utrett möjligheterna att utforma en inkomstutjämning som ger incitament för tillväxt. *Skåne läns landsting* anser att de länsvisa skattesatserna bör uppdateras till den nuvarande nivån och att kompensationsgraden ska vara densamma för landsting och kommuner. Även *Gotlands kommun* samt *Kalmar* och *Kronobergs läns landsting* anser att de länsvisa skattesatserna bör uppdateras på detta sätt.

Skälen för regeringens förslag: För att människor ska få tillgång till välfärdstjänster av hög kvalitet, oberoende av var i landet de bor, är en långtgående utjämning av kommunernas och landstingens ekonomiska förutsättningar nödvändig. Syftet med systemet för kommunal-ekonomisk utjämning är att tillgodose detta behov.

Samtidigt bör ett utjämningsystem inte motverka ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Om en kommun t.ex. genom näringspolitiska åtgärder lyckas öka den egna relativa skattekraften, innebär denna ökning en nästan lika stor minskning av inkomstutjämningsbidraget eller ökning av inkomstutjämningsavgiften. Systemet för kommunalekonomisk utjämning bör även i framtiden skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna, samtidigt som deras möjligheter att bidra till tillväxten inte motverkas.

Ett sätt att minska inkomstutjämnings potentiella inverkan på tillväxten är att reducera dess margineffekter. Med margineffekt avses i detta sammanhang nettoeffekten av förändringarna av skatteintäkterna och inkomstutjämningsavgiften när den relativa skattekraften ökar i en kommun. Något som därvid bör beaktas är att en hög skattekraft i en kommun inte behöver föranledas av att det finns ett stort antal arbetstillfällen i kommunen, utan kan bero på att en stor andel av befolkningen har sina arbetsplatser belägna i andra kommuner. Det finns därför skäl att inte reducera margineffekterna om den relativa skattekraften överstiger en viss nivå.

Vad som ovan anförts om kommunerna gäller i princip även landstingen. Genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i länen har tre landsting getts ansvar för regionalt tillväxtarbete och regional transportinfrastruktur.

Övriga landsting kan, enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länet, tillsammans med kommunerna i länet, ingå i samverkansorgan med uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Vidare ansvarar landstingen enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik för den regionala kollektivtrafiken.

Bedömningen av hur mycket margineffekterna bör reduceras, och inom vilket intervall detta bör ske, får baseras på en rimlig avvägning mellan behovet av utjämning och incitaments-effekterna av utjämningen, vid vilken det föregående behovet bör tillmätas störst betydelse. Reduceringen av margineffekterna bör enligt regeringens bedömning begränsas till de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift och ske enligt följande.

De länsvisa skattesatserna som används vid beräkningen av inkomstutjämningsavgift bör fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen, för den delen av det uppräknade skatteunderlaget som utgör högst 125 procent av rikets uppräknade medelskattekraft den 1 november året före utjämningsåret. För den delen som överstiger 125 procent bör den länsvisa skattesatsen, liksom i dag, fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen. Skattesatsen för Gotlands kommun bör alltså inte beaktas vid beräkningen av medelskattesatserna. Förslaget innebär en sänkning av inkomstutjämningsavgiften och att avgiftsuttaget sker i olika hög grad beroende på kommunens eller landstingets skattekraft.

Utredningen föreslår att de länsvisa skattesatserna ska baseras på 2011 års medelskattesatser för kommunerna respektive landstingen. Om uppdateringar av detta slag görs regelbundet, om än med långa tidsintervall, ger detta enskilda kommuner och landsting möjlighet att i viss utsträckning påverka utfallet i inkomstutjämnningen. Detta torde främst gälla landstingen, eftersom de är betydligt färre än kommunerna och en förändring av ett enskilt landstings skattesats därmed får en större inverkan på medelskattesatsen. De länsvisa skattesatserna bör mot denna bakgrund enligt regeringen även fortsättningsvis baseras på 2003 års medelskattesatser för kommunerna respektive landstingen.

Landstingens medelskattesats har enligt utredningen ökat med 0,34 procentenheter mellan

2003 och 2011. För kommunerna har ökningen under samma period varit endast 0,03 procentenheter. Utredningen föreslår att den s.k. kompensationsgraden ska höjas från 90 till 95 procent för landstingen vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag och vara oförändrad (85 procent) vid beräkningen av inkomstutjämningsavgift. Utredningens förslag att dessutom reducera medelskattesatsen för landstingen med 10 procent vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna innebär dock att kompensationsgraden i praktiken skulle sänkas till 85,5 procent vid beräkningen av inkomstutjämningsbidrag och till 76,5 procent vid beräkningen av inkomstutjämningsavgifter. Som skäl till att reducera medelskattesatsen för landstingen med 10 procent anför utredningen att skattesatsen i Stockholms läns landsting väger tungt och att den är förhållandevis hög, bl.a. på grund av en hög vårdkonsumtion. Strukturella kostnadsskillnader inom olika verksamheter ska beaktas i kostnadsutjämnningen. Kostnadsskillnader till följd av olika ambitionsnivåer, skillnader i effektivitet m.m. ska därmed återspeglas i skillnader i skattesatser och bör inte beaktas vare sig i inkomstutjämnningen eller i kostnadsutjämnningen. Det finns därför enligt regeringen inte anledning att, såsom utredningen föreslår, vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna för landstingen reducera medelskattesatsen med 10 procent.

Den föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften medför att regleringsbidraget blir lägre eller att regleringsavgiften blir högre. Därmed påverkas även de kommuner och landsting som får inkomstutjämningsbidrag. Regeringen anser, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att de kommuner och landsting som får lägre intäkter till följd av förslaget om sänkt inkomstutjämningsavgift bör kompenseras i särskild ordning (se vidare avsnitt 3.6.5).

3.6.4 Förändringar i kostnadsutjämnningen

De förändringar i kostnadsutjämnningen som redovisas i detta avsnitt avses att beslutas av regeringen genom förordningsändringar.

3.6.4.1 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör komponenten åldersersättning förenklas och baseras på den redovisade nettokostnaden per barn för åldersgrupperna 1–5 och 6–12 år. Den komponent som syftar till att omfatta skillnader i omsorgsbehov mellan olika kommuner bör ersättas med två nya index, varav det ena avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelse-tider och det andra skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Arvika*, *Munkedals*, *Tranemo*, *Vänersborgs* och *Värmdö kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. Över 40 kommuner tillstyrker i huvudsak förslaget, men är tveksamma till att gå från tre till två åldersklasser. Dessa samt ytterligare några kommuner, bl.a. *Lunds* och *Växjö kommuner*, anför att även andra faktorer, såsom barnens socioekonomiska bakgrund, kan påverka kostnaderna. *Halmstads kommun* är mycket positiv till förslaget, men anser att det inte är tillfredsställande att basera utjämnningen på uppgifter om vistelsetider från 2005. *Danderyds kommun* ifrågasätter förslaget att färre åldersgrupper ska användas och att vistelsetidens genomslag ska begränsas till 50 procent. *Kramfors kommun* anför att en variabel för gles bebyggelsestruktur borde ha funnits med i utredningens förslag. *Labolms kommun* ställer sig tveksam till att låta det index som avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av vistelse-tider i förskolan bygga på kommungruppernas genomsnittliga vistelsetider. *Linköpings kommun* anser att det är missvisande att använda uppgifter från 2005 avseende vistelsetider och att beräkningen ska ske för respektive kommun i stället för kommungrupper. *Sollentuna* och *Solna kommuner* ser inga skäl till att begränsa genomslaget avseende vistelsetiden. *Trosa kommun* anför att det är viktigt att den faktiska vistelsetiden speglas i utjämnningen, då orter med hög förvärvsfrekvens och höga kostnader för

barnomsorg annars riskerar att missgynnas. I en bilaga till Sveriges akademikers centralorganisations yttrande anför *Lärarnas riksförbund* att modellen måste utvecklas och ta hänsyn till den sociala strukturen. I en bilaga till Tjänstemännens centralorganisations yttrande anför *Läraryrskförbundet* att förslagen till nya beräkningsmetoder är rimliga och ger en mer rättvis fördelning.

Skälen för regeringens bedömning: När delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet infördes 1996 baserades beräkningen av standardkostnaden på att strukturella kostnadsskillnader mellan olika kommuner för den aktuella verksamheten i huvudsak kunde förklaras av skillnaden i andelen barn i olika åldrar efter justering med ett index som avsåg att fånga upp barnens vistelsetider. Delmodellen har därefter varit föremål för mindre justeringar.

Standardkostnaden beräknas i flera steg. I ett första steg beräknas en s.k. åldersersättning genom att andelen barn i varje kommun i åldersgrupperna 1–3, 4–5, 6 och 7–9 år multipliceras med kostnaden per barn i respektive åldersgrupp. Åldersersättningen multipliceras därefter med ett volymindex för att fånga upp skillnader i behov. Indexet beräknas med hjälp av andelen vårdnadshavare som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka, kommunens skattekraft och ett täthetsmått avseende bebyggelse. Slutligen görs en uppräknig av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av en prognostiserad utveckling av nettoprisindex för utjämningsåret och året före detta.

Enligt utredningens beräkningar har andelen inskrivna barn i åldersgruppen 1–5 år i antingen förskola eller annan pedagogisk verksamhet ökat mellan 2003 och 2009, från 81 till 86 procent. Även skillnaderna mellan högsta och lägsta inskrivningsgrad har minskat mellan olika kommungrupper och uppgick 2009 till 3 procentenheter. Den genomsnittliga vistelsetiden har minskat från 31 till 29 timmar per vecka mellan 1999 och 2005 (det senaste året för vilket statistik finns från Statens skolverk).

Av samtliga barn i åldersgruppen 6–9 år var 80 procent inskrivna i fritidshem eller annan pedagogisk omsorg 2009, vilket är en ökning med 20 procentenheter sedan 2000. Andelen inskrivna i åldersgruppen 10–12 år är betydligt lägre, men även den har ökat mellan 2000 och 2009, från 7 till 14 procent.

Till följd av att skillnaderna i inskrivningsgrad i förskola och pedagogisk omsorg har minskat mellan olika kommungrupper har åldersstrukturen (andelen barn) fått en ökad tyngd som förklaringsfaktor. År 2001 förklarade åldersstrukturen 29 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. I dag förklarar den enligt utredningen ca 70 procent av skillnaderna.

De variabler som används för att beräkna behovet av förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet påverkas av att det finns personer som bor i Sverige men har arbetsinkomster i ett annat land. Andelen vårdnadshavare som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka underskattas som en följd av detta. Även kommunens skattekraft påverkas av detta förhållande eftersom den beskattningsbara inkomsten blir lägre. Kommuner med en förhållandevis stor arbetspendling till ett grannland skulle ha fått en högre standardkostnad om hänsyn hade tagits till gränspendlingen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att den nuvarande delmodellen bör ändras på så sätt att den lägger större vikt på åldersstrukturen. De negativa effekter som för närvarande drabbar kommuner med omfattande gränspendling bör elimineras genom användning av variabler som inte påverkas av pendlingen.

Utredningen föreslår att den nuvarande beräkningen av åldersersättningen ersätts med en något förenklad beräkning som baseras på kostnaden per barn för åldersgrupperna 1–5 respektive 6–12 år, i stället för som i dag åldersgrupperna 1–3 år, 4–5 år, 6 år och 7–9 år. Vissa remissinstanser, bl.a. *Nybro* och *Örkel-ljunga kommuner*, är tveksamma till eller ifrågasätter den föreslagna indelningen. Flertalet remissinstanser har dock inte något att erinra mot den nya indelningen, och några anför att förslaget är logiskt mot bakgrund av de minskade skillnaderna i vistelsetider. En avvägning måste här göras mellan å ena sidan strävan att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar och å andra sidan behovet av ett utjämningsystem som är enkelt att förstå. Regeringen anser att utredningen har gjort en rimlig avvägning i detta avseende.

Nuvarande index som avser att mäta skillnader i behov bör, som utredningen föreslår, ersättas med två nya, varav det ena korrigerar för skillnader i vistelsetid för barn i åldersgruppen 1–5 år och det andra för skillnader i inskrivningsgrad för 6–12 åringar. Det index som korrigerar

för skillnader i vistelsetid för barn i åldern 1–5 år bör baseras på genomsnittliga vistelsetider 2005 per kommungrupp enligt 2005 års kommungruppsindelning (kommungruppsindelningen görs av Sveriges Kommuner och Landsting). Utredningen bedömer att verksamhetens kostnader inte ökar i samma grad som vistelsetiden och därför ansett att vistelsetidens längd bör reduceras med 50 procent i beräkningen. Regeringen delar denna bedömning.

Det index som korrigerar för skillnader i inskrivningsgrad i fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn bör baseras på andelen inskrivna barn i åldern 6–12 år i fritidshem per kommungrupp enligt 2011 års kommungruppsindelning. Detta index bör, i enlighet med utredningens bedömning, uppdateras löpande.

Att 2005 års kommungruppsindelning används vid beräkningen av det index som korrigerar för skillnader i vistelsetid beror på att uppgifter saknas för vistelsetider enligt 2011 års kommungruppsindelning.

Regeringen anser att en kommuns standardkostnad för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör beräknas enligt följande. Andelen barn i respektive åldersgrupp multipliceras med den genomsnittliga kostnaden i riket per barn. Produkten multipliceras med ett index som korrigerar för skillnader i vistelsetid och ett index som korrigerar för skillnader i inskrivningsgrad. Slutligen görs en uppräknings av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av en prognostiserad utveckling av nettoprisindex för utjämningsåret och året före detta.

Några remissinstanser, bl.a. *Linköpings kommun*, har ifrågasatt att vistelsetiderna baseras på uppgifter från 2005. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att genomföra en föräldraenkät (dnr U2012/1876). Sådana enkäter har tidigare genomförts 1999, 2002 och 2005, och bl.a. använts för att studera närvarotiderna i förskolan. Skolverkets uppdrag ska redovisas senast den 15 september 2013. Regeringen avser därefter att uppdatera uppgifterna om vistelsetider så snart detta är möjligt.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sollentuna kommun*, har ifrågasatt reduceringen av vistelsetidens genomslag i beräkningarna, då det enligt dem kan finnas andra faktorer än de som utredningen har beaktat som kan påverka kostnaderna. Regeringen anser att detta är något som bör undersökas inom ramen för Stats-

kontorets löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning (se vidare avsnitt 3.6.8.1). Detsamma gäller frågan om huruvida det index som avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av vistelsetider i förskolan ska bygga på genomsnittliga vistelsetider i kommungrupper eller på någon annan indelning.

3.6.4.2 Förskoleklass och grundskola

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för förskoleklass och grundskola bör underlaget uppdateras avseende merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt för små skolor och skolskjutsar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inget att erinra mot utredningens förslag. *Göteborgs kommun* tillstyrker utredningens förslag, men anför att även sociala faktorer bör beaktas vid framtida uppdateringar av modellen. *Bollnäs kommun* anser att en mer genomgående analys bör göras av orsaken till den beloppsmässiga skillnaden avseende skolskjutskostnader. *Upplands-Bro kommun* delar utredningens bedömning att basen för standardkostnaden ska vara kommunens åldersstruktur, men anser att fler variabler kan behöva läggas till. *Ånge* och *Örnsköldsviks kommuner* anför att glesbygdskomponenten implicit bygger på att kommunen har planeringsmonopol inom skolområdet. Möjligheten att få starta fristående skolor och det fria skolvalet medför enligt dessa kommuner att förutsättningarna för delmodellen har förändrats. I en bilaga till Tjänstemännens centralorganisations remissyttrande anför *Lärarförbundet* att förslagen till nya beräkningsmetoder är rimliga och ger en mer rättvis fördelning. I en bilaga till Sveriges akademikers centralorganisations yttrande anför *Lärarnas Riksförbund* att delmodellen även måste ta större hänsyn till den sociala strukturen.

Skälen för regeringens bedömning: Delmodellen för förskoleklass och grundskola har varit i stort sett oförändrad sedan den infördes 1996. Den största förändringen skedde

2005, då underlaget för att beräkna merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk ändrades från finskt och utomnordiskt medborgarskap till utländsk bakgrund. Samtidigt anpassades delmodellen för att ta hänsyn till att förskoleklass infördes som en egen skolform för 6-åringar.

Basen för standardkostnadsberäkningen är kommunens åldersstruktur. Den genomsnittliga kostnaden per barn i åldrarna 6 år och 7–15 år multipliceras med andelen barn i respektive åldersgrupp. Till de åldersbaserade kostnaderna görs tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt för små skolor och skolskjutsar. Slutligen görs en uppräknings av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av en prognostiserad utveckling av nettoprisindex för utjämningsåret och året före detta.

Tillägget eller avdraget för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk bygger på andelen 7–15 åringar med utländsk bakgrund i kommunen, dvs. barn i åldern 7–15 år födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller med föräldrar som båda är födda utanför dessa länder. Ett grundbelopp beräknas genom att andelen 7–15-åringar med utländsk bakgrund multipliceras med en fastställd kostnad. Grundbeloppet avgör om kommunen får ett tillägg eller ett avdrag; är beloppet högre än rikets genomsnittliga grundbelopp får kommunen ett tillägg, är det lägre får kommunen ett avdrag.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det finns behov av att uppdatera underlaget avseende merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Den fastställda kostnaden för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk per elev i den aktuella målgruppen bör uppdateras utifrån hur många elever som deltog i undervisningen läsåret 2009/10, antalet heltidstjänster för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt den genomsnittliga lönen för grundskolelärare 2009.

För att beräkna tillägg eller avdrag för merkostnader för små skolor och skolskjutsar används en av Glesbygdverket utvecklad modell med en fiktiv utplacering av skolor efter vissa kriterier som givet elevunderlaget och dess geografiska spridning ska spegla kommunens strukturellt betingade merkostnader. Modellen utmynnar i en teoretisk optimal skolstruktur som anger antal skolenheter, antal elever per

enhet och skolskjutskostnader. Modellen uppdaterades senast 2005. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har på uppdrag av utredningen utvecklat denna modell. I den utvecklade modellen har befolkningsunderlaget uppdaterats med 2009 års uppgifter. Samtidigt har indelningen i åldersintervall ändrats från grupperna årskurs 1–6 och årskurs 7–9 till grupperna årskurs 1–5 och årskurs 6–9. Det har även gjorts en ny fiktiv utplacering av grundskolor. Vid utplaceringen antas en optimal storlek för en skola vara 200 elever för årskurs 1–5 och 400 elever för årskurs 6–9. Merkostnader antas uppstå vid ett elevantal som är mindre än 100 elever för årskurs 1–5 och mindre än 150 elever för årskurs 6–9. Vidare har villkoren för beräkningen av kostnaderna för skolskjuts förändrats. De belopp med vilka kostnaden beräknas har höjts från 0,90 kronor per kilometer till 2,50 kronor per kilometer för årskurs 1–5 och till 3,50 kronor per kilometer för årskurs 6–9.

Regeringen anser att det finns behov av att uppdatera underlaget för beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutsar och att den ovan beskrivna modellen bör ligga till grund för uppdateringen. Något som dock bör beaktas i sammanhanget är att flertalet skolor enligt Skolverket är organiserade efter årskurs 1–6 respektive 7–9. De nya läroplanerna med kursplaner som började tillämpas läsåret 2011/12 i grundskolan bedöms medföra att än färre skolor kommer att organiseras i enlighet med den årskursindelning som den föreslagna modellen bygger på. Detta är något som bör uppmärksammas i den löpande uppföljningen av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Regeringen anser att möjligheten att få starta fristående skolor och det fria skolvalets konsekvenser för delmodellen, som *Ånge* och *Örnsköldsviks kommuner* lyft fram, bör beaktas inom ramen för Statskontorets löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Även de synpunkter som framkommit vid remissbehandlingen vad gäller behovet av ytterligare variabler som skulle kunna förklara kostnadsskillnader mellan kommunerna bör beaktas inom ramen för Statskontorets uppföljning.

3.6.4.3 Gymnasieskola

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnin- gen för gymnasieskolan bör en ny komponent införas som tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor. Underlaget för denna del av kostnadsutjämnin- gen bör vidare uppdateras avseende merkostnader till följd av bebyggelsestrukturen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Borgholms, Emmaboda, Eskilstuna, Helsingborgs* och *Torsås kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. *Tranemo kommun* är positiv till förslaget, men menar att modellen bör ta ytterligare hänsyn till merkostnader för bebyggelsestruktur och för små gymnasieskolor. *Dals-Eds kommun* ställer sig frågande till varför platser inom gymnasiesärskolan inte omfattas av programvalsberäkningen. *Fagersta kommun* anser att de föreslagna variablerna inte fångar upp effekterna av att gymnasieskolan är organiserad i ett kommunalförbund. *Göteborgs kommun* anser att beräkningen av dagliga resor och inackorderings- tillägg bör revideras. *Halmstads kommun* föreslår att indexerade basbelopp ska användas i stället för fasta belopp för att beräkna merkostnaderna för inackordering och dagliga resor. *Kramfors kommun* ställer sig avvisande till förslaget att halvera storleken på variabeln som ska kompensera för små skolor. Även *Växjö kommun* är tveksam till förslaget om compensation för små skolor eftersom det enligt kommunen kan vara kostnadsdrivande och motverka effektiviseringar. *Ånge* och *Örnsköldsviks kommuner* anför att möjligheten att få starta fristående skolor och det fria skolvalet medför att förutsättningarna för delmodellen har förändrats. I en bilaga till Tjänstemännens centralorganisations yttrande anför *Läraryrket* att förslagen till nya beräkningsmetoder är rimliga och ger en mer rättvis fördelning. I en bilaga till Sveriges akademikers centralorganisations yttrande anför *Lärarnas Riksförbund* att förslaget om en ny komponent som tar hänsyn merkostnader för små gymnasieskolor måste föregås av en fördjupad analys av den nya gymnasieskolan.

Skälen för regeringens bedömning: I den nuvarande delmodellen beräknas standardkostnaden för gymnasieskolan utifrån andelen ungdomar i åldern 16–18 år, kostnaden per 16–18-åring, bebyggelsestrukturen och elevernas programval de senaste två åren. Slutligen görs en uppräknin- g av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av en prognostiserad utveckling av nettoprisindex för utjämningsåret och året före detta. Syftet med att beakta bebyggelsestrukturen vid beräkningen av standardkostnaden är att utjämna för kostnadsskillnader till följd av elevernas dagliga resor och inackorderingstillägg för de elever som inte har möjlighet att bo i hemkommunen. Anledningen till att programvalet beaktas är att kostnaderna för de olika programmen inom gymnasieskolan varierar.

Beräkningen av merkostnader för gles bebyggelsestruktur bygger på en modell med fiktiva utplaceringar av gymnasieskolor. Sedan delmodellen justerades 2005 har antalet gymnasieelever minskat i många kommuner. Vidare har en inte obetydlig befolkningsomflyttning ägt rum i flera glesbygdskommuner.

Utredningen har prövat alternativa möjligheter till att förenkla beräkningen av programvalsfaktorn i gymnasiemodellen. I samband med detta konstaterades att förenklingar ofta medför att kvaliteten på programvalsfaktorn försämras. Utredningen bedömer därför att utjämnin- gen för skillnader i programval bör behållas. Regeringen gör samma bedömning som utredningen.

I den utveckling av modellen som utredningen föreslår har en ny komponent förts in som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor. Vidare görs utplaceringen av gymnasieskolor per län i stället för som tidigare per kommun. Skälet till detta är att gymnasieutbildningen allt oftare planeras utifrån ett regionalt perspektiv, eller genom samarbete mellan flera kommuner. En utplacering på länsnivå bedöms även bli mer stabil över tid jämfört med den nuvarande modellen.

För att en fiktiv gymnasieskola ska bildas krävs att vissa kriterier är uppfyllda. En kostnadsmässigt optimal storlek på en gymnasieskola antas vara 1 200 elever. Modellen strävar därför efter att samla ihop 1 200 elever inom en radie av 20 kilometer. För att en skola överhuvud taget ska bildas i modellen krävs minst 400 elever. Merkostnader antas uppstå för

gymnasieskolor med färre än 900 elever. Modellen skapar 87 små gymnasieskolor i 75 kommuner.

Beräkningen av dagliga resor och inackorderingstillägg görs i tre steg:

1. För elever som har mer än 6 kilometer men mindre än 50 kilometer till närmaste fiktiva skola beräknas kostnaden till 5 400 kronor per läsår, vilket motsvarar kostnaden för ett månadskort à 600 kronor under 9 månader.
2. Det antas att 90 procent av eleverna med mer än 50 kilometer till närmaste fiktiva skola bor inackorderade. För dessa beräknas kostnaden med $1/30$ av prisbasbeloppet per månad, vilket motsvarar $42\,800/30 \times 9$ månader = 12 840 kronor per läsår.
3. De återstående 10 procenten av eleverna som har mer än 50 km resväg till närmaste gymnasieskola antas dagligen pendla mellan hemmet och skolan. För dessa elever beräknas en kostnad som svarar mot ett månadskort under 9 månader.

Vad gäller kompensationen för små skolor anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Kramfors* och *Växjö kommuner*, att utredningen gör en rimlig avvägning mellan behovet av kompensation för de merkostnader som följer av mindre skolor och potentiella möjligheter till effektiviseringar. Modellen för beräkning av merkostnader för gles bebyggelsestruktur bör vidare ändras och uppdateras i enlighet med utredningens förslag. De remisspunkter som i övrigt har lämnats avseende delmodellen är av sådan art att de bör beaktas inom ramen för Statskontorets löpande uppföljning.

3.6.4.4 Individ- och familjeomsorg

Regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen i kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg bör ersättas med en ny. I den nya delmodellen bör den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen 2007–2009 i respektive kommun skattas med hjälp av följande variabler: andelen arbetslösa utan ersättning, andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005, andelen

boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 och andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd längre än sex månader.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Eskilstuna*, *Falköpings*, *Göteborgs*, *Munkfors* och *Säters kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. *Statistiska centralbyrån* (SCB) anser att en vidare översyn av variabeln arbetslösa utan ersättning är nödvändig. Under senare år har variabeln enligt myndigheten uppvisat svårförklarade variationer och varit föremål för betydande revideringar i efterhand. Flera remissinstanser, bl.a. *Sala kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL), anser att den föreslagna delmodellen speglar behovs- och kostnadsskillnader väsentligt bättre än nuvarande modell, men att den samtidigt kan innebära att en viss påverkbarhet byggs in och därför bör följas upp i högre utsträckning än tidigare. SKL anser också att kommuner som arbetar aktivt med att minska andelen av befolkningen med ekonomiskt bistånd kan missgynnas av förslaget. *Statskontoret* avstyrker förslaget och menar att det är olämpligt att variabeln andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader förs in i delmodellen, eftersom denna är påverkbar. Flera remissinstanser, bl.a. *Borås kommun*, ställer sig frågande till att variabeln andel lågutbildade endast avser svenskar. Andra remissinstanser, däribland *Fagersta*, *Karlstads*, *Nacka* och *Stockholms kommuner*, anser att variabeln andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader är påverkbar och därmed inte uppfyller kravet om att endast utjämna för strukturella skillnader mellan kommunerna. Många kommuner, bl.a. *Vaggeryds kommun*, bedömer att den föreslagna delmodellen minskar kommunernas incitament att verka för att få in arbetslösa med ekonomiskt bistånd på arbetsmarknaden. En del remissinstanser, bl.a. *Karlstads kommun*, anser att även variabeln arbetslösa utan ersättning kan vara påverkbar.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen för individ- och familjeomsorg infördes 2005. Delmodellen består av två delar: barn- och ungdomsvård respektive övrig individ- och familjeomsorg, som

tillsammans summeras till en standardkostnad. Båda komponenterna beräknas med hjälp av en regressionsanalys (en statistisk metod för analys av sambandet mellan en beroende variabel och en eller flera förklarande variabler).

Variablerna uppdateras årligen av SCB, med undantag för variabeln roten ur tätortsbefolkningen. Variablernas vikter i regressionsmodellerna uppdaterades senast 2005.

När delmodellen infördes 2005 kunde den förklara 66 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna på det aktuella området. Utredningens uppföljning visar att förklaringsgraden utjämningsåret 2010 hade sjunkit till 46 procent. Skillnaderna mellan de redovisade nettokostnaderna för individ- och familjeomsorg och de beräknade standardkostnaderna för kommungrupperna varierade kraftigt, från 302 kronor per invånare till ett underskott om 521 kronor per invånare. Enligt regeringen ger utfallet i den nuvarande delmodellen för individ- och familjeomsorg oacceptabelt stora skillnader i förhållande till kommunernas faktiska kostnader. Delmodellen bör därför förändras.

För att hitta en modell som så långt som möjligt kan förklara kommunernas strukturellt betingade kostnadsskillnader har olika statistiska ansatser prövats av utredningen. Den högsta förklaringsgraden erhålls om individ- och familjeomsorgen inte delas upp på barn- och ungdomsvård respektive övrig individ- och familjeomsorg, utan betraktas som en integrerad verksamhet.

Utredningens förslag till förändrad modell bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod (2007–2009) i respektive kommun skattas med hjälp av följande variabler:

- andel arbetslösa utan ersättning,
- andel lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år,
- roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005,
- andel av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975, och
- andel av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader.

Den av utredningen föreslagna delmodellen ger en betydligt högre förklaringsgrad än den nuvarande modellen. Utredningen redovisar en

förklaringsgrad på 68,5 procent. Efter en korrigering av de underlagsdata som utredningen använt avseende variabeln andel av befolkningen som ekonomiskt bistånd under en längre tid än sex månader och en uppdatering med uppgifter för 2009, som inte fanns tillgängliga för utredningen, blir förklaringsgraden 67,9 procent. Detta ska jämföras med den nuvarande modellens förklaringsgrad om ca 50 procent.

Flera av remissinstanserna har invänt mot att vissa av variablerna i den av utredningen föreslagna delmodellen är påverkbara, och därmed inte uppfyller kravet om att systemet endast ska utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Regeringen instämmer i att detta inte är optimalt. Mot bakgrund av den höjda förklaringsgraden för föreslagna delmodellen talar dock övervägande skäl för att modellen ändå bör införas. Statskontoret bör dock ges i uppdrag att utreda delmodellen vidare inom ramen för myndighetens löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

3.6.4.5 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör beräkningen ändras till att avse kommundelar (församlingar).

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Aneby*, *Gagnefs*, *Gävle* och *Trollhättans kommuner*, tillstyrker utredningens förslag eller har inget att erinra mot detta. *Migrationsverket* ställer sig bakom förslaget, men skulle vilja se en koefficient i kostnadsutjämnningen som ytterligare främjar kommunernas vilja att ta ett ökat ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Socialstyrelsen tillstyrker förslaget och menar att det ger en bättre träffsäkerhet i systemet. Trollhättans kommun tillstyrker förslaget och anser att det ger bättre förutsättningar för kommuner med en stor koncentration av ungdomar med utländsk bakgrund att täcka de merkostnader som finns för gruppen. *Statistiska*

centralbyrån (SCB) ifrågasätter församlingar som indelningsgrund eftersom dessa enligt myndigheten kan ses som högst instabila sedan Svenska kyrkan övertog ansvaret för församlingsindelningen. Utvecklingen mot färre församlingar torde vidare enligt SCB inte upphöra och även beröra församlingar i större och medelstora kommuner, dvs. sådana kommuner som närmast påverkas av delmodellen. Myndigheten anser i stället att kommuner bör användas som indelningsgrund i delmodellen. *Danderyds kommun* avstyrker förslaget eftersom det enligt kommunen inte främjar en långsiktigt hållbar modell. Även *Södertälje kommun* avstyrker förslaget och menar att det inte ter sig lämpligt att utgå från församlingar eftersom församlingsgränserna ofta har anpassats efter kyrkans vikan- de medlemstal och sämre ekonomi. Enligt kommunen kommer kommuner med många stadsdelar som har en hög koncentration av barn och ungdomar med utländsk bakgrund, men få stora församlingar, även med utredningens förslag gå miste om den kompensation som utredningen konstaterar att dessa kommuner behöver. *Tyresö kommun* avstyrker förslaget och anser dels att utjämningen mellan olika kommuner bör kunna ske inom respektive kommun, dels att modellen kan få godtyckliga effekter om församlingsindelningen används. *Vänersborgs kommun* avstyrker förslaget och anser att beräkningen bör ske på kommunnivå. Resultatet av den föreslagna förändringen blir enligt kommunen att ett segregerat boende premieras av utjämningsystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund infördes i utjämnings- systemet 2000 och har inte förändrats sedan dess. Kommunernas standardkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund beräknas utifrån andelen barn och ungdomar den 31 december två år före utjämningsåret i åldern 0–19 år som är födda utom Norden eller EU – eller som är födda inom Norden eller EU och har minst en förälder som är född utom Norden eller EU. Med EU avses de medlemsländer som ingick i unionen före utvidgningen 2004.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är önskvärt att kommuner som har en eller flera kommuner med en hög kon- centration av barn och ungdomar med utländsk bakgrund kompenseras för detta.

Som påpekats av flera remissinstanser finns det flera problem med att använda församlingar som indelningsgrund. I promemorian Förslag till ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning anges också att det kan finnas skäl att i beräkningsunderlaget för delmodellen hämta underlagsdata på kommunnivå i stället för, som utredningen föreslår, kommunalsnivå (för- samlingsnivå).

Det kan å andra sidan finnas fördelar med att övergå till att beräkna standardkostnaden för barn och ungdomar med utländsk bakgrund utifrån kommuner. Redan när modellen in- fördes påtalades behovet av särskilda insatser i kommuner med invandrartäta områden. Med den nuvarande modellens utformning blir endast kommuner med en högre andel barn och ung- domar med utländsk bakgrund än riksgenom- snittet kompenserade för merkostnader. Något alternativ till församlingsindelningen finns inte heller att tillgå för närvarande.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att skälen för att basera delmodellen avseende barn och ungdomar med utländsk bakgrund på kommuner överväger. Den nuvarande del- modellen bör således behållas, men beräkningen bör avse kommuner baserade på församlings- indelningen.

Att, som *Migrationsverket* förespråkade, införa en koefficient i delmodellen i syfte att påverka kommunernas mottagande av ensamkommande barn är inte förenligt med de grundläggande principerna för kostnadsutjämningen, dvs. att denna ska baseras på för kommunerna opåverk- bara faktorer.

Tills vidare bör församlingsindelningen den 1 januari 2010 ligga till grund för delmodellen. Det är den indelning som utredningens förslag baserades på. Det innebär att befolkningsupp- gifterna kommer att baseras på folkmängden den 31 december 2009. Att uppdatera indelningen kan påverka delmodellen på ett sätt som i dag inte kan förutses. Vilken indelningsgrund som delmodellen i framtiden bör baseras på behöver därför analyseras vidare inom ramen för Stats- kontorets löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Av betydelse i detta sammanhang är att regeringen föreslår att folkbokföring ska ske i kommunen i stället för, som i dag, i territoriella församlingar inom Svenska kyrkan (prop. 2012/13:120). I proposi- tionen föreslås även att en distriktsindelning införs i folkbokföringsdatabasen den 1 januari

2016, baserad på församlingsindelningen den 31 december 1999. Det kan finnas skäl att överväga om denna distriktsindelning även bör ligga till grund för den aktuella delmodellen.

3.6.4.6 Äldreomsorg

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för äldreomsorg bör nuvarande delmodell ersättas med en ny. Delmodellen bör bygga på skillnader i andelen gifta respektive ej gifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 samt 90 år och äldre. Delmodellen bör även utjämna för skillnader i hälsa och behov.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Munkedals, Säffle, Timrå, Vårgårda* och *Vänersborgs kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. Flera remissinstanser, bl.a. *Danderyds kommun*, anser att det är bra att variabeln yrkesbakgrund exkluderas och vill att sambandet mellan hälsa och utbildningsnivå analyseras vidare i kommande utredningar. *Socialstyrelsen* ifrågasätter variabeln tillägg för merkostnader för hemtjänst i glesbygd eftersom denna inte särskiljer kommunerna från varandra. Myndigheten föreslår att denna variabel utgår eftersom det annars sker en dubbel kompensation för glesbygd. *Socialstyrelsen* anför vidare att sammanboende personer, ur vård- och omsorgsynpunkt, är likvärdiga, oavsett om de är gifta eller inte, och att andelen sammanboende ökar bland den äldre befolkningen. *Falkenbergs kommun* anser att den föreslagna modellen har en marginellt bättre förklaringsgrad än den nuvarande modellen, men att den har förenklats för mycket och att detta leder till stora omfördelningseffekter. Flera remissinstanser, bl.a. *Linköpings kommun*, ställer sig tveksamma till hur utredningen hanterar begreppet civilstånd och anser att gifta borde jämföras med sammanboende och personer som lever i partnerskap. Vissa remissinstanser, bl.a. *Mullsjö kommun*, förordar en djupare analys innan den föreslagna modellen införs och har invändningar mot att komponenten yrkesbakgrund föreslås utgå. En del remissinstanser, bl.a. *Svenljunga*

kommun, anser att modellen bör utredas vidare då det finns belägg för att personer med fysiskt ansträngande arbete drabbas tidigare av hälsoproblem och har större behov jämfört med personer som har arbetat i mindre fysiskt krävande yrken.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen för äldreomsorg infördes 1996 och är en matrismodell i vilken äldre personer delas in i 48 grupper. Antalet personer i respektive grupp multipliceras med en kommunspecifik normkostnad för respektive grupp. Förutom normkostnadsberäkningen består delmodellen även av tillägg och avdrag för hemtjänst i glesbygd samt för institutionsboende i glesbygd.

De kommunspecifika normkostnaderna för äldreomsorg beräknas utifrån antalet män respektive kvinnor uppdelade på civilstånd (gift/ej gift) och etnicitet (född i Norden/född utanför Norden) i åldersgrupperna 65–69, 70–74, 75–79, 80–84, 85–89 samt 90 år och äldre. Antalet personer i respektive grupp uppdateras årligen. Hemtjänstillägget och de kommunspecifika normkostnaderna har varit oförändrade sedan utjämningsåret 2005. Tillägget för institutionsboende i glesbygd förändras årligen utifrån kommunernas befolkningssammansättning.

Den nuvarande delmodellen bygger på fältstudier och Statistiska centralbyråns undersökning av levnadsförhållanden (ULF), som visar att kommunernas kostnader för äldreomsorg i hög grad beror på invånarnas åldersfördelning, de äldres civilstånd och etnicitet. Genomförda fältstudier visar, i likhet med ULF-undersökningarna, att äldre med höga inkomster som grupp är betydligt friskare än de med låga inkomster.

Utredningen har försökt skapa en modell som ger samma förklaringsvärde som nuvarande modell, men med en enklare metod. Enligt utredningens analyser fångar invånarnas åldersfördelning samt de äldres civilstånd och etnicitet, men inte de äldres inkomstförhållanden, de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. De äldres inkomster fungerar som en indikator på hälsotillståndet inom respektive kommun, men när variabeln appliceras på rikets samtliga kommuner överensstämmer inte utfallet med det förväntade resultatet. Detta beror i allt väsentligt på regionala inkomstskillnader.

Utredningen konstaterar vidare att en alltför detaljerad åldersindelning, t.ex. femårsklasser från 65 år och uppåt, tenderar att överkompensera kommuner där befolkningen lever länge. Det beror på att merkostnader för äldreomsorg beräknas för samtliga folkpensionärer från 65-årsdagen, trots att behov av äldreomsorg normalt endast föreligger under de sista fyra levnadsåren. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att åldersklasserna i en ny modell bör begränsas till tre i stället för sex klasser som i nuvarande modell.

Utredningen finner att även om det finns kostnadsskillnader mellan könen beror skillnaderna mellan kommunerna i högre utsträckning på skillnader i kostnader mellan gifta och ej gifta. Dessutom är sambandet mellan kön och civilstånd starkt. Vid utgången av 2009 fanns det 1 244 kvinnor per 1 000 män i åldern 65 år och äldre. Skillnaderna ökar med åldern. För 65–79 åringar är skillnaden obetydlig (1 012 kvinnor per 1 000 män), medan det i åldern 90 år och äldre finns närmare tre kvinnor per man. Med ökad ålder ökar därför även andelen personer som inte är gifta.

Utredningen finner således att ålder, civilstånd, etnicitet, skillnader i dödlighet och bebyggelsestruktur är relevanta faktorer för att fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna beträffande äldreomsorgen. Några remissinstanser har framfört synpunkter som rör klassificeringen av civilstånd. Som ogifta räknas enligt Statistiska centralbyråns definition ogifta, änklingar, änkor och skilda. Personer som ingått partnerskap jämföras med personer som ingått giftermål. Uppgifter om samboförhållande går dock inte att få från civilståndsuppdelningen.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att beräkningen av standardkostnaden för äldreomsorg bör baseras på följande variabler:

- korrigerig för skillnader i dödlighet,
- korrigerig för skillnader i etnisk bakgrund,
- tillägg för institutionsboende i glesbygd, och
- förändringen av nettoprisindex.

3.6.4.7 Befolkningsförändringar

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för befolkningsförändringar bör det inom den del som kompenserar för merkostnader inom skolan införas en ny komponent för merkostnader för nya förskolelokaler i syfte att kompensera kommuner med kraftig befolkningsökning. Gränsvärdet för kompensation vid befolkningsökningar, inom den del som kompenserar för merkostnader inom skolan, bör ändras från 5 till 2 procent.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Tillväxtverket*, *Borås*, *Hällefors* och *Sätters kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. Flera kommuner, framför allt i Skåne, och *Blekinge läns landsting* tillstyrker utredningens förslag, men anser att trösklarna för när kompensation för befolkningsminskning/ökning sker borde vara högre så att färre kommuner omfattas av utjämnningen. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att storstäder, förortskommuner till storstäder och större städer gynnas av förslagen, medan övriga kommuner förlorar, och att risken för en ökad urbanisering måste beaktas. *Bergs* och *Ovanåkers kommuner* föreslår ett dubblerat stöd per invånare till kraftigt krympande kommuner. *Härnösands kommun* anser att den kompensation som föreslås införas för kommuner som växer kraftigt, och som får merkostnader för nya förskolelokaler, bör vara symmetrisk och även ge kommuner som minskar kraftigt kompensation för avveckling av lokaler på en ofta icke fungerande fastighetsmarknad. Kommunen anser även att utjämnningssystemet inte tar tillräcklig hänsyn till lokalers minskade värden samt skulder i form av lån och pensioner i kommuner med en minskande befolkning. *Lycksele* och *Skellefteå kommuner* motsätter sig utjämnning för kommuner med en ökande befolkning. *Norrbottnens* och *Jämtlands läns landsting* föreslår att en kompensation för minskad befolkning införas även för landsting. *Stockholms läns landsting* anser att frågan om ökade strukturella kostnader till följd av en kraftig befolkningsökning och dess effekter på landstingen bör utredas vidare.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen för befolkningsförändringar består av flera var för sig fristående delar som kan höja en kommuns eller ett landstings standardkostnad. Den första delen kompenserar kommuner vars befolkning har minskat med mer än två procent under de senaste tio åren. Den andra delen kompenserar kommuner som haft en i förhållande till riksgenomsnittet kraftig ökning eller minskning av antalet grund- och gymnasieskolelever under de senaste fem åren. Den tredje delen kompenserar kommuner och landsting som under den senaste femårsperioden haft en genomsnittlig årlig befolkningsökning på mer än 1,2 procent.

När det gäller compensationen för merkostnader avseende skollokaler är kravet på förändring för att bli kompenserad vid en befolkningsökning högre än motsvarande krav vid en minskning. Regeringen anser att de merkostnader som befolkningsförändringar genererar bör beaktas på ett likvärdigt sätt, oavsett om det är fråga om en befolkningsminskning eller en befolkningsökning. Mot den bakgrunden bör den nuvarande gränsen för ersättning vid befolkningsökning utöver den genomsnittliga ökningen i riket sänkas från 5 till 2 procent.

I den nuvarande delmodellen finns ingen komponent som kompenserar för merkostnader för nya lokaler i förskolan. I en undersökning som genomfördes på uppdrag av den utredning vars förslag ligger till grund för det nu gällande utjämningsystemet konstaterades att det fanns merkostnader för de kommuner som växer mest, ca 10 procent per kvadratmeter, se betänkandet Gemensamt finansierad utjämning (SOU 2003:88 bilaga 6). Någon merkostnad för förskolelokaler i de kommuner som minskar mest kunde däremot inte konstateras. Även den senaste utredningens analyser visar att lokal-kostnaderna för förskolan är ca 15 procent högre i de kommuner som växer snabbast, vilket i allt väsentligt beror på en större andel nybyggda lokaler. Det är särskilt dyrt att bygga nytt i de delar av landet där markpriserna är höga. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommuner som växer kraftigt inte bara ska kompenseras för nya skollokaler, utan även för nya förskolelokaler. Ersättningen för förskolelokaler bör vara uppbyggd enligt samma principer och med samma ersättningsnivåer som för skollokalerna.

En compensation till kommuner med minskande befolkning har funnits sedan 1966,

medan de problem som har att göra med en växande befolkning har utretts först under senare år. Tidigare utredningar har dragit slutsatsen att kommuner med minskande befolkning inte är underkompenserade i utjämnings-systemet för de merkostnader minskningen normalt kan medföra, se exempelvis betänkandet Gemensamt finansierad utjämning (SOU 2003:88). En minskande folkmängd ger dessutom upphov till compensationseffekter inom övriga delar av utjämningsystemet. Minskar kommunens relativa skattekraft på grund av utflyttning kompenseras kommunen för detta i inkomstutjämnningen. Om befolkningen i de mest kostnadskrävande åldrarna utgör en allt större andel av befolkningen i takt med att befolkningen som helhet minskar sker vidare en compensation i andra delar i kostnadsutjämnningen. De ekonomiska utmaningar som kommuner med minskande befolkning har består till stor del av merkostnader för lokaler och anläggningar samt för pensionskulden. Regeringen delar mot denna bakgrund utredningens uppfattning att den nuvarande nivån på compensationen för befolkningsminskning täcker de avsedda kostnaderna och därför bör behållas.

3.6.4.8 Bebyggelsestruktur

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för bebyggelsestruktur bör komponenten administration, resor och räddningstjänst delas upp i två komponenter: administration och räddningstjänst. Kommunernas merkostnader för administration bör beräknas med hjälp av variablerna invånardistans och folkmängd och deras merkostnader för räddningstjänst bör beräknas utifrån variablerna invånardistans och lokalt befolkningsunderlag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker förslaget eller har inget att erinra emot det. Vissa remissinstanser, bl.a. *Hylte kommun*, anser att indelningen av Sverige i tre klimatzoner är för grov och föreslår en förfinad klimatzonsindelning. De anser även att förslaget att räddningstjänsten ska utgöra en enskild delkomponent i utjämnings-

modulen för bebyggelsestruktur är ett steg i rätt riktning, men att det bl.a. bör utredas vidare hur industri- och vägstrukturen påverkar räddningstjänstens kostnader. Några remissinstanser, bl.a. *Strömstads kommun*, anför att de har ett stort antal delårsboende eller fritidshus och att merkostnaderna för detta inte beaktas i det nuvarande systemet. *Trollhättans kommun* ifrågasätter vidare om komponenten regionala skillnader i byggarbetslöner ska kvarstå. Kommunen anser att utredningens underlag inte redovisas på ett sätt som gör det möjligt att närmare granska materialet. Flertalet kommuner i Stockholms län, bl.a. *Botkyrka* och *Solna kommuner*, anser att modellen även bör omfatta kostnader för mark.

Skälen för regeringens bedömning: Delmodellen bebyggelsestruktur består av fyra delkomponenter: byggkostnader, gator och vägar, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst. Delmodellen kompenserar för merkostnader som uppkommer på grund av geografiskt läge eller gles bebyggelsestruktur.

Tidigare utredningar har haft svårt att hitta kostnadsdata som styrker att det finns strukturella merkostnader som motiverar att kompensera reskostnader i kostnadsutjämningen, se exempelvis betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61). Mycket tyder på att utvecklingen inom informationstekniken har skapat ett mindre behov av personliga möten och därmed minskat kostnader av detta slag. Vidare har den kommunala administrationen vad gäller centralt placerad personal (myndighetsutövning och gemensam administration) lite gemensamt med räddningstjänsten. Enligt utredningen har måtten invånardistans (ett mått på befolkningstätheten i ett område beräknat efter fysiskt avstånd mellan invånarna) och lokalt befolkningsunderlag ett betydligt starkare samband med kommunernas kostnader för räddningstjänst än de nu använda måtten (antal invånare per kvadratkilometer och lokalt befolkningsunderlag). Måttet invånardistans kan även användas för att beräkna kommunernas kostnader för administration. Mot denna bakgrund anser regeringen att delkomponenten administration, resor och räddningstjänst bör ersättas av två komponenter: administration och räddningstjänst.

Kommunernas merkostnader för administration bör enligt regeringen beräknas med hjälp av variablerna invånardistans och folkmängd och deras merkostnader för räddningstjänst utifrån variablerna invånardistans och lokalt befolkningsunderlag. Att, såsom bl.a. *Botkyrka* och *Solna kommuner* föreslår, inkludera markkostnader i delmodellen bebyggelsestruktur framstår enligt regeringen inte som lämpligt. Det skulle innebära att även intäkter från till exempel försäljning av mark borde beaktas.

3.6.4.9 Löner

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningen för löner bör skillnader i lönekostnader kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting i stället för som nu till hälften. För kommunerna bör beräkningen av lönekostnadsskillnaderna ändras till att beräknas utifrån variablerna taxeringsvärdet på småhus, andel förvärsarbetande i kommun- eller landstingssektorn och länets genomsnittliga bostadsrättspriser.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Halmstad* och *Vetlanda kommuner*, avstyrker utredningens förslag eller har invändningar mot det. Flertalet av kommunerna i Stockholms län är dock positiva till förslaget. Bland annat anser *Järfälla kommun* att förtroendet för systemet undermineras om inte full kompensation sker. Flera remissinstanser, bl.a. *Emmaboda kommun*, föreslår att modellen bara ska få genomslag med 50 procent tills en utredning görs som tydligare visar att löneskillnaderna beror på strukturella skillnader. Några remissinstanser, bl.a. *Labolms kommun*, anser att utredningen inte på ett övertygande sätt visar att löneskillnaderna är strukturellt betingade. Andra remissinstanser, bl.a. *Strängnäs kommun*, anför att skillnader i lönenivåer redan avspeglar sig i totalkostnaden för olika verksamheter. Ett högt löneläge kompenseras enligt dessa remissinstanser dessutom av ett högt skatteunderlag. *Strömstads kommun* anser att delmodellen för löner bör

justeras eller helt utgå. Kommunen uppfattar inte modellen som rättvis och anser att det är tveksamt om lönestrukturen verkligen inte går att påverka. Faktorn för förvärvsarbete är enligt kommunens uppfattning för låg, då kommuninvånare som arbetar i Norge saknas i statistiken. *Ånge kommun* anser att faktorer som väl utbyggd kollektivtrafik och löner i kostnadsutjämningsområdet gynnar storstadsregionerna och kan ses som en del i deras struktur. *Hallands läns landsting* anser att en utjämningsmodell ger fel incitament. Enligt landstinget vilar ansvaret för lönebildningen på arbetsmarknadens parter.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen för löner infördes 2008 och inkluderar två delkomponenter som utjämnar för strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Delmodellen kompenserar till 50 procent för skillnader i lönekostnader.

För kommuner beräknas lönekostnaderna utifrån medellönen i angränsande kommuner, köpeskillingen på småhus och förvärvsarbetsgrad (andel av befolkningen som är äldre än 16 år och som är förvärvsarbete). Skillnaderna mellan kommunerna anges i form av ett index, som baseras på en regressionsanalys. Indextalen uppdateras inte årligen utan ligger fast tills vidare. Kommuner med indextal som är större än 100 får ett bruttotillägg. Tillägget finansieras med ett generellt avdrag för alla kommuner motsvarande ett med befolkningen vägt medelvärde. Vid beräkningen av tillägget beräknas först en s.k. justerad lönekostnad. För kommunerna beräknas denna genom att standardkostnaderna för de fem största verksamhetsområdena multipliceras med en genomsnittlig lönekostnadsandel avseende 2004 för respektive verksamhetsområde.

För landstingen beräknas den justerade lönekostnaden genom att standardkostnaden för hälso- och sjukvård multipliceras med en genomsnittlig lönekostnadsandel för verksamhetsområdet i fråga.

Den framräknade justerade lönekostnaden multipliceras sedan med ett indextal för att erhålla ett tillägg per invånare för respektive kommun och landsting. Tillägget reduceras därefter med hälften. Slutligen görs en uppräkningsmodell av standardkostnaden till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av en prognos-

tiserad utveckling av nettoprisindex för utjämningsåret och året före detta.

I betänkandet *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningsmodellen* – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämningsmodell (SOU 2006:84), där skillnader i lönenivåer studerades för 1997–2005, bedömde utredaren att inget talar för att lönekostnadsskillnaderna skulle vara av övergående natur. Den uppdatering av studien som den nu aktuella utredningen har låtit genomföra bekräftar denna slutsats. I en rapport från Internationella Handelshögskolan i Jönköping, som tagits fram på uppdrag av utredningen, konstateras att både lokalkostnader och lönenivåer är högre i de urbana regionerna.

De ovan nämnda variablerna som används för att beräkna en kommuns lönekostnader kan förklara 62 procent av skillnaderna mellan kommunernas standardiserade löner. Utredningen har prövat alternativa variabler för att om möjligt höja förklaringsgraden och härvid funnit att följande variabler ökar förklaringsgraden till 68 procent:

- genomsnittliga taxeringsvärden (byggnadsvärde och markvärde) för småhus för permanentboende, med ett taxeringsvärde mellan 400 000 och 3 miljoner kronor,
- andel av befolkningen som är 16 år eller äldre och som inte arbetar i en kommun eller ett landsting, samt
- det genomsnittliga priset för en bostadsrätt i länet.

Några remissinstanser har, som ovan redovisats, invänt att ett högt löneläge kompenseras av ett högt skatteunderlag och att en delmodell för utjämningsmodell av lönekostnader därför medför att storstadskommunerna överkompenseras. Mot detta kan anföras att även inkomstutjämningsmodellen måste beaktas. Ett högt löneläge i en kommun medför en högre relativ skattekraft och därmed att kommunen får ett lägre inkomstutjämningsbidrag eller betalar en högre inkomstutjämningsavgift. Mot bakgrund av den ökning av lönenivåerna som skett i de urbana regionerna anser regeringen, i likhet med utredningen, att en utjämningsmodell för strukturella lönekostnadsskillnader bör ske.

I den nuvarande delmodellen underskattas variabeln förvärvsarbetsgrad i kommuner med omfattande gränspendling. Detta problem elimineras om variabeln utgår.

Regeringen anser sammanfattningsvis att de variabler som i dag används för att fånga upp strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommunerna bör bytas ut mot de variabler utredningen föreslår eftersom dessa ger en högre förklaringsgrad. En utjämning för de strukturella lönekostnadsskillnader som påvisats bör ske fullt ut.

Beträffande landstingen finner regeringen, i likhet med utredningen, inte någon anledning att föreslå förändringar i den nuvarande utjämningsmodellen, bortsett från att delmodellen bör få fullt genomslag även för landstingen. Det innebär att modellen liksom i dag ska utgå från medellönen i den privata sektorn i länet, justerad för skillnaderna i läkarnas löner.

3.6.4.10 Hälso- och sjukvård

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvård bör den del av befolkningen som nu räknas till den s.k. vårdtunga gruppen och dess kostnader läggas in i den matrismodell som används för den övriga befolkningen. Matrismodellen bör även uppdateras med kostnadsuppgifter avseende 2008.

Även delkomponenten som avser att fånga merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur bör uppdateras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten av de landsting som yttrar sig, bl.a. *Blekinge*, *Kalmar* och *Örebro läns landsting*, tillstyrker utredningens förslag eller har inget att erinra mot detta. *Socialstyrelsen* anser att utredningen borde ha övervägt att utgå från all vårdkonsumtion och vikta volymen med s.k. DRG-vikter för hela den slutna akutsjukvården och motsvarande vikter för den öppna vården och psykiatri samt använda den av Sveriges Kommuner och Landsting utarbetade KPP-databasen som underlag för matrismodellerna i hälso- och sjukvårdsmodellen. Många landsting, bl.a. *Uppsala* och *Östergötlands läns landsting*, efterfrågar en framtida utredning av möjligheten att uppdatera matrismodellen för den övriga befolkningen med uppgifter från fler landsting än Skåne läns landsting. *Örebro läns landsting* anser att det

finns en betydande osäkerhet i huruvida den s.k. vårdtunga gruppen mäter vårdbehov och kostnader. Parametern har enligt Örebro och Östergötlands läns landsting varit påverkbar, vilket kan ha motverkat utjämnings syfte. Kritik mot förslaget att ta bort den vårdtunga gruppen framförs främst av *Jönköpings*, *Västerbottens* och *Västra Götalands läns landsting*. Dessa landsting menar att problemet är att enskilda landsting brister i sin registrering av diagnoser och att förslaget innebär att de landsting som har arbetat seriöst med diagnosättning straffas. Alla landsting borde enligt dem i stället stimuleras till att höja standarden i registreringen. Västra Götalands läns landsting anser även att matrismodellen för övrig befolkning inte är tillräcklig för att fånga upp de strukturella skillnaderna i behovet av hälso- och sjukvård. *Västernorrlands läns landsting* ifrågasätter om fiktiva sjukhus är en bra modell för att beräkna glesbygdskomponenten och menar att en mer rättvisande metod vore att utgå från de faktiska sjukhusen.

Skälen för regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen för hälso- och sjukvård infördes 2000. Den består av två matrismodeller, en för den s.k. vårdtunga gruppen och en för den övriga befolkningen, samt en komponent för gles bebyggelsestruktur. De beräknade kostnaderna per invånare för den vårdtunga gruppen, den övriga befolkningen och bebyggelsestrukturen utgör tillsammans respektive landstings standardkostnad. I den vårdtunga gruppen ingår personer med någon av åtta definierade diagnosgrupper. Även HIV ingår bland de vårdtunga diagnoserna, men kostnaden för denna patientgrupp beräknas i särskild ordning. Kostnaderna för den övriga befolkningen beräknas genom att varje invånare hänförs till en grupp utifrån kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper. Det kostnadsunderlag som i dag används, både för den vårdtunga gruppen och för den övriga befolkningen, baseras på faktiska kostnader på individnivå för 2004 avseende Skåne läns landsting.

På uppdrag av utredningen har Statskontoret genomfört en särskild undersökning av den vårdtunga gruppens sammansättning och utveckling mellan 1999 och 2008. Den vårdtunga gruppen har under hela den undersökta perioden utgjort ca 6 procent av befolkningen. En betydande förändring har dock skett när det gäller

fördelningen mellan huvud- och bidiagnoser. År 1999 var andelen som räknades till gruppen genom en huvuddiagnos ungefär lika stor som den andel som endast hade en vårdtung bidiagnos. År 2008 utgjordes den vårdtunga gruppen till mer än två tredjedelar av personer som saknade en vårdtung huvuddiagnos. Vissa landsting uppvisar en ökning redan i början av undersökningsperioden, medan andra inte har ökat registreringen förrän under de senaste åren. Undersökningen visar även att utvecklingen av andelen vårdtunga individer varierar på ett betydande sätt mellan landstingen. Förändringstakten skiljer sig kraftigt. Vissa landsting kan uppvisa en minskning av antalet vårdtunga individer, medan andra haft en kraftig ökning under den undersökta perioden. Dessutom finns stora variationer mellan landstingen beroende på vilken tidsperiod som studeras.

När den nuvarande matrismodellen infördes angavs att konstruktionen med en särskild vårdtung grupp förutsatte att praxis för diagnos-sättning och grad av registrering i slutenvård för gruppen inte skulle skilja sig påtagligt åt mellan landstingen, se betänkandet *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting* (SOU 1998:151). Utifrån de undersökningar som utredningen genomfört kan konstateras att detta krav inte har uppfyllts. Det finns betydande skillnader mellan landstingen när det gäller praxis för diagnos-sättning, särskilt när det gäller användandet av bidiagnoser. Dessa skillnader har lett till att andelen vårdtunga individer varierar på ett betydande sätt mellan landstingen.

Jönköpings, Västerbottens och Västra Götalands läns landsting menar, som tidigare anförts, att problemet ligger i att enskilda landsting brister i sin registrering av diagnoser och att alla landsting borde stimuleras till att höja standarden i registreringen. Regeringen anser dock att det är viktigt att variablerna som ingår i delmodellerna i kostnadsutjämningen, så långt det är möjligt, inte går att påverka. Den nuvarande utformningen av hälso- och sjukvårdsmodellen kan inte sägas uppfylla den målsättningen, vilket har påpekats av bl.a. *Örebro läns landsting*.

Eftersom konstruktionen av den vårdtunga gruppen inte bedöms spegla sjukvårdsbehovet inom de enskilda landstingen på ett rättvisande sätt anser regeringen att den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen bör förändras. Regeringen bedömer att den matrismodell som används för övrig befolkning – i vilken cirka 94 procent

av invånarna ingår – på ett rimligt sätt fångar de strukturella skillnader i behov som finns inom området. Även den del av befolkningen som nu räknas till den vårdtunga gruppen och deras kostnader bör därför läggas in i denna matris. Detta innebär att endast en matrismodell kommer att användas i kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvården. Underlaget för denna matrismodell bör uppdateras med de kostnadsuppgifter från 2008 som utredningen inhämtat från Skåne läns landsting.

Med tanke på den förändring som regeringen förordar kan det finnas behov av att på sikt analysera hur väl matrismodellen klarar av att fånga upp de skillnader i behov som beror på socioekonomiska faktorer. En sådan analys bör enligt regeringen kunna ske inom ramen för Statskontorets löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Beräkningen av merkostnader för gles bebyggelsestruktur bygger på en modell med en fiktiv utplacering av sjukhus, vårdcentraler och ambulansstationer utifrån befolkningsunderlag och kriterier för avstånd för upptagningsområde. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har tillsammans med utredningen utvecklat en ny modell för beräkning av merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Små enheter och långa avstånd antas enligt denna modell generera merkostnader. I modellen beräknas merkostnader uppstå för att driva små sjukhus, definierat som sjukhus som har mindre än 100 000 invånare inom en radie på 100 kilometer. Vidare föreslås att en komponent för sjukresor tillförs denna modell. För primärvård (vårdcentraler) beräknas merkostnader uppkomma när befolkningsunderlaget inom en radie om 30 kilometer är otillräckligt för en vårdcentral med tre läkare, vilket i modellen antas vara under 5 600 personer. Även i denna modell ingår merkostnader för sjukresor. Merkostnader bedöms också uppstå för ambulansstationer som inom en radie om 50 kilometer har ett befolkningsunderlag som understiger 10 000 invånare.

Regeringen anser, med utgångspunkten att modellen inte bör vara möjlig att påverka, och till skillnad från *Västernorrlands läns landsting*, att det är att föredra om placeringen av fiktiva enheter kan göras utan hänsyn till hur de verkliga enheterna är placerade. Beräkningarna tar då inte hänsyn till hur kommunerna och landstingen valt att organisera sin verksamhet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att komponenten för gles bebyggelsestruktur bör uppdateras enligt utredningens förslag.

3.6.4.11 Kollektivtrafik

Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för kollektivtrafik bör underlaget uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, det genomsnittliga avståndet mellan personer i länet, andelen personer som arbetspendlar över en kommungräns och andelen personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. Flera remissinstanser, bl.a. *Borgholms kommun* och *Skåne läns landsting*, tillstyrker förslaget, men anser att även gränspendlare bör räknas in i antalet utpendlare som andel av befolkningen. *Jönköpings* och *Västra Götalands läns landsting* tillstyrker uppdateringen av kostnadsunderlaget. De båda landstingen framhåller dock att det, med tanke på de huvudmannaskapsförändringar som sker, finns anledning att i framtiden pröva om modellen helt bör överföras till landstingens kostnadsutjämnning. Flera remissinstanser, bl.a. *Trafikverket*, anser att det relativt snart behövs en analys av hur utjämnningssystemet fungerar i förhållande till den nya kollektivtrafiklagen. *Statskontoret* tillstyrker förslaget för landstingen, men ser principiella problem med förslaget till delmodell för kommunerna och avstyrker därför denna. Myndigheten anser att variabeln underskottstäckning är påverkbar. Dessutom är det enligt *Statskontoret* problematiskt att utgå från kommunernas underskottstäckning i länstrafikbolaget, då vissa kommuner finansierar kollektivtrafik som ligger utanför länstrafikbolagen. Dessa kommuner kommer enligt myndigheten därmed att bli underkompenserade med den föreslagna delmodellen. Den senare synpunkten framförs även av *Hallstahammars* och *Norbergs kommuner*. Invändningar mot att delmodellen är påverkbar framförs även av bl.a. *Askersunds kommun*, som vill ersätta modellen

med en ny. *Norrbottnens läns landsting* och några kommuner i länet, bl.a. *Luleå kommun*, anför att landstinget och kommunerna i länet har kartlagt kommunernas nettokostnad för kollektivtrafik och menar att de beräkningar som utredningen redovisar inte överensstämmer med länets beräkningar. *Norrbottnens läns landsting* föreslår att en ny beräkning görs beträffande kommunernas nettokostnad för kollektivtrafik i Norrbotten. Även *Västerbottnens läns landsting* föreslår att det kostnadsunderlag som ligger till grund för utredningens förslag ses över och vid behov justeras innan förändringar i utjämnningen genomförs. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* framför liknande synpunkter som *Statskontoret*. *SKL* föreslår vidare att den regionala kollektivtrafikmyndigheten i de län som inte har och som heller inte planerar att överföra huvudmannaskapet till landstinget, ges möjlighet att se över och vid behov justera det kostnadsunderlag som ligger till grund för utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Delmodellen för kollektivtrafik är den enda delmodellen i kostnadsutjämnningen som är gemensam för både kommuner och landsting. Standardkostnaden beräknas i ett första steg per län och baseras på tre variabler som avser att fånga upp glesbygdsproblem, trängselproblem i storstadsregionerna samt att behov av kollektivtrafik i tätorter uppkommer i större samhällen. Länets standardkostnad fördelas därefter med hälften till kommunerna och hälften till landstinget. För Stockholms län gäller att landstinget får 60 procent och kommunerna 40 procent. Beroende på hur huvudmannaskapet är fördelat i länen fördelas kommunernas standardkostnad antingen efter kommunernas faktiska kostnadsandelar eller med ett enhetligt belopp per invånare.

Variablerna på länsnivå är:

- antalet utpendlare över kommungränsen som andel av befolkningen,
- andel av länets befolkning som bor i tätorter med mer än 11 000 invånare, och
- gleshet (det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i länet).

Till grund för den nuvarande delmodellen ligger samtliga trafik huvudmäns trafik kostnader för 2000 och 2001. Dessa har justerats med den genomsnittliga avgiftsfinansieringen. Utifrån dessa värden har sedan en regressionsanalys

gjorts mot ovan redovisade förklaringsvariabler. Den genomsnittliga nettokostnaden för kollektivtrafiken uppdateras varje år.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att nuvarande delmodell bör behållas, men uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, det genomsnittliga avståndet mellan personer i länet, personer som arbetspendlar över kommungräns och andelen personer som bor i tätorter med minst 11 000 invånare.

Regeringen avser vidare att uppdatera kostnadsfördelningen mellan kommunerna inom de län som har delat huvudmannaskap. Nuvarande fördelning är inaktuell och bör ersättas med en fördelning baserad på senare uppgifter. Det finns tillgängliga uppgifter från 2009, varför fördelningen bör uppdateras med dessa. I de län där landstinget är huvudman får alla kommuner i länet samma standardkostnad i kronor per invånare, med undantag för kommunerna i Västmanlands län.

Beträffande möjligheterna att se över och vid behov justera det kostnadsunderlag som ligger till grund för utredningens förslag, som bl.a. efterfrågats av *Norbottens läns landsting*, kan konstateras att kommunerna i ett län redan i dag har möjlighet att föreslå regeringen att en annan kostnadsfördelning mellan kommunerna i länet ska tillämpas avseende kollektivtrafiken.

Regeringen anser det angeläget att Statskontoret i den löpande uppföljningen av systemet för kommunalekonomisk utjämning uppmärksammar de problem med variabeln underskottstäckning som myndigheten själv pekat på.

Inom flera län pågår ett arbete med att föra över ansvaret för kollektivtrafiken till landstingen. Om det på sikt visar sig att så gott som samtliga län har gjort denna förändring kan det enligt regeringen, som *Jönköpings* och *Västra Götalands läns landsting* konstaterat, finnas anledning att överväga att flytta över delmodellen i sin helhet till landstingens kostnadsutjämning.

3.6.5 Strukturbidrag

Regeringens förslag: Den del av strukturbidraget för kommuner som utgörs av 2004 års standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder tas bort. Den totala

minskningen av strukturbidraget begränsas dock till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget för 2014.

För landstingen ska den del av strukturbidraget som inte utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting reduceras. Den totala minskningen av strukturbidraget begränsas dock till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget för 2014.

Därutöver införs ett särskilt bidrag, finansierat av staten, inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre bidrag eller får betala högre avgift till följd av den föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte någon sänkning av inkomstutjämningsavgiften motsvarande den som regeringen nu föreslår och följaktligen inte heller något särskilt bidrag för att kompensera för sänkningen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag om att införa ett särskilt bidrag för att kompensera kommuner och landsting som får lägre intäkter eller högre kostnader till följd av sänkt inkomstutjämningsavgift.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag, bl.a. *Bräcke*, *Fagersta*, *Göteborgs*, *Strängnäs* och *Vänersborgs kommuner*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. *Sjöbo kommun* är positiv till att den del av strukturbidraget som härrör från bidragsminskningar reduceras. Enligt kommunen bör dock de fasta införandetilläggen avvecklas på sikt. *Trelleborgs kommun* anför att det är riktigt att reducera och på sikt avveckla kvarvarande regionalstöd inom utjämningsystemet, då detta är en fråga av regionalpolitisk karaktär. Vissa remissinstanser, bl.a. *Bodens*, *Bollnäs* och *Degerfors* kommuner samt *Västerbottens läns landsting*, anser att nuvarande strukturbidrag bör behållas. *Gävle kommun* anser att en särskild och uppdaterad ersättning för arbetsmarknadsåtgärder bör ingå i beräkningen av strukturbidraget. *Kramfors* och *Timrå kommuner* avstyrker förslaget att avskaffa den del av strukturbidraget som kompenserar kommuner med höga kostnader för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. *Luleå*

kommun anser att förslaget bör omarbetas så att konsekvenserna inte blir så omfattande för Norrlandskommunerna. *Strömsunds kommun* anför att sänkningen av strukturbidraget är direkt diskriminerande mot de glesbefolkade delarna av landet. *Tomelilla kommun* anför att strukturbidraget bör reduceras mer än vad utredningen föreslår och att dess fortlevnad bör omprövas eftersom det avser att kompensera kommuner för förändringar i utjämningen till följd av tidigare omarbetningar i systemet. *Åmåls kommun* anför att strukturbidraget borde ökas kraftigt till kommuner i glesbygd och kommuner med långvarigt hög arbetslöshet. *Svenskt Näringsliv* anser att strukturbidraget är omotiverat och bör fasas ut. *Sveriges akademikers centralorganisation* är positivt inställd till övergångsbidrag för att ge kommuner andrum för anpassning, men är skeptisk till permanenta stödlösningar. *Regionförbundet Västerbottens län* anför att strukturbidraget måste behållas på minst samma nivå som i dag. Ett strukturbidrag utanför utjämningssystemet skulle, enligt förbundet, stärka legitimiteten för såväl strukturbidraget som för utjämningssystemet i övrigt.

En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över promemorians förslag, bl.a. *Arjeplogs, Degerfors, Hörby* och *Sala kommuner* samt *Gävleborgs läns landsting*, tillstyrker det eller har inget att erinra mot förslaget till särskild kompensation. *Statistiska centralbyrån* tillstyrker promemorians förslag, men anser att vissa förtydliganden behöver göras avseende den särskilda kompensationen. Flera remissinstanser, bl.a. *Bromölla* och *Skellefteå kommuner*, är positiva till promemorians förslag till en sådan kompensation och att denna finansieras av staten. Andra remissinstanser, bl.a. *Borås kommun* och *Jämtlands läns landsting*, anför att kompensationsbeloppet bör fördelas enligt andra grunder. Bland annat *Göteborgs* och *Älvdalens kommuner* anför att medlen i stället bör användas till att lindra omfördelningseffekterna för de kommuner och landsting som får lägre ersättning i det nya systemet.

Skälen för regeringens förslag: Strukturbidraget avser att kompensera kommuner och landsting för att vissa delmodeller i kostnadsutjämningen togs bort 2005, samt för större bidragsminskningar till följd av övriga förändringar av utjämningssystemet som genomfördes samma år.

De delmodeller som togs bort 2005 avsåg kompensation för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder i kommuner, kompensation för svagt befolkningsunderlag i kommuner och kompensation till små landsting för merkostnader som kan uppkomma när dyr utrustning måste finansieras av ett litet antal invånare. Berörda kommuner och landsting får genom strukturbidraget behålla den kompensation de tidigare fick genom ovan nämnda delmodeller.

Kommuner som fick en bidragsminskning till följd av de övriga ändringar som genomfördes 2005 får ett belopp som motsvarar den del av bidragsminskningen som översteg 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag 2005. De landsting som fick en bidragsminskning får ett belopp motsvarande den del av bidragsminskningen som översteg 0,28 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005.

Strukturbidraget beräknades inför 2005 för berörda kommuner och landsting med ett belopp per invånare som gäller tills vidare. Strukturbidragets ökas eller minskas därmed proportionellt i förhållande till ökningen eller minskningen av antalet folkbokförda invånare i kommunen.

Utredningen bedömer att den del av strukturbidraget till kommuner som utgörs av 2004 års standardkostnad för svagt befolkningsunderlag bör vara oförändrad. Den återstående delen av strukturbidraget föreslås reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2014.

Den del av strukturbidraget till landsting som utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting bör enligt utredningen vara oförändrad. Resterande del av strukturbidraget föreslås reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2014.

Strukturella kostnadsskillnader, som inte fångas upp i kostnadsutjämningen, kan påverka kostnaderna för att upprätthålla vissa obligatoriska funktioner. I glesbefolkade delar av landet med stora avstånd är dessutom förutsättningarna att samverka mellan kommuner sämre än i andra delar av landet. Samtidigt ingår även en form av permanenta införandebidrag i strukturbidraget. När strukturbidraget infördes 2005 anförde den dåvarande regeringen att genomslaget av de då föreslagna förändringarna

måste begränsas för att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting, se regeringens proposition Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155 s. 55). Mot bakgrund av att det nu har gått åtta år sedan strukturbidraget infördes är det enligt regeringen rimligt att minska denna del av strukturbidraget.

Regeringen bedömer mot bakgrund av vad som ovan anförts att utredningens förslag innebär en rimlig avvägning mellan de olika remissynpunkter som framförts och föreslår därför att beräkningsgrunderna för de aktuella delarna av strukturbidraget ändras i enlighet med utredningens förslag.

En sänkt kompensationsgrad, och därmed en sänkt avgift, för de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift innebär att kommuner och landsting som erhåller inkomstutjämningsbidrag påverkas negativt. Visserligen får de ett oförändrat inkomstutjämningsbidrag, men de påverkas negativt av att regleringsposten blir lägre.

Inga kommuner och landsting bör få minskade intäkter eller ökade kostnader till följd av de föreslagna ändringarna i inkomstutjämningsen. Av denna anledning bör det för varje kommun och landsting som förlorar intäkter fastställas en särskild kompensation med ett belopp per invånare som motsvarar intäktsminskningen och som därefter ligger fast. Kompensationen bör finansieras av staten och i likhet med vad som skett i samband med tidigare ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämnning beräknas utifrån förhållandena året före det år förändringarna träder i kraft. Bidraget bör ingå som en del av strukturbidraget och finansieras genom att medel tillförs anslaget för kommunalekonomisk utjämnning.

Kompensationen gäller således inte kommuner och landsting som genom ändringen får en sänkning av sin inkomstutjämningsavgift, med undantag för de fall då en kommun eller ett landsting som betalar inkomstutjämningsavgift får lägre intäkter eller högre kostnader. Det senare kan inträffa enligt det nu gällande systemet om kommunen eller landstinget betalar en låg inkomstutjämningsavgift.

Strukturbidraget föreslås således för kommunerna omfatta tre delar som summeras. För kommunerna utgörs den första delen av en standardkostnad för ett svagt befolkningsunderlag. Den andra delen utgörs av ett belopp

som begränsar minskningen av strukturbidraget till motsvarande 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2014. Den tredje delen – den särskilda kompensationen avseende inkomstutjämningsen – ska inte inkluderas vid beräkningen av minskningen av strukturbidraget i den andra delen.

För landstingen föreslås strukturbidraget också omfatta tre delar. Den första delen utgörs av standardkostnad för små landsting och den andra delen ett belopp som begränsar minskningen av strukturbidraget till motsvarande 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2014. Den tredje delen – den särskilda kompensationen avseende inkomstutjämningsen – ska inte inkluderas vid beräkningen av minskningen av strukturbidraget i den andra delen.

Den särskilda kompensationen fastställs i 2013 års nivå och bör inte beaktas vid beräkningen av införandebidrag (se vidare avsnitt 3.6.6).

En översyn av hur den särskilda kompensationen har utvecklats till följd av förändringarna i inkomstutjämningsen bör ske efter fem år (se vidare avsnitt 3.6.8).

3.6.6 Införandebidrag

Regeringens förslag: Minskningar av bidrag till följd av de föreslagna ändringarna ska ske successivt. Kommuner och landsting ska det år förändringarna träder i kraft få ett införandebidrag motsvarande den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare. Införandebidraget ska därefter minska med högst 250 kronor per invånare varje år.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ingen särskild kompensation för förändringar i inkomstutjämningsen och tar följaktligen inte ställning till om denna ska beaktas vid beräkningen av införandebidrag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Fagersta* och *Strängnäs kommuner* samt *Östergötlands läns landsting*, tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot detta. *Statistiska centralbyrån* tillstyrker förslaget, men anför att förtydliganden

behöver göras i införandereglererna så att det framgår hur införandebidraget ska finansieras. Flera remissinstanser, bl.a. *Bergs* och *Melleruds kommuner*, anför att bidragsminskningar till följd av regeländringar bör fördelas med ett lika stort belopp per invånare och år under sex år för respektive kommun. Flera remissinstanser, bl.a. *Aneby kommun*, anser att utformningen av införandereglererna bör utvecklas ytterligare. *Botkyrka kommun* och *Värmlands läns landsting* anser att regleringen av införandebidragen bör utformas så att det inte uppstår ytterligare ökade kostnader för de kommuner och landsting som förlorar på införandet. *Göteborgs kommun* framhåller att det är angeläget att utforma införandereglererna på ett sätt som kan accepteras av alla berörda parter och att införandeperioden hålls så kort som möjligt. *Bollnäs*, *Hudiksvalls* och *Nordanstigs kommuner* samt *Blekinge läns landsting* anför att införandebidraget bör finansieras med ett särskilt statsbidrag. Några remissinstanser, bl.a. *Karlsхамns kommun*, anser att införandereglererna inte bör innebära att kommuner som får ett negativt utfall får ett utökat negativt utfall under införandetiden. *Kinda kommun* anser att det behövs en längre period för att införa det nya systemet. *Partille kommun* föreslår en införandeperiod på åtta år. *Jönköpings* och *Västra Götalands läns landsting* tillstyrker en tidsbegränsning på maximalt sex år, men anser att nivån på 250 kronor per invånare är för hög. *Jönköpings kommun* anser att den årliga intäktsförändringen bör begränsas till 200 kronor per invånare och år.

Skälen för regeringens förslag: För att undvika drastiska effekter för de kommuner och landsting som har fått större bidragsminskningar vid tidigare omläggningar av utjämningsystemet har effekterna av förändringarna tidigare fått slå igenom successivt genom att särskilda införanderegler har tillämpats. I samband med de förändringar som genomfördes 2005 infördes således ett införandebidrag som successivt trappades ned t.o.m. 2010.

Kommuner och landsting, för vilka utfallet i utjämningsystemet försämrats betydligt till följd av de föreslagna ändringarna bör, som vid tidigare systemändringar, ges en viss tid att anpassa sina kostnader till förändringen. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att kommunerna och landstingen bör ges möjlighet att klara omställningarna till följd av de föreslagna förändringarna genom särskilda införandebidrag

som begränsar intäktsminskningarna till följd av de föreslagna förändringarna.

Regeringen föreslår att kommuner och landsting, för vilka regeländringarna innebär en intäktsminskning som överstiger 250 kronor per invånare, ska få ett införandebidrag som begränsar den årliga minskningen till högst 250 kronor per invånare och år. Införandebidragen bör fastställas i 2013 års nivå. Det innebär att utfallet för varje kommun och landsting enligt de föreslagna förändringarna, om de hade tillämpats 2013, jämförs med utfallet för 2013 enligt nu gällande regler för kommunalekonomisk utjämning. Därefter beräknas och fastställs införandebidragen.

När utfallet enligt de föreslagna förändringarna beräknas bör den särskilda kompensationsen i strukturbidraget till de kommuner och landsting som får lägre intäkter till följd av den föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften exkluderas.

Införandebidraget bör finansieras via regleringsposten. Det innebär att även kommuner och landsting som får intäktsminskningar får lägre regleringsbidrag eller högre regleringsavgift. Därmed kan för vissa kommuner och landsting införandebidraget komma att överstiga den intäktsminskning som följer av regeländringarna i övrigt. Det innebär också att kommuner och landsting med intäktsminskningar som är lägre än 250 kronor per invånare får finansiera införandebidragen.

Olika synpunkter har framförts av remissinstanserna om behovet av införanderegler och deras utformning. Regeringen anser att utredningen gör en rimlig avvägning mellan behovet av att förändringar i utjämningsystemet snabbt bör få genomslag och behovet av tid för anpassning av verksamheterna vid större intäktsförändringar. Införandereglererna bör därför utformas i enlighet med utredningens förslag.

3.6.7 Kompensation för indelningsändringar

Regeringens förslag: En kommun som bildas genom sammanläggning och som skulle få lägre intäkter jämfört med vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget om sammanläggningen inte hade genomförts, ska kompenseras om intäktsminskningen beror på ett lägre strukturbidrag eller ett lägre

kostnadsutjämningsbidrag på grund av lägre standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur. Kompensationen ska ske genom att den nya kommunens strukturbidrag, samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur, under fyra år fr.o.m. det år då indelningsändringen trädde i kraft beräknas utifrån de i sammanläggningen ingående kommunernas strukturbidrag och standardkostnader av detta slag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig över förslaget, bl.a. *Tillväxtverket*, *Skåne läns landsting* och *Sveriges akademikers centralorganisation*, tillstyrker eller har inget att erinra mot det.

Skälen för regeringens förslag: Kostnadsutjämnings- och strukturbidraget ger kompensation till kommuner med en liten och utspridd befolkning. Utfallet i kostnadsutjämnings- och strukturbidragets storlek kan förändras för mindre kommuner om de läggs samman. I första hand är det intäkterna i kommuner med en liten folkmängd och stor yta som kan komma att påverkas negativt vid en indelningsändring. Utjämningsystemets utformning bör inte motverka eventuella kommunsammanslagningar. En ny kommun som bildas genom sammanslagning bör därför övergångsvis inte få lägre kostnadsutjämningsbidrag på grund av sänkta standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur eller ett lägre strukturbidrag än vad de i sammanläggningen ingående kommunerna tillsammans skulle ha fått om sammanslagningen inte hade genomförts. Regeringen föreslår därför att den nya kommunens strukturbidrag samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur i dessa fall beräknas utifrån de i sammanläggningen ingående kommunernas strukturbidrag och standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur. Detta bör gälla under fyra år fr.o.m. det år då indelningsförändringen trädde i kraft.

Landsting med färre än 200 000 invånare fick fr.o.m. 1996 ett särskilt tillägg vid beräkningen av standardkostnaden för hälso- och sjukvård. Tillägget, som utgick till Gotlands kommun och de tre landstingen med lägst folkmängd, avsåg att finansiera merkostnader som bedöms upp-

komma när dyr utrustning måste finansieras av färre invånare. Från och med 2005 flyttades denna ersättning över från kostnadsutjämnings- till strukturbidraget. Om de landsting som i nuvarande system får strukturbidrag till följd av liten folkmängd läggs samman med andra landsting skulle intäktsbortfallet bli märkbart om ersättningen togs bort. Vid en ändrad landstingsindelning kan även utfallet i den del av hälso- och sjukvårdsmodellen som avser att beakta merkostnader för gles bebyggelsestruktur påverkas, eftersom utplaceringen av sjukhus och andra enheter görs per landsting. Utredningen avstår från att lämna några förslag avseende landstingen. Regeringen avser att återkomma i frågan om det skulle bli aktuellt med indelningsändringar för landstingen.

3.6.8 Uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Flera remissinstanser framhåller att det är viktigt att systemet för kommunalekonomisk utjämning löpande följs upp. Regeringen delar denna bedömning.

Regeringen har i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret gett myndigheten i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Uppdraget togs in i myndighetens instruktion 2008, samtidigt som medel för att genomföra uppdraget tillfördes myndighetens förvaltningsanslag. Statskontoret har i enlighet med vad som angavs i direktivet för Utjämningskommittén⁰⁸ även bistått utredningen i dess arbete.

Regeringen avser, bl.a. mot bakgrund av de synpunkter som lämnats av remissinstanserna på utredningens och promemorians förslag, att närmare precisera Statskontorets uppdrag i särskilda regeringsbeslut, med angivande av tidpunkter och former för avrapportering till regeringen. Skulle Statskontorets uppföljning föranleda lag- eller förordningsändringar kommer förslagen att bli föremål för sedvanlig remittering.

Som framgår av avsnitt 3.6.5 bör en översyn av hur den särskilda kompensationen för förändringarna i inkomstutjämnings- har utvecklats göras efter fem år. Även detta bör ske inom ramen för Statskontorets uppdrag. Eftersom förändringarna föreslås genomföras den 1 januari 2014 bör översynen genomföras under 2019.

3.6.9 Utjämning för LSS-kostnader

Flera remissinstanser anför att det är otillfredsställande att verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, inte berörs i utredningen och att finansieringen av LSS-verksamhet i sin helhet bör vara ett statligt ansvar. Sveriges Kommuner och Landsting har i en skrivelse till Regeringskansliet föreslagit att regeringen ska göra en översyn av utjämningsystemet för LSS (dnr Fi2011/2941).

Att utreda utjämningsystemet för LSS eller finansieringen av LSS-verksamheten har inte ingått i utredningens uppdrag. Finansutskottet har gjort bedömningen att någon ytterligare utredning för närvarande inte behöver tillsättas (bet. 2011/12:FiU28). Regeringen delar utskottets bedömning.

3.6.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte något att erinra mot utredningens förslag.

Några remissinstanser, bl.a. *Klippans* och *Osby kommuner* samt *Kommunförbundet Skåne*, anför i sina yttranden avseende promemorians förslag att det är viktigt att förändringarna genomförs den 1 januari 2014. *Sjöbo kommun* anför att förslagen bör genomföras skyndsamt. *Blekinge läns landsting* framhåller vikten av att de föreslagna förändringarna genomförs utan dröjsmål. Andra remissinstanser, bl.a. *Botkyrka* och *Ekerö kommuner*, förespråkar fortsatt utredningsarbete beträffande inkomstutjämningen eller delmodeller i kostnadsutjämningen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det är angeläget att de föreslagna förändringarna och uppdateringarna genomförs så snart som möjligt. De lag- och förordnings-

ändringar som de aktuella förslagen och bedömningarna föranleder bör därför träda i kraft den 1 januari 2014.

3.6.11 Ekonomiska konsekvenser

Kompensationen avseende förändringarna i inkomstutjämningen beräknas öka statens utgifter med 961 miljoner kronor fr.o.m. 2014, varav 850 miljoner kronor avser kompensation till kommuner och 111 miljoner kronor kompensation till landsting.

Anslaget för kommunalekonomisk utjämning påverkas inte av ändringar i inkomstutjämningen eller kostnadsutjämningen. Införandebidraget finansieras inom systemet för kommunalekonomisk utjämning genom att regleringsbidraget minskar eller regleringsavgiften ökar för alla kommuner och landsting. Det innebär att även de kommuner och landsting som erhåller införandebidrag får ett mindre regleringsbidrag eller en större regleringsavgift till följd av införandebidraget.

3.6.12 Preliminära beräkningar inför 2014

Statistiska centralbyrån (SCB) ska enligt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning senast den 1 oktober året före utjämningsåret lämna uppgifter till varje kommun och landsting om preliminära bidrag och avgifter och senast den 10 januari utjämningsåret lämna motsvarande uppgifter till Skatteverket. Regeringen gav i juni 2013 SCB i uppdrag att inför utjämningsåret 2014 beräkna preliminära bidrag och avgifter i enlighet med i denna proposition föreslagna och aviserade förändringar (dnr Fi2013/2577).

3.6.13 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.6.

I paragrafen finns definitioner av termer som förekommer i lagen.

I paragrafens *nionde stycke* görs en förändring av definitionen av termen bidragsminskning. I

sin nya lydelse används denna term för att bestämma rätten till och storleken av införandebidrag enligt 13 §. Rätten till eller storleken av strukturbidraget enligt 11 och 12 §§ påverkas dock inte av bestämmelsens nya lydelse, då dessa paragrafer hänvisar till termen bidragsminskning i dess lydelse 2013, dvs. innan den nya lydelsen trätt i kraft. Ändringen innebär att en bidragsminskning föreligger om nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter 2013 är större än vad nettot av bidragen och avgifterna för samma år skulle bli beräknade enligt de regler som träder i kraft den 1 januari 2014. Vid jämförelsen ska dock inte ändringarna i 11 § fjärde stycket, 12 § fjärde stycket eller 13 § beaktas. Ändringen innebär vidare att begreppet bidragsminskning inte längre omfattar bidrag enligt de lagar som upphävdes i samband med införandet av lagen om kommunalekonomisk utjämning.

7 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.3.

I paragrafen finns bestämmelser om de länsvisa skattesatser som ska användas vid beräkningen av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

Ett nytt *tredje stycke* införs. I stycket anges att de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting ska fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen 2003 för den del av kommunens eller landstingets uppräknade skatteunderlag som utgör högst 125 procent av den uppräknade medelskattkraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget. Av 17 § följer att avgiften ska beräknas på grundval av antalet invånare i kommunen eller i landstinget den 1 november året före utjämningsåret. För den del som överstiger 125 procent ska de länsvisa skattesatserna för avgiftsskyldiga kommuner och landsting alltså fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen 2003.

11 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.5.

Av *andra stycket* framgår att den kommun som 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till ett strukturbidrag med motsvarande belopp. Den delen av strukturbidraget som tidigare utgjordes av 2004 års standardkostnad för näringslivs- och

sysselsättningsfrämjande åtgärder ska således inte längre medföra en rätt till strukturbidrag.

I *tredje stycket* begränsas den totala reduceringen av strukturbidraget. En kommun som 2013 fått strukturbidrag avseende näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller en bidragsminskning har rätt till ett bidrag motsvarande den del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2014.

I ett nytt *fjärde stycke* införs en bestämmelse om att kommuner som till följd av ändringen av de länsvisa skattesatserna i 7 § tredje stycket får lägre nettointäkter från eller högre nettokostnader till systemet för kommunalekonomisk utjämning ska kompenseras för detta genom ett särskilt bidrag inom ramen för strukturbidraget. Kompensationen gäller således inte kommuner som genom ändringen får en sänkning av sin inkomstutjämningsavgift som motsvarar eller är större än sänkningen av kommunens regleringspost.

Kompensationen beräknas utifrån förhållandena året innan förändringarna i inkomstutjämnningen träder i kraft och justeras därefter endast i proportion till befolkningsutvecklingen i kommunen enligt 17 §. Det belopp per invånare som kompensationen uppgår till ändras följaktligen inte. De nya bestämmelserna i 7 § tredje stycket ska således vid beräkningen av kompensationen tillämpas som om de hade trätt i kraft den 1 januari 2013. Att kompensationen beräknas utifrån förhållandena året före det år då förändringarna träder i kraft överensstämmer med beräkningen av införandebidragen. Efter synpunkter från *Norrköpings tingsrätt* om användningen av begreppet intäktsminskning har paragrafens lydelse justerats i förhållande till förslaget i promemorian, varvid detta begrepp utgått.

12 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.5.

Enligt *tredje stycket* har ett landsting som 2013 fått strukturbidrag avseende bidragsminskning rätt till ett bidrag motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag 2014.

I ett nytt *fjärde stycke* görs motsvarande ändringar för landstingen som i 11 § fjärde stycket gjorts för kommunerna.

13 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.6.

Enligt *första stycket* har en kommun eller ett landsting, som med anledning av förändringarna av inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen och strukturbidraget får en bidragsminskning, rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare. Innebörden av begreppet bidragsminskning har kommenterats i anslutning till 3 §.

Införandebidraget ska enligt andra stycket årligen minska med högst 250 kronor per invånare till dess det upphör.

Beräkningen av införandebidraget kan illustreras med följande exempel. En kommun vars bidragsminskning 2014 uppgår till 700 kronor per invånare erhåller samma år den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare i införandebidrag, dvs. $(700-250=)$ 450 kronor per invånare. År 2015 minskas införandebidraget med 250 kronor per invånare till $(450-250=)$ 200 kronor per invånare. År 2016 har kommunens rätt till införandebidrag upphört.

17 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.7.

Av paragrafen, som bl.a. reglerar vilken kommunindelning som ska användas vid beräkningen av avgifter och bidrag, framgår att en särskild undantagsbestämmelse finns i 17 a §. I paragrafen har vidare ett tillägg gjorts som tydliggör att det, i enlighet med vad som anges i 3 och 7 §§, är antalet folkbokförda invånare som ska utgöra grund för beräkningen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

17 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.7.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som ska tillämpas vid sammanläggning av kommuner. Om den nya kommunen som bildas genom en sammanläggning får lägre standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur jämfört med vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått om sammanläggningen inte hade genomförts, ska standardkostnaden för nämnda kostnadsslag beräknas som om sammanläggningen inte hade genomförts. Den nya kommunens standardkostnad för ett eller båda av de nämnda kostnadsslagen ska således i stället

utgöras av de i sammanläggningen ingående kommunernas sammantagna standardkostnad för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur om detta är mer fördelaktigt för den nya kommunen. Motsvarande gäller i fråga om strukturbidrag.

Den särskilda beräkningen gäller under en övergångsperiod, nämligen under de fyra närmast följande åren fr.o.m. det år då indelningsändringen trädde i kraft. Om den nya kommunens standardkostnad för något av de aktuella kostnadsslagen utgörs av de gamla kommunernas sammantagna standardkostnader, uppdateras underlagen för standardkostnaderna i samma utsträckning som beträffande underlagen för andra kommuner under den tid som de sammantagna standardkostnaderna ska ligga till grund för utjämnningen. Uppdateringen sker enligt bestämmelser som regeringen meddelar. I dagsläget finns dessa bestämmelser i 5 § förordningen om kommunalekonomisk utjämnning. Beräkningen kan illustreras med följande räkneexempel. Två kommuner, kommun A med 50 000 och kommun B med 10 000 invånare, läggs samman till kommun C. Den sammantagna standardkostnaden uppgår för kommun A till 300 kronor per invånare och för kommun B till 450 kronor per invånare. Den genomsnittliga standardkostnaden för de båda kommunerna blir därmed 325 kronor per invånare $[(50\ 000 \times 300 + 10\ 000 \times 450)/60\ 000]$.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.6.10.

I *punkten 1* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2014.

Enligt *punkten 2* ska äldre föreskrifter gälla i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikraftträdandet.

3.7 Budgetförslag

3.7.1 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tabell 3.5 Anslagsutveckling för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tusental kronor

2012	Utfall	81 975 063	Anslags- sparande	-2
2013	Anslag	85 603 206	Utgifts- prognos	85 603 206
2014	Förslag	90 128 420		
2015	Beräknat	89 970 245		
2016	Beräknat	89 808 257		
2017	Beräknat	90 076 357		

Ändamål

Anslaget ändamål är att ge kommuner och landsting goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner och landsting enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning. Anslaget används även som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn (se tabell 3.6).

Ökning till följd av ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Kompensationen avseende förändringar i inkomstutjämningen beräknas uppgå till 961 miljoner kronor fr.o.m. 2014, varav 850 miljoner kronor avser kompensation till kommuner och 111 miljoner kronor kompensation till landsting (se avsnitt 3.6.11).

Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen

Utökad undervisningstid i matematik

Som tidigare aviserats ska kommunerna kompenseras för de ekonomiska konsekvenser som förslaget om utökad undervisningstid i matematik i grundskolan och motsvarande skolformer med 120 timmar medför (prop. 2012/13:64, bet. 2012/13:UbU16, rskr. 2012/13:199). Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* skulle ökas

med 250 miljoner kronor 2013 vid ett införande under hösten 2013 och 500 miljoner kronor per år fr.o.m. 2014.

Regeringen föreslår i denna proposition att undervisningstiden i matematik bör kompletteras med ytterligare en utökning av undervisningstiden i grundskolan och motsvarande skolformer med motsvarande en timme per vecka för årskurserna 4–6 fr.o.m. hösten 2016. Regeringen beräknar därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 245 miljoner kronor 2016 och fr.o.m. 2017 med 490 miljoner kronor.

I förhållande till 2013 års nivå föreslås därför anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 250 miljoner kronor 2014. År 2015 beräknas anslaget öka med 250 miljoner kronor, 2016 med 495 miljoner kronor och 2017 med 740 miljoner kronor.

Den nya gymnasiesärskolan

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) att kommunerna skulle kompenseras för de ekonomiska konsekvenserna som förslagen i propositionen En gymnasiesärskola med hög kvalitet (prop. 2011/12:50, bet. 2011/12:UbU9, rskr. 2011/12:141) innebär för ökade utgifter för kommunsektorn för bl.a. inackorderingsstöd, skolskjuts, elevassistans och administration. Sammantaget beräknades kostnaderna för kommunsektorn till knappt 14 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2017 när den nya gymnasiesärskolan är fullt utbyggd.

I förhållande till 2013 års nivå föreslås anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 4,1 miljoner kronor 2014 och beräknas öka med ytterligare 4,4 miljoner kronor 2015. År 2016 minskas anslaget med 1 miljon kronor. Från och med 2017 beräknas anslaget ökas med 13,8 miljoner kronor, varför regeringen anser att detta belopp bör överföras från anslag 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning till detta anslag.

Gymnasiereformen

Enligt regeringens bedömning i propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199) förbättrar gymnasieformen på sikt förutsättningarna när det gäller elevers genomströmning samt skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. I samband

med budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 25) aviserade regeringen därför en reglering av anslaget till kommunerna i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Denna reglering påbörjades 2012 i enlighet med riksdagens beslut.

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delade i samband med budgetpropositionen för 2013 bedömningen att mer tydliga effektiviseringsmöjligheter kunde uppkomma först 2014 då reformen skulle få fullt genomslag (prop. 2012/13:1, utg.omr. 16). Regeringen bedömde därför att 895 miljoner kronor borde tillskjutas för de första två åren och riksdagen beslutade i enlighet därmed.

Regeringen bedömer nu att gymnasie-reformen på kort sikt inte leder till lägre kostnader i den omfattning som tidigare beräknats. Den beräknade besparingen för 2014 och 2015 bör därför inte genomföras och beloppen för åren därefter minskas. För detta ändamål föreslår regeringen att 1 360 miljoner kronor avsätts 2014 och beräknar 1 930 miljoner kronor för 2015 och beräknar därefter 1 460 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

Regeringen menar att detta på sikt kommer att medföra ett ekonomiskt utrymme för kommunerna. Detta utrymme bör även användas för att stärka rättigheterna till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Regeringen avser därför, efter överenskommelse med SKL, att återkomma till riksdagen med förslag som stärker dessa rättigheter. För det första handlar det om att utöka rätten att delta i kommunal vuxenutbildning i syfte att uppnå grundläggande behörighet till högskolan. Denna rätt omfattar i dag elever med en examen från gymnasieskolans yrkesprogram och regeringen menar att denna rättighet bör utökas till en generell rättighet, dvs. till att omfatta alla vuxna som är behöriga till sådan utbildning. För det andra anser regeringen att det bör införas en rättighet att delta i vuxenutbildning i syfte att uppnå särskild behörighet till högskolan. Även denna rättighet föreslås omfatta alla vuxna som är behöriga till sådan utbildning. Regeringen menar att dessa rättigheter bör gälla fr.o.m. den 1 januari 2017.

Det innebär sammantaget att nivån på anslaget för 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* engångsvis minskades med 675 miljoner kronor 2012 och att anslagsnivån inte påverkas 2013–2015. Från och med 2016 minskas anslagsnivån med 470 miljoner kronor.

Nationella prov i kommunal vuxenutbildning

Som tidigare aviserats ska kommunerna kompenseras för ekonomiska konsekvenser som förslaget om att lärare i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska använda de nationella kursprov som Statens skolverk tillhandahåller i kurser i svenska, engelska och matematik. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013 att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* skulle ökas med 30 miljoner kronor per år för början med höstterminen 2013. Anslaget ökades därför med 15 miljoner kronor 2013. I förhållande till 2013 års nivå föreslås därför anslaget ökas med ytterligare 15 miljoner kronor fr.o.m. 2014.

Nationella minoritetsspråkrätten

Regeringen avser att föreslå förändringar som innebär att det inte längre ska krävas att elever som vill delta i modersmålsundervisning på något av de nationella minoritetsspråken har grundläggande kunskaper. En sådan förändring innebär ökade kostnader för kommunerna. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* beräknas öka med 5 miljoner kronor 2015 och beräknas öka med 9 miljoner kronor fr.o.m. 2016.

Sekretess i skolväsendet

Regeringen aviserade en proposition som bl.a. innebär ett starkare sekretesskydd för elever i grundskola, gymnasieskola och i fritidshem som har blivit senarelagd. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskas med 0,4 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2014. En återföring sker till utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Ungdomar utanför gymnasieskolan

Regeringen avser att i den ungdomspolitiska proposition som kommer att lämnas i början av 2014 lämna förslag som syftar till att förbättra register och statistikuppföljning inom ramen för det kommunala informationsansvaret. Med anledning av förslagens effekter på kommunernas verksamhet föreslås att statens bidrag till kommunerna ökas. Regeringen föreslår att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 5 miljoner kronor under 2014. Vidare beräknar regeringen att anslaget ska ökas med 10 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015.

Införande av aktivitetskrav i kommunal vuxenutbildning

Arbetet med reformeringen av vuxenutbildningen kommer att fortsätta. Regeringen anser att det finns behov av att öka genomströmningen inom komvux. Ett sätt att förbättra resultaten och minska antalet avbrott kan vara att ställa högre krav på att eleverna deltar aktivt i den undervisning som anordnas. Regeringen föreslår att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 13,5 miljoner kronor för 2014 och därefter 29,5 miljoner kronor årligen för att ersätta kommunerna för kostnader för detta ändamål. Regeringen avser att återkomma med förslag på hur ökade krav på studieaktivitet närmare ska utformas.

Medborgarskapsceremonier

Betänkandet Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29) är ute på remiss och regeringen avser att återkomma med förslag baserade på utredningen. Förutom vissa ändringar i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap avser regeringen att föreslå att varje kommun bör åläggas att en gång per år anordna en medborgarskapsceremoni för nya medborgare som förvärvat medborgarskapet efter födelsen. Länsstyrelserna bör få ett visst ansvar för att verka för att kommunerna får information om hur ceremonierna kan utformas. Kommunernas kostnader för det utökade åtagandet beräknas till 5 miljoner kronor per år. Regeringen föreslår därför att anslag 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med ca 5 miljoner kronor 2014. Anslaget beräknas öka med 5 miljoner kronor fr.o.m. 2015.

Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

I propositionen Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet föreslog regeringen ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) i syfte att stärka möjligheterna för personer med ekonomiskt bistånd att försörja sig själva genom arbete samt utöka socialtjänstens möjligheter att stimulera, uppmuntra och stödja biståndsmottagare till egen försörjning (prop. 2012/13:94). Lagförslagen trädde i kraft den 1 juli 2013. Ändringarna innebär bl.a. ett införande av jobbstimulans och höjd gräns för när hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster får beaktas vid biståndsbedömningen. Kostnaderna för kommunerna avseende de båda ändringarna beräknas uppgå till 200 miljoner kronor respektive 10 miljoner kronor årligen, vilket är i

enlighet med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1). Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 320 miljoner kronor. Anslaget 4:7 *Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m.* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med motsvarande belopp. Av regleringen utgör 110 miljoner kronor ett engångsbelopp för halvårseffekten 2013.

Hälso- och sjukvård till personer som vistas i landet utan tillstånd

I samband med budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1) aviserades en förändring för hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Regleringen av vården sker i den nya lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, som trädde i kraft den 1 juli 2013. Regeringen föreslår att 450 miljoner kronor överförs 2014 från anslaget 1:6 *Bidrag till folkhälsa och sjukvård* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg till anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Av regleringen 2014 utgör 150 miljoner kronor ett engångsbelopp för halvårseffekten 2013. Anslaget beräknas öka med 300 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015 till följd av denna förändring.

Patientrörlighetsdirektivet

Med anledning av genomförandet av det s.k. patientrörlighetsdirektivet träder ny lagstiftning i kraft den 1 oktober 2013. Landstingen och kommunerna får av denna anledning kostnadsansvar för vissa ersättningar för gränsöverskridande vård som har betalats ut till personer som vid tiden för den vård som ersättningen avser var bosatta inom landstinget eller var kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades i landstinget.

I enlighet med vad som aviserades i vårpropositionen 2013 föreslår regeringen därför att de ändamål som avser turistvård och sjuk- och tandvårdstjänster och som finansieras från anslaget 1:7 *Sjukvård i internationella förhållanden* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg flyttas till anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. Flytten av medel kommer ske successivt på grund av en viss fördröjning i utgifterna. För 2014 föreslås därför 93 miljoner kronor överföras till anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*. På mot-

svarande sätt beräknas 162 miljoner kronor att överföras 2015, 222 miljoner kronor 2016 och 262 miljoner kronor fr.o.m. 2017.

Övriga ekonomiska regleringar

Övriga ekonomiska regleringar syftar till att neutralisera effekterna av statliga beslut som inte omfattas av den kommunala finansieringsprincipen, men som t.ex. påverkar det kommunala skatteunderlaget och därmed skatteintäkterna för kommuner och landsting.

Justering av kompensationen för ändringen i socialtjänstlagen avseende anhörigstöd

Med anledning av en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) avseende anhörigstöd aviserades i budgetpropositionen för 2011 att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* skulle ökas med närmare 300 miljoner kronor fr.o.m. 2011. Av medlen tilldelades Socialstyrelsen 2,2 miljoner kronor per år 2012–2014 för uppdraget att årligen lämna en rapport till regeringen med anledning av den ändrade bestämmelsen i socialtjänstlagen. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* minskades med 2,2 miljoner kronor per år 2012–2014. Från och med 2015 ökas anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* och anslaget 4:5 *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med motsvarande belopp.

Skatteavtalet mellan Sverige och Danmark

I avtalet mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor regleras hur länderna ska kompensera varandra för minskade skatteintäkter till följd av att pendlare mellan länderna beskattas i arbetslandet och inte i bosättningslandet (prop. 2003/04:149, bet. 2003/04:SkU31, rskr. 2003/04:269). Nettot av de utjämningsbelopp som regleras i artikel 6 i avtalet bör fördelas på samtliga kommuner respektive landsting med ett enhetligt belopp per invånare. Detta eftersom den minskning av skatteintäkterna som följer av pendlingen fördelas på hela kommun- respektive landstingskollektivet genom inkomstutjämnningen.

Utjämningsbeloppens storlek påverkas av antalet pendlare som omfattas av utjämningsordningen och deras löner. Förändringar i den dansk-svenska växelkursen påverkar också nettobeloppet. För inkomståret 2011 ökade antalet

pendlare i båda riktningar och deras lönesummor. Ökningen var dock större för pendlare med arbete i Danmark än för pendlare med arbete i Sverige vilket innebär ett lägre nettobelopp än för år 2010. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* bör minska med anledning av detta för 2014 med 16 miljoner kronor, varav 10 miljoner kronor för kommunerna och 6 miljoner kronor för landsting. Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

Skattelättnad för pensionärer

Regeringens förslag till skattelättnad för pensionärer som aviseras i denna proposition innebär att det kommunala skatteunderlaget minskar. Den offentligfinansiella effekten av förslaget uppskattas till 2 500 miljoner kronor fr.o.m. 2014. Cirka 97 procent av denna effekt utgörs av minskade skatteintäkter för kommuner och landsting. För att neutralisera effekten avseende kommunsektorns intäkter föreslås anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* tillföras 2 425 miljoner kronor per år fr.o.m. 2014 varav 1 576 miljoner kronor för kommunerna och 849 miljoner kronor för landsting (se vidare Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 6.3). Fördelningen mellan kommuner och landsting är gjord i förhållande till den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting.

Tabell 3.6 Tillskott, regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen samt övriga ekonomiska regleringar för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Miljoner kronor

	Kommuner förslag 2014	Kommuner beräknat 2015	Kommuner beräknat 2016	Kommuner beräknat 2017	Landsting förslag 2014	Landsting beräknat 2015	Landsting beräknat 2016	Landsting beräknat 2017
Anvisat för 2013	61 153	61 153	61 153	61 153	24 450	24 450	24 450	24 450
Ökning till följd av ändringar i systemet för kommunal-ekonomisk utjämning	850	850	850	850	111	111	111	111
Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen								
Utökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64 och BP14)	250	250	495	740				
Den nya gymnasiesärskolan (prop. 2011/12:50) *	4	9	8	-9				
Gymnasiereformen (prop. 2008/09:199)	0	0	-470	-470				
Nationella prov komvux	15	15	15	15				
Nationella minoritets-språkrätten		5	9	9				
Sekretess i skolväsendet	-0	-0	-0	-0				
Ungdomar utanför gymnasieskolan	5	10	10	10				
Införande av aktivitetskrav komvux	14	30	30	30				
Medborgarskapsceremonier	5	5	5	5				
Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet	320	210	210	210				
Hälso- och sjukvård för personer som vistas i landet utan tillstånd					450	300	300	300
Patientrörlighet					93	162	222	262
Övriga ekonomiska regleringar								
Justering anhängigstöd		2	2	2				
Utjämningsbelopp Sverige-Danmark	-10	-10	-10	-10	-6	-6	-6	-6
Skattelättnad för pensionärer	1 576	1 576	1 576	1 576	849	849	849	849
Summa	64 181	64 104	63 882	64 110	25 947	25 866	25 926	25 966

Anm. I tabellen redovisas förändringarna jämfört med anslagsnivån för 2013.

* Från och med 2017 beräknas anslaget ökas med 13,8 miljoner kronor, varför regeringen anser att detta belopp bör överföras från anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet under utgiftsområde 16 till detta anslag.

Specificering av anslaget

De i tabell 3.6 redovisade anslagsposterna (kommuner respektive landsting) fördelas på bidrag och avgifter i enlighet med lagen om kommunalekonomisk utjämning och förordningen om kommunalekonomisk utjämning. Posterna avser bidrag och avgifter för inkomstutjämning respektive kostnadsutjämning samt strukturbidrag och införandebidrag. Respektive anslagspost minskas med summan av bidragen och avgifterna. Mellanskillnaden utgör ett regleringsbidrag eller en regleringsavgift som fördelas mellan kommunerna respektive landstingen med ett enhetligt belopp per invånare.

Statistiska centralbyrån (SCB) ska senast den 1 oktober året före utjämningsåret beräkna och till kommunerna och landstingen redovisa preliminära bidrag och avgifter. För utjämningsåret 2014 ska SCB enligt beslut av regeringen basera beräkningarna på i denna proposition föreslagna förändringar (dnr Fi2013/2577). För 2014 ska Skatteverket därefter senast den 20 januari 2014 preliminärt besluta om bidrag och avgifter för varje kommun och landsting och senast den 15 april 2014 fastställa bidragen och avgifterna.

Skatteväxlingar mellan kommuner och landsting inför 2014

Beloppen i tabell 3.6 kan komma ändras om man i vissa län inför 2014 genomför skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i respektive län till följd av huvudmannaskapsförändringar.

I systemet för kommunalekonomisk utjämning justeras de s.k. länsvisa skattesatserna när skatteväxlingar görs. De länsvisa skattesatserna används för beräkning av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter. Vidare medför skatteväxlingar behov av överföringar av statsbidrag mellan kommunerna och landstingen. Regeringen avser att om så behövs göra en sådan överföring i regleringsbrevet för 2014. Överföringen påverkar dock inte den totala anslagsnivån.

En motsvarande överföring gjordes i regleringsbrevet för 2013 då 155 miljoner kronor fördes från landstingen till kommunerna, vilket har beaktats i de belopp som redovisas för respektive anslagspost i tabell 3.6.

Regeringens överväganden

Tabell 3.7 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:1 Kommunalekonomisk utjämning

Tusental kronor

	2014	2015	2016	2017
Anvisat 2013¹	85 603 206	85 603 206	85 603 206	85 603 206
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	4 220 614	4 892 439	4 730 439	4 998 539
Överföring till/från andra anslag	769 600	509 600	509 612	509 612
Övrigt	-465 000	-1 035 000	-1 035 000	-1 035 000
Förslag/beräknat anslag	90 128 420	89 970 245	89 808 257	90 076 357

Regeringen föreslår att 90 128 420 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* för 2014. För 2015, 2016 och 2017 beräknas anslaget till 89 970 245 kronor, 89 808 257 000 kronor respektive 90 076 357 000 kronor.

3.7.2 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tabell 3.8 Anslagsutveckling för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tusental kronor

År	Typ	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2012	Utfall	3 156 685	0	
2013	Anslag	3 306 121 ¹		3 306 121
2014	Förslag	3 462 213		
2015	Beräknat	3 462 213		
2016	Beräknat	3 462 213		
2017	Beräknat	3 462 213		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2013 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till kommuner enligt lagen (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

Regeringens överväganden

Tabell 3.9 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:2 Utjämningsbidrag för LSS-kostnader

Tusental kronor

	2014	2015	2016	2017
Anvisat 2013¹	3 297 221	3 297 221	3 297 221	3 297 221
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut	164 992	164 992	164 992	164 992
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/beräknat anslag	3 462 213	3 462 213	3 462 213	3 462 213

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2012 (bet. 2012/13:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Omslutningen i kostnadsutjämnningen ökar vanligtvis från ett år till ett annat. Det definitiva utfallet för 2013 fastställdes under våren 2013. Utgiftsprognosen för anslaget avseende 2013 är drygt 3 306 miljoner kronor, vilket är knappt 9 miljoner kronor högre än anvisat belopp. Enligt en preliminär beräkning från SCB kommer omslutningen i utjämnningen för LSS-kostnader 2014 uppgå till 3 462 213 000 kronor, varför regeringen föreslår att detta belopp anvisas under anslaget 1:2 *Utvämningsbidrag för LSS-kostnader* för 2014. För 2015–2017 beräknas anslaget till 3 462 213 000 kronor för respektive år.

3.7.3 1:3 Bidrag till kommunal-ekonomiska organisationer

Tabell 3.10 Anslagsutveckling för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2012	Utfall	6 550		0
2013	Anslag	5 350		5 350
2014	Förslag	5 350		
2015	Beräknat	5 350		
2016	Beräknat	5 350		
2017	Beräknat	5 350		

Ändamål

Anslaget får användas för statsbidrag till två organisationer inom det kommunalekonomiska området, Rådet för kommunal redovisning

(RKR) och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

Rådet för kommunal redovisning

RKR är en ideell förening för normbildning i kommunala redovisningsfrågor med uppgift att främja god redovisningssed i enlighet med lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Medlemmar i föreningen är staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Medlemmarna har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med vardera högst 1 400 000 kronor per år.

En av RKR:s viktigaste uppgifter är att följa utvecklingen av redovisningen inom sektorn. En praxisundersökning kommer genomföras 2014. Den senaste större praxisundersökningen genomfördes 2009 och avsåg 2008 års bokslut och årsredovisning. Undersökningen blir en viktig värdeomätare på effekten av RKR:s ökade ambitioner och ansträngningar vad gäller att informera om verksamheten genom dialog med företrädare för kommunsektorn och revisionsbranschen. Det blir också en viktig undersökning för att följa genomslag och implementering av de nya reviderade rekommendationer som utarbetats sedan senaste praxisundersökningen.

RKR har i en skrivelse i maj 2013 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) anhallit om statligt bidrag för 2014 års verksamhet (dnr Fi2013/1895) med 1 400 000 kronor.

Rådet för främjande av kommunala analyser

RKA bildades 2005 och är en ideell förening. Medlemmar i föreningen är staten och SKL.

RKA ska tillhandahålla nyckeltal i en databas för jämförelser i kommunsektorn. Syftet med databasen är att stödja uppföljningen av måluppfyllelse och resursanvändning i kommuner och landsting. RKA ska vidare bl.a. utveckla befintliga nyckeltal och ta fram ytterligare nyckeltal med särskilt fokus på sådana tal som mäter kvalitet samt marknadsföra databasen för att öka dess användning samt ge bättre förutsättningar för uppföljning av verksamhet.

Staten och SKL har i avtal förbundit sig att årligen stödja föreningens verksamhet ekonomiskt med högst 3 950 000 kronor vardera. Från och med 2011 stödjer SKL, enligt tilläggsavtal, föreningen med ytterligare 400 000 kronor årligen.

RKA har i en skrivelse (dnr Fi2013/2905) i juni 2013 till Regeringskansliet (Finansdeparte-

mentet) anhållit om bidrag för 2014 med 3 950 000 kronor.

Regeringens överväganden

Tabell 3.11 Härledning av anslagsnivån 2014–2017, för 1:3 Bidrag till kommunalekonomiska organisationer

Tusental kronor

	2014	2015	2016	2017
Anvisat 2013	5 350	5 350	5 350	5 350
<i>Förändring till följd av:</i>				
Beslut				
Överföring till/från andra anslag				
Övrigt				
Förslag/beräknat anslag	5 350	5 350	5 350	5 350

Regeringen föreslår att 5 350 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bidrag till kommunalekonomiska organisationer* för 2014. För 2015–2017 beräknas anslaget för respektive år uppgå till 5 350 000 kronor.

Bilaga 1

Ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Bilaga till avsnitt 3.6

Bilaga 1

Ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning av betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39)	69
2	Lagförslaget i betänkandet	75
3	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet	79
4	Sammanfattning av promemorian Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting (dnr Fi2012/4726)	81
5	Lagförslaget i promemorian.....	83
6	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian.....	87
7	Lagrådets yttrande.....	89

1 Sammanfattning av betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39)

Utjämningskommittén⁰⁸ har haft i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunal-ekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2013 bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för landstingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) förslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen.

Principiella utgångspunkter

Utjämningsystemet har som huvudsyfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommittén har i sitt arbete utgått från målet om likvärdiga förutsättningar och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och av strukturella kostnadsskillnader.

I översynen av inkomstutjämningen har kommittén utgått från de frågeställningar som direktiven särskilt lyfter fram, bl.a. frågan om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Med bibehållet mål om långtgående utjämning har alternativa tekniska lösningar prövats för att om möjligt minska behovet av utjämning.

För att underlätta skatteväxlingar mellan kommuner och landsting har utgångspunkten för kommitténs arbete varit att det ekonomiska utfallet till följd av huvudmannaskapsförändringar ska bli neutralt.

Beträffande kostnadsutjämningen har kommittén utgått från de nu gällande förutsättningarna att kostnadsutjämningen inte ska kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet.

Vidare ska kostnadsutjämningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Kommittén anser att kostnadsutjämningen främst bör omfatta obligatoriska verksamheter med särskilt fokus på kärnverksamheterna, dvs. skola, vård och omsorg för kommunerna och hälso- och sjukvård för landstingen. För dessa verksamheter finns statligt angivna mål i fråga om omfattning och inriktning. Dessutom bör kostnadsutjämningen såsom i dag omfatta kollektivtrafik. I översynen av de olika delmodellerna i kostnadsutjämningen har kommittén haft en ambition att såvitt möjligt förenkla modellerna. Kommittén har även beaktat de ekonomiska effekterna av arbetspendlingen över landsgränsen i kostnadsutjämningen, bl.a. genom att såvitt möjligt undvika sådana förklaringsvariabler, t.ex. skattekraft, som kan tänkas påverka utfallet för kommuner och landsting med en omfattande gränspendling på ett negativt sätt.

Kommitténs bedömning är att det finns motiv för att även fortsättningsvis kompensera de kommuner vars befolkning minskar kraftigt för de strukturella omställningskostnader som ett vikande befolkningsunderlag ger upphov till och som övriga delmodeller i kostnadsutjämningen inte fångar upp.

Det är dock inte bara kommuner med minskande befolkning som ställs inför ekonomiska påfrestningar i samband med kraftiga befolkningsförändringar. Dagens utjämningsystem tar bara begränsad hänsyn till de merkostnader som följer av kraftig befolkningsökning. Det gäller både den problematik som har med utjämningsystemets eftersläpningseffekter att göra och det faktum att vissa kostnader (löne- och lokalkostnader) är högre i tillväxtregionerna jämfört med riket i övrigt. Mot den bakgrunden har kommittén i sitt arbete valt att även fokusera på kraftigt växande kommuners problem och utmaningar.

Statsbidragen

Kommitténs syn på statens bidragsgivning till kommuner och landsting är att generella bidrag med få undantag är att föredra framför specialdestinerade bidrag. Kommittén är positivt inställd till att inordna ytterligare bidrag i inkomstutjämningen. Det gäller främst bidragen till läkemedelsförmånerna och till maxtaxa i

förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Men kommittén är inte beredd att redan nu föreslå att bidraget för läkemedelsförmånerna ska avskaffas och överföras till det generella statsbidraget. Frågan om läkemedelsförmånens finansiering är föremål för överläggningar mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Kommitténs bedömning är att bidragen för läkemedelsförmånerna bör omvandlas till ett generellt statsbidrag när en överenskommelse om att så bör ske har träffats med SKL.

Även om maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet tillämpas av samtliga kommuner är den ett frivilligt åtagande. Ett avskaffande och överföring av maxtaxe-bidraget till det generella statsbidraget måste enligt kommitténs bedömning föregås av att maxtaxan görs obligatorisk för kommunerna. Kommittén anser att det inte ingår i uppdraget att lämna ett sådant förslag.

Kommitténs överväganden och förslag rörande de specialdestinerade statsbidragen behandlas i avsnitt 3.

Inkomstutjämning

I kommitténs uppdrag ingår att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i nuvarande inkomstutjämning och om så är fallet lämna förslag till hur dessa kan undanröjas.

Kommittén har inte funnit belägg för att inkomstutjämningen i sig skulle vara tillväxthämmande. Tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende av varandra. Den ekonomiska tillväxten i respektive LA-region avgörs inte av var man bor utan var man arbetar. En hög inkomst per invånare i många förortskommuner speglar snarare attraktiviteten i boendemiljön än en hög tillväxt kopplad till ekonomisk aktivitet.

Kommittén anser att staten, så långt det är möjligt, bör finansiera utjämningen av skillnaderna i skattebas (inkomst per invånare) mellan kommunerna respektive mellan landstingen.

Enligt kommitténs bedömning och förslag ska den garanterade skattekraften uppgå till 115 procent av medelskattekraften både för kommuner och landsting för att utfallet vid

skatteväxlingar ska bli neutralt. Kommuner och landsting vars skattekraft understiger den garanterade ska liksom i dag erhålla ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten per invånare och den garanterade.

För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av 2011 års medelskattesats för kommunerna och för bidragsberättigade landsting utifrån 95 procent av en reducerad medelskattesats för landstingen 2011. Den reducerade medelskattesatsen ska uppgå till 90 procent av medelskattesatsen för landsting 2011. Motivet för att reducera den bidragsgrundande skattesatsen för landsting är att landstingsskatten i Stockholms län, 12,10 procent, väger tungt vid beräkning av medelskattesatsen för landsting, vilket bl.a. beror på en hög sjukvårdskonsumtion och ett åtagande som vad beträffar kollektivtrafik och färdtjänst avviker från andra landstings åtagande.

För både kommuner och landsting gäller att den bidragsgrundande skattesatsen liksom i dag ska korrigeras per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991, därav namnet länsvis skattesats.

Kommittén anser att samtliga kommuner och landsting ska omfattas av utjämningsystemet om det huvudsakliga syftet att alla kommuner respektive landsting ska ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar ska uppnås. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger den garanterade nivån ska därför liksom i dag betala en inkomstutjämningsavgift till staten. De länsvisa skattesatser som ska tillämpas beräknas på samma sätt som för bidragskommunerna respektive bidragslandstingen med den skillnaden att kompensationsgraden liksom i dag ska motsvara 85 i stället för 95 procent.

Beträffande arbetspendlingen över landsgräns (den s.k. gränspendlingen) anser kommittén att det är angeläget att det nordiska skatteavtalet ses över för omförhandling inklusive det gränsgångaravtal som utgör ett tillägg till huvudavtalet.

Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämningen behandlas i avsnitt 4.

Kostnadsutjämning

Resultatet av kommitténs uppföljning av samtliga delmodeller i kostnadsutjämningen samt förslag till förändringar i dessa redovisas i avsnitt 5.

Beträffande förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör ersättas med en betydligt förenklad modell med större tonvikt på åldersstrukturen. Kommittén förslag innebär att dagens ålderssättning ersätts med en förenklad ålderssättning som baseras på den redovisade nettokostnaden från räkenskaps-sammandraget för åldersgrupperna 1–5 år respektive 6–12 år. Vidare föreslås att nuvarande Kvolymindex, som avser att fånga skillnader i behov av förskola och skolbarnsomsorg mellan olika kommuner, ersätts av två nya index varav det ena avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider i förskolan. Det andra avser att fånga upp skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för 6–12 åringar.

Beträffande grundskolan, inklusive förskoleklass, föreslås att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på den fasta ersättningen för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

När det gäller gymnasieskolan anser kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med avseende på delkomponenten för bebyggelsestruktur och kompletteras med en ny komponent som delvis tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor.

Kommitténs bedömning är att utfallet i den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg (IFO) ger oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna i olika typer av kommuner varför modellen bör förändras. Kommitténs förslag till förändrad modell bygger på en regressionsanalys där den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen under en treårsperiod skattas med hjälp av följande variabler: andel arbetslösa utan ersättning i befolkningen, andel lågutbildade svenskar 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005, andel av befolkningen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 samt andel av befolkningen med

ekonomiskt bistånd som varar längre än sex månader.

Dagens utjämningsmodell för äldreomsorg är den i särklass mest komplicerade. I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningen. Kommittén har lagt ned ett omfattande arbete för att försöka skapa en förenklad delmodell för äldreomsorgen och har härvid funnit att ålder, civilstånd, etnicitet, skillnader i dödlighet och bebyggelsestruktur är relevanta faktorer för att fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Beträffande den delmodell som avser att kompensera för kraftig befolkningsminskning respektive kraftig befolkningsökning anser kommittén att nuvarande delmodell bör behållas men utökas såtillvida att kommuner som växer kraftigt även ska kompenseras för merkostnader för nya förskolelokaler.

När det gäller delmodellen för bebyggelsestruktur anser kommittén att den justering som gjordes för delkomponenten byggkostnader 2008 bör behållas. Detsamma gäller delkomponenterna gator och vägar samt uppvärmningskostnader. Komponenterna administration, lokala resor och räddningstjänst bör dock ersättas av två komponenter: administration respektive räddningstjänst.

Vad gäller barn med utländsk bakgrund föreslår kommittén att den nuvarande utjämningsmodellen bör behållas men att beräkningen ska avse kommundelar (församlingar) i stället för hela kommuner.

Kommittén föreslår att den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen ersätts med en ny modell som innebär att den del av befolkningen som nu räknas till den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i den matrismodell som används för övrig befolkning samt att delkomponenten som avser att fånga upp merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur uppdateras.

Beträffande kollektivtrafiken föreslår kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, glesheten, personer som pendlar samt personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer.

Enligt kommitténs bedömning bör skillnader i lönekostnader kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting.

Den kommunala fastighetsavgiften

I kommitténs uppdrag ingår att beakta konsekvenserna för utjämningsystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften.

Kommittén anser att resultatet från den av regeringen nyligen tillsatta utredningen som har till uppgift att se över fastighetstaxeringen av bostäder bör avvaktas innan ställning tas till hur konsekvenserna av införandet av den kommunala fastighetsavgiften bör beaktas i förhållande till utjämningsystemet.

Kommitténs överväganden och förslag rörande den kommunala fastighetsavgiften behandlas i avsnitt 6.

Strukturbidraget

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

Kommittén föreslår att den del av kommunernas strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för svagt befolkningsunderlag ska kvarstå oförändrad. Resterande del av strukturbidraget bör reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Vidare föreslås att den del av landstingens strukturbidrag som utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting kvarstår oförändrad. Resterande del av strukturbidraget reduceras så att den totala minskningen av strukturbidraget begränsas till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget.

Kommitténs överväganden och förslag rörande strukturbidragen till kommuner och landsting behandlas i avsnitt 7.

Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag

I avsnitt 8 redovisas de samlade ekonomiska förändringarna av kommitténs förslag exklusive effekterna av de införanderegler som föreslås i avsnitt 9.

De största förändringarna av kommitténs förslag sker i kostnadsutjämnningen respektive

strukturbidragen. Beträffande kostnadsutjämnningen för kommunerna sker de största förändringarna till följd av att delmodellen för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg förändras. Den största negativa förändringen i kostnadsutjämnningen för en enskild kommun uppgår till cirka 1 700 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 2 500 kronor per invånare.

Den genomsnittliga förändringen för landstingen till följd av kommitténs förslag i kostnadsutjämnningen uppgår till cirka 200 kronor per invånare innan införanderegler har beaktats. Den största negativa förändringen för ett enskilt landsting uppgår till förändringen uppgår till cirka 1 080 kronor per invånare. Omfördelningseffekterna uppstår i allt väsentligt beroende på den föreslagna förändringen av hälso- och sjukvårdsmodellen.

Samtliga sju landsting som får en negativ förändring i hälso- och sjukvårdsmodellen tillhör den grupp av åtta landsting där andelen bidiagnoser svarar för 70 procent eller mer av den vårdtunga gruppen i dagens delmodell för hälso- och sjukvård. I de sju landsting som får den största positiva förändringen uppgår andelen bidiagnoser till mellan 49 och 59 procent av den vårdtunga gruppen. Sambandet mellan andelen bidiagnoser i den vårdtunga gruppen och bidragsförändringarna till följd av kommitténs förslag är starkt.

Den största negativa förändringen för kommuner och landsting sammantaget sker i Västerbottens län, vilket främst beror på den förändrade hälso- och sjukvårdsmodellen och att de nuvarande strukturbidragen till kommuner och landsting reduceras.

Införanderegler

De ekonomiska effekterna av de förändringar som kommittén föreslår bör enligt kommitténs mening införas successivt för de kommuner och landsting som får bidragsminskningar eller avgiftsökningar. Kommittén föreslår att ett införandebidrag införs och beräknas så att den årliga bidragsminskningen respektive avgiftshöjningen begränsas till högst 250 kronor per invånare och år för både kommuner och landsting. Kostnaderna för införandebidragen föreslås finansieras av samtliga kommuner och landsting.

För kommuner och landsting med bidragsökningar eller avgiftsminskningar föreslås att förändringarna får slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar

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

Kommitténs förslag innebär att de kommuner som förlorar på en eventuell sammanläggning får behålla de intäkter som kommunerna skulle ha haft var och en för sig under en övergångstid på fyra år.

Beträffande landstingen anser kommittén att det är rimligt att tillägget för små landsting tas bort vid en sammanläggning men först efter fyra år sedan indelningändringen trätt i kraft.

Systemets fortlevnad

Regeringen har i instruktionen för Statskontoret gett myndigheten i uppgift att från och med 2008 löpande följa upp systemet. Kommittén vill understryka betydelsen av att Statskontoret till ledning och stöd för sitt arbete med uppföljningen tillskapar en referensgrupp bestående av företrädare för Finansdepartementet, berörda fackdepartement och myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är kommitténs uppfattning att regeringen måste bestämma hur finansieringen ska ske av de kostnader som Tillväxtanalys har för att hålla data och den beräkningsmodell som myndigheten utvecklat för att fånga upp glesbygdens speciella merkostnader aktuell.

2 Lagförslaget i betänkandet

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning
dels att 14 § ska upphöra att gälla,
dels att 3, 7, 11–13 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 12 a §, samt närmast före 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift *skall* betalas.

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift *ska* betalas.

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före utjämningsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskattekraft: Summan av de uppräknade skatteunderlagen för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före utjämningsåret.

Skatteutjämningsunderlag: Den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret uppräknad med den procentsats som anges i 4 §.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multiplicerad med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet. Skatteunderlaget och skattesatsen för kommuner som inte ingår i ett landsting undantas från denna beräkning.

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnaderna för en kommun eller ett landsting.

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2004 enligt *de lagar som upphävs genom denna lag ökat med ett enhetligt belopp per invånare, 333 kronor för kommuner och 139 kronor för landsting*, är större än nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter enligt 5, 6, 9, 10 §§, 11 §

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2012 enligt *denna lag i dess lydelse före den 1 januari 2013*, är större än nettot av *kommunens eller landstingets* bidrag och avgifter enligt *bestämmelserna i lagen i dess lydelse den 1 januari 2013, med undantag för 11 § tredje stycket, 12 § tredje stycket*

andra stycket, 12 § andra stycket, 15 och 16 §§, om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2004.

och 13 §, om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 2012.

Strukturbidragsminskning: En strukturbidragsminskning föreligger i den mån en kommuns eller ett landstings strukturbidrag år 2012 enligt denna lag i dess lydelse före den 1 januari 2013 är större än kommunens rätt till bidrag enligt 11 § andra stycket i dess lydelse den 1 januari 2013, om bestämmelsen hade gällt för år 2012, eller landstingets rätt till bidrag enligt 12 § andra stycket.

7 §

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *skall* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *skall* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *skall* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *skall* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *ska* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *ska* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2011 och för bidragsberättigade landsting utifrån 95 procent av medelskattesatsen samma år *som reducerats med 10 procent*. För avgiftsskyldiga kommuner ska de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2011 och för avgiftsskyldiga landsting utifrån 85 procent av medelskattesatsen samma år *som reducerats med 10 procent*.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *ska* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för *näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder* eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som får en *bidragsminskning* som är större än 0,56 procent av det uppräknade

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som får en *strukturbidragsminskning* som är större än 0,22 procent av det upp-

skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.

räknade skatteunderlaget för år 2013 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.

12 §

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som får en *bidragsminskning* som är större än 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag som motsvarar denna del av minskningen.

Ett landsting som får en *strukturbidragsminskning* som är större än 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2013 har rätt till ett bidrag *motsvarande* denna del av minskningen.

Bestämmelser vid vissa indelningsändringar

12 a §

Om en kommun sammanläggs enligt lagen (1979:411) om Sveriges indelning i kommuner och landsting med en annan kommun eller flera andra kommuner och den kommun som bildas genom sammanläggningen skulle få lägre standardkostnader för befolkningsändringar eller bebyggelsestruktur eller ett lägre strukturbidrag än vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget om sammanläggningen inte hade genomförts, ska den nya kommunens standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur eller strukturbidrag utgöras av de i sammanläggningen ingående kommunernas standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur eller strukturbidrag. Detta ska gälla under de fyra närmast följande åren från och med det år då indelningsändringen trädde i kraft.

13 §

En kommun som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som inte ersätts enligt 11 § tredje stycket och som överstiger 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005.

Införandebidraget skall därefter

En kommun eller ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som inte ersätts enligt 11 § tredje stycket eller 12 § tredje stycket och som överstiger 250 kronor per invånare.

Införandebidraget ska därefter

årligen minska med 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 och utgå längst till och med år 2010.

årligen minska med 250 kronor per invånare till dess det upphör.

14 §

Ett landsting som får en bidragsminskning har rätt till ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som inte ersätts enligt 12 § tredje stycket och som överstiger 0,04 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005.

Införandebidraget skall därefter årligen minska med 0,04 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 och utgå längst till och med år 2010.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter för år 2012 och tidigare år.

3 Förteckning över remissinstanserna avseende betänkandet

Följande remissinstanser har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39) och yttrat sig: Migrationsverket, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statskontoret, Ekonomi-styrningsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Trafikverket, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Medlingsinstitutet, Ale kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arjeplogs kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Avesta kommun, Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bodens kommun, Bollebygd kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Bräcke kommun, Båstads kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grums kommun, Gullspångs kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Habo kommun, Hagfors kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Haninge kommun, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Herrljunga kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Högsby kommun, Hörby kommun, Höörs kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalix kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kils

kommun, Kinda kommun, Kiruna kommun, Klippans kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsörs kommun, Kävlinge kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Lekebergs kommun, Leksands kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun, Lilla Edets kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Mariestads kommun, Melleruds kommun, Mjölby kommun, Mora kommun, Mullsjö kommun, Munkedals kommun, Munkfors kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Nybro kommun, Nykvarns kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Orsa kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Sala kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skurups kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storfors kommun, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Surahammars kommun, Svalövs kommun, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö kommun, Södertälje kommun, Tanums kommun, Tibro kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tingsryds kommun, Tjörns kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Torsås kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun,

Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Töreboda kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Uppvidinge kommun, Vaggeryds kommun, Valdemarsviks kommun, Vallentuna kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Vellinge kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Vindelns kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Årjängs kommun, Åsele kommun, Åstorps kommun, Åtvidabergs kommun, Älmhults kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Örkelljunga kommun, Örensköldsviks kommun, Östersunds kommun, Östhammars kommun, Östra Göinge kommun, Övertorneå kommun, Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting samt Tjänstemännens Centralorganisation.

Yttrande har också inkommit från Kommunförbundet Skåne, Region Dalarna, Kommunförbundet Stockholms län, SmåKom, Regionförbundet Västerbottens län, Miljöpartiet de gröna på Lidingö, Stockholms Handelskammare, Regionförbundet Jämtlands län, SydSam och Region Blekinge.

Trafikanalys, Arbetsförmedlingen, Alingsås kommun, Arboga kommun, Arvidsjaurs kommun, Bengtsfors kommun, Bjuvs kommun, Borlänge kommun, Burlövs kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Eslövs kommun,

Essunga kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Gnesta kommun, Grästorps kommun, Gällivare kommun, Hallsbergs kommun, Hammarö kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hjo kommun, Håbo kommun, Härryda kommun, Höganäs kommun, Jokkmokks kommun, Karlsborgs kommun, Karlskoga kommun, Knivsta kommun, Kungsbacka kommun, Kungälv kommun, Laxå kommun, Lerums kommun, Lindsbergs kommun, Ludvika kommun, Malå kommun, Marks kommun, Markaryds kommun, Motala kommun, Mölndals kommun, Nordmalings kommun, Norsjö kommun, Nyköpings kommun, Orusts kommun, Oxelösunds kommun, Ragunda kommun, Salems kommun, Skinnskattebergs kommun, Skövde kommun, Smedjebackens kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Sölvesborgs kommun, Tidaholms kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun, Vingåkers kommun, Älvsbyns kommun, Ängelholms kommun, Öckerö kommun, Österåkers kommun och Överkalix kommun har inte yttrat sig eller angett att de avstår från att yttra sig.

4 Sammanfattning av promemorian Förslag till ändringar i inkomstutjämningsen för kommuner och landsting (dnr Fi2012/4726)

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning. Förändringarna avser i huvudsak inkomstutjämningsen. Syftet med förslagen är att minska inkomstutjämningsens eventuella effekter på tillväxten genom att reducera marginaleffekterna i utjämningsen för de kommuner och landsting som betalar en inkomstutjämningsavgift.

För de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift föreslås att den länsvisa skattesatsen, som används vid beräkningen av avgiften, ska fastställas utifrån 60 procent, i stället för 85 procent, av medelskattesatsen 2003 för kommunerna respektive landstingen för den delen av kommunens eller landstingets skattekraft som är högst 125 procent av den uppräknade medelskatekraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen respektive landstinget.

Ett särskilt bidrag föreslås införas inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre intäkter till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

I promemorian görs vidare bedömningen att kostnadsutjämningsen bör ändras i linje med vad Utjämningskommittén.⁰⁸ föreslagit. Även strukturbidraget bör, med det ovan nämnda tillägget, förändras i enlighet med utredningsens förslag. Avslutningsvis görs bedömningen att införanderegler bör införas i enlighet med utredningsens förslag.

Samtliga ändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

5 Lagförslaget i promemorian

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs att 7, 11 och 12 §§ lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *skall* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *skall* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *skall* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *skall* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

Föreslagen lydelse

7 §

Regeringen fastställer för varje län de skattesatser (länsvisa skattesatser) som *ska* tillämpas vid beräkning av bidrag enligt 5 § och avgifter enligt 6 §.

De länsvisa skattesatserna *ska* för bidragsberättigade kommuner fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen år 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år.

För avgiftsskyldiga kommuner och landsting *ska* de länsvisa skattesatserna i stället fastställas utifrån 60 procent av medelskattesatsen år 2003 för den del av det uppräknade skatteunderlaget som är högst 125 procent av den uppräknade medelskattkraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den 1 november året före utjämningsåret. För överstigande del *ska* den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 85 procent av medelskattesatsen för år 2003.

Vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna *ska* hänsyn tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med år 1991.

11 §

En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för *näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder* eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som *får en bidragsminskning som är större än 0,56 procent* av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag motsvarande *denna del av minskningen*.

En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.

En kommun som år 2013 fått strukturbidrag för *näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder* eller för *bidragsminskning* har rätt till ett bidrag motsvarande *den del av dessa belopp som överstiger 0,22 procent* av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

En kommun som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, skulle ha fått en sammanlagd intäktsminskning har rätt till ett bidrag som motsvarar intäktsminskningen. Bidraget ska ökas eller minskas proportionellt i förhållande till ökningen eller minskningen av antalet folkbokförda invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret jämfört med den 1 november 2012.

12 §

Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.

Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.

Ett landsting som *får en bidragsminskning som är större än 0,28 procent* av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag *som motsvarar denna del av minskningen*.

Ett landsting som år 2013 fått strukturbidrag *avseende bidragsminskning* har rätt till ett bidrag *motsvarande den del av beloppet som överstiger 0,11 procent* av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Ett landsting som år 2013, vid en tillämpning av bestämmelsen om länsvisa skattesatser i 7 § tredje stycket, skulle ha fått en sammanlagd intäktsminskning har rätt till ett bidrag som motsvarar intäktsminskningen. Bidraget ska ökas eller minskas proportionellt i förhållande till ökningen eller minskningen av antalet folkbokförda invånare i landstinget den 1 november året före utjämningsåret jämfört med den 1 november 2012.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter som avser tiden före ikraftträdandet.

6 Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian

Följande remissinstanser har beretts möjlighet att yttra sig över promemorian Förslag till ändringar i inkomstutjämnningen för kommuner och landsting, och yttrat sig: Norrköpings tingsrätt, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Trafikverket, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Arbetsfömedlingen, Medlingsinstitutet, Aneby kommun, Arjeplogs kommun, Arvidsjaur kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Bengtsfors kommun, Bergs kommun, Bjurholms kommun, Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Borås kommun, Botkyrka kommun, Bromölla kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Ekerö kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Fagersta kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grästorps kommun, Gullspångs kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Habo kommun, Hagfors kommun, Hallsbergs kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Haninge kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Hällefors kommun, Högsby kommun, Hörby kommun, Hörs kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlsborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kils kommun, Kinda kommun, Klippans kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Krokoms kommun, Kumla kommun, Kävlinge kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Leksands kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lomma kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mariestads

kommun, Mjölby kommun, Mora kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun, Munkedals kommun, Mölndals kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Norrköpings kommun, Nykvarns kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Olofströms kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Partille kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Sala kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skurups kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Strömstads kommun, Sundbybergs kommun, Sunne kommun, Svedala kommun, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tanums kommun, Tibro kommun, Tingsryds kommun, Tjörns kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Trosa kommun, Täby kommun, Töreboda kommun, Uddevalla kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vadstena kommun, Vaggeryds kommun, Valdemarsviks kommun, Vansbro kommun, Vara kommun, Vetlanda kommun, Vilhelmina kommun, Vimmerby kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ystads kommun, Åmåls kommun, Åre kommun, Åsele kommun, Åtvidabergs kommun, Älmhults kommun, Älvdalens kommun, Älvkarleby kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Örebro kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting,

Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation, samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Yttrande har också inkommit från Miljöpartiet de gröna i Tyresö, SmåKom, Kommunförbundet Skåne, Region Dalarna, Svenska Kommunalarbetsförbundet och Region 8.

Statens skolverk, Trafikanalys, Ale kommun, Alingsås kommun, Alvesta kommun, Arboga kommun, Avesta kommun, Bjuvs kommun, Bodens kommun, Bollebygds kommun, Borlänge kommun, Boxholms kommun, Bräcke kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Eda kommun, Enköpings kommun, Falkenbergs kommun, Falköpings kommun, Falu kommun, Filipstads kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Gnesta kommun, Grums kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Hammarö kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hedemora kommun, Herrljunga kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Håbo kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Härryda kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, Jokkmokks kommun, Kalix kommun, Katrineholms kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Kungsbacka kommun, Kungsörs kommun, Kungälv kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Lerums kommun, Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Ludvika kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun, Malung-Sälens kommun, Malå kommun, Marks kommun, Markaryds kommun, Melleruds kommun, Munkfors kommun, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Nybro kommun, Ockelbo kommun, Orsa kommun, Orust kommun, Pajala kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Skinnskattebergs kommun, Skövde kommun, Sorsele kommun, Storfors kommun, Strängnäs kommun, Strömsunds kommun, Sundsvalls kommun, Surahammars kommun, Svalövs kommun, Svenljunga kommun, Tidaholms kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Torsås kommun,

Tyresö kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Uppvidinge kommun, Vallentuna kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun, Vellinge kommun, Vindelns kommun, Ydre kommun, Ånge kommun, Årjängs kommun, Åstorps kommun, Älvsbyns kommun, Ängelholms kommun, Örkelljunga kommun, Österåkers kommun, Östhammars kommun, Östra Göinge kommun, Överkalix kommun, Övertorneå kommun och Tjänstemännens Centralorganisation har inte yttrat sig eller angett att de avstår från att yttra sig.

7 Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-06-13.

Närvarande: F.d. regeringsrådet Leif Lindstam, f.d. justitierådet Severin Blomstrand och justitierådet Margit Knutsson.

Ändringar i systemet för kommunalekonomisk utjämning

Enligt en lagrådsremiss den 30 maj 2013 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Ndure, biträdd av ämnesrådet Kjell Ellström.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.