



Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155)

Sammanfattning

I proposition 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet presenterar regeringen ett förslag till en ny lag om kommunalekonomisk utjämning.

Utskottet anser att rättvisa och nationell solidaritet ska vara grundläggande för ett kommunalt utjämningsystem. Det nya utjämningsystemet ska därför även i fortsättningen baseras på principerna om bl.a. likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting samt en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturellt betingade kostnadsskillnader. Därutöver ska såväl inkomstutjämningen som kostnadsutjämningen omfatta samtliga kommuner och landsting.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag till ett nytt system för inkomstutjämning som i huvudsak innebär att staten finansierar utjämningen. I det nya inkomstutjämningsystemet sammanförs dagens utjämningsystem, det generella statsbidraget och vissa riktade statsbidrag. Kommuner och landsting får ett inkomstutjämningsbidrag alternativt ska betala en inkomstutjämningsavgift, vilka beräknas utifrån skillnaden mellan deras beskattningsbara inkomster och ett särskilt beräknat skatteutjämningsunderlag.

Utskottet tillstyrker också att nuvarande system för kostnadsutjämning mellan kommuner och landsting bibehålls med vissa ändringar, främst att kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt kallortstillägg slopas.

Därutöver tillstyrker utskottet förslaget till ett statligt finansierat strukturbidrag vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Strukturbidrag betalas ut med ett belopp som motsvarar utfallet av vissa delar av nuvarande kostnadsutjämning samt en del av bidragsminskningen till följd av de föreslagna förändringarna. För de kommuner och landsting som får negativa bidragsförändringar ska särskilda införandebidrag gälla för åren 2005–2010.

Vidare tillstyrker utskottet att regleringsavgifter och regleringsbidrag införs dels för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, dels för att kunna upprätthålla de fastställda utjämningsnivåerna i inkomstutjämningen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

Utskottet behandlar också 21 motionsyrkanden som har väckts med anledning av propositionen samt 2 motionsyrkanden väckta med anledning av regeringens skrivelse 2003/04:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns 11 reservationer och 1 särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning..... | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 4 |
| Redogörelse för ärendet..... | 7 |
| Ärendet och dess beredning..... | 7 |
| Bakgrund..... | 8 |
| Utskottets överväganden..... | 10 |
| Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem..... | 10 |
| Ett nytt system för inkomstutjämning..... | 15 |
| Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen..... | 21 |
| Strukturbidrag..... | 28 |
| Införandebidrag..... | 30 |
| Regleringsbidrag och regleringsavgift..... | 33 |
| Administration och uppföljning av utjämningsystemet..... | 35 |
| Lagförslagen i övrigt..... | 36 |
| Reservationer..... | 38 |
| 1. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (m, kd)..... | 38 |
| 2. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (fp)..... | 39 |
| 3. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (c)..... | 40 |
| 4. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (m)..... | 41 |
| 5. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (fp)..... | 42 |
| 6. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (kd)..... | 43 |
| 7. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen, punkt 3 (m).... | 44 |
| 8. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen, punkt 3 (fp).... | 45 |
| 9. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen, punkt 3 (kd).... | 47 |
| 10. Strukturbidrag, punkt 4 (fp)..... | 48 |
| 11. Införandebidrag, punkt 5 (fp)..... | 48 |
| Särskilt yttrande..... | 50 |
| Införandebidrag, punkt 5 (c) | 50 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag..... | 51 |
| Propositionen..... | 51 |
| Följdmotioner..... | 51 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Regeringens lagförslag..... | 53 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem

Riksdagen godkänner vad regeringen förordar om utgångspunkter för ett nytt kommunalt utjämningsystem. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 5,

2003/04:Fi36 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3,

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 1 i denna del,

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 1 och 2 samt

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 1, 2 och 5.

Reservation 1 (m, kd)

Reservation 2 (fp)

Reservation 3 (c)

2. Ett nytt system för inkomstutjämning

Riksdagen godkänner regeringens förslag till ett nytt system för inkomstutjämning. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 samt

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 3 och 5.

Reservation 4 (m)

Reservation 5 (fp)

Reservation 6 (kd)

3. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen

Riksdagen godkänner regeringens förslag om vilka verksamheter och kostnadsslag som ska ingå i kostnadsutjämnningen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkandena 3 och 4,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3 och

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 6.

Reservation 7 (m)

Reservation 8 (fp)

Reservation 9 (kd)

4. **Strukturbidrag**

Riksdagen godkänner regeringens förslag om ett strukturbidrag till kommuner och landsting vid sidan av det ordinarie utjämnningssystemet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motion

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 5.

Reservation 10 (fp)

5. **Införandebidrag**

Riksdagen godkänner regeringens förslag att särskilda införandebidrag införs för perioden 2005-2010. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 6,

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 4 och

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 3 och 4.

Reservation 11 (fp) – villkorad

6. **Regleringsbidrag och regleringsavgift**

Riksdagen godkänner regeringens förslag till regleringsbidrag och regleringsavgift avseende kommunsektorn. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del.

7. **Administration och uppföljning av utjämnningssystemet**

Riksdagen godkänner dels regeringens förslag beträffande administration av utjämnningssystemet, dels vad regeringen förordar beträffande uppföljning av utjämnningssystemet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del och avslår motion

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7.

8. **Lagförslagen i övrigt**

Riksdagen antar med bakgrund av vad som ovan anförts och föreslås de i bilaga 2 återgivna förslagen till

1. lag om kommunalekonomisk utjämning,

2. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:155 i denna del.

Stockholm den 12 oktober 2004

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Tommy Ternemar (s), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp), Lars Lindén (kd) och Siv Holma (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I september 2001 tillkallade regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda vissa frågor beträffande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar (dir. 2001:73). Kommitténs uppdrag var att analysera om målen för utjämningsystemet uppnås i den del som avser utjämning för strukturella kostnadsskillnader och vid behov föreslå förändringar. Kommittén hade vidare i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning kan ges likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla vård, omsorg och utbildning. Dessutom skulle kommittén undersöka möjligheterna till förenklingar av systemet samt lämna förslag till hur intäktsförändringarna för enskilda kommuner och landsting till följd av ändringar i systemet efter 2004 ska hanteras.

Kommittén, som antog namnet Utjämningskommittén, överlämnade i september 2003 betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88).

Efter remissbehandling överlämnade regeringen den 13 maj 2004 proposition 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet till riksdagen*. Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna. I propositionen föreslår regeringen att riksdagen antar regeringens förslag till lag om kommunalekonomisk utjämning och lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan myndighets utdebitering av skatt, m.m. Regeringens förslag återges i *bilaga 1* och lagförslagen i *bilaga 2*.

Med anledning av propositionen har 4 motioner väckts. Utskottet behandlar i betänkandet även 2 motionsyrkanden med anknytning till frågan om det kommunala utjämningsystemet, vilka ingår i 2 motioner väckta med anledning av regeringens skrivelse 2003/04:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

De motioner som har väckts under den allmänna motionstiden hösten 2004 och som tar upp kommunalekonomiska frågor kommer att behandlas av utskottet senare under innevarande år.

Under ärendets beredning har en skrivelse inkommit till utskottet. Södertälje kommun, Nynäshamns kommun, Norrtälje kommun och Nykvarns kommun har i en gemensam skrivelse (dnr 069-39-0405) tagit upp frågan om föråldrad regional indelning och bristfälligt statistiskt underlag för byggkostnadsindex (även kallad byggkostnadsfaktorn), vilken påverkar skatteutjämningsystemet och ingår som beräkningsunderlag i den av regeringen föreslagna kostnadsutjämningsmodellen för bebyggelsestruktur. Skrivelsen redovisas i utskottets överväganden i avsnittet *Verksamheter och kostnads- slag i kostnadsutjämnningen*.

Bakgrund

Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem

Det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet trädde i kraft 1996 och består av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införanderegler. Utjämningsystemet syftar till att garantera alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet oavsett invånarnas beskattningsbara inkomster och skillnader i behov och andra strukturella förhållanden. Systemet är utformat som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men de är likartat uppbyggda.

Genom inkomstutjämningsgaranteras alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett det egna skatteunderlagets storlek. Kommuner och landsting med ett eget skatteunderlag per invånare som understiger genomsnittet i landet får ett bidrag från staten. De med ett skatteunderlag per invånare som ligger över genomsnittet betalar en avgift till staten. Summan av avgifterna motsvarar i stort summan av bidragen. Beräkningen av en kommuns bidrag/avgift sker i flera steg. Underlaget för beräkningen av bidrag eller avgift utgörs av den del av skatteunderlaget per invånare som avviker från riksgenomsnittet, multiplicerat med antalet invånare i kommunen. De beskattningsbara inkomsterna per invånare kommer efter denna utjämning att vara lika stora i alla kommuner respektive landsting. Därefter fastställs bidraget/avgiften genom att underlaget för beräkningen av bidraget eller avgiften multipliceras med den s.k. länsvisa skattesatsen. De länsvisa skattesatserna utgör 95 % av den genomsnittliga skattesatsen i landet för kommuner respektive landsting år 1995. Inom länen har den länsvisa skattesatsen fördelats mellan kommunerna i länet och landstinget utifrån nivån på de skatteväxlingar som gjorts med hänsyn till huvudmannaskapsförändringar. Från 2001 infördes en justering i inkomstutjämningsmed syfte att undanröja att kommuner och landsting med låg skattesats och snabb tillväxt i det egna skatteunderlaget får en intäktsökning efter utjämning som understiger genomsnittet för riket.

Kostnadsutjämnings syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Systemet ska således inte utjämna för faktiska kostnadsskillnader utan för skillnader i behov av kommunal service och för förutsättningarna att producera denna service, dvs. sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över. Systemet ska inte utjämna för kostnadsskillnader som beror på skillnader i vald servicenivå, avgiftssättning eller effektivitet. Kostnadsutjämnings är uppbyggd av ett antal delmodeller, där de strukturella kostnadsskillnaderna för varje delmodell beräknas med hjälp av faktorer som ska spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna för en viss verksamhet. De olika delmodellerna avser antingen verksamheter som t.ex. barn- och äldreomsorg eller kostnader som finns i de flesta verksamheter som t.ex. uppvärmningskostnader. Kostnadsutjämnings innefattar utjämningsmodeller för 16 delverksamheter/kostnads-

slag för kommunerna och tre utjämningsmodeller för landstingen. För varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kr per invånare, per kommun respektive landsting. Genom att summera de i delmodellerna beräknade standardkostnaderna erhålls en kommuns eller ett landstings strukturkostnad i kr per invånare. De kommuner och landsting vilkas beräknade strukturkostnad överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag från staten motsvarande den överskjutande kostnaden. Om strukturkostnaden understiger genomsnittet i landet betalar kommunen en motsvarande avgift. Summan av avgifterna motsvarar i princip summan av bidragen.

Det generella statsbidraget fördelades, vid systemets införande, med ett lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive landsting. Från andra halvåret 1997 har det generella bidraget höjts successivt. En del av bidraget fördelas efter respektive kommuns åldersstruktur. För 2004 uppgår det invånarrelaterade bidraget till 3 240 kr per invånare för kommunerna och 929 kr per invånare för landstingen. Förutom att fungera som en viktig finansieringskälla används det generella bidraget för att styra kommunsektorns finansiella utrymme och för justeringar som hänger samman med finansieringsprincipen.

Införandereglerna syftar till att begränsa genomslaget av de bidragsförändringar som uppkom vid övergången till det nuvarande systemet. Därigenom avsåg man att åstadkomma en successiv infasning till det nya utjämningsystemet under åren 1996–2003, vilket innebär att effekterna av systemet skulle slå igenom successivt under en period av åtta år. Införandereglerna ändrades 2000 i samband med att ändringar i kostnadsutjämningsen gav upphov till ytterligare omfördelningseffekter. Den tekniska konstruktionen av införandereglerna innebar att bidragsförändringar, över en viss nivå, som uppstod till följd av det nuvarande systemet jämfört med det tidigare systemets utfall, minskade genom införandetillägg och införandeavdrag som successivt trappas ned under införandetiden. Den sammanlagda bidragsminskningen under införandeperioden begränsades genom s.k. fasta införandetillägg. De årliga förändringarna under perioden begränsades genom s.k. rörliga införandetillägg och införandeavdrag. Däremot får de bidrags- eller avgiftsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och beräknad strukturkostnad slå igenom vid den årliga uppdateringen av bidrags- och utjämningsystemet. Införandereglerna finansieras genom en nivåjustering av det generella statsbidraget för samtliga kommuner och landsting.

Utskottets överväganden

Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem

Utskottets förslag i korthet

Utskottet anser att ett kommunalt utjämningsystem även i fortsättningen ska baseras på principerna om bl.a. likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting samt en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturellt betingade kostnadsskillnader. Därutöver ska såväl inkomstutjämnningen som kostnadsutjämnningen omfatta samtliga kommuner och landsting. Utskottet konstaterar att de av regeringen förespråkade utgångspunkterna till ett nytt utjämningsystem ligger väl i linje med de principer som utskottet förordar. Därmed föreslår utskottet att riksdagen godkänner vad regeringen anfört i detta avseende. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 1 (m, kd), 2 (fp) och 3 (c).

Propositionen

Huvudsyftet med regeringens förslag till ett nytt utjämningsystem är, i likhet med utgångspunkterna för det nuvarande systemet, att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att bedriva sin verksamhet. För att nå detta krävs enligt regeringen ett system med långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturellt betingade kostnadsskillnader. Kostnadsutjämnningen ska därmed inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet. Därför kan för kostnadsutjämnningen även fortsättningsvis standardkostnadsmetoden¹ tillämpas eftersom den är direkt kopplad till hur de olika verksamheterna utvecklas i kommuner och landsting. Genom en omfördelning av resurser som sker i ett sådant utjämningsystem kan likvärdiga förutsättningar för att tillhandahålla välfärdstjänster skapas.

Nivån för vad som kan anses vara likvärdiga ekonomiska förutsättningar bestäms enligt regeringen lämpligen med utgångspunkt i medelskattekraften i landet med hänsyn tagen till det utrymme som kan skapas genom att systemet omfattar i stort sett hela den statliga bidragsgivningen. Det är samtidigt viktigt för regeringen att statens roll i stödsystemet avseende kommuner och landsting blir tydligare jämfört med dagens utjämningsystem.

Därför anser regeringen att det statliga stödet kan förtydligas genom att sammanföra utjämningsystemet, det generella statsbidraget och vissa riktade statsbidrag i ett nytt system för inkomstutjämnning. När en stor del av

¹ Standardkostnadsmetoden innebär att utjämning sker till den kostnad kommunen eller landstinget skulle ha haft om verksamheten bedrivits vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn till egna strukturella förhållanden och enligt valda faktorer.

den statliga bidragsgivningen tillförs inkomstutjämningen minskar dessutom antalet kommuner och landsting som måste avstå en del av sin skattekraft. Detta bör enligt regeringens uppfattning bidra till att stärka systemets legitimitet jämfört med i dag, samtidigt som en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster bibehålls. Därutöver ska regleringsbidrag/avgift utgöra ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn för att finansiera upprätthållandet av garantinivån i inkomstutjämningen samt för eventuella förändringar i den totala statsbidragsramen.

Regeringen understryker att det finns starka kopplingar mellan förutsättningarna för kommunal självstyrelse och den ekonomiska förmågan hos kommuner och landsting. Ett kommunalt utjämningsssystem är därför avgörande för att den kommunala självstyrelsen ska kunna utvecklas även i kommuner och landsting med sämre ekonomiska förutsättningar. Den kommunala självstyrelsen ger kommuner och landsting stor frihet att själva utforma, organisera och prioritera sin verksamhet. Dessa förhållanden verkar också för ekonomisk effektivitet. Det finns därför enligt regeringen starka skäl för att utforma statsbidrags- och utjämningsssystem efter så generella principer som möjligt. För detta krävs att alla kommuner respektive landsting solidariskt medverkar i ett nationellt system för utjämning av inkomster och kostnader.

Motionerna

Moderata samlingspartiet framhåller i *motion Fi46* att de av regeringen föreslagna förändringarna i utjämningsystemet inte löser de problem som följer med de existerande kraftiga skillnaderna i kommunernas ekonomiska villkor. Motionärerna anser att relationerna mellan staten och kommunerna först måste förändras för att stödja ökat välstånd i landets kommuner och landsting (yrkande 1). Bland grundprinciperna för dessa relationer nämner man att staten ska ha ett ansvar för att landets alla primärkommuner och landsting ges rimliga förutsättningar att klara sina åligganden. Dessutom måste de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna utformas så att incitament skapas för kommunerna att bidra till ökad ekonomisk tillväxt, främja effektivitet och stimulera till ökad valfrihet för medborgarna. Ansvarförhållandena mellan staten och kommunerna måste samtidigt vara tydliga – staten ska betala för det staten beslutar om. Vidare anser motionärerna att både utjämningsystemet, de statliga bidragen till kommunsektorn och balanskravet för kommunerna måste ses över i syfte att dels minska kommunernas konjunkturkänslighet, dels säkerställa sunda offentliga finanser. I det sammanhanget bör man enligt motionärerna även diskutera andra möjligheter att finansiera kommunal verksamhet än genom beskattning av kommuninvånarnas inkomster. Den i flera moderata motioner föreslagna nationella finansieringen av en stor del av kommunernas nuvarande verksamhet (via s.k. pengsystem) anses kunna kraftigt reducera behovet av ekonomisk utjämning mellan kommuner och landsting (yrkande 2). Motsva-

rande ståndpunkter presenteras i Moderata samlingspartiets *motion Fi33*. Där kritiserar också motionärerna regeringens förslag för de kvarvarande tillväxtskadliga egenskaperna såsom stora marginaleffekter, bestraffning av kommuner med hög tillväxt, upprätthållande av en stark konjunkturkänslighet hos kommunala finanser samt bevarande av ett krångligt och svårgenomträngligt utjämningsystem (yrkande 5).

Folkpartiet liberalerna anser i *motion Fi44* (yrkande 1) att det nuvarande utjämningsystemet måste reformeras så att kommuner och landsting ges likvärdiga förutsättningar att bedriva kärnverksamheten. Systemet ska också stimulera kommuner att bedriva tillväxtfrämjande politik. Inkomst- och kostnadsutjämnningen bör ses och analyseras tillsammans, samtidigt som antalet faktorer ska reduceras och vara hänförliga till kommunala ansvarsområden. Motionärerna anser att regeringens förslag inte motsvarar den efterfrågade inriktningen och förordar att en mer grundläggande reformering utreds med ambitionen att kunna sjösättas inför 2006. Målet för arbetet med en framtida omläggning ska vara att utjämnningen sker genom statens försorg. Efter eventuella tillkommande förändringar i huvudmannaskap och finansiering av verksamheterna kan återstående behov av skatteväxling mellan stat och kommunsektor enligt motionärerna avgöras för att ett sådant statligt utjämningsystem ska kunna verka med bibehållna krav på tydlighet och genomskinlighet.

Kristdemokraterna förordar i *motion Fi45* ett kommunalt utjämningsystem där alla kommuner och landsting ska ha likvärdiga förutsättningar för sin verksamhet och service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. Systemet ska förena en utjämnning med incitament för tillväxt och förnyelse och måste vara begripligt och demokratiskt förankrat hos medborgare och i kommunsektorn. Det ska vara möjligt för kommuner och landsting att kunna parera t.ex. befolkningsförändringar genom att styra och förändra verksamhet och ekonomi utan att behöva överraskas av det ekonomiska utfallet i utjämningsystemet. Systemet ska dessutom stå i överensstämmelse med grundlagens intentioner om den kommunala självstyrelsen, lokaliseringsprincipen och den kommunala beskattningsrätten. Mot denna bakgrund anser motionärerna att det kommunala utjämningsystemet helt och hållet bör vara ett statligt ansvar att finansiera (yrkande 1 i denna del). Motsvarande ståndpunkt presenterar *Kristdemokraterna* i *motion Fi36* (yrkande 3).

I *motion Fi47* beskriver *Centerpartiet* tre principer som bör gälla för ett långsiktigt hållbart kommunalt utjämningsystem (yrkande 2). Enligt motionärerna måste utjämningsystemet respektera och garantera det kommunala självstyret, samtidigt som alla kommuner i landet ska ha liknande förutsättningar för att kunna upprätthålla en skälig servicenivå genom bl.a. kompensation för endast strukturella kostnadsskillnader. Därutöver ska det finnas incitament för tillväxt och ökad skattekraft. Motionärerna anser att regeringens förslag bryter mot dessa tre principer genom att det föreslagna utjämningsystemet inkräktar på det kommunala självstyret och minskar incitamen-

ten för ekonomisk tillväxt genom att negativa marginaleffekter återigen kan uppstå. Man bedömer också att regeringens förslag inte kommer att leda till märkbart bättre ekonomiska förutsättningar för de nu utsatta regionerna. Mot denna bakgrund föreslår motionärerna att regeringens proposition avslås (yrkande 1). I stället bör regeringen tillsätta en utredning i syfte att utarbeta ett förslag till ett långsiktigt hållbart utjämningsystem med utgångspunkt i de av Centerpartiet förespråkade grundläggande principerna för systemet (yrkande 5).

Utskottets ställningstagande

Alla människors lika tillgång till vård, skola och omsorg är en självklar rättvisefråga i dagens Sverige. Tillgången till bra offentlig service är också grundläggande för en positiv regional utveckling i landets olika delar. De svenska kommunerna och landstingen har dock mycket olika förutsättningar att kunna bereda sina medborgare en bra kommunal service. För att alla invånare i Sverige ska kunna få en bra skola, vård och omsorg behövs därför en rättvis och solidarisk fördelning av landets tillväxt. Detta förutsätter en långtgående ekonomisk utjämning mellan kommunerna och mellan landstingen.

Finansutskottet vill understryka att huvudsyftet med det kommunala utjämningsystemet även fortsättningsvis ska vara att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting. Detta förutsätter en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och i strukturellt betingade kostnadsskillnader. Såväl inkomstutjämnningen som kostnadsutjämnningen måste samtidigt omfatta samtliga kommuner och landsting i Sverige för att alla ska erhålla likvärdiga förutsättningar för att tillhandahålla välfärdstjänster. Med dessa utgångspunkter är utjämningsystemet en förutsättning för reell självstyrelse i landets alla kommuner, även de med svag ekonomi. De generella principerna för utformningen av systemet främjar därmed ekonomisk effektivitet och skapar incitament för tillväxt och förnyelse i hela kommunsektorn.

Finansutskottet konstaterar att regeringens förslag till ändringar i det kommunala utjämningsystemet utgår från samma grundläggande principer för utjämningsystemet som regeringen har föreslagit och riksdagen har ställt sig bakom vid tidigare förslag till kommunal utjämning. Tyngdpunkten i den nu föreliggande propositionen ligger i första hand på att utveckla utjämningsystemet till ett statligt nettobidragssystem. Samtidigt renodlas de regionalpolitiska inslag som i dag ingår i det ordinarie utjämningsystemet vid sidan av systemet. De konkreta förslagen gäller också förenkling av och ökad precision i kostnadsutjämnningen. Enligt utskottets mening bidrar de av regeringen föreslagna förändringarna till att statens roll i finansieringen av stödsystemet avseende kommuner och landsting förtydligas, medan en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturella kostnadsskillnader bibehålls. Risken för negativa marginaleffekter minskar dessutom väsentligt i och med den föreslagna

utformningen av inkomstutjämnningen. Samtidigt garanteras den långsiktiga hållbarheten i systemet av regleringsbidrag och regleringsavgifter som ska bestämmas årligen av riksdagen så att den offentliga sektorns konjunkturkänslighet kan minskas.

I sammanhanget vill finansutskottet betona att det är väsentligt att en fortlöpande diskussion förs om formerna för samarbetet mellan stat och kommun liksom om omfattningen av den kommunala sektorn. Utskottet vidhåller sin grundinställning, som presenterats vid tidigare ställningstaganden i fråga om de ekonomiska relationerna mellan stat och kommun, att uppgiftsfördelningen mellan den statliga och den kommunala nivån främst är en praktisk avvägningsfråga där beslut får fattas från fall till fall i samband med att respektive verksamhetsområde tas upp till utvärdering och prövning. Utskottet är för sin del inte berett att i samband med förslaget till ett nytt kommunalt utjämnningssystem förorda omedelbara och vittomfattande förändringar när det gäller både den praktiska och den finansiella ansvarsfördelningen mellan stat och kommun eller inom ramen för det offentliga åtagandet.

Vidare vill finansutskottet slå fast att en grundläggande förutsättning för all lagstiftning självfallet är att den stiftade lagen ska stå i överensstämmelse med grundlagens krav. I sammanhanget erinrar finansutskottet om att frågan om utjämnningssystemets grundlagsenlighet prövades av såväl Lagrådet som konstitutionsutskottet år 1995 i samband med att det nuvarande systemet infördes. Lagrådet konstaterade bl.a. att det nuvarande avgiftssystemet anknöt till den lagstiftning om kommunal skatteutjämnning som tidigare hade utvecklats i konstitutionell praxis. Konstitutionsutskottet ansåg inte heller att någon omprövning av det nuvarande statsbidragssystemet från konstitutionella synpunkter var nödvändig. Det nu föreliggande förslaget har också granskats av Lagrådet som inte gjort några anmärkningar i anslutning till grundlagsfrågan. I och med dessa ställningstaganden dels till den gällande regleringen, dels till det aktuella förslaget är systemets grundlagsenlighet enligt finansutskottets mening ställd utom allt tvivel. Därmed finner finansutskottet att ett nytt utjämnningssystem bör kunna utformas i enlighet med propositionens förslag.

Finansutskottet ser det som mycket väsentligt att riksdagen nu tar ställning till de i propositionen framlagda förslagen till förändringar i det kommunala utjämnningssystemet. Regeringens förslag bygger huvudsakligen på ett utredningsförslag från en parlamentariskt sammansatt utredning som haft till uppgift att följa upp och utvärdera det nuvarande systemets funktionssätt, måluppfyllelse och effektivitet samt undersöka möjligheterna till förenklingar av statsbidrags- och utjämnningssystemet. Utredningens förslag grundas i sin tur på ett mycket omfattande utrednings- och utvecklingsarbete. Förslagen från utredningen har därefter varit föremål för remissbehandling. Ett flertal av remissinstanserna har ställt sig bakom hu-

vudlinjerna i utredningens förslag. Vid de förslagspunkter där remissinstanserna har framfört avvikande meningar har regeringen noggrant övervägt alternativa lösningar.

Att nu avstå från att fatta beslut om föreslagna och väl underbyggda förändringar innebär försummade möjligheter till viktiga förbättringar av utjämningsystemet. Att försöka ersätta det i propositionen förordade utjämningsystemet med de alternativ som vagt skisseras i de aktuella motionerna skulle enligt finansutskottets mening riskera att leda till såväl sämre effektivitet som minskad rättvisa. Utskottet ser därför inga skäl för att i nuläge tillkalla en ny utredning i syfte att utarbeta ett ytterligare förslag till systemets omläggning. I fråga om fortsatt uppföljning och utvärdering av systemet vill utskottet däremot hänvisa till sitt ställningstagande i senare delen av detta betänkande.

Mot bakgrund av det ovan anförda ställer sig finansutskottet positivt till vad regeringen anför om utgångspunkter för ett nytt kommunalt utjämningsystem. Utskottet avstyrker därmed motionerna Fi33 (m) yrkande 5, Fi36 (kd) yrkande 3, Fi44 (fp) yrkande 1, Fi45 (kd) yrkande 1 i denna del, Fi46 (m) yrkandena 1 och 2 samt Fi47 (c) yrkandena 1, 2 och 5.

Ett nytt system för inkomstutjämning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ett nytt system för inkomstutjämning med statlig finansiering, inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift i enlighet med vad som anförs i propositionen. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 4 (m), 5 (fp) och 6 (kd).

Propositionen

Statlig finansiering

Regeringen föreslår att en långtgående utjämning av skillnaderna i beskattningsbara inkomster ska åstadkommas genom att kommuner och landsting får ett statligt inkomstutjämningsbidrag som beräknas med utgångspunkt i skillnaden mellan en högre skattekraft än i nuvarande system och den egna skattekraften. Det nya inkomstutjämningsystemet ska finansieras genom att man sammanför dagens utjämningsystem, det generella statsbidraget och vissa riktade statsbidrag. När en stor del av den statliga bidragsgivningen tillförs inkomstutjämnningen blir de kommuner och landsting som måste avstå en del av sin skattekraft, till skillnad från i dag, relativt få. Betydligt färre kommuner än i dag kommer således att betala en avgift till inkomstutjämnningen, samtidigt som den årliga avgiften reduceras avsevärt jämfört med dagens system. Detta bör enligt regeringens uppfattning

bidra till att förtydliga statens roll i stödet för kommuner och landsting och stärka legitimiteten i utjämningsystemet. På så sätt kan det statliga stödet på ett tydligare sätt riktas till de delar av landet som har mindre goda förutsättningar när det gäller skattekraft.

För att åstadkomma en i huvudsak statligt finansierad inkomstutjämnning på en så hög nivå som möjligt föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2005 att det generella statsbidraget och vissa riktade bidrag ska uppgå i inkomstutjämningsystemet. Samtidigt föreslår regeringen att en överföring av 3 miljarder kronor sker från anslaget 25:10 *Bidrag till personalförstärkning i skola och fritidshem* till det föreslagna statliga inkomstutjämningsbidraget redan fr.o.m. 2005. Även medlen på anslaget 48:5 *Bidrag till ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården* förs i enlighet med förslaget i den aktuella budgetpropositionen till det statliga utjämningsbidraget 2005.

Däremot framhåller regeringen att man för närvarande inte är beredd att, såsom Utjämningskommittén har föreslagit, föreslå att bidragen till läkemedelsförmånerna, till maxtaxa i barnomsorgen och till stöd för utbildning av vuxna avskaffas och överförs till det generella bidraget redan fr.o.m. 2005. Frågan om läkemedelsförmånernas finansiering bör först bli föremål för överläggningar mellan staten och Landstingsförbundet innan en överföring av dessa medel till det generella bidraget kan bli aktuell. Ett avskaffande av bidraget till maxtaxa i barnomsorgen måste föregås av att maxtaxan görs obligatorisk för kommunerna, vilket kräver ytterligare beredning. Vad gäller det statliga stödet för utbildning av vuxna avser regeringen att återkomma senare.

Vidare gör regeringen bedömningen att av de 3 miljarder kronor som enligt 2004 års ekonomiska vårproposition ska tillföras kommunsektorn i form av generella statsbidrag för 2005, avser 1,3 miljarder kronor att täcka ökade utgifter för att mildra omfördelningseffekterna vid införandet av det nya utjämningsystemet. De ytterligare 1,7 miljarder kronorna tillförs utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Detta tillskott avser enligt uppgifterna i den aktuella budgetpropositionen införandet av en nationell vårdgaranti under perioden 2005–2007 samt förstärkning av vården inom bl.a. psykiatrin.

Med de här aviserade förändringarna beräknas den statligt finansierade bidragsramen för kommuner och landsting 2005 uppgå till ca 56 miljarder kronor.

Inkomstutjämningsbidrag

Den beräknade ramen för utjämningsbidraget ger enligt regeringen utrymme för en utjämningsnivå motsvarande 115 % av den uppräknade medelskattekraften för kommuner och 110 % för landsting. Regeringen föreslår därför att skatteutjämningsunderlaget för kommuner ska motsvara 115 % av den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret. Inkomstutjämningsbidraget för landsting ska beräknas på motsvarande sätt utifrån 110 % av den

uppräknade medelskattkraften. Genom den föreslagna konstruktionen kommer utgifterna för inkomstutjämningsbidraget årligen att öka i ungefär samma takt som den genomsnittliga tillväxten av skatteunderlaget. De föreslagna utjämningsnivåerna innebär att samtliga kommuner utom 15 och samtliga landsting utom Stockholms läns landsting kommer att få ett statligt inkomstutjämningsbidrag.

För kommuner ska den länsvisa skattesatsen vidare fastställas utifrån 95 % av medelskattesatsen för kommunerna i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting fr.o.m. 1991. För landsting ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 90 % av medelskattesatsen för landstingen 2003 korrigerad för de skatteväxlingar som skett mellan landsting och kommuner i länet.

Regeringen bedömer att den beräkningsmässiga kompensationsgraden för kommunerna på 95 % gör det möjligt att bibehålla en långtgående inkomstutjämning för kommuner med låg skattkraft. Den föreslagna lägre kompensationsgraden för landstingen begränsar emellertid delvis effekterna av betydande förändringar av bidrag och avgifter efter uppdateringen av de länsvisa skattesatserna till 2003 års nivå. Den faktiska utjämningsgraden för landstingen bedöms emellertid bli i det närmaste fullständig även med en kompensationsgrad på 90 %. Antalet landsting med en negativ marginaleffekt reduceras vid denna nivå till ett enda.

Det nya föreslagna inkomstutjämningsystemet skiljer sig i förhållande till det nuvarande genom skilda utjämningsnivåer för kommuner respektive landsting. Detta förhållande kan innebära vissa praktiska problem vid eventuella framtida skatteväxlingar mellan kommuner och landsting – utfallet av en skatteväxling blir i en sådan situation inte neutralt eftersom kommunerna i ett län där skatteväxlingen sker sammantaget får ett inkomstutjämningsbidrag som är större än det landstinget förlorar. Därför aviserar regeringen i propositionen att vid behov senare återkomma till frågan hur eventuella framtida skatteväxlingar ska hanteras i utjämningsystemet. Regeringen understryker dock samtidigt att man strävar efter att, på några års sikt, inordna ytterligare bidrag i inkomstutjämningsystemet och att då ta ställning till möjligheterna för att kunna höja utjämningsnivån för kommuner och landsting till samma nivå.

Inkomstutjämningsavgift

Regeringen föreslår att kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än deras egna uppräknade skatteunderlag ska betala en inkomstutjämningsavgift till staten som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län. Detta anses kunna säkerställa att samtliga kommuner och landsting omfattas av utjämningsystemet och minska trycket på kommunindelningar.

Vidare bedömer regeringen att med nuvarande skattesatser skulle inga negativa marginaleffekter uppstå för kommuner och landsting över de föreslagna utjämningsnivåerna om dessa betalar en utjämningsavgift beräknad

på 85 % av skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det egna skatteunderlaget. De länsvisa skattesatser som ska tillämpas bör därför enligt regeringens förslag motsvara 85 % av medelskattesatsen för kommuner respektive landsting 2003, korrigerade per län för de skatteväxlingar som skett till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting fr.o.m. 1991.

Statens inkomster från inkomstutjämningsavgifterna (ca 7 miljarder kronor beräknat på basis av 2004 års skattenivåer) bör enligt regeringens mening användas för att finansiera delar av statens kostnader för det föreslagna inkomstutjämningsbidraget.

Motionerna

Moderata samlingspartiet föreslår i *motion Fi46* att bidragen till respektive avgifter från kommuner och landsting vars relativa skattekraft växer fryses (yrkande 3). På så sätt kommer kommunerna att få behålla den relativa tillväxten i skattekraft. Att låta vissa skillnader i skattekraft kvarstå skulle enligt motionärerna uppmuntra ansträngningar att förbättra den lokala ekonomin ytterligare. Motionärerna anser dessutom att den nivå på skattekraften där utjämningsavgiften i regeringens förslag börjar debiteras är för låg. Vidare påpekar man att kommunernas marginalskatt på skattekraft som överskrider gränsen för utjämningsavgift är för hög med hänsyn till den ekonomiska tillväxten och att de föreslagna avgifterna inte är förenliga med regeringsformens lydelse. Mot denna bakgrund föreslår motionärerna att gränsen för utjämningsavgift höjs till 115 % för landsting och att utjämningsavgiften ska sättas till 80 % av den egna skattesatsen för både primärkommuner och landsting (yrkande 5). Genom att avgiften beräknas utifrån den egna skattesatsen skapas ett incitament för att hålla en låg skattesats.

Folkpartiet liberalerna finner i *motion Fi44* det inte rimligt att en inkomstutjämnings för kommuner ska motsvara 95 % av medelskattesatsen. I stället bör kompensationsgraden för kommunerna sättas till samma nivå för kommunerna som för landstingen, dvs. 90 % (yrkande 2). Härigenom underlättas skatteväxlingar. Genom en sänkning av kompensationsgraden kan omfattningen av systemet enligt motionärernas beräkningar hållas nere med 2,4 miljarder kronor.

Kristdemokraterna anser i *motion Fi45* att regeringens förslag är ett steg i rätt riktning när det gäller statligt finansieringsansvar för utjämningsssystemet. Motionärerna ifrågasätter dock det föreslagna inkomstutjämningssystemets överensstämmelse med grundlagens syfte – att kommuner och landsting endast får ta ut skatt för ”skötseln av sina uppgifter”. Man framhåller att en konsekvens av grundlagens intention och ståndpunkten att systemet helt och hållet bör vara statligt är att ingen kommun eller något landsting ska betala in till systemet för att finansiera andra kommuners eller landstings bidrag. Inriktningen måste därför vara att på sikt höja garantinivån och/eller sänka den s.k. kompensationsgraden för kommuner och landsting som ligger över den garanterade skattekraften, så att systemet blir

helt och hållet statligt finansierat. Detta ska ske genom att staten successivt skjuter till pengar till systemet så att inte kommuner med lägre skattekraft får sämre förutsättningar. Endast med ett helt och hållet statligt finansierat system kan grundlagens bestämmelse i 1 kap. 7 § regeringsformen enligt motionärerna anses vara uppfylld (yrkande 1 i denna del). En höjning av garantinivån och sänkning av kompensationsgraden bör möjliggöras genom att fler specialdestinerade bidrag omvandlas till att i stället finansiera det generella utjämningsbidraget. Motionärerna ansluter sig till regeringens bedömning att maxtaxebidraget, bidragen till läkemedelsförmånerna samt stödet för vuxenutbildning är naturliga kandidater för en sådan omvandling. En ytterligare belysning av vilka konsekvenser det skulle få kan dock behövas, varför regeringen snarast bör återkomma angående detta. Samtidigt finns det enligt motionärerna skäl att sänka den länsvisa skattesatsen som ska tillämpas vid beräkningen av inkomstutjämningsavgiften till 80 %. Staten bör då tillskjuta drygt 400 miljoner kronor för att inte andra kommuner ska få lägre bidrag. Vidare anser motionärerna att regeringen bör utreda vilken nivå på kompensationsgraden som ska gälla för att öka systemets legitimitet och stärka incitamenten till egen tillväxtpolitik i samtliga landets kommuner och landsting (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Det kommunala utjämningsystemet har som mål att skapa likvärdiga förutsättningar för landets kommuner och landsting att kunna erbjuda sina invånare en bra skola, vård och omsorg. Utjämnningen mellan kommunerna medverkar därmed till uppbyggnaden av välfärden i Sverige och bidrar till att motverka segregering mellan kommunerna. Utan ett kommunalt utjämningsystem riskerar den kommunala beskattningsrätten att urholkas och den kommunala självstyrelsen att försvagas.

Enligt finansutskottets uppfattning är inkomstutjämnningen den kanske viktigaste enskilda faktorn inom ramen för utjämningsystemet för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Genom en långtgående utjämnning garanteras alla kommuner och landsting lika stora beskattningsbara inkomster per invånare oavsett storleken på det egna skatteunderlaget. Genom inkomstutjämnningen får också alla kommuner och landsting del av den samlade ekonomiska tillväxten i landet. En välfungerande inkomstutjämnning, där samtliga kommuner och landsting solidariskt medverkar, ger därmed ett viktigt positivt bidrag till att vitalisera den kommunala självstyrelsen. I och med detta verkar inkomstutjämnningen för ekonomisk effektivitet och tillväxt.

Den ökade statliga finansieringen av inkomstutjämnningen enligt regeringens förslag medför bl.a. att antalet kommuner och landsting som måste avstå sin egen skattekraft minskar betydligt. Samtidigt reduceras den årliga avgiften för de återstående avgiftsbetalande kommunerna. Utskottet delar regeringens bedömning att detta stärker utjämningsystemets legitimitet och

säkrar en långtgående utjämning i syfte att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet, trots skillnader i tillväxtförutsättningar.

Tillväxtförutsättningarna skiljer sig mycket mellan olika regioner i Sverige, men tillväxten som helhet har sin utgångspunkt i hela landets gemensamma styrka. Den starka storstadskoncentrationen inom den svenska ekonomin förutspås medföra att närmare hälften av landets BNP om ett par decennier kommer att produceras i storstadsregionerna. I dessa regioners centralkommuner – som Stockholms, Göteborgs respektive Malmö kommun – samt i flertalet andra kommuner sker inkomstutjämningen mellan höginkomsttagare och invånare med lägre inkomst på inomkommunal basis. En liknande utjämning uteblir dock i vissa förortskommuner, vilka har en gemensam arbetsmarknad med andra kommuner inom storstadsregionerna och vilkas befolkning till stor del består av höginkomsttagare. Skillnaden i skattekraft mellan dessa förortskommuner och övriga kommuner förklaras således till en mycket betydande del enbart av kommunindelningen. Mot denna bakgrund ställer sig utskottet bakom regeringens förslag till utformning av inkomstutjämningsavgiften och inkomstutjämningsbidraget. I och med dessa kan hela landet få del av tillväxten.

Utskottet anser vidare att det är högst osannolikt att någon kommunpolitiker skulle avstå från att främja tillväxten i sin kommun eller effektivisera verksamheten – och därmed äventyra den egna kommunens långsiktiga tillväxtmöjligheter – endast om kommunen på kort sikt inte får behålla den relativa tillväxten i sin skattekraft. En positiv ekonomisk utveckling i kommunsektorn kan enligt utskottets mening inte heller uppnås om kommuner och landsting vilkas relativa skattekraft växer skulle få sina utjämningsbidrag respektive utjämningsavgifter frysta. Detta skulle i stället bryta mot grundprinciperna för den solidariska inkomstutjämningen och innebära ökade inkomstklyftor mellan kommunerna. Utskottet är för sin del övertygat om att det av regeringen föreslagna nya systemet för inkomstutjämning på bästa sätt kan stärka incitamenten till egen tillväxtpolitik i samtliga kommuner och landsting.

Emellertid noterar utskottet att det av regeringen föreslagna inkomstutjämningsystemet kan leda till vissa praktiska problem vid eventuella framtida skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i ett och samma län. Det är dock inte skillnader i den föreslagna kompensationsgraden för kommuner och landsting (95 % respektive 90 %) som skulle skapa problem med olika utfall i kommunerna respektive landstinget. Vid skatteväxlingar justeras nämligen de länsvisa skattesatserna lika mycket för kommunerna i länet och för landstinget. Någon omräkning av skatteväxlingssatsen med kompensationsgraden görs inte, varför utfallet av skatteväxlingen blir detsamma oavsett nivån på kompensationsgraden. De praktiska problemen skulle i stället kunna uppstå till följd av skillnaden i den föreslagna utjämningsnivån (115 % respektive 110 % av den uppräknade medelskattekraften). Utskottet förutsätter att regeringen, i enlighet med vad som aviseras i pro-

positionen, följer utjämningsystemets utveckling och vid behov återkommer till frågan hur eventuella framtida skatteväxlingar ska hanteras i systemet.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänvisning till vad utskottet i det föregående avsnittet anför om det nya utjämningsystemets grundlagsenlighet tillstyrker utskottet propositionens förslag i denna del. Motionerna Fi44 (fp) yrkande 2, Fi45 (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 samt Fi46 (m) yrkandena 3 och 5 avstyrks därmed.

Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att vissa verksamheter och kostnadsslag inte längre ska beaktas i kostnadsutjämnningen, att några verksamheter och kostnadsslag i nuvarande kostnadsutjämnning ska överföras till ett nytt statligt finansierat strukturbidrag och att vissa nya verksamheter och kostnadsslag införs i kostnadsutjämnningen. Utskottet instämmer också i regeringens bedömning när det gäller vilka faktorer som bör beaktas vid utjämnningen för de olika verksamheterna.

Med hänvisning till det ovan anförda och mot bakgrund av vad utskottet i berörda delar av detta betänkande framhåller om fortsatt uppföljningsarbete avseende det kommunala utjämningsystemet tillstyrker utskottet regeringens förslag beträffande kostnadsutjämnningen. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 7 (m), 8 (fp) och 9 (kd).

Propositionen

Propositionens förslag angående kostnadsutjämningsystemet kan sammanfattas med hjälp av följande tabell:

Tabell 1. Kostnadsutjämningsystem för kommuner, landsting och verksamheter med delat huvudmannaskap

| Verksamhet/ kostnadslag | Faktorer enligt propositionen | Regeringens förslag/bedömning |
|--|--|---|
| Kommuner | | |
| Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg | Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet. | Underlaget för kostnadsutjämnningen i denna delmodell bör uppdateras. |
| Förskoleklass och grundskola | Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund. | Underlaget för att beräkna kostnader för modersmålsundervisning bör ändras från medborgarskap till utländsk bakgrund. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass bör beaktas vid beräkningen av standardkostnaden. |
| Gymnasieskola | Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval. | Underlaget för kostnadsutjämnningen i denna delmodell bör uppdateras. |
| Aldreomsorg | Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd. | Indelning av de äldre i 10-årsintervall bör ersättas med 5-årsintervall och etnicitetsfaktorn bör ändras till att avse personer födda inom respektive utom Norden. |
| Individ- och familjeomsorg | | Kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg bör delas upp i två delar. De två delarna summeras till en standardkostnad för individ- och familjeomsorg. |
| - Barn- och ungdomsvård | Barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare. | I denna del bör strukturella skillnader beräknas inom barn- och ungdomsvården med faktorerna barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare. |
| - Övrig verksamhet | Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet. | I denna del bör strukturella skillnader beräknas för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg med nuvarande faktorer. |
| Barn och ungdomar med utländsk bakgrund | Barn med minst en förälder född utanför Norden och EU. | – |
| Bebyggelsestruktur - Gator och vägar - Byggkostnader - Uppvärmningskostnader - Administration, resor och räddningstjänst | Trafik- och klimatberoende slitage. Index baserat på faktiska kostnader. Index baserat på faktiska kostnader. Folkmängd, invånare per kvadratkilometer och tätortsgrad. | Standardkostnaderna i kommunernas kostnadsutjämnning för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst slås samman till en ny delmodell benämnd bebyggelsestruktur. |
| Befolkningsförändringar | Befolkningsminskning de tio senaste åren samt minskning av antalet elever de tre senaste åren. Ökning av antalet skolelever med mer än fem procent de fem senaste åren. Eftersläpning av intäkterna vid kraftig ökning av folkmängden. | Ersättningsbeloppet vid minskning av antalet skolelever bör sänkas. Elevminskningen bör vara 2 procentenheter större än elevminskningen i riket för att ersättning skall utgå. En kompensation bör införas för kommuner där antalet skolelever ökat med mer än 5 % jämfört med riket de senaste fem åren. De kommuner och landsting som de senaste fem åren haft en kraftig ökning av folkmängden bör kompenseras för den eftersläpning av intäkterna som förekommer i statsbidrags- och utjämningsystemet. |

Fortsättning Tabell 1. Kostnadsutjämningsystem för kommuner, landsting och verksamheter med delat huvudmannaskap

| Verksamhet/ kostnadsslag | Faktorer enligt propositionen | Regeringens förslag/bedömning |
|--|--|---|
| Kommuner | | |
| Vatten och avlopp | – | Delmodellen ska helt utgå ur kostnadsutjämnings- |
| Kallortstillägg | – | Delmodellen ska helt utgå ur kostnadsutjämnings- |
| Näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder | – | Delmodellen ska utgå och överföras till ett statligt finansierat strukturbidrag. |
| Svagt befolkningsunderlag | – | Delmodellen ska utgå och överföras till ett statligt finansierat strukturbidrag. |
| Landsting | | |
| Hälsa- och sjukvård | Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, personer i vård-tunga grupper samt gles byggelsestruktur. | Underlaget för kostnadsutjämnings i denna delmodell bör uppdateras. Tillägget för små landsting ska utgå och överföras till ett statligt finansierat strukturbidrag. |
| Verksamhet med delat huvudmannaskap | | |
| Kollektiv trafik | Gleshet, arbetspendling samt tätortsstruktur. | Underlaget för beräkningarna av standard-kostnaderna bör vara länsstrafikhuvudmännens kostnader för trafiken reducerade med den genomsnittliga avgiftsnivån i landet. Nuvarande reduktion av standardkostnaderna med 25 % bör tas bort. Landstingen bör erhålla 50 % av den för länet beräknade standardkostnaden utom i Stockholms län där landstinget bör erhålla 60 %. Fördelningen mellan kommunerna i respektive län bör uppdateras. |

Propositionens förslag innebär att det nuvarande systemet för kostnadsutjämnings mellan kommuner och landsting bibehålls med vissa ändringar. Två av tidigare delmodeller i kostnadsutjämnings – vatten och avlopp (VA) samt kallortstillägg – föreslås utgå helt ur utjämningsystemet. Regeringen bedömer dels att VA-verksamheten finansieras av kommuner helt med avgifter utan att dessa överstiger genomsnittet i riket, dels att det tidigare kallortstillägget endast i begränsad omfattning återspeglas i lönenivåerna under senare år. Därför kan de två verksamheterna finansieras av kommunerna utan ett bidrag ur kostnadsutjämnings.

Regeringen framhåller dessutom att grunderna för att fastställa principerna för utjämnings och ersättningsnivåerna för verksamheterna näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt svagt befolkningsunderlag avviker vad gäller mätbarhet från övriga delar av kostnadsutjämnings och snarare har en regionalpolitisk profil. Kostnadsutjämnings bör, enligt regeringens mening, inte innehålla regionalpolitiska inslag utan endast omfatta strukturella kostnadsskillnader för olika verksamheter och kostnadsslag. Regeringen föreslår därför att de nämnda delmodellerna ska utgå ur kostnadsutjämnings för kommunerna men att belopp motsvarande de beräknade standardkostnaderna överförs till ett statligt finansierat strukturbidrag vid sidan av utjämningsystemet. Regeringen gör även den bedömningen att tillägget för små landsting som nu ingår i kostnadsutjämnings för hälsa- och sjukvård bör behandlas på motsvarande sätt.

Vidare föreslår regeringen att de nuvarande delmodellerna för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst, vilka var för sig omsätter små belopp, slås samman till en ny delmodell som benämns bebyggelsestruktur. Däremot är regeringen nu inte beredd att föreslå en ny delmodell för kostnadsutjämning för läkemedel i stället för det nuvarande bidraget till landstingen avseende läkemedelsförmånerna. En kostnadsutjämning för läkemedel har hittills ingått i ett särskilt system som avser att spegla behovsskillnaderna och inte den faktiska förbrukningen av läkemedel. Denna utjämning ska enligt regeringen tills vidare vara helt frikopplad från landstingens ordinarie utjämning.

Slutligen presenterar regeringen i propositionen sina bedömningar angående vilka verksamheter och kostnadsslag i utjämningsystemet som ska få förändrade respektive uppdaterade beräkningsfaktorer (se tabell 1 s. 22–23).

Motionerna

Moderata samlingspartiet anser i *motion Fi46* att stora delar av kostnadsutjämningen och de förslag som regeringen lägger i nuläget är acceptabla. Motionärerna understryker dock vikten av frågan om strukturella löneskillnader mellan kommuner och landsting, men framhåller samtidigt att partiets förslag att i större utsträckning låta kommuner behålla sin egen skattekraft inte gör det nödvändigt att dessutom kompensera strukturella löneskillnader i kostnadsutjämningen. Däremot ser man behovet av att överväga att inom ramen för kostnadsutjämningsystemet för landstingen se över utjämningen för kostnadsskillnader inom psykiatri och missbrukarvården (yrkande 6). Skälet till detta anges vara betydande strukturella kostnadsskillnader mellan landstingen inom dessa områden.

Folkpartiet liberalerna förordar i *motion Fi44* en förenkling av kostnadsutjämningsystemet genom att begränsa utjämningen till sådana lätt avläsbara och kontrollerbara faktorer som åldersstruktur, boendestruktur och sociala förhållanden (yrkande 3). Med en renodling av hänsynstagandena till demografi samt social och regional struktur skulle tydligheten i modellen enligt motionärerna öka avsevärt. En sådan reformering bör utredas snarast möjligt med sikte på att kunna införas från 2006. Vidare anser motionärerna att lönekostnadsskillnader bör beaktas inom de sociala och regionala faktorerna i kostnadsutjämningen. Detta skulle på ett avgörande sätt förbättra systemets funktionssätt även på kort sikt, varför regeringens proposition snarast möjligt bör kompletteras med sådant förslag för införande från den 1 januari 2005 (yrkande 4). Folkpartiet tillstyrker eller accepterar tills vidare propositionens övriga förslag till förändringar i kostnadsutjämningsystemet.

Kristdemokraterna framhåller i *motion Fi45* att regeringens förslag att slopa två modeller och delvis förenkla övriga modeller i den mycket komplicerade kostnadsutjämningen är bra. Motionärerna anser dock samtidigt att strukturella lönekostnadsskillnader måste ingå i kostnadsutjämningen för att den ska bli rättvis. Om hänsyn inte tas till högre lönekostnader i fram-

för allt tillväxtområden kommer skatteuttaget i dessa områden att öka för att finansiera de högre lönekostnaderna och de bidrag som i förekommande fall ska betalas till andra kommuner eller landsting. Detta innebär i sin tur att tillväxten i de berörda områdena, och därmed även i övriga landet, hämmas när efterfrågan från tillväxtområdena sjunker. Regeringen bör enligt motionärerna skyndsamt starta utredningsarbetet angående denna faktor i utjämningsystemet (yrkande 3).

Skrivelse från Södertälje kommun, Nynäshamns kommun, Norrtälje kommun och Nykvarns kommun

Med anledning av regeringens proposition har Södertälje kommun, Nynäshamns kommun, Norrtälje kommun och Nykvarns kommun överlämnat en skrivelse till finansutskottet (dnr 069-39-0405). I skrivelsen framhålls att propositionens förslag i den del som rör det s.k. byggkostnadsindexet bygger på en föråldrad regionindelning och bristfälligt statistiskt underlag. I den regionalindelning som i dag används för kostnadsutjämningsystemet ingår inte Södertälje, Nynäshamns, Norrtälje och Nykvarns kommuner i begreppet Storstockholm. Denna indelning härstammar från 1950 och reviderades senast 1971. Den tar således inte hänsyn till dagens förhållanden, där kommunerna i Stockholms län har en gemensam bostads- och arbetsmarknad med en sammanhängande bebyggelse samt ett väl utbyggt trafiknät och transportsystem.

De fyra kommunerna har också låtit Statistiska centralbyrån ta fram faktiska byggkostnader i enlighet med reglerna för utjämningsystemets byggkostnadsindex för olika kommuner inom Stockholms län. Av dessa uppgifter kan man enligt skrivelsen statistiskt belägga att skatteutjämningsystemet på grund av den föråldrade indelningen bygger på ett felaktigt underlag. Samtidigt anför man att det också är mycket tveksamt om de konstaterade skillnaderna i byggkostnadsnivån mellan kommuner i Stockholms län verkligen speglar faktiska kostnader. Det är i stället troligt att de speglar det faktum att byggföretag kan ta ut högre priser för husen i vissa områden. Mot den bakgrunden frågar sig representanterna för de fyra kommunerna om det inte finns något bättre index som speglar regionala skillnader i kostnader för den byggverksamhet som kommunerna själva har ansvar för.

I skrivelsen konstateras vidare att Utjämningskommittén och Finansdepartementet är väl medvetna om att den statistiska indelningen för byggkostnadsindexet är föråldrad. Regeringen har också uttalat att frågan ska utredas. Under regeringens arbete med den nu aktuella propositionen var det dock inte känt att den nya regionalindelning som Statistiska centralbyrån för närvarande arbetar med enligt planerna ska införas redan vid årsskiftet 2004/05. En förändrad indelning så att samtliga kommuner i Stockholms län ska ingå i Storstockholmsbegreppet innebär att underlagsmaterialet för utjämningsystemet förändras. Detta gör det, enligt de fyra

kommunernas mening, nödvändigt att finansutskottet och riksdagen i höstens beslut justerar förslaget till ett nytt utjämningssystem när det gäller reglerna för byggkostnadsindex.

Utskottets ställningstagande

Det kommunala utjämningssystemet syftar till att utjämna de kommunala förutsättningarna för skola, äldreomsorg, infrastruktur och mycket annat. Denna utjämning motiveras av rättviseskäl och av en nationell solidaritet. Systemet ska så långt som möjligt kompensera för strukturella skillnader och utjämna välfärdsskillnader mellan kommunerna. Kommuner och landsting kompenseras bl.a. för den regionala, demografiska och geografiska strukturen och därtill hörande kostnader. Därmed är en långtgående kommunal utjämning av utomordentlig vikt, såväl för att trygga välfärden som för att skapa förutsättningar för tillväxt i alla delar av landet.

Finansutskottet anser att regeringens förslag till förändringar av verksamheter och kostnadsslag inom ramen för kostnadsutjämningen ligger väl i linje med de av utskottet förordade riktlinjerna för ett kommunalt utjämningssystem. I och med de föreslagna förändringarna kommer kostnadsutjämningen att på ett tydligare sätt kompensera för skillnader som inte beror på den valda servicenivån, kvaliteten, avgiftssättningen eller effektiviteten i en kommuns eller ett landstings verksamhet. Därmed förtydligas att kostnadsutjämningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

En rad olika aspekter på strukturella kostnadsskillnader har övervägts under de senaste årens utrednings- och beredningsarbete. I Utjämningskommitténs utredning har man särskilt uppmärksammat de regionala obalanser som i dag uppstår i Sverige på grund av kraftiga befolkningsförändringar i vissa kommuner och landsting. Detta gäller storstädernas förortskommuner och flera större städer, som under de senaste åren har vuxit kraftigt, samt två tredjedelar av de övriga kommunerna, vilka har en minskande eller stagnerande befolkningsutveckling. Med dessa befolkningsförändringar ökar svårigheterna med att upprätthålla hög kvalitet i välfärdstjänster i de berörda kommunerna. Därför välkomnar utskottet regeringens förslag till förändringar som, i enlighet med Utjämningskommitténs slutsatser, skapar likvärdiga förutsättningar i kommunerna trots kraftiga befolkningsförändringar.

I fråga om lönekostnadsskillnader har en rad instanser framhållit att det för närvarande saknas tillräcklig kunskap för att ta ställning till i vilken utsträckning som nuvarande löneskillnader kan förklaras av strukturen på arbetsmarknaden, konjunkturen eller har andra orsaker. Samtidigt är det principiellt viktigt att en eventuell kompensation för höga löner ska utgå från opåverkbara strukturella faktorer. Utskottet delar därför regeringens bedömning att löneutvecklingen i kommuner och landsting bör bli föremål för fortsatt utredning i syfte att fastställa om och i så fall hur stor del av skillnader i lönenivåer som kan anses vara strukturellt betingade.

Även skillnaderna i lokalkostnader har varit föremål för utredningsarbete. Dessa kostnader beaktas redan i kostnadsutjämnningen för byggkostnader och kommer i fortsättningen att beaktas i den nya delmodellen för bebyggelsestruktur. Utskottet noterar att regeringen i propositionen framhåller behovet av uppdatering av beräkningsunderlaget för denna delmodell för att beakta regionala skillnader i byggkostnader med uppgifter för åren 2001 och 2002. Dessutom förespråkar regeringen en ytterligare översyn av byggkostnadsindexet.

Utskottet vill erinra om att enligt regeringens förslag i propositionen bör en uppföljningsorganisation analysera om det finns strukturella kostnads-skillnader som inte beaktas i det nya utjämnningssystemet, bl.a. jämställdhetsperspektiv. Bland de skillnader som bör bli föremål för fortsatta analyser nämns, i enlighet med ovanstående, lönekostnader i kommuner och landsting samt byggkostnadsindex. Mot bakgrund av att Statistiska centralbyrån redan vid det kommande årsskiftet planerar att uppdatera regionalindelningen med hänsyn till storstadsbegreppet anser utskottet att man i uppföljningsarbetet framför allt bör prioritera analysen av det statistiska underlaget för byggkostnadsindexet. Utskottet förutsätter därmed att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av denna analys och eventuellt förslag på förändring som kan påverka kostnadsutjämnningssystemet.

Utskottet förutsätter också att uppföljningsorganisationens analys dessutom kommer att omfatta övriga delmodeller i kostnadsutjämnningen, inklusive hälso- och sjukvårdsmodellen där strukturella aspekter på sjukvårdskostnaderna i Gotlands län särskilt bör uppmärksammas. Utskottet utgår från att även andra delar av kostnadsstrukturen inom landstingens ansvarsområde, exempelvis psykiatrin och missbrukarvården, kommer att noggrant analyseras. Emellertid finns det enligt utskottets mening inget behov för riksdagen att i det här aktuella sammanhanget göra något särskilt uttalande till regeringen i detta avseende.

Vidare vill utskottet betona att sammansättningen av kostnadsutjämnningssystemet är ett resultat av ett flerårigt utredningsarbete utifrån bl.a. demokratiska, planeringsmässiga och praktiska aspekter samt från rättvisesynpunkt. Dessa faktorer har varit avgörande för valet av ett antal verksamhetsspecifika modeller som på bästa sätt kan beskriva den strukturella kostnadsutvecklingen inom respektive område. Möjligheten att förenkla kostnadsutjämnningssystemet måste således vägas mot utjämnningssystemets förmåga att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. Enligt utskottets mening är den sammansättning av kostnadsutjämningsmodeller som presenteras i propositionen väl avvägd med hänsyn till såväl träffsäkerheten som de principiella utgångspunkterna för kostnadsutjämnningen.

Med hänvisning till det ovan anförda och mot bakgrund av vad utskottet i berörda delar av detta betänkande framhåller om fortsatt uppföljningsarbete avseende det kommunala utjämningsystemet tillstyrker utskottet propositionens förslag i denna del. Motionerna Fi44 (fp) yrkandena 3 och 4, Fi45 (kd) yrkande 3 och Fi46 (m) yrkande 6 avstyrks därmed.

Strukturbidrag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att ett statligt finansierat strukturbidrag ska införas vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Strukturbidrag ska betalas ut med ett belopp som motsvarar utfallet av de delar av nuvarande kostnadsutjämningsystem som förs bort från systemet. Utskottet tillstyrker också att de kommuner och landsting som drabbas av en bidragsminskning till följd av de föreslagna förändringarna ska ha rätt till ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,56 % av kommunens respektive 0,28 % av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005. Förslaget i motionen avstyrks.

Jämför reservation 10 (fp).

Propositionen

Regeringen anser att utfallet av de tre delmodeller som föreslås utgå ur kostnadsutjämnings (näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, svagt befolkningsunderlag samt tillägg för små landsting i hälso- och sjukvårdsmodellen) har en regionalpolitisk profil som det är angeläget att bibehålla. Den regionalpolitiska kompenseringen bör inte ges inom ramen för utjämningsystemet eftersom grunderna för att fastställa principerna för utjämnings- och ersättningsnivåerna i dessa modeller avviker från övriga delar av kostnadsutjämningsystemet. Därför föreslår regeringen att kommuner och landsting ska ha rätt till ett statligt finansierat strukturbidrag som införs vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Strukturbidraget ska för kommunernas del motsvara standardkostnaden 2004 i nuvarande kostnadsutjämningsystem för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt svagt befolkningsunderlag, medan för landsting ska det motsvara standardkostnaden 2004 i nuvarande kostnadsutjämningsystem för små landsting.

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting till följd av stora intäktsminskningar i samband med förändringar i det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet föreslår regeringen att strukturbidraget även ska användas för att begränsa genomslaget av de föreslagna ändringarna. En kommun med en sammantagen bidragsminskning till följd av förändringarna ska därför enligt propositionen få rätt till ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,56 % av kommunens

uppräknade skatteunderlag 2005. Ett landsting i liknande situation ska ha rätt till ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,28 % av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005.

Med bidragsminskning avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings nettoutfall av nuvarande statsbidrags- och utjämningssystem 2004 och nettoutfallet av det föreslagna utjämningssystemet (exklusive införanderegler och den del av strukturbidraget som beror på bidragsminskningen), under förutsättning att denna skillnad är negativ. I nettoutfallet av de nuvarande systemen inkluderas ett enhetligt belopp per invånare som motsvarar vissa riktade statsbidrag som utgått 2004 (333 kr för kommuner och 134 kr för landsting).

Regeringen anser att en kompensation för bidragsminskningar ska föras samman med en regionalpolitisk kompensation i ett strukturbidrag eftersom någon årlig omräkning av de olika delarna inte ska göras.

Med den föreslagna utformningen beräknas strukturbidrag utgå till 94 kommuner och 6 landsting. Bidraget ska utbetalas årligen utan en på förhand given tidsbegränsning.

Motionen

Folkpartiet liberalerna anser i *motion Fi44* att det är viktigt att hålla den egentliga regionalpolitiken utanför den kommunala utjämningen för att utjämningssystemet endast ska kunna avse kommunala ansvarsområden. Därför motsätter sig motionärerna införandet av ett strukturbidrag (yrkande 5). Ett sådant bidrag ska i stället vara en del av regionalpolitiska överväganden, utan att det blandas samman med övergångsbidragen som ska överbrygga genomförandet av de nya reglerna så att den enskilda kommunen eller landstinget inte drabbas av alltför snabba förändringar i de ekonomiska förutsättningarna.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet har i det föregående avsnittet ställt sig bakom regeringens förslag till förändringar i kostnadsutjämningssystemet. I konsekvens med sitt ställningstagande förordar utskottet att den kompensation som kommuner och landsting i dag får genom de regionalpolitiskt betingade delarna i kostnadsutjämningen utgår ur utjämningssystemet och inkluderas i stället i ett särskilt strukturbidrag.

Strukturbidragets utformning vid sidan av och i omedelbar anslutning till det ordinarie utjämningssystemet markerar enligt utskottets mening att den särskilda regionalpolitiska kompensationen är av stor vikt för möjligheten att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting. Såsom regeringen beskriver i propositionen, kan kommuner med litet regionalt befolkningsunderlag tvingas att ta på sig ett större åtagande genom att marknadsförutsättningarna är sämre för privata företag. Även förutsättningarna för samarbete och samverkan mellan kommuner kan påverkas negativt i områden med ett mycket begränsat befolkningsunder-

lag. Detta kan leda till en förhöjd kostnadsnivå som inte är strukturellt betingad men likväl kan påverka den ekonomiska förmågan hos utsatta kommuner och landsting negativt. Utskottet anser att ett statligt finansierat bidrag i enlighet med regeringens förslag i sådana fall är att föredra framför en omfördelning av kommunala resurser.

Vidare har utskottet för egen del ingenting att invända mot att strukturbidraget även ska användas för att begränsa genomslaget av de föreslagna förändringarna i det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet. Denna möjlighet har övervägts av Utjämningskommittén som pekar på behovet av att inom ramen för strukturbidraget ge ekonomiskt stöd till kommuner som står inför stora ekonomiska problem orsakade av annat än strukturellt betingade och förutsägbara kostnader. Som exempel på faktorer som kan orsaka liknande problem anger kommittén förändringarna i utjämningsystemets olika delar inklusive upphörandet av de fasta tilläggen.

Mot bakgrund av det ovan anförda tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del och avstyrker motion Fi44 (fp) yrkande 5.

Införandebidrag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att negativa förändringar i bidragsgivningen för kommuner och landsting ska inträda successivt. Därför tillstyrker utskottet regeringens förslag till särskilda införandebidrag för åren 2005–2010, vilka ska begränsa den årliga negativa bidragsförändringen under perioden till högst 0,08 % av det uppräknade skatteunderlaget för kommuner respektive 0,04 % för landsting. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservation 11 (fp) och särskilt yttrande (c).

Propositionen

Regeringen anser att kommuner och landsting med negativa förändringar bör ges en viss tid att anpassa sina kostnader om bidragsminskningen överstiger en viss nivå. Genom det föreslagna strukturbidraget undviks alltför drastiska förändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet. Strukturbidraget täcker dock inte den del av bidragsminskningen som motsvarar det uppräknade skatteunderlaget under en nivå på ca 850 kr per invånare i en kommun och ca 425 kr per invånare i ett landsting.

Samtidigt bedömer regeringen att flertalet kommuner med bidragsminskningar successivt bör klara omställningar motsvarande en utdebitering på 0,08 % per år utan skattehöjningar. För landstingen bör denna gräns sättas till 0,04 % per år. För att åstadkomma en sådan begränsning föreslår regeringen ett införandebidrag som 2005 maximalt kan utgå med 0,48 % av det

uppräknade skatteunderlaget för kommuner och 0,24 % för landsting. Bidraget trappas sedan årligen ned motsvarande 0,08 % av det uppräknade skatteunderlaget för kommuner respektive 0,04 % för landsting. Detta innebär att införandebidrag kan utgå under maximalt sex år, dvs. åren 2005–2010.

Genom den föreslagna konstruktionen kan införandebidragens storlek per kommun respektive landsting beräknas redan vid införandet för varje enskilt år under hela införandeperioden. De sammanlagda utfallseffekterna för kommuner och landsting med positiva bidragsförändringar ska dock slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs. De förändringar i bidrag och avgifter som beror på de årliga uppdateringarna av förändringar i skattekraft och strukturella förhållanden ska inte heller omfattas av införandereglerna utan får fullt genomslag.

Motionerna

Moderata samlingspartiet framhåller i *motion Fi46* att förändringar av utjämningsystemet, både i enlighet med regeringens förslag och i enlighet med de förändringar som föreslås i partiets motion, kan leda till intäktsförluster för vissa kommuner och landsting. För att de ekonomiska effekterna av utjämnningen ska bli rimliga, accepterar motionärerna regeringens förslag till införanderegler (yrkande 4).

Folkpartiet liberalerna anser i *motion Fi44* (yrkande 6) att genomslaget av de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet bör begränsas genom införandebidrag i en takt av fullt genomförande på tre år. Detta skulle göra det möjligt att, efter tid för utredning och analys, inom kort införa betydande förändringar i det föreslagna systemet i enlighet med Folkpartiets riktlinjer. Därutöver påpekar motionärerna att de kontinuerliga ändringar som skett i utjämningsystemen har inneburit att övergångsregler lagrats ovanpå varandra så att inget system någonsin hinner genomföras. Detta bidrar till att systemet blir ogenomträngligt och svårt att förstå för andra än en liten grupp experter.

Centerpartiet menar att regeringens proposition om ändringar i det kommunala utjämningsystemet inte lever upp till de tre grundläggande principer som anges i *motion Fi47*. Till dess ett bättre förslag kan föreläggas riksdagen bör de mest överhängande problemen enligt motionärerna åtgärdas i det befintliga systemet. Vidare understryks att det nuvarande systemets införanderegler löper ut första januari 2005. Om detta tillåts ske kommer framför allt Stockholmsregionen och delar av norra Sverige att utsättas för orimliga kostnadsökningar. Den enda, enligt motionärerna, rimliga lösningen på kort sikt är att frysa de nuvarande införandereglerna på befintliga nivåer (yrkande 3). En frysning av införandereglerna beräknas av motionärerna tillföra systemet 3,2 miljarder kronor, vilket bör finansieras av staten (yrkande 4).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet delar regeringens bedömning att kommuner och landsting med negativa förändringar i bidragsgivningen till följd av det nya utjämningsystemet bör ges en viss tid att anpassa sina kostnader. Enligt utskottets mening är de övergångsregler som föreslås i propositionen väl avvägda såväl när det gäller genomförandetiden som de föreslagna begränsningarna av bidragsförändringarna för kommuner och landsting. Utskottet ser också positivt på att införandebidragens storlek per kommun respektive landsting genom den föreslagna konstruktionen redan kan beräknas vid systemets införande för varje enskilt år under hela införandeperioden. Därmed förstärks stabiliteten i planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting.

Samtidigt anser utskottet i likhet med regeringen att det endast är effekterna av själva systemomläggningen som ska mildras genom de föreslagna införanderegler. Det är i överensstämmelse med de grundläggande principer för ett kommunalt utjämningsystem som utskottet förordar.

I detta sammanhang vill utskottet erinra om sitt tidigare ställningstagande beträffande utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem. Med hänsyn till vad utskottet där anfört om bl.a. Folkpartiets respektive Centerpartiets synsätt på ett nytt utjämningsystem kan partiernas förslag till en förkortad ny införandeperiod eller frysta nuvarande införanderegler inte accepteras. Utskottet vill dessutom framhålla att den av regeringen föreslagna strukturen för införanderegler ska hjälpa enskilda kommuner och landsting att undvika alltför drastiska förändringar till följd av de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet och upphörande fasta införandetillägg. Graden av utjämningsystemets komplexitet måste därför vägas mot systemets förmåga att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting. Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för den struktur för införanderegler som presenteras i propositionen.

Utskottet noterar vidare att Moderata samlingspartiet i sin aktuella motion framhåller vikten av införanderegler för att de ekonomiska effekterna av ett reformerat utjämningsystem ska vara rimliga. Eftersom partiets alternativa förslag till ett kommunalt utjämningsystem endast skisseras i den aktuella motionen avslår utskottet motionsförslaget.

Mot denna bakgrund tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del. Motionerna Fi44 (fp) yrkande 6, Fi46 (m) yrkande 4 och Fi47 (c) yrkandena 3 och 4 avstyrks.

Regleringsbidrag och regleringsavgift

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att regleringsbidrag och regleringsavgift införs dels för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, dels för att kunna upprätthålla de fastställda utjämningsnivåerna i inkomstutjämnningen.

Propositionen

Regeringens förslag till förändringar i nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem innebär att det generella statsbidraget kommer att upphöra. Behovet av att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme kvarstår dock liksom behovet av att kunna ta hänsyn till det statsfinansiella läget. Den kommunala finansieringsprincipen måste också kunna hanteras. När det generella bidraget till kommunsektorn upphör måste ett nytt instrument för ekonomiska regleringar och för att påverka det ekonomiska utrymmet för kommunsektorn skapas.

Med den föreslagna bidragskonstruktionen kommer utgifterna för inkomstutjämningsbidraget att öka i takt med tillväxten i det kommunala skatteunderlaget. För att minska risken för att de offentliga finansernas konjunkturskänslighet förstärks och att stabiliteten i planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting försämras föreslår regeringen att regleringsbidrag och regleringsavgifter införs som nya instrument i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. När summan av statens utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskad med summan av statens inkomster av inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för bidragen bör skillnaden fördelas som regleringsbidrag till kommuner respektive till landsting. När summan av statens utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskad med summan av statens inkomster av inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, däremot är högre än statens anslag för bidragen bör skillnaden betalas av kommuner respektive landsting i form av en regleringsavgift. Regleringsbidrag respektive regleringsavgift bör bestämmas till ett enhetligt belopp per invånare i samtliga kommuner. Motsvarande förhållande bör gälla för landstingen. Det innebär att beloppen för kommunerna respektive för landstingen blir olika.

De föreslagna regleringsavgifterna och regleringsbidragen kommer således att kunna användas som instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Regleringsavgiften och regleringsbidraget kan därvid användas för att påverka den totala ramen för bidrag till kommuner och landsting och hantera den ökning av utgifterna för inkomstutjämningsbidraget som beror på tillväxt i det kommunala skatteunderlaget. Regeringen föreslår att riksdagen årligen ska bestämma storleken på den sammantagna

regleringen för kommuner respektive landsting. Samtidigt bör nivåjusteringen av underskott respektive överskott i utjämningen enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade fr.o.m. 2005 göras genom regleringsavgiften/regleringsbidraget för kommunerna.

Regeringen aviserar vidare att den avser att för 2005 föreslå att nivån på regleringsavgiften/regleringsbidraget fastställs så att ett statsfinansiellt neutralt utfall uppnås mellan staten och kommunsektorn.

Motionen

Folkpartiet liberalerna delar i *motion Fi44* Utjämningskommitténs och regeringens bedömning att en indexering av systemet inte bör ske. Vidgningar eller minskningar av systemets omfattning bör i stället bestämmas genom direkta politiska beslut.

Utskottets ställningstagande

Inom ramen för dagens system sker ekonomiska regleringar till följd av exempelvis en förändrad fördelning av uppgifter mellan staten och kommunerna genom justeringar av de generella statsbidragen. Kommunsektorns ekonomiska situation och bedömningar av dess samhällsekonomiska utrymme utgör också underlag vid regeringens och riksdagens ställningstaganden till storleken på det generella statsbidraget för kommuner och landsting.

Finansutskottet konstaterar att med den föreslagna konstruktionen av utjämningsystemet upphör det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därmed uppstår behov av ett nytt instrument för att genomföra ekonomiska regleringar och påverka det ekonomiska utrymmet för kommunsektorn. De av regeringen föreslagna regleringsbidragen och regleringsavgifterna uppfyller enligt utskottets mening kraven på ett nytt instrument i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. Genom dessa regleringsposter skapas möjlighet att med hjälp av direkta politiska beslut årligen påverka den totala ramen för bidrag till kommuner och landsting så att den offentliga sektorns konjunkturkänslighet inte förstärks. På så sätt kan stabiliteten i planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting värnas.

Vidare har utskottet inga invändningar mot förslaget att överskott respektive underskott i utjämningen av kommunernas kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade fr.o.m. nästa år ska justeras genom regleringsavgiften/regleringsbidraget för kommunerna.

Med det anförda tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del.

Administration och uppföljning av utjämningsystemet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag beträffande administration av utjämningsystemet. Utskottet instämmer också i regeringens bedömning beträffande uppföljning av utjämningsystemet. Förslaget i motionen avstyrks.

Propositionen

Regeringen bedömer att, i likhet med vad som gäller i dag, utjämningsystemet bör administreras av Statistiska centralbyrån och Skatteverket. Beslut om inkomstutjämningsavgift, inkomstutjämningsbidrag och regleringsavgiftens/regleringsbidragets storlek kan fattas först i januari månad under utjämningsåret. Samma förhållande gäller även bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen, strukturbidrag, införandebidrag samt den nivåjustering som kan bli aktuell för att reglera eventuella underskott eller överskott i kostnadsutjämningsystemet för LSS-verksamhet. Det innebär att regeringen i budgetpropositionen endast kommer att kunna ange en prognos för utvecklingen av inkomstutjämningsavgifterna, inkomstutjämningsbidragen och regleringsavgifterna/regleringsbidragen. Beslut om regleringsavgift/regleringsbidrag bör därför enligt förslaget i propositionen fattas av Skatteverket i samband med att verket i januari månad under utjämningsåret fattar beslut om övriga bidrag och avgifter för varje kommun och landsting.

De av regeringen föreslagna förändringarna av statsbidrags- och utjämningsystemet innebär således inga större förändringar för de berörda myndigheterna. De årliga beräkningarna i utjämningsystemet föreslås regleras i förordning och genomförs av Statistiska centralbyrån. Skatteverkets beslut föreslås, som hittills, få överklagas hos regeringen.

Det förhållandet att regeringen föreslår en ny lag beträffande det kommunala utjämningsystemet föranleder en följdändring i en hänvisning i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Därutöver gör regeringen bedömningen att det finns behov av en löpande uppföljning och utvärdering av systemet, vilka bör utföras av en permanent uppföljningsorganisation. Propositionen innehåller en kortfattad förteckning över organisationens tänkta uppgifter.

Det löpande uppföljningsarbetet kan organiseras inom Regeringskansliet, i kommittéform eller i en myndighet. Regeringen aviserar att den avser att återkomma till frågan om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske. Då avser regeringen att också ta ställning till om en parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska följa det löpande uppföljningsarbetet. Mer omfattande utredningar av det kommunala utjämningsystemet bör dock, enligt regeringens mening, såsom hittills lämpligen ske i en tidsbegränsad parlamentarisk kommitté.

Regeringen understryker att det är viktigt att såväl regeringen och riksdagen som kommuner, landsting och medborgare har tillgång till relevant information om den kommunala verksamhetens resultat. Därför är det angeläget att utveckla uppföljningen. Frågan bereds vidare inom Regeringskansliet.

Motionen

Folkpartiet liberalerna anser i *motion Fi44* att det inte finns något behov av en permanent uppföljningsorganisation för utjämningsystemet. Denna skulle enligt motionärerna endast cementera det nuvarande systemet med dess fel och brister och bli en ytterligare påtryckningsgrupp för nya inslag och komplikationer i systemet. I stället bör ett arbete med en genomgripande reform av det kommunala utjämningsystemet omedelbart inledas. Regeringens förslag i denna fråga avslås av motionärerna (yrkande 7).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet delar regeringens bedömning att administrationen av det nya utjämningsystemet även i fortsättningen ska genomföras av Statistiska centralbyrån och Skatteverket enligt samma principer som gäller i dag. Utskottet anser också, i likhet med regeringen, att det är angeläget att utveckla en löpande uppföljning och utvärdering av systemet. Däremot delar utskottet inte motionärernas uppfattning att en permanent uppföljningsorganisation endast skulle cementera det nuvarande systemet och bli en ytterligare påtryckningsgrupp för nya inslag och komplikationer i systemet. Tvärtom skulle en sådan permanent organisation, enligt utskottets mening, försäkra en regelbunden utvärdering och sammanställning av relevant information om den kommunala verksamhetens resultat och utveckling. Därför förutsätter utskottet att regeringen snarast återkommer till frågan om i vilken form en fortsatt uppföljning av det nya systemet bör ske.

Med det anförda och mot bakgrund av vad utskottet tidigare i detta betänkandet framhållit om fortsatt uppföljningsarbete avseende det kommunala utjämningsystemet tillstyrker utskottet propositionens förslag i denna del och avstyrker motion Fi44 (fp) yrkande 7.

Lagförslagen i övrigt

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om kommunalekonomisk utjämning och lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan myndighets utdebitering av skatt m.m.

Utskottets ställningstagande

Propositionens förslag har kommenterats och tillstyrkts av utskottet under respektive avsnitt. Med beaktande av vad utskottet ovan anfört tillstyrker utskottet de i propositionen framlagda lagförslagen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (m, kd)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m), Cecilia Widegren (m) och Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utgångspunkter för ett nytt kommunalt utjämningsystem.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 5,

2003/04:Fi36 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 1 i denna del och

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 1 och 2, bifaller delvis motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1 och

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 1, 2 och 5 samt avslår proposition 2003/04:155 i denna del.

Ställningstagande

Vi anser att det kommunala utjämningsystemet måste förändras för att stödja välfärd. För att kunna möta de långsiktiga utmaningarna inom vården, skolan och omsorgen och för att lösa de omedelbara problemen i ett stort antal kommuner krävs att ett nytt utjämningsystem baseras på tydliga ansvarsförhållanden mellan staten och kommunerna.

Utgångspunkterna bör ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva kärnverksamheterna oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. Här har staten ett ansvar för att alla kommuner och landsting ges rimliga förutsättningar att klara sina åligganden. Systemet ska samtidigt förena en utjämning med stimulans för tillväxt och förnyelse. Därför är det angeläget att de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna utformas med respekt för den kommunala självstyrelsen. Utjämningsystemet måste dessutom vara begripligt och demokratiskt förankrat hos medborgare och i kommunsektorn. Endast under

sådana förhållanden kan incitament skapas för kommunerna att bidra till ökad ekonomisk tillväxt, främja effektivitet och stimulera till ökad valfrihet för medborgarna.

Vad vi anfört om utgångspunkter för ett system för ekonomisk utjämnning mellan landets kommuner och landsting bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed bifaller riksdagen motionerna Fi33 (m) yrkande 5, Fi36 (kd) yrkande 3, Fi45 (kd) yrkande 1 i denna del och Fi46 (m) yrkandena 1 och 2, bifaller delvis motionerna Fi44 (fp) yrkande 1 och Fi47 (c) yrkandena 1, 2 och 5 och avslår propositionens förslag i denna del.

2. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utgångspunkter för ett nytt kommunalt utjämningsystem. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1,
bifaller delvis motionerna

2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 5,

2003/04:Fi36 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 1 i denna del,

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 1 och 2 samt

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 1, 2 och 5 samt
avslår proposition 2003/04:155 i denna del.

Ställningstagande

Vi konstaterar att regeringens proposition om det kommunala utjämningsystemet på inget sätt ger något klart svar på alla de frågor som den kommunala utjämnningen under de senaste åren har väckt. Det står klart att det nuvarande utjämningsystemet måste reformeras. Det bör ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva kärnverksamheter. Systemet ska också stimulera, och inte avskräcka, kommuner att starta tillväxtfrämjande åtgärder som att bygga bostäder. Inkomst- och kostnadsutjämnningen bör ses och analyseras tillsammans. Antalet faktorer i kostnadsutjämnningen ska reduceras och vara hänförliga till kommunala ansvarsområden. Åldersfördelning, glest boende och socioekonomiska förhållanden är de främsta faktorer som man bör ta hänsyn till. Regionala skillnader i kostnadsnivå, främst lönenivåer, måste också beaktas.

Vi finner att regeringens förslag till förändringar i utjämningsystemet inte motsvarar den av oss efterfrågade inriktningen. Därför föreslår vi att en mer grundläggande reformering av systemet utreds med ambitionen att

kunna sjsättas inför 2006. Målet för arbetet med en framtida omläggning ska vara att utjämningen sker genom statens försorg. Efter eventuella tillkommande förändringar i huvudmannaskap och finansiering av verksamheterna kan återstående behov av skatteväxling mellan stat och kommunsektor avgöras så att ett sådant statligt utjämningsssystem ska kunna verka med bibehållna krav på tydlighet och genomskinlighet.

Vi anser att riksdagen ska begära att regeringen snarast återkommer med ett förslag till ett nytt kommunalt utjämningsssystem enligt de riktlinjer som presenteras i Folkpartiets motion. Därmed tillstyrker vi motion Fi44 (fp) yrkande 1, bifaller delvis motionerna Fi33 (m) yrkande 5, Fi36 (kd) yrkande 3, Fi45 (kd) yrkande 1 i denna del, Fi46 (m) yrkandena 1 och 2 och Fi47 (c) yrkandena 1, 2 och 5 samt avstyrker propositionens förslag i denna del.

3. Utgångspunkter för ett nytt utjämningsystem, punkt 1 (c) av Roger Tiefensee (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utgångspunkter för ett nytt utjämningsssystem. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 1, 2 och 5,
bifaller delvis motionerna

2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 5,

2003/04:Fi36 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3,

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1,

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 1 i denna del och

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 1 och 2 samt
avslår proposition 2003/04:155 i denna del.

Ställningstagande

Jag anser att ett långsiktigt hållbart kommunalt utjämningsssystem måste förena tre principer i enlighet med vad som beskrivs i Centerpartiets motion. Det måste respektera och garantera det kommunala självstyret. Samtidigt ska alla kommuner i landet få likartade förutsättningar för att kunna upprätthålla en skälig servicenivå genom bl.a. kompensation för endast strukturella skillnader. Därutöver ska det finnas incitament för ekonomisk tillväxt och ökad skattekraft.

Regeringens förslag till kommunalt utjämningsssystem påverkar enligt min uppfattning det kommunala självstyret i negativ riktning. Förslaget minskar kraftigt incitamenten för ekonomisk tillväxt och återinför negativa margineffekter. Jag kan också konstatera att förslaget inte heller kommer att leda till att de nu utsatta regionerna får märkbart bättre ekonomiska förutsättningar. Regeringens förslag klarar varken att hantera de speciella

förutsättningar som finns i gleset befolkade eller i tätt befolkade delar av vårt land. Propositionens förslag löser inga problem utan skapar i stället nya och bryter dessutom mot de tre principer som Centerpartiet sätter upp för ett kommunalt utjämningsystem. Därför anser jag att regeringens proposition ska avslås och frågan om reformerat kommunalt utjämningsystem ska utredas på nytt. En ny utredning bör få i uppdrag att utarbeta ett förslag till ett långsiktigt hållbart utjämningsystem utifrån de ovan beskrivna principerna. Ett nytt kommunalt utjämningsystem bör således respektera det kommunala självstyret och säkerställa att kommunerna kan erbjuda en grundläggande servicenivå. Systemet ska samtidigt förena en utjämning med stimulans för tillväxt och förnyelse. Utjämningsystemet måste dessutom vara begripligt och demokratiskt förankrat hos medborgare och i kommunsektorn.

Jag anser att riksdagen som sin mening ska tillkännage för regeringen vad jag har anfört om utgångspunkterna för ett nytt kommunalt utjämningsystem. Detta innebär att riksdagen bifaller motion Fi47 (c) yrkandena 1, 2 och 5, bifaller delvis motionerna Fi33 (m) yrkande 5, Fi36 (kd) yrkande 3, Fi44 (fp) yrkande 1, Fi45 (kd) yrkande 1 i denna del och Fi46 (m) yrkandena 1 och 2 och avslår propositionens förslag.

4. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (m)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Cecilia Widegren (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om förändringar i det kommunala inkomstutjämningssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 3 och 5 samt avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2 och

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkandena 1 i denna del och 2.

Ställningstagande

Vi anser att de grundläggande problemen i dagens inkomstutjämningsystem inte kan lösas genom de förslag som regeringen nu förelägger riksdagen. Vi ser därför behov av genomgripande förändringar av utjämningsystemet för att stödja – inte motverka – välstånd. För att komma till rätta med några av de mest snedvridande och tillväxtfientliga inslagen i dagens system och i det av regeringen föreslagna systemet bör emellertid ett antal förändringar beslutas redan i dag.

Incitamenten till tillväxtfrämjande åtgärder måste stärkas. En kommun eller ett landsting vars invånare och politiker strävar efter och lyckas att förbättra exempelvis sysselsättningen lokalt ska inte straffas med en i stort

sett 100-procentig margineffekt, vilken uppstår i det av regeringen föreslagna systemet. Vi förordar att bidragen till respektive avgifterna från kommuner och landsting vilkas relativa skattekraft växer fryses. På så sätt kommer kommunerna att få behålla hela den relativa tillväxten i skattekraft.

Vidare anser vi att den nivå på skattekraften där utjämningsavgiften börjar debiteras är för låg. Dessutom är kommunernas marginalskatt på skattekraft som överskrider gränsen för utjämningsavgift skadligt hög. Både gränsen för utjämningsavgiften och marginalskatten hämmar tillväxt och är skadliga för svensk ekonomi. Det kan därtill ifrågasättas om avgifter som utformas i likhet med dagens utjämningsavgifter över huvud taget är förenliga med regeringsformens lydelse. Under alla omständigheter är det enligt vår mening rimligt att kommuner med mycket hög skattekraft bidrar till att utjämna skillnaderna i landet. Vi föreslår därför, i avvaktan på ett nytt, grundligt reformerat utjämningsystem, att gränsen för utjämningsavgift höjs till 115 % för landsting, så att den hamnar på samma nivå som för primärkommuner. Samtidigt ska utjämningsavgiften sättas till 80 % av den egna skattesatsen för både primärkommuner och landsting. På så sätt mildras något de skadliga effekter som regeringens förslag ger upphov till. Genom att avgiften beräknas utifrån den egna skattesatsen skapas dessutom ett incitament att hålla en låg skattesats.

Vad vi anfört om förändringar i det kommunala utjämningsystemet bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed bifaller riksdagen motion Fi46 (m) yrkandena 3 och 5 och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi44 (fp) yrkande 2 och Fi45 (kd) yrkandena 1 i denna del och 2.

5. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om förändringar i det kommunala inkomstutjämningsystemet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2 och avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna 2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 samt 2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 3 och 5.

Ställningstagande

Vi delar Ekonomiska rådets åsikt att det finns skäl för en inkomstutjämning då den dämpar tendenser till skadlig konkurrens. Men de negativa aspekterna av en inkomstutjämning måste också beaktas. Inkomstutjämnings-

en minskar incitamenten till skattekonkurrens men innebär också att kommunala åtgärder som ökar arbetsutbudet leder till transfereringar till andra kommuner. Vid alltför hög inkomstutjämning finns en uppenbar risk att åtgärder som skulle öka arbetsutbudet aldrig kommer till stånd. Inkomstutjämningen bör således inte vara 100-procentig.

Vidare vill vi, i likhet med Ekonomiska rådet, påpeka att den okänslighet för de negativa effekter av stigande kommunalskatter som ett långtgående utjämningssystem skapar också har negativa effekter på statsbudgeten. Detta genom att stigande kommunalskatter som dämpar arbetsutbudet även minskar basen för statlig skatt. Den 95-procentiga utjämningen är så nära en fullständig utjämning att det skulle krävas förhållandevis extrema empiriska resultat för att motivera en så hög nivå. Några sådana resultat har dock inte presenterats av regeringen eller någon annan instans.

Vi finner mot denna bakgrund att en utjämning på så hög nivå inte är rimlig och föreslår att kompensationsgraden för kommunerna sätts till samma nivå för kommunerna som för landstingen, dvs. 90 %. Genom en sänkning av kompensationsgraden kan omfattningen av systemet hållas nere med 2,4 miljarder kronor.

Vi anser att riksdagen bör besluta att för kommuner ska den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 90 % av medelskattesatsen för kommunerna i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting fr.o.m. 1991. Därmed tillstyrker vi motion Fi44 (fp) yrkande 2 och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi45 (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 och Fi46 (m) yrkandena 3 och 5.

6. Ett nytt system för inkomstutjämning, punkt 2 (kd)

av Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om förändringar i det kommunala inkomstutjämningssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 samt avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2 och

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkandena 3 och 5.

Ställningstagande

Kristdemokraterna har länge drivit kravet att utjämningen av ekonomiska resurser mellan kommuner ska vara en statlig uppgift och ett statligt finansieringsansvar. Det förslag till förändringar i inkomstutjämningssystemet

som regeringen nu presenterar ser jag, i detta avseende, som ett steg i rätt riktning. Men eftersom 15 kommuner och 1 landsting (Stockholms läns) får fortsätta att betala in till systemet för andra kommuners räkning står Kristdemokraternas grundläggande kritik mot systemet kvar. Det är fortfarande tveksamt om systemet stämmer överens med grundlagens syfte – att kommuner och landsting endast får ta ut skatt för ”skötsel av sina uppgifter”.

En konsekvens av grundlagens intention och ståndpunkten att systemet helt och hållet bör vara statligt, är att ingen kommun eller något landsting ska betala in till systemet för att finansiera andra kommuners eller landstings bidrag. Inriktningen måste därför vara att på sikt höja garantinivån och/eller sänka den s.k. kompensationsgraden för kommuner och landsting som ligger över den garanterade skattekraften så att utjämningsystemet blir helt och hållet statligt finansierat. Detta ska enligt min mening ske genom att staten successivt skjuter till pengar till systemet så att inte kommuner med lägre skattekraft får sämre förutsättningar. Endast med ett helt och hållet statligt finansierat system kan grundlagens bestämmelse i 1 kap. 7 § regeeringsformen anses vara uppfylld.

På sikt finns det också skäl att rent generellt utreda vilken s.k. kompensationsgrad som ska gälla för alla kommuner och landsting med en egen skattekraft som är lägre än den garanterade. Dagens nivå på 95 %, som enligt propositionens förslag ska fortsätta att gälla, ger i och för sig en långtgående utjämning. Men den innebär också att även dessa kommuner och landsting har mycket små incitament att bedriva en bättre tillväxtpolitik. En eventuell förändring av den generella kompensationsgraden förutsätter enligt min mening att staten skjuter till medel så att inga kommuner eller landsting med låg skattekraft förlorar på detta. Denna fråga bör utredas i syfte att öka systemets legitimitet och stärka incitamenten till en egen tillväxtpolitik i landets samtliga kommuner och landsting.

Jag anser att regeringen som sin mening ska tillkännage för regeringen vad jag har anfört om förändringar i det kommunala inkomstutjämningsystemet. Därmed bifaller riksdagen motion Fi45 (kd) yrkandena 1 i denna del och 2 och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi44 (fp) yrkande 2 och Fi46 (m) yrkandena 3 och 5.

7. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnigen, punkt 3 (m)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Cecilia Widegren (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om behovet av att utreda hur man i kostnadsutjämnigen kan ta hänsyn till kostnader för psykiatrin och missbrukarvården. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 6 och avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna 2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkandena 3 och 4 samt 2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3.

Ställningstagande

Enligt vår mening är det angeläget att överväga att i kostnadsutjämningsystemet för landstingen se över utjämnningen för kostnadsskillnader inom psykiatri och missbrukarvården. Skälet till detta är att det finns betydande strukturella kostnadsskillnader inom dessa områden. Exempelvis har Socialstyrelsen i en inventering av psykiatri uppskattat att andelen psykiskt funktionshindrade i Stockholms län är mellan 35 % och 40 % högre än rikets genomsnitt. Psykisk ohälsa är en vanligare diagnos vid långtidssjukskrivning i detta län än i övriga riket. Det leder till högre kostnader i motsvarande omfattning men med den av regeringen föreslagna modellen, som endast tar hänsyn till slutenvård, missgynnas de landsting som eftersträvat öppenvård.

Vi noterar att i folkhälsorapporten också framkommer att de som prövat narkotika i Stockholms län blir fler. Samtidigt ökar koncentrationen av tungt missbruk till storstäder. Detsamma gäller antalet personer i öppen beroendevård. Det ökande bruket av narkotika leder till större narkotikaproblem och medför ökande krav på såväl förebyggande som behandlande insatser från landstingets sida.

Hälso- och sjukvårdsmodellen utgår från faktisk konsumtion av slutenvård i vissa vårdtunga grupper, snarare än från behovet av vård. Konsekvensen blir att modellen uppvisar låg förklaringsgrad och är instabil, då den inte lyckas skilja mellan strukturell kostnad och självvald servicenivå. Modellen missgynnar därmed landsting som omprövar och förnyar verksamheten. Ett landsting som är framgångsrikt i att vårda patienter i öppenvård eller som via ett framgångsrikt preventivt arbete får en låg incidens missgynnas i systemet.

Mot denna bakgrund anser vi att riksdagen ska begära att regeringen låter utreda hur man i kostnadsutjämnningen kan ta hänsyn till kostnader för psykiatri och missbrukarvården. Därmed tillstyrker vi motion Fi46 (m) yrkande 6 och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi44 (fp) yrkandena 3 och 4 och Fi45 (kd) yrkande 3.

8. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen, punkt 3 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om vilka verksamheter och kostnadsslag som ska ingå i kostnadsutjämnningen. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkandena 3 och 4 samt avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna 2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3 och 2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 6.

Ställningstagande

Vi anser att en betydande förenkling av kostnadsutjämningsystemet kan uppnås genom att begränsa utjämnningen till ett fåtal faktorer som åldersstruktur, boendestruktur och sociala förhållanden. Därmed skulle man kunna koncentrera utjämnningen till lätt avläsbara och kontrollerbara faktorer – till skillnad från dagens kostnadsutjämningsystem som egentligen utgör ett mer komplicerat sätt att ta hänsyn till samma huvudfaktorer. Med en renodling av hänsynstagandena till demografi samt social och regional struktur skulle tydligheten i systemet öka avsevärt. Därför förordar vi att en sådan reformering bör utredas och föreslås med sikte att införas från 2006.

På kort sikt ser vi däremot behov av att förbättra kostnadsutjämningsystemets funktionssätt när det gäller ersättningar för faktorkostnader. En kostnadsutjämnning som lämnar faktorkostnaderna utanför är enligt vår mening oacceptabel. Argumentet att kommuner och landsting som stora arbetsgivare kan påverka lönenivåerna är för oss inget hållbart argument. Eftersom lönerna oftast bestäms regionvis bör det lönekostnadsindex som skulle kunna användas vid kostnadsutjämnningen avse en hel arbetsmarknadsregion. Även om en kommun eller ett landsting till en del kan påverka lönenivån inom det egna området kan kommunen inte i någon högre grad bestämma lönen i en hel arbetsmarknadsregion.

Genom att inte beakta lönekostnadsskillnaderna inom ramen för kostnadsutjämningsystemet negligeras dessutom viktiga jämställdhetssträvanden. I de landsting och kommuner där det finns en medveten politisk strävan att skapa förutsättningar för en breddad arbetsmarknad för kvinnor med bl.a. flera arbetsgivare är det naturligt att lönekostnaderna blir något högre. Dessa strävanden motverkas genom att lönekostnadsskillnader inte beaktas i utjämnningen. Mot denna bakgrund anser vi att regeringens förslag till förändringar i kostnadsutjämningsystemet bör kompletteras från den 1 januari 2005 med en modell där regionens allmänna lönekostnadsnivå för ett urval yrkesgrupper vägs in.

Vad vi här anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed bifaller riksdagen motion Fi44 (fp) yrkandena 3 och 4 och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi45 (kd) yrkande 3 och Fi46 (m) yrkande 6.

9. Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämningspunkt 3 (kd)

av Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att snarast utreda frågan om hur skillnader i strukturella lönekostnader kan införas i kostnadsutjämningsystemet. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd) yrkande 3,
bifaller delvis motion

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 4 och
avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3 och
2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 6.

Ställningstagande

Jag anser att strukturella lönekostnadsskillnader ska ingå i kostnadsutjämningspunkten för att den ska bli rättvis. Om utjämningspunkten inte tar hänsyn till högre lönekostnader i framför allt tillväxtområden, kommer skatteuttaget i dessa områden att höjas för att finansiera både de högre lönekostnaderna och de bidrag som i förekommande fall ska betalas till andra kommuner eller landsting. Detta innebär i sin tur att tillväxten hämmas i de ledande områdena, och därmed även i övriga landet när efterfrågan från dessa områden sjunker. Utjämningspunkten för lönekostnadsskillnaderna måste dock vara opåverkbar för kommunerna. En möjlig lösning skulle därför kunna vara att koppla utjämningspunkten till en viss andel av löneläget i den privata sektorn i den aktuella arbetsmarknadsregionen.

Regeringen anser enligt den aktuella propositionen att ”löneutvecklingen i kommuner och landsting bör bli föremål för fortsatt utredning för att man ska kunna bedöma om och i så fall hur stor del av skillnader i lönenivåer som kan anses vara strukturellt betingade”. Det är enligt min mening angeläget att detta utredningsarbete skyndsamt startas.

Vad jag anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed bifaller riksdagen motion Fi45 (kd) yrkande 3, bifaller delvis motion Fi44 (fp) yrkande 4 och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi44 (fp) yrkande 3 och Fi46 (m) yrkande 6.

10. Strukturbidrag, punkt 4 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om strukturbidrag till kommuner och landsting vid sidan av det ordinarie utjämningssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 5 och avslår proposition 2003/04:155 i denna del.

Ställningstagande

Vi anser att det är viktigt att hålla den egentliga regionalpolitiken utanför den kommunala utjämningen. Utjämningssystemet ska enligt vår mening endast beakta skillnader som avser kommunala områden. Därför bör det av regeringen föreslagna strukturbidraget inte införas, utan utgå såsom en integrerad del av regionalpolitiska överväganden. Vi motsätter oss även regeringens förslag att blanda samman det regionalpolitiska strukturbidraget med de övergångsbidrag som ska överbygga genomförandet av de nya reglerna för utjämningssystemet.

Vad vi anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Detta innebär att riksdagen bifaller motion Fi44 (fp) yrkande 5 och avstyrker propositionens förslag i denna del.

11. Införandebidrag, punkt 5 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

– Under förutsättning av bifall till reservation 2. –

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om införandebidrag. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 6 och avslår proposition 2003/04:155 i denna del och motionerna 2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m) yrkande 4 och 2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c) yrkandena 3 och 4.

Ställningstagande

Vi anser att det kommunala utjämningssystemet bör genomgå en djupgående förändring med sikte på att sjösätta ett reformerat system redan 2006. De betydande förändringar som enligt vår mening behöver göras i syste-

met kräver tid för utredning, analys och införande. Ett införande av ett väsentligt annorlunda utjämningsystem i enlighet med vad vi förordar ska dock självfallet ske långt tidigare än om 6 år, då den övergångstid som ligger i regeringens förslag har löpt ut. En förkortad införandetid förhindrar att övergångsregler lagras ovanpå varandra utan att något system någonsin hinner att genomföras. Därmed blir utjämningsystemet, till skillnad från i dag, mindre ogenomträngligt och lättare att förstå för andra än en begränsad grupp experter.

Mot denna bakgrund förordar vi att genomslaget av nu föreliggande förändringar bör begränsas genom införandebidrag i en takt av fullt genomförande på 3 år. Därmed tillstyrker vi motion Fi44 (fp) yrkande 6 och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi46 (m) yrkande 4 och Fi47 (c) yrkandena 3 och 4.

Särskilt yttrande

Införandebidrag, punkt 5 (c)

Roger Tiefensee (c) anför:

Jag anser att ett långsiktigt hållbart kommunalt utjämningssystem måste förena tre principer i enlighet med vad som beskrivs i Centerpartiets motion. Det måste respektera och garantera det kommunala självstyret. Samtidigt ska alla kommuner i landet få likartade förutsättningar för att kunna upprätthålla en skälig servicenivå genom bl.a. kompensation för endast strukturella skillnader. Därutöver ska det finnas incitament för ekonomisk tillväxt och ökad skattekraft.

Regeringens proposition om ändringar i det kommunala utjämningssystemet lever inte upp till de tre grundläggande principer för utjämningssystemet som Centerpartiet förespråkar. Tills ett bättre förslag kan föreläggas riksdagen bör de mest överhängande problemen åtgärdas i det befintliga systemet.

Det nuvarande systemets införanderegler löper ut första januari 2005. Om detta tillåts ske kommer framför allt Stockholmsregionen och delar av norra Sverige att utsättas för orimliga kostnadsökningar. Därför anser jag att den enda rimliga lösningen på kort sikt är att frysa de nuvarande införandereglerna på befintliga nivåer.

Samtidigt noterar jag att nästan 60 % av kommunerna får det sämre när regeringens nya föreslagna kommunutjämningssystem får verka fullt ut. Varför detta system är att föredra framför det nuvarande med frysta införanderegler är minst sagt oklart. En frysning av de nuvarande införandereglerna i enlighet med Centerpartiets förslag innebär i stället att systemet tillförs 3,2 miljarder kronor, vilket ger klara fördelar för de flesta kommungrupper. Enligt min mening bör staten finansiera de frysta införandereglerna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om kommunalekonomisk utjämning,
2. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Följdmotioner

2003/04:Fi44 av Karin Pilsäter m.fl. (fp):

1. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med ett förslag till kommunalt utjämningsystem enligt de riktlinjer som anförs i motionen.
2. Riksdagen beslutar att för kommuner skall den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 90 % av medelskattesatsen för kommunerna i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting fr.o.m. 1991.
3. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med ett förslag där ingående faktorer i kostnadsutjämnningen begränsas till ålder och sociala och regionala faktorer.
4. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer med ett förslag där lönekostnadsskillnader beaktas inom de sociala och regionala faktorerna i kostnadsutjämnningen.
5. Riksdagen avslår regeringens förslag om strukturbidrag.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om införandebidrag.
7. Riksdagen avslår regeringens förslag om ett permanent uppföljningsorgan.

2003/04:Fi45 av Lars Lindén m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett helt statligt finansierat utjämningsssystem.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den s.k. kompensationsgraden.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att snarast utreda frågan om hur skillnader i strukturella lönekostnader kan införas i kostnadsutjämningsystemet.

2003/04:Fi46 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet att genomföra genomgripande förändringar av de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunerna. (Avsnitt 4)
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om principer för ett system för ekonomisk utjämning mellan landets kommuner. (Avsnitt 5)
3. Riksdagen beslutar att primärkommuner och landsting med relativt växande skattekraft alltid skall få behålla denna i enlighet med vad som anförs i motionen. (Avsnitt 6.1)
4. Riksdagen bifaller regeringens förslag till utformning av införanderegler, vilket innebär att ingen primärkommun och inget landsting med i motionen angivna förslag skall kunna förlora mer än vad som anges i propositionen. (Avsnitt 6.5)
5. Riksdagen beslutar att den nivå från vilken utjämningsavgift tas ut fastställs till 115 % av rikets medelskattekraft för såväl kommuner som landsting, varvid avgiften skall vara 80 % av egen skattesats. (Avsnitt 6.3)
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet att utreda hur man i kostnadsutjämningsen bör ta hänsyn till kostnader för psykiatri och missbrukarvården. (Avsnitt 6.4)

2003/04:Fi47 av Roger Tiefensee m.fl. (c):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om principerna för ett framtida hållbart kommunalt utjämningsystem.
3. Riksdagen beslutar att frysa införanderegler i dagens utjämnings-system på befintliga nivåer.
4. Riksdagen beslutar att de frysta införanderegler skall finansieras av staten.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tillsättandet av en ny utredning för det kommunala utjämningsystemet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

2.1 Förslag till lag om kommunalekonomisk utjämning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om inkomst- och kostnadsutjämning för kommuner och landsting.

Lagen innehåller även bestämmelser om strukturbidrag och införande-bidrag samt om regleringsbidrag och regleringsavgift.

2 § Med landsting avses i denna lag även kommuner som inte ingår i ett landsting.

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

Utjämningsår: Det år bidrag eller avgift skall 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.

Bidragssminskning: En bidragssminskning 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.

Inkomstutjämning

4 § Vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget skall procentsatsen vara 115 procent för en kommun och 110 procent för ett landsting.

5 § En kommun eller ett landsting vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett inkomstutjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med den skattesats som fastställs enligt 7 §.

6 § En kommun eller ett landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än det uppräknade skatteunderlaget skall betala en inkomstutjämningsavgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med den skattesats som fastställs enligt 7 §.

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.

Kostnadsutjämning

8 § För varje kommun beräknas standardkostnaden för

1. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg,
2. förskoleklass och grundskola,
3. gymnasieskola,
4. individ- och familjeomsorg,
5. barn och ungdomar med utländsk bakgrund,
6. äldreomsorg,
7. befolkningsförändringar, och
8. bebyggelsestruktur.

För varje landsting beräknas standardkostnaden för hälso- och sjukvård.

En standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och landsting enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

9 § En kommun eller ett landsting vars strukturkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare har rätt till ett kostnadsutjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget.

10 § En kommun eller ett landsting vars strukturkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare skall betala en kostnadsutjämningsavgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget.

Strukturbidrag

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.

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.

Införandebidrag

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.

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.

Regleringsbidrag och regleringsavgift

15 § Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för dessa bidrag, skall skillnaden fördelas till kommuner respektive landsting som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

16 § Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskade med statens samlade inkomster från inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för dessa bidrag, skall skillnaden betalas av kommuner respektive landsting i form av regleringsavgift, med ett enhetligt belopp per invånare i landet.

Gemensamma bestämmelser

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.

18 § Skatteverket beslutar senast den 20 januari under utjämningsåret preliminärt om bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting.

En kommun eller ett landsting får senast den 15 februari under utjämningsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet.

Skatteverket fastställer bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting senast den 15 april under utjämningsåret.

19 § Avgifter och bidrag enligt denna lag avräknas respektive betalas i samband med och på motsvarande sätt som vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

20 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

21 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av bidrag och avgifter enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. Genom lagen upphävs
- a) lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,
 - b) lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,
 - c) lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, samt
 - d) lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjäm-

ningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

2. De upphävda lagarna gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter för år 2004 och tidigare år.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel samt kommuns begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt *skattemyndighetens* beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt *Skatteverkets* beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

Senast i september varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta skall ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

¹ Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1977:191.

² Senaste lydelse 2003:888.

Innan *skattemyndigheten* betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, 6 § lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, för bidrag enligt 6 § lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generell statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får *skattemyndigheten* dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

Innan *Skatteverket* betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning och tillägg för bidrag göras enligt 19 § lagen (2004:000) om kommunal-ekonomisk utjämning. Vidare skall avräkning göras enligt 6 § lagen (2003:886) om utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483) samt tillägg göras för bidrag enligt 6 § lagen (2003:887) om utjämningsbidrag till kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får *Skatteverket* dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Därvid skall en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunen. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunen. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.