

Regeringens proposition

2003/04:155

Ändringar i det kommunala utjämningsystemet

Prop.
2003/04:155

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 maj 2004

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i det kommunala utjämningsystemet.

Ett nytt system för inkomstutjämning föreslås som i huvudsak innebär att staten finansierar utjämningen. Kommuner och landsting föreslås få ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan deras beskattningsbara inkomster och ett skatteutjämningsunderlag som för kommuner motsvarar 115 procent och för landsting 110 procent av medelskattkraften i landet. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa nivåer skall i stället betala en särskild inkomstutjämningsavgift till staten. För bidragsberättigade kommuner föreslås bidragen beräknas utifrån 95 procent av medelskattesatsen i landet 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting skall avgiften i stället beräknas utifrån 85 procent av medelskattesatsen. Vid fastställandet av skattesatserna skall hänsyn även tas till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting i respektive län från och med 1991.

Nuvarande system för kostnadsutjämning mellan kommuner och landsting bibehålls men vissa ändringar föreslås, främst att kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt kallortstillägg slopas.

Ett statligt finansierat strukturbidrag vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet föreslås. Strukturbidrag betalas ut med ett belopp som motsvarar utfallet av vissa delar av nuvarande kostnadsutjämning samt den del av bidragsminskningen till följd av de föreslagna förändringarna som överstiger 0,56 procent av kommunens respektive 0,28 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag.

Särskilda införandebidrag föreslås för åren 2005–2010. Genom införandebidrag begränsas den årliga negativa bidragsförändringen under

perioden till högst 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget för kommuner respektive 0,04 procent för landsting. Prop. 2003/04:155

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

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

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut..... | 5 |
| 2 | Lagtext..... | 6 |
| 2.1 | Förslag till lag om kommunalekonomisk utjämning | 6 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m..... | 11 |
| 3 | Ärendet och dess beredning..... | 14 |
| 4 | Bakgrund | 14 |
| 4.1 | Inledning | 14 |
| 4.2 | Nuvarande utjämningsssystem | 15 |
| 4.3 | Senare utredningar och ändringar i utjämningsystemet .. | 17 |
| 5 | Ett nytt system för inkomstutjämning | 18 |
| 5.1 | En statligt finansierad inkomstutjämning | 18 |
| 5.2 | Inkomstutjämningsbidrag | 21 |
| 5.3 | Inkomstutjämningsavgift | 27 |
| 6 | Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämnningen | 28 |
| 6.1 | Verksamheter och kostnadsslag som utgår ur kostnadsutjämnningen..... | 29 |
| 6.1.1 | Vatten och avlopp | 29 |
| 6.1.2 | Kallortstillägg | 30 |
| 6.2 | Verksamheter och kostnadsslag som överförs till ett statligt finansierat strukturbidrag | 32 |
| 6.3 | Nya verksamheter och kostnadsslag | 33 |
| 6.3.1 | Bebyggelsestruktur | 33 |
| 6.3.2 | Läkemedel..... | 34 |
| 7 | Faktorer för beräkning av kostnadsutjämnningen | 35 |
| 7.1 | Verksamheter och kostnadsslag där faktorerna förändras | 35 |
| 7.1.1 | Förskoleklass och grundskola..... | 35 |
| 7.1.2 | Individ- och familjeomsorg | 37 |
| 7.1.3 | Äldreomsorg | 40 |
| 7.1.4 | Befolkningsförändringar..... | 42 |
| 7.1.5 | Kollektivtrafik..... | 45 |
| 7.2 | Verksamheter och kostnadsslag där endast uppdateringar görs..... | 47 |
| 7.3 | Sammanfattning av verksamheter, kostnadsslag och faktorer i kostnadsutjämnningen..... | 52 |
| 8 | Strukturbidrag..... | 54 |
| 9 | Införandebidrag | 56 |
| 10 | Regleringsbidrag och regleringsavgift | 57 |
| 11 | Administration och uppföljning av utjämningsystemet..... | 60 |
| 11.1 | Systemets administration | 60 |
| 11.2 | Löpande uppföljning..... | 61 |
| 12 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 64 |

| | | | |
|----------|--|-----|-------------------|
| 13 | Ekonomiska konsekvenser | 64 | Prop. 2003/04:155 |
| 13.1 | Ekonomiska konsekvenser av förändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet exklusive införanderegler | 65 | |
| 13.1.1 | Kommuner | 65 | |
| 13.1.2 | Landsting | 68 | |
| 13.1.3 | Kommuner och landsting sammantaget..... | 69 | |
| 13.2 | Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna införandereglerna | 69 | |
| 13.2.1 | Utfallet för kommuner och landsting..... | 69 | |
| 13.2.2 | Kostnaderna för införandereglerna | 71 | |
| 14 | Författningskommentarer | 72 | |
| 14.1 | Förslaget till lag om kommunalekonomisk utjämning | 72 | |
| 14.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m..... | 76 | |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88)..... | 77 | |
| Bilaga 2 | Författningsförslagen i betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88)..... | 82 | |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88) | 92 | |
| Bilaga 4 | Lagrådsremissens lagförslag | 95 | |
| Bilaga 5 | Lagrådets yttrande | 99 | |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 maj 2004..... | 101 | |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:155

Regeringen föreslår att 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.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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 kostnadsslag som anges i 8 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

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

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

5, 6, 9, 10 §§, 11 § andra stycket, 12 § andra stycket, 15 och 16 §§, om Prop. 2003/04:155
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.

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 ut- Prop. 2003/04:155
jämningsavgift för kommuner och landsting.

2. De upphävda lagarna gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgif-
ter 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.

Prop. 2003/04:155

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 landstingskattemedel 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 generellt 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 jämföras 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 jämföras 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.

Regeringen tillkallade i september 2001 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 kostnadskillnader 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 skall hanteras.

Kommittén, som antog namnet Utjämningskommittén, överlämnade i september 2003 betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). Kommitténs sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har varit föremål för en bred remissbehandling. Yttranden har lämnats av 299 remissinstanser, varav bl.a. 229 kommuner, 19 landsting samt 36 andra organisationer och statliga myndigheter. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissutfallet samt remissyttrandena i ärendet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2003/5201).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 april 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har på samtliga punkter följt Lagrådets förslag. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitten 12 och 14.1. Därutöver har regeringen gjort vissa andra ändringar, huvudsakligen av redaktionell natur.

4 Bakgrund

4.1 Inledning

År 1993 infördes ett statligt utjämningsbidrag för kommuner efter förslag i 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/1992:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). Till grund för förslaget låg betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans (SOU 1991:98). Vid remissbehandlingen riktades kritik mot förslagen i betänkandet, framför allt beträffande den del som avsåg utjämning av kostnadsskillnader. Det nya bidragssystemet kritiserades även för att det inte omfattade

alla kommuner, vilket bl.a. innebar problem vid ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. För landstingen tillämpades andra bidragsregler, vilket bl.a. skapade problem vid s.k. skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Därför inleddes ett antal utredningsarbeten på området.

En särskild utredare tillkallades med uppgift att föreslå en ny modell för kostnadsutjämning mellan kommunerna. Förslaget lades fram i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53). En arbetsgrupp inom Finansdepartementet fick i uppdrag att belysa olika modeller för inkomstutjämning. Arbetet redovisades i rapporten Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller (Ds 1993:68). Ytterligare en särskild utredare tillkallades med uppgift att se över utjämningssystemet för landsting och landstingsfria kommuner. Förslaget presenterades i betänkandet Inomkommunal utjämning (SOU 1994:70).

I december 1993 tillsattes en parlamentarisk kommitté, den s.k. Statsbidragsberedningen, med uppgift att föreslå hur statens bidrag till kommuner och landsting och utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skulle utformas. Beredningen skulle väga samman det underlag och de förslag som tagits fram i de ovan nämnda utredningarna samt de synpunkter som framförts vid remissbehandlingen av dessa och ta fram ett samlat förslag med bred politisk förankring. Beredningen lade fram sina förslag i betänkandet Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144).

4.2 Nuvarande utjämningsystem

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil. 7) lade regeringen fram ett förslag till nytt utjämningsystem för kommuner och landsting som i stor utsträckning byggde på Statsbidragsberedningens förslag.

Under riksdagens behandling av kompletteringspropositionen inhämtades Lagrådets yttrande över förslaget till lag om utjämning av skatteinkomster och kostnader i kommuner och landsting. Lagrådet avstyrkte förslaget med motiveringen att det inte var förenligt med bestämmelserna om den kommunala beskattningsrätten i 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Riksdagen ställde sig bakom de grundläggande principerna för ett nytt bidrags- och utjämningsystem vad gällde syfte, inriktning, omfattning och införande (bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416 och 417). På grund av de oklarheter som rådde vid tolkningen av regeringsformen vad gäller den kommunala beskattningsrätten ansåg emellertid riksdagen att en annan lagstiftningsteknik borde väljas för att uppnå de utjämnings effekter som förslaget i kompletteringspropositionen eftersträvade och uttalade att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag.

Regeringen återkom till riksdagen under hösten 1995 med ett förslag som givits en annan lagteknisk utformning och som Lagrådet inte hade motsatt sig (prop. 1995/96:64). Förslaget innebar att kommuner och landsting som har sämre förutsättningar än genomsnittet i fråga om skattekraft och strukturella förhållanden ges ett statligt bidrag i syfte att jämna ut dessa skillnader. Samtidigt får de kommuner och landsting som har

bättre förutsättningar än genomsnittet i dessa avseenden erlägga en utjämningsavgift till staten. Bidragen och avgifterna är beloppsmässigt i stort sett lika stora. Förslaget antogs av riksdagen (bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116).

Utgångspunkten för dagens utjämningsystem är att alla kommuner och landsting skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Detta uppnås genom en långtgående inkomstutjämning för både kommuner och landsting. Efter utjämningen skall alla kommuner och landsting ha en skattekraft (skatteunderlag per invånare) som motsvarar genomsnittet för landet. Dessutom sker en utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting. För varje kommun och landsting beräknas en standardkostnad med hjälp av ett antal delmodeller, en för varje verksamhet och kostnads slag som skall omfattas av kostnadsutjämningen. Kostnadsutjämningen skall bara omfatta obligatorisk verksamhet och skall enbart utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader. Med strukturellt betingade kostnader avses kostnader som är opåverkbara för den enskilda kommunen respektive landstinget och som hänger samman med t.ex. befolkningsstruktur, sociala förhållanden eller geografiska förutsättningar. Systemet syftar alltså inte till att utjämna för sådana faktiska kostnadsskillnader som hänger samman med val av avgiftssättning, servicenivå eller andra kvalitetsaspekter på utbudet av kommunal service. Utjämningen skall bara ta sikte på att balansera skillnader i behov av kommunal service såsom det kan bestämmas med utgångspunkt från befolkningens sammansättning och andra förutsättningar för att producera service. Skillnader av detta slag kan kommunerna och landstingen inte själva råda över.

Kostnadsutjämningen är uppbyggd kring ett antal verksamheter och kostnadsslag. För kommuner och landsting gemensamt sker utjämning för kollektivtrafik, för landstingen sker utjämningen för kostnader inom hälso- och sjukvård och för kommuner sker utjämning för totalt åtta verksamheter och kostnadsslag inom skolans och socialtjänstens områden samt för befolkningsförändringar och näringsgeografi i övrigt.

Sedan 1996 har standardkostnadsmetoden tillämpats för kostnadsutjämning. Metoden 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. En fördel med metoden är att den är direkt kopplad till hur de olika verksamheterna utvecklas i kommuner och landsting.

För att underlätta anpassningen till det nya utjämningsystemet fanns särskilda införanderegler för åren 1996–2003, vilka innebar att effekterna av systemet skulle slå igenom successivt under en period om åtta år. Den sammanlagda bidragsminskningen under införandeperioden begränsades genom s.k. fasta införandetillägg. De årliga förändringarna under perioden begränsades genom s.k. rörliga införandetillägg och införandeavdrag.

Regeringen tillsatte 1995 en parlamentarisk kommitté – Kommunala utjämningsutredningen – med uppgift att följa upp och utvärdera systemet. Utredningen överlämnade 1998 sitt slutbetänkande Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (SOU 1998:151). Utredningen lade fram förslag om ändringar av kostnadsutjämnings- och nya införanderegler. Eftersom utredningens uppdrag i första hand gällde systemet för kostnadsutjämning, tog man inte närmare ställning till inkomstutjämnings-systemet. De överväganden som utredningen gjorde i denna del avsåg främst de negativa marginaeffekter som i vissa fall kan uppkomma vid en långtgående inkomstutjämning – i debatten ofta benämnda pomperipossaeffekter. Utredningen lade dock inte fram några förslag i denna del.

I den efterföljande propositionen Förändringar i utjämnings-systemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89) lämnade regeringen förslag till ändringar i kostnadsutjämnings-systemet som till stora delar byggde på de förslag som Kommunala utjämningsutredningen lämnat. Förslagen antogs av riksdagen (bet. 1998/99:FiU25, rskr. 1998/99:253).

År 1999 tillsattes ytterligare två utredningar om utjämnings-systemet.

Den s.k. Utjämningsdelegationen föreslog i sitt betänkande Rättvis kommunal utjämning (SOU 2000:127) vissa justeringar i delmodellerna för hälso- och sjukvård samt för befolkningsminskning för kommuner. Delegationen hade tidigare under samma år i delrapporten Förslag om omställningsbidrag till landsting med minskande befolkning samt om vissa förändringar i inkomstutjämnings-systemet för kommuner (dnr Fi2000/607) föreslagit justeringar i inkomstutjämnings-systemet för att förhindra att kommuner och landsting med låg skattesats och snabb tillväxt i det egna skatteunderlaget får en intäktsökning efter utjämning som understiger genomsnittet för riket. Delegationen föreslog även att landsting med större befolkningsminskning får ett särskilt omställningsbidrag under 2001 och 2002. Förslagen genomfördes från och med 2001 (prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU09, rskr. 2000/01:26).

Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning föreslog i betänkandet Förenklad kommunal utjämning (SOU 2000:120) att effekterna av kostnadsutjämnings-systemet skulle beskrivas på ett enklare och mer strukturerat sätt. Expertgruppen ansåg att det skulle vara betydligt enklare att överblicka resultatet om utfallet redovisades uppdelat på de tre faktorerna åldersstruktur, social struktur och geografisk struktur i stället för de 16 respektive 4 delmodeller som används. Expertgruppen föreslog också att vissa delmodeller skulle utgå ur kostnadsutjämnings-systemet, att de fasta införandetilläggen skulle avskaffas och att ett särskilt regionalpolitiskt statsbidrag skulle införas vid sidan om utjämnings-systemet som ersättning för de nämnda förändringarna. Den föreslog slutligen en sänkt kompensationsgrad i inkomstutjämnings-systemet för kommuner och landsting med en egen skattekraft över riksgenomsnittet. Det skulle innebära att avgiften i nuvarande inkomstutjämnings-systemet för kommuner och landsting med en skattekraft över genomsnittet skulle beräknas efter en lägre skattesats än den nuvarande. Regeringen har inte lagt fram några förslag som bygger på expertgruppens förslag.

5.1 En statligt finansierad inkomstutjämning

Regeringens förslag: Kommuner och landsting skall få ett statligt inkomstutjämningsbidrag om deras respektive skatteutjämningsunderlag är högre än det egna uppräknade skatteunderlaget.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet (ca 90 procent) av de kommuner och landsting som yttrat sig samt *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte lämnat några erinringar. Förbunden anser att så länge den kommunala verksamheten är beroende av statsbidrag är den föreslagna inkomstgarantin att föredra framför dagens ordning genom att den bidrar till att reducera ”rundgången” i systemet och genom att betydligt färre kommuner än i dag betalar avgift till systemet. Enligt *Stockholms läns landsting* måste utjämningsystemet utformas så att landsting och kommuner med stark skattekraft över den garanterade nivå ges goda villkor att utveckla det egna skatteunderlaget, detta för att Stockholmsregionen skall ges goda utvecklingsmöjligheter att fortsätta bidra till långsiktigt hållbar tillväxt och välfärd. Även *Stockholms kommun* anser att kommuner med stark skattekraft över den garanterade nivån bör få tydligare incitament att utveckla det egna skatteunderlaget med en aktiv kommunal tillväxt- och näringspolitik. Utjämningsystemet måste därför enligt kommunen i högre grad befrämja en långsiktigt hållbar tillväxt. *Danderyds kommun* är kritisk till förslaget och anser att en delvis statligt finansierad utjämning kan upplevas som ett steg i rätt riktning, men att de grundläggande bristerna i systemet består i och med att den mellankommunala inkomstutjämningsen behålls för kommuner som har en hög skattekraft. Liknande synpunkter har framförts av andra kommuner. *Statskontoret* påpekar att det statliga bidragets roll blir oklar genom att det generella bidraget förs ihop med skatteutjämningsen och att utjämningsen finansieras dels genom avgifter från en del kommuner, dels genom ett statligt bidrag. Samtidigt bör systemets legitimitet enligt *Statskontoret* öka genom att staten bidrar till inkomstutjämningsen. *Ekonomistyrningsverket* ställer sig positivt till förslaget eftersom det förenklar ett komplext system, men befarar att såväl transparensen som statens möjligheter till styrning och uppföljning minskar. Enligt *Svenskt Näringsliv* saknar kommuner ekonomiska incitament att vidta åtgärder som förbättrar företagsklimatet och främjar tillväxten eftersom en kommun måste avstå från i princip 95 procent av den skatteinkomstökning som följer av en högre tillväxttakt än i landet i genomsnitt. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och anser att systemet med ett generellt statsbidrag och en inkomstutjämning bör bestå parallellt för att inte genomskinligheten skall försämrast. *Företagarna* avstyrker kommitténs förslag i sin helhet.

Det finns stora skillnader i beskattningsbar inkomst per invånare och därmed också i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Framför allt gäller detta för kommunerna. I den kommun som har högst skattekraft i landet, Danderyd, uppgår skattekraften till 186 procent av medelskattekraften i landet (motsvarande en genomsnittlig beskattningsbar förvärvsinkomst hos invånarna på ca 277 000 kronor). I den kommunen med lägst skattekraft, Borgholm, är skattekraften 76 procent av medelskattekraften (motsvarande en genomsnittlig beskattningsbar förvärvsinkomst hos invånarna på ca 115 000 kronor). Utan utjämning av skattekraften skulle Borgholms kommun behöva ta ut 27 procent i kommunalskatt medan Danderyds kommun skulle kunna begränsa sitt uttag av kommunalskatt till 11 procent för att båda kommunerna skulle erhålla lika stora skatteintäkter per invånare.

Det finns sedan lång tid en bred politisk enighet om behovet av en långtgående utjämning av dessa skillnader i syfte att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att bedriva sin verksamhet. Skall kommuner och landsting kunna ge sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden är en utjämning av dessa skillnader nödvändig. Genom den omfördelning av resurser som sker i utjämningsystemet kan likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster skapas. Det finns ett mycket starkt stöd bland remissinstanserna för en långtgående utjämning av de ekonomiska förutsättningarna och att denna utjämning sker med statliga medel.

Det finns starka kopplingar mellan förutsättningarna för kommunal självstyrelse och den ekonomiska förmågan hos kommuner och landsting. Ett kommunalt utjämningsystem är därför avgörande för att den kommunala självstyrelsen skall 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 starka skäl att utforma statsbidrags- och utjämningsystem efter så generella principer som möjligt.

Genom att alla kommuner respektive landsting solidariskt medverkar i ett nationellt system för utjämning kan en långtgående utjämning upprätthållas. Att det vid sidan av utjämningsystemet finns ett generellt statsbidrag innebär med dagens system att flera kommuner och landsting får betala en utjämningsavgift till staten samtidigt som de erhåller ett generellt statsbidrag. Detta förhållande har medfört att systemets legitimitet från vissa håll har ifrågasatts. Utjämningsystemet har också kritiserats för att det är komplicerat. Det statliga stödet i form av generella statsbidrag och vissa riktade statsbidrag betraktas sällan i samma sammanhang som utjämningsystemet. Statens roll har därmed kommit att uppfattas som otydlig. Genom att sammanföra utjämningsystemet, det generella statsbidraget och vissa riktade statsbidrag för att finansiera ett nytt system för inkomstutjämning (se närmare avsnitt 5.2) kan det statliga stödet riktas på ett tydligare sätt till de delar av landet som har mindre goda förutsättningar när det gäller skattekraft.

Nivån för vad som kan anses vara likvärdiga ekonomiska förutsättningar bestäms lämpligen med utgångspunkt från medelskattekraften

i landet och med hänsyn taget till det utrymme som kan skapas genom att systemet omfattar i stort sett hela den statliga bidragsgivningen. Flera remissinstanser har framfört kritiska synpunkter på att varken nuvarande eller föreslagen inkomstutjämning främjar tillväxt av det kommunala skatteunderlaget. Skall kommuner och landsting ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet krävs emellertid en långtgående utjämning. När en stor del av den statliga bidragsgivningen tillförs inkomstutjämnningen blir emellertid de kommuner och landsting som måste avstå en del av sin skattekraft, till skillnad från i dag, relativt få. Detta bör enligt regeringens uppfattning bidra till att stärka systemets legitimitet samtidigt som en långtgående utjämning av skillnader i beskattningsbara inkomster bibehålls. Detta leder till att betydligt färre kommuner än i dag kommer att betala en avgift till inkomstutjämnningen. Det förhållandet att kommuner och landsting med en hög egen skattekraft dessutom skall betala inkomstutjämningsavgift efter en lägre skattesats än i dag (se avsnitt 5.3) innebär samtidigt att den årliga avgiften för avgiftsbetalande kommuner och landsting reduceras avsevärt jämfört med i dagens system.

Vissa grundläggande begrepp i inkomstutjämningsystemet

Innan regeringen behandlar den närmare utformningen av förslagen förklaras här några av de begrepp som kommer att användas i den fortsatta redogörelsen.

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, uppräknat 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 uppräknat med viss procentsats.

Medelskattesats: Varje kommuns och landstings skatteunderlag multipliceras med dess skattesats varefter summan av de beräknade beloppen divideras med skatteunderlaget i landet.

Regeringens förslag: Kommuner vars skatteutjämningsunderlag är högre än det uppräknade skatteunderlaget har rätt till ett statligt inkomstutjämningsbidrag som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län.

Skatteutjämningsunderlaget för kommuner skall motsvara 115 procent av den uppräknade medelskattkraften multiplicerad med antalet invånare i kommunen den 1 november året före utjämningsåret.

Inkomstutjämningsbidrag för landsting skall beräknas på motsvarande sätt utifrån 110 procent av den uppräknade medelskattkraften.

För kommuner skall den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommunerna i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991.

För landsting skall den länsvisa skattesatsen fastställas utifrån 90 procent av medelskattesatsen för landstingen 2003 korrigerad för de skatteväxlingar som skett mellan landsting och kommuner i länet.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén föreslår dock en utjämningsnivå på 120 procent av den uppräknade medelskattkraften för både kommuner och landsting och att de länsvisa skattesatserna vid beräkning av inkomstutjämningsbidraget skall motsvara 95 procent av medelskattesatsen för såväl kommuner som för landsting.

Remissinstanserna: *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* föreslår i ett gemensamt yttrande att skatteutjämningsunderlaget endast bör uppgå till 110 procent av medelskattkraften. Skälet för detta är att förbunden avstyrker att statsbidragen till läkemedelsförmånerna och till maxtaxa i barnomsorgen skall avskaffas och att, som kommittén föreslagit, motsvarande medel används för att finansiera inkomstutjämningsbidraget. I denna del hänvisar förbunden till den snabba kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånerna och landstingens begränsade möjligheter att påverka kostnaderna. I stort sett alla landsting delar förbundens uppfattning vad avser bidraget till läkemedelsförmånen.

Förbunden anser också att staten har tillfört för lite medel som kostnadstäckning för vissa reformer och att denna fråga måste lösas innan de riktade statsbidrag som finansierar dessa reformer kan omformas till generella bidrag. Detta anser man om bl.a. de senaste årens reformer inom barnomsorgen. Liknande synpunkter om maxtaxa i barnomsorgen har framförts av bl.a. *Nybro kommun*. Förbunden anser vidare att samma garantinivå i kommuner och landsting har klara fördelar, då det bl.a. underlättar skatteväxlingar mellan sektorerna, men för att undvika att den föreslagna regleringsposten i någon av sektorerna uppgår till betydande belopp kan olika garantinivåer för kommuner och landsting accepteras. Förbunden anser vidare att de länsvisa skattesatserna skall vara 90 procent av medelskattesatsen för landsting. Ett flertal kommuner framför att generella statsbidrag är att föredra framför riktade. *Eskilstuna kommun* anser att nuvarande riktade statsbidrag försvårar en effektiv styrning och ekonomisk långsiktig planering av den kommunala verksamheten samt att de riktade statsbidragen dessutom är ett intrång i det kommunala

självstyret. Ett stort antal kommuner, landsting och regionala kommunförbund påpekar att systemet förutsätter att staten tillskjuter medel för att den föreslagna nivån på utjämningen skall kunna upprätthållas. *Uppsala kommun* är tveksam till en bidragsnivå på 120 procent av medelskattkraften och menar att värdet på den garanterade nivån då inte får urholkas genom att andra delar i statsbidrags- och utjämningsystemet används för att neutralisera förändringarna för staten. Kommunen anser vidare att kompensationsgraden på 95 procent skall sänkas för att främja tillväxten i riket och att det leder till större incitament eftersom man får behålla mer av sina egna skatteintäkter. *Statskontoret* framför att en skattekraftsgaranti inte kan upprätthållas utan att staten successivt tillskjuter medel. I stället för att dölja detta förhållande vore det enligt *Statskontoret* bättre att uttryckligen basera garantin på en bestämd summa statsbidrag. Även *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att en enklare modell för reglering mellan staten och kommunsektorn vore att låta garantinivån variera uppåt och nedåt. *Ekonomiska rådet* kan inte biträda förslaget om en kompensationsgrad på 95 procent eftersom det inte finns forskning som visar att en sådan långtgående utjämning är effektiv och att man med en så hög utjämning riskerar att åtgärder som ökar skattebasernas storlek inte kommer till stånd. *SACO* avstyrker förslaget till inkomstutjämning då ett rimligt krav är att negativa marginaleffekter inte skall få förekomma och att endast ett fåtal kommuner och landsting berörs av detta ändrar inte ställningstagandet. *SACO* menar dock att det är positivt att riktade statsbidrag omvandlas till ett generellt bidrag eftersom riktade bidrag är ett relativt klumpigt sätt för staten att styra verksamhet och skapar ofta felaktiga prioriteringar och finansiella inlåsnings effekter. *LO* anser att inkomstutjämningen blir mer tydlig och genomskinlig när ett statligt bidrag införs. Enligt *LO* är det dock inte helt självklart att alla statsbidrag skall vara generella eftersom en del bidrag är kopplade till åtaganden och staten bör ha möjlighet att styra genom specialdestinerade statsbidrag. Några kommuner, bl.a. *Finspång*, *Linköping*, *Mjölby* och *Norrköping*, föreslår att en riksgenomsnittlig skattesats tillämpas i stället för en länsvis i intervallet 100–120 procent av medelskattkraften för att undvika de omfördelningseffekter som uppstår när det generella statsbidraget används för att finansiera inkomstutjämningen. *Kommunförbundet i Stockholms län* och *Stockholms läns landsting* framför kritiska synpunkter mot att de skattesatser som används för beräkning av bidrag och avgifter uppdateras till 2003 års nivå eftersom man anser det oförenligt med principen om systemets opåverkbarhet. Liknande synpunkter har framförts av *Kommunförbundet Skåne* och flera kommuner i Skåne. *Skolverket* anser att analysen bakom förslaget att överföra riktade bidrag till det generella bidraget är otillräcklig.

Den huvudsakliga utformningen av inkomstutjämningen

I nuvarande inkomstutjämning får kommuner och landsting med en skattekraft lägre än medelskattekraften i landet ett statligt bidrag som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan den uppräknade medelskattekraften och den egna uppräknade skattekraften. Regeringen föreslår att en långtgående utjämning av skillnaderna i beskattningsbara inkomster i stället skall åstadkommas genom att kommuner och landsting får ett statligt inkomstutjämningsbidrag som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan en högre skattekraft än i nuvarande system och den egna skattekraften.

Regeringens bedömning av vilka bidrag som skall avvecklas

För att åstadkomma en i huvudsak statligt finansierad inkomstutjämning på en så hög nivå som möjligt avser regeringen att i budgetpropositionen för 2005 föreslå att det generella statsbidraget och vissa riktade bidrag skall uppgå i inkomstutjämningsystemet.

År 2004 uppgår det generella statsbidraget till kommunerna till 35,8 miljarder kronor. Huvuddelen, 29,1 miljarder kronor, fördelas till kommunerna utifrån antalet invånare och en mindre del, 6,7 miljarder kronor, fördelas i förhållande till antal barn i skolåldern och antal äldre. Landstingens generella statsbidrag uppgår till 8,4 miljarder kronor och fördelas i sin helhet med utgångspunkt från antalet invånare.

Ett tillfälligt sysselsättningsstöd utgår till kommuner och landsting åren 2002–2004. Kommuner och landsting får också ett tillskott till skatteintäkterna genom den s.k. 200-kronan t.o.m. 2004. I budgetpropositionen för 2004 aviserade regeringen att det generella statsbidraget fr.o.m. 2005 kommer att höjas till ett belopp motsvarande dessa båda stöd, sammanlagt 4,7 miljarder kronor.

Under de senaste åren har staten prioriterat riktade bidrag till utbildningsområdet och till sjukvården bl.a. för att öka personaltätheten i skolan och för att öka tillgängligheten i vården. Avsikten har dock varit att bidragen till utbildningsområdet senare skall tillföras det generella bidraget till kommunerna. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2005 föreslå 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 från och med 2005. Regeringen gör nu också bedömningen att även medlen på anslaget 48:5 *Bidrag till ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården* bör föras till det statliga utjämningsbidraget 2005. Sammantaget innebär det en överföring med ca 4,25 miljarder kronor.

Kommittén har även föreslagit att anslaget 13:2 *Bidrag till läkemedelsförmånerna*, anslaget 25:9 *Maxtaxa i barnomsorgen m.m.* och anslaget 25:16 *Statligt stöd för utbildning av vuxna* överförs till det statliga inkomstutjämningsbidraget 2005. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i sitt gemensamma yttrande över kommitténs förslag avstyrkt att de två förstnämnda bidragen överförs till det generella bidra-

get. Liknande synpunkter har framförts av i stort sett samtliga landsting och av några kommuner.

Regeringen är inte beredd att nu föreslå att bidragen till läkemedelsförmånerna, till maxtaxa i barnomsorgen och till stöd för utbildning av vuxna avskaffas och överförs till det generella bidraget redan från och med 2005. Kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånerna har visserligen dämpats men 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. Maxtaxa inom barnomsorgen tillämpas av samtliga kommuner men är ett frivilligt åtagande. 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.

I 2004 års ekonomiska vårproposition har regeringen aviserat ytterligare tillskott till kommuner och landsting om sammanlagt 4 miljarder kronor 2005, varav preliminärt 3 miljarder kronor avses tillföras i form av generella statsbidrag. Av dessa medel avser 1,3 miljarder kronor täcka ökade utgifter för att mildra omfördelningseffekterna vid införandet av det nya utjämningsystemet. Vidare avses ytterligare 1,7 miljarder kronor tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner och regeringen avser att återkomma till hur dessa medel skall användas.

Med de här aviserade förändringarna kommer statsbidragsramen för 2005 att uppgå till ca 56 miljarder kronor.

Nivån på inkomstutjämnningen

Kommittén har föreslagit att utjämningsnivån i inkomstutjämnningen skall motsvara 120 procent av den uppräknade medelskattkraften. För att finansiera denna höga nivå har kommittén, som framgår ovan, föreslagit att ett antal i dag riktade bidrag skall användas för inkomstutjämnning. Regeringens mål är att inkomstutjämnningen skall omfatta så många kommuner och landsting som möjligt. Regeringen är dock, som tidigare angetts, inte nu beredd att låta alla de av kommittén föreslagna bidragen ingå. Den enligt regeringens bedömning nu tillgängliga bidragsramen blir därmed inte tillräckligt hög för att föreslå en utjämningsnivå på 120 procent av den uppräknade medelskattkraften. Bidragsramen för ändamålet ger för kommunerna utrymme för en utjämningsnivå motsvarande 115 procent av den uppräknade medelskattkraften. Motsvarande nivå för landstingen är 110 procent. Regeringen föreslår därför att utjämningsnivån skall vara 115 respektive 110 procent av den uppräknade medelskattkraften för kommuner respektive landsting. De föreslagna utjämningsnivåerna innebär att samtliga kommuner utom 15 och samtliga landsting utom Stockholms läns landsting kommer att få ett statligt inkomstutjämningsbidrag. Regeringens strävar efter att, på några års sikt, inordna ytterligare bidrag i inkomstutjämnningssystemet och att då ta ställning till möjligheterna för att kunna höja utjämningsnivån för kommuner och landsting till samma nivå.

Genom den föreslagna konstruktionen kommer utgifterna för inkomstutjämningsbidraget årligen att öka i ungefär samma takt som den genomsnittliga tillväxten av skatteunderlaget. Regeringen och riksdagen kom-

Nivån på de länsvisa skattesatserna

Vid beräkningen av bidrag och avgifter i nuvarande utjämningsystem tillämpas s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatser som nu tillämpas för kommunerna motsvarar 95 procent av medelskattesatsen för kommunerna i landet 1995 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett till följd av huvudmannskapsförändringar mellan kommuner och landsting från och med 1991. För landstingen tillämpas på motsvarande sätt 95 procent av medelskattesatsen för landstingen i landet 1995. Bidrag och avgifter beräknas genom att skillnaden mellan det uppräknade skatteunderlaget och ett skatteunderlag baserat på den fastställda utjämningsnivån multipliceras med de länsvisa skattesatserna.

Sedan 1995 har den genomsnittliga skattesatsen stigit. Eftersom de länsvisa skattesatserna inte har uppdaterats med hänsyn till dessa förändringar har den reella kompensationsgraden sjunkit. Särskilt gäller detta för landstingen. Inkomstskillnaderna efter inkomstutjämnningen för kommuner och landsting med hög respektive låg skattekraft har därigenom kommit att öka sedan systemet infördes. För att återställa den tidigare kompensationsgraden anser regeringen att de länsvisa skattesatserna bör motsvara den nivå på medelskattesatsen som råder i dag. Effekten av detta blir relativt begränsad för kommunerna men något större för landstingen.

Några remissinstanser anser att kompensationsgraden i inkomstutjämnningen för kommuner skall sänkas. Regeringen anser emellertid att den beräkningsmässiga kompensationsgraden för kommunerna bör vara oförändrad, 95 procent, för att en långtgående inkomstutjämnning för kommuner med låg skattekraft skall kunna bibehållas. De länsvisa skattesatser som skall tillämpas för kommuner skall därför motsvara 95 procent av medelskattesatsen för kommuner i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett till följd av huvudmannskapsförändringar mellan kommuner och landsting från och med 1991.

Det nuvarande generella statsbidraget fördelas i huvudsak lika utifrån kommunens och landstingets folkmängd. När det generella statsbidraget används för att finansiera inkomstutjämnningen sker vissa omfördelningseffekter eftersom de tillämpade skattesatserna vid bidrags- och avgiftsberäkningen varierar mellan länen. Genom att, som några remissinstanser föreslår, tillämpa en riksgenomsnittlig skattesats i stället för en länsvis i intervallet 100–120 procent av medelskattekraften skulle sådana omfördelningseffekter kunna undvikas. Att tillämpa olika skattesatser i skilda intervall av inkomstutjämnningen skulle dock enligt regeringens uppfattning leda till en ytterligare komplicering av systemet.

De senaste årens skattehöjningar har medfört att medelutdebiteringen för landstingen har ökat med nästan 0,7 procentenheter. En uppdatering av de länsvisa skattesatserna till 2003 års nivå för landsting skulle därför med nuvarande inkomstutjämnning medföra en betydande förändring av bidrag och avgifter. För att i någon mån dämpa dessa effekter vid en uppdatering av de länsvisa skattesatserna bör bidrag för landstingen beräknas utifrån en lägre procentsats än den nuvarande. Skillnaderna i skat-

te kraft är dessutom betydligt mindre mellan landstingen än mellan kommunerna. Regeringen delar därför Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets uppfattning att den länsvisa skattesatsen för landstingen vid bidragsberäkningen skall motsvara 90 procent av medelskattesatsen för landsting 2003. Enligt förbunden blir den faktiska utjämningsgraden för landstingen i det närmaste fullständig även med en kompensationsgrad på 90 procent och antalet landsting med negativ margineffekt reduceras till ett enda. Liknande synpunkter har även framförts av Stockholms läns landsting och Kommunförbundet i Stockholms län. För landsting skall därför den länsvisa skattesatsen motsvara 90 procent av medelskattesatsen för samtliga landsting 2003 korrigerad för de skatteväxlingar som skett till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan landstinget och kommuner i länet.

Skatteväxlingar

Under 1990-talet ändrades huvudmannaskapet mellan kommuner och landsting i samband med att ansvaret för ett antal olika verksamheter överfördes från landstingen till kommunerna. Den ekonomiska regleringen vid dessa huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting har i stor utsträckning skett genom skatteväxlingar. Därigenom har ett ekonomiskt utrymme, motsvarande de överflyttade verksamheternas kostnader, överförs från landstinget till kommunerna i respektive län. Skatteväxlingar har skett på olika nivåer i länen beroende på att omfattningen av den överförda verksamheten varierar mellan olika delar av landet.

Det nuvarande utjämningsystemet är konstruerat så att det ekonomiska utfallet av en skatteväxling blir lika för landstinget och för alla kommunerna sammantaget i det län där skatteväxlingen sker. Nuvarande systemkonstruktion ger således ett neutralt utfall för landstinget och berörda kommuner vid en skatteväxling.

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. Kommunerna i ett län får vid en skatteväxling med landstinget ett ökat inkomstutjämningsbidrag som baseras på skillnaden mellan en utjämningsnivå på 115 procent av den uppräknade medelskattkraften och det uppräknade skatteunderlaget. Vid skatteväxlingen förlorar landstinget inkomstutjämningsbidrag motsvarande skillnaden mellan en utjämningsnivå på 110 procent av den uppräknade medelskattkraften och det uppräknade skatteunderlaget. Det innebär att kommunerna i ett län vid skatteväxling sammantaget får ett inkomstutjämningsbidrag som är större än det landstinget förlorar. Utfallet av en skatteväxling blir således inte neutralt.

Regeringen avser att vid behov senare återkomma till frågan hur eventuella framtida skatteväxlingar skall hanteras i utjämningsystemet.

Regeringens förslag: Kommuner och landsting vars skatteutjämningsunderlag är lägre än deras uppräknade skatteunderlag skall betala en inkomstutjämningsavgift till staten som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län.

De länsvisa skattesatser som skall tillämpas skall motsvara 85 procent av medelskattesatsen för kommuner respektive landsting i landet 2003 korrigerad per län för de skatteväxlingar som skett mellan kommuner och landsting från och med 1991.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Kommittén föreslår dock att avgiften skall betalas över en generell nivå på 120 procent av den uppräknade medelskattekraften för både kommuner och landsting.

Remissinstanserna: *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* konstaterar att antalet kommuner med negativa marginal-effekter i inkomstutjämningsbegränsas kraftigt om de som ligger över den föreslagna garantinivån betalar en särskild utjämningsavgift på 85 procent. Avgiften för kommuner och landsting med en skattekraft över garantinivån bör, enligt förbunden, uppgå till 85 procent även om garantinivån sätts lägre än den kommittén föreslagit. *Boverket* anser att kompensationsgraden bör vara 95 procent även för kommuner och landsting med en skattekraft som överstiger den garanterade och påpekar att trycket på kommunindelningar skulle öka i segregerade städer om kommuner med hög skattekraft skulle få behålla skatteinkomsterna över garantinivån ograverat. Några kommuner, bl.a *Härryda*, *Lerum* och *Lilla Edet* är tveksamma till att kompensationsgraden skall vara lägre för kommuner med hög skattekraft, eftersom incitamentet att stärka det egna skatteunderlaget bör vara detsamma för alla kommuner. *Svenskt Näringsliv* anser att kompensationsgraden bör vara 50 procent för kommuner med hög skattekraft för att tillväxten skall gynnas.

Skälen för regeringens förslag: Samtliga kommuner och landsting kommer inte att omfattas av det föreslagna inkomstutjämningsbidraget. Ett landsting, Stockholm läns landsting, har en skattekraft som 2004 överstiger 110 procent av medelskattekraften. Av kommunerna är det 15 stycken som samma år har en skattekraft högre än 115 procent av medelskattekraften.

I det utjämningsystem som fanns under åren 1993–1995 var det tre kommuner som hade en skattekraft som översteg den då generella garantinivån. Dessa kommuner fick behålla det överskjutande skatteunderlaget vilket möjliggjorde ett lägre skatteuttag jämfört med andra kommuner som omfattades av systemet. Dessa kommuner gavs därigenom bättre ekonomiska förutsättningar än övriga kommuner.

För att samtliga kommuner och landsting skall ges likvärdiga förutsättningar är det angeläget att samtliga kommuner och landsting omfattas av utjämningsystemet. Ytterligare ett skäl för att ta ut avgifter är, som påpekats av *Boverket*, att trycket på kommunindelningar skulle kunna komma att öka om kommuner med hög skattekraft skulle få behålla sina skatteinkomster ograverade. Regeringen föreslår därför att en särskild inkomstutjämningsavgift tas ut av de kommuner och landsting som har

en skattekraft som överstiger den fastställda utjämningsnivån. Underlaget för avgiften bör vara skillnaden mellan det egna uppräknade skatteunderlaget och skatteutjämningsunderlaget multiplicerad med en enhetlig skattesats för kommunerna inom varje län. Motsvarande bör gälla även för landstingen.

För kommuner och landsting med en egen skattesats som är lägre än den länsvisa skattesatsen kunde tidigare negativa marginaeffekter uppkomma i de fall det egna skatteunderlaget växer snabbare än utvecklingen av medelskattekraften. Det innebär att skatteintäkterna efter utjämning ökar långsammare än den genomsnittliga tillväxten. För att undvika att sådana negativa marginaeffekter uppkommer tillämpas sedan 2001 en s.k. justerad inkomstutjämning för berörda kommuner och landsting. Genom att tillämpa lägre länsvisa skattesatser för kommuner och landsting med en skattekraft över den föreslagna utjämningsnivån undviks sådana negativa marginaeffekter även om den justerade inkomstutjämningsningen slopas.

Med nuvarande skattesatser skulle inga negativa marginaeffekter uppstå för kommuner och landsting över de föreslagna utjämningsnivåerna om dessa betalar en utjämningsavgift beräknad på 85 procent av skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det egna skatteunderlaget. De länsvisa skattesatser som skall tillämpas skall därför enligt regeringens mening motsvara 85 procent av medelskattesatsen för kommuner respektive landsting 2003 korrigerade per län för de skatteväxlingar som skett till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting från och med 1991.

Statens inkomster från inkomstutjämningsavgifterna bör enligt regeringens mening användas för att finansiera delar av statens kostnader för det föreslagna inkomstutjämningsbidraget. Om den föreslagna inkomstutjämningsavgiften skulle ha tillämpats för 2004 skulle statens inkomster från berörda kommuner och landsting ha varit närmare 7 miljarder kronor.

6 Verksamheter och kostnadsslag i kostnadsutjämningsningen

Nedan lämnar regeringen inledningsvis i avsnitt 6.1 förslag om vilka verksamheter och kostnadsslag som inte längre skall beaktas i kostnadsutjämningsningen. I avsnitt 6.2 behandlas några verksamheter och kostnadsslag i nuvarande kostnadsutjämningsningen som är av regionalpolitisk karaktär och som föreslås överföras från kostnadsutjämningsningen till ett nytt statligt finansierat s.k. strukturbidrag (se avsnitt 8). Slutligen föreslås i avsnitt 6.3 att vissa nya verksamheter och kostnadsslag införs i kostnadsutjämningsningen.

I avsnitt 7 redovisar regeringen sina bedömningar när det gäller vilka faktorer som bör beaktas vid utjämningsningen för de olika verksamheterna.

6.1 Verksamheter och kostnadsslag som utgår ur kostnadsutjämningsen

Prop. 2003/04:155

6.1.1 Vatten och avlopp

Regeringens förslag: Delmodellen för vatten och avlopp skall utgå ur kostnadsutjämningsen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de kommuner som yttrat sig, 73 procent, anser att förändringen är acceptabel eller lämnar inte någon erinran mot förslaget. Flertalet av de kommuner, som i nuvarande utjämningsystem erhåller ersättning för vatten och avlopp, anser dock att sådana kostnader även i fortsättningen skall beaktas i kostnadsutjämningsen. De anser att de förhållanden som råder i kommunen leder till högre kostnader som antingen måste finansieras genom högre avgifter eller via kommunalskatten. Liknande synpunkter har framförts av *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Skogslänsgruppen* (forum för samverkan mellan kommunförbunden, landstingen och regionförbunden i de sju nordligaste länen) som även föreslår att kostnadsutjämningsen för vatten och avlopp bör föras till det föreslagna strukturbidraget. Några kommuner och kommunförbund i skogslänet har hänvisat till *Skogslänsgruppens* yttranden. *Kommunförbundet Jämtlands län* anser att kostnadsutjämningsen för vatten och avlopp bör kvarstå och föras till den föreslagna delmodellen bebyggelsestruktur. Denna synpunkt har även framförts av några kommuner. *Glesbygdverket* anser det klarlagt att en gles bebyggelsestruktur ger högre kostnader för gemensam vatten- och avlopps-försörjning och att verksamheten därför inte bör tas bort från kostnadsutjämningsen.

Skälen för regeringens förslag: I merparten av kommunerna finansieras kostnaderna för vatten och avlopp till över 90 procent med avgifter. I vissa kommuner finns det dock ett större inslag av skattefinansiering. I sammanhanget finns anledning att notera att de kommuner som har den högsta ersättningen i nuvarande kostnadsutjämningsen finansierar denna verksamhet helt med avgifter och att dessa avgifter inte överstiger genomsnittet i riket. Detta talar enligt regeringens mening för att kostnadsutjämningsen inte skall omfatta vatten och avlopp, eftersom kostnaderna för denna verksamhet bör, såsom i mycket stor utsträckning redan är fallet, kunna täckas med anslutnings- och brukaravgifter. Till detta skall läggas att kommuner, som under en tioårsperiod minskat sin folkmängd med mer än två procent, i nuvarande kostnadsutjämningsen får en särskild kompensation för att täcka de merkostnader detta kan medföra. I underlaget för denna kompensation ingår bl.a. den merkostnad som kan uppkomma i berörda kommuners VA-verksamhet till följd av att fasta kostnader skall betalas av färre personer än anläggningarna är dimensionerade för. Flertalet kommuner som får ersättning för vatten och avlopp i nuvarande kostnadsutjämningsen får samtidigt denna kompensation för befolkningsminskning. Det finns indikation på att berörda kommuner överkompenseras, vilket är ytterligare ett skäl för att verksamheten vatten och avlopp skall utgå ur utjämningsystemet. Mot bakgrund av vad som nu anförts anser regeringen att verksamheten vatten och avlopp skall utgå ur

utjämningsystemet. Utvecklingen av kommunernas VA-kostnader bör emellertid bli föremål för fortsatt uppföljning. Av de skäl som angivits anser regeringen att verksamheten varken skall överföras till det föreslagna strukturbidraget (avsnitt 6.2 och 8) eller till den föreslagna delmodellen bebyggelsestruktur (avsnitt 6.3.1) vilket några remissinstanser föreslagit.

6.1.2 Kallortstillägg

Regeringens förslag: Delmodellen för kallortstillägg skall utgå ur kostnadsutjämnningen.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet kommuner och landsting delar kommitténs förslag. *Norrbottnens läns landsting* anser att kallortstillägget bör avskaffas eftersom begreppet är en kvarleva från ett gammalt system, men eftersom löneskillnaden finns kvar bör motsvarande kompensation finnas kvar. Landstinget anser emellertid att någon ny kompensation för höga lönelägen inte bör byggas in i systemet eftersom en sådan kompensation kan verka kostnadsdrivande för hela sektorn. Motsvarande synpunkter har framförts från flertalet landsting och ett antal kommuner i södra Sverige. Enligt *Härjedalens kommun* får kallortstillägget anses ha regionalpolitiska inslag och bör därför föras till det föreslagna strukturbidraget. Motsvarande synpunkt har framförts av *Strömsunds* och *Ragunda kommuner*. *Bodens kommun* anser att kallortstillägget bör finnas kvar helt eller delvis och inordnas i strukturbidraget eftersom kommunerna i Norrbottens län har högre lönekostnader än i de flesta övriga län. Liknande synpunkter har framförts av andra kommuner i Norrbottens län.

Kommunförbundet i Stockholms län, flertalet kommuner i Stockholms län och *Stockholms läns landsting* anser att skillnader i lönenivåer bör beaktas i utjämningsystemet. Liknande synpunkter har framförts av *Statskontoret*, *Socialstyrelsen*, *Boverket*, *Länsstyrelsen i Stockholm*, *Kommunförbundet i Uppsala län*, *Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms Universitet* och *Svenskt Näringsliv*. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* konstaterar att det finns ett tydligt samband mellan arbetsmarknadsregionens storlek och den genomsnittliga lönenivån i det privata näringslivet och att detta samband också finns för kommunanställda även om det är svagare. Förbunden anser att en betydande del av de regionala löneskillnaderna mellan kommunerna respektive landstingen således har andra orsaker och att tillräcklig kunskap för närvarande saknas för att ta ställning till i vilken utsträckning som nuvarande löneskillnader kan förklaras av strukturen på arbetsmarknaden, konjunkturen eller har andra orsaker.

Bakgrund: Skälet till att kallortstillägget ursprungligen infördes i kostnadsutjämnningen var att rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i norra Sverige fanns reglerad i centrala avtal fram till 1993. Denna merkostnad betraktades därför som opåverkbar för den enskilda kommunen och för det enskilda landstinget. Avtalet om kallortstillägg upphörde 1994. Kommunernas och landstingens merkostnad för kallorts-

tillägget försvann emellertid inte eftersom tilläggen omvandlades till normal lön.

I de utredningar som legat till grund för nuvarande utjämningsystem betraktades därför denna merkostnad som opåverkbar på kort sikt för berörda kommuner och landsting. I den proposition (prop. 1994/95:150), där förslaget till nuvarande utjämningsystem lades fram, anges att frågan om berörda kommuner och landsting även i framtiden skall kompenseras för ett högre löneläge eller om compensationen skall trappas av bör bli föremål för överväganden vid en översyn av systemet. I regeringens proposition Förändringar i utjämningsystemet (prop. 1998/99:89) föreslogs dock inga ändringar i kostnadsutjämnningen i denna del. Regeringen ansåg då att det var för tidigt att avgöra om löneskillnaderna mellan kallortskommunerna och övriga kommuner faktiskt hade minskat i någon större utsträckning.

Skälen för regeringens förslag: Utjämningskommittén har följt upp löneutvecklingen i kommuner och landsting i syfte att belysa om kommuner och landsting som tidigare haft kallortstillägg fortfarande har en avvikande lönenivå. Det underlag som tagits fram tyder på att lönenivåerna i de tidigare kallortskommunerna ökat långsammare än i övriga kommuner och därför successivt sjunkit i förhållande till genomsnittet i riket. År 2002 var lönenivån i den högsta kallortsgruppen drygt 1 procent högre än riksgenomsnittet. I övriga kallortsgrupper ligger lönenivån under senare år rent av under riksgenomsnittet. För de tidigare kallortslandstingen Norrbotten och Västerbotten är förändringen i lönenivåer inte lika tydlig som för kommunerna. Någon tydlig effekt av det avskaffade kallortstillägget kan därför inte utläsas på landstingsnivå i de båda länen.

Det underlag kommittén har tagit fram tyder på att det tidigare kallortstillägget endast i begränsad omfattning återspeglas i lönenivåerna under senare år. Regeringen anser därför att kallortstillägget bör utgå ur kostnadsutjämnningen. Några remissinstanser anser att kallortstillägget av regionalpolitiska skäl helt eller delvis bör överföras till det föreslagna strukturbidraget. Regeringen är medveten om att ett slopande av kallortstillägget innebär ett betydande intäktsbortfall för ett antal kommuner och två landsting. Genom regeringens förslag att införa ett statligt finansierat strukturbidrag dämpas emellertid effekterna av att kallortstillägget slopas (se avsnitt 8).

Kommittén har noterat att det finns andra regionala löneskillnader mellan kommuner respektive landsting, men har gjort bedömningen att dessa inte skall beaktas i kostnadsutjämnningen, bl.a. med motiveringen att kostnaderna går att påverka och att högre lönekostnader i tillväxtregionerna kan vara av övergående natur.

Regeringen instämmer i vad som framförs av bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, dvs. 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. Regeringen anser vidare att en eventuell compensation för höga löner måste utgå från opåverkbara strukturella faktorer. Regeringen anser därför att löneutvecklingen i kommuner och landsting bör bli föremål för fortsatt utredning för att

6.2 Verksamheter och kostnadsslag som överförs till ett statligt finansierat strukturbidrag

Regeringens förslag: Delmodellerna för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag skall utgå ur nuvarande kostnadsutjämning för kommuner.

Regeringens bedömning: Tillägget för små landsting skall utgå ur nuvarande kostnadsutjämning för landsting.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner (78 procent) och samtliga landsting anser att förslaget är acceptabelt eller lämnar inte någon erinran mot förslaget. Ett flertal kommuner framhåller vikten av att regionalpolitiska inslag läggs utanför utjämningsystemet. Bland annat *Kommunförbundet Kronoberg* och *Regionförbundet i Kalmar län*, menar att förslaget medverkar till att ytterligare dölja regionalpolitisk omfördelning. Enligt *Skogslänsgruppen* bör man överväga att inte föra delmodellen näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder till strukturbidraget utan ha den kvar som en separat del av kostnadsutjämnningen med hänsyn till att sysselsättningen kan variera starkt mellan lokala arbetsmarknader över tiden. Några kommuner och kommunförbund i skogslänen har hänvisat till Skogslänsgruppens yttranden.

Bakgrund: I nuvarande kostnadsutjämning kompenseras vissa kommuner för merkostnader på grund av deras bedömda större behov av näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder. De kommuner som under den senaste femårsperioden har haft en andel av befolkningen i åldern 16–64 som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder som legat 2 procentenheter över riksgenomsnittet ersätts med 200 kronor per invånare för varje överskjutande procentenhet.

I kostnadsutjämnningen för svagt befolkningsunderlag kompenseras vissa kommuner för merkostnader som kan uppkomma då det regionala befolkningsunderlaget understiger 250 000 invånare. Dessa merkostnader kan uppkomma på grund av sämre förutsättningar för interkommunalt samarbete och för att kommunen måste ta ett större ansvar för att erforderlig samhällsservice upprätthålls.

Landsting med färre invånare än 200 000 får ett särskilt tillägg vid beräkningen av standardkostnaden för hälso- och sjukvård. Tillägget, som utgår till fyra landsting, är avsett att finansiera merkostnader som kan uppkomma när dyr utrustning måste finansieras av ett färre antal invånare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det har inte varit möjligt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som uppkommer till följd av att en kommun eller ett landsting har ett svagt befolkningsunderlag. För landstingen bygger de beräknade merkostnaderna inte på något empiriskt underlag och det har inte heller påvisats några merkostnader för hälso- och sjukvård som hänger samman med att vissa landsting har liten folkmängd. Den uppföljning som gjorts av kostnadsut-

jämningen för hälso- och sjukvården visar att förklaringsgraden förbättras påtagligt om tillägget för små landsting tas bort. Även kostnaderna för kommunernas näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder är svåra att särredovisa även om vissa delkostnader kan identifieras. Gemensamt för de tre verksamheterna är således att grunderna för att fastställa principerna för utjämningen och ersättningsnivåerna avviker vad gäller mätbarhet från övriga delar av kostnadsutjämningen och de har enligt regeringens mening snarare en regionalpolitisk profil. Några remissinstanser anser att delmodellen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder bör finnas kvar som en separat del av kostnadsutjämningen med hänsyn till att sysselsättningen kan variera starkt över tiden. Eftersom nuvarande kompensation baseras på förhållandena under en längre tid, fem år, har emellertid denna kompensation aldrig varit avsedd att användas som instrument i arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen anser att kostnadsutjämningen inte bör innehålla regionalpolitiska inslag utan endast skall omfatta strukturella kostnadsskillnader för olika verksamheter och kostnadsslag. Regeringen föreslår därför att de nämnda delmodellerna skall utgå ur kostnadsutjämningen för kommunerna men att belopp motsvarande de beräknade standardkostnaderna överförs till ett statligt finansierat strukturbidrag vid sidan av utjämningsystemet (se avsnitt 8). Regeringen gör den bedömningen att tillägget för små landsting som nu ingår i kostnadsutjämningen för hälso- och sjukvård bör behandlas på motsvarande sätt. Förslaget leder även till en förenkling av kostnadsutjämningen genom att antalet verksamheter och kostnadsslag därigenom reduceras.

6.3 Nya verksamheter och kostnadsslag

6.3.1 Bebyggelsestruktur

Regeringens förslag: Standardkostnaderna i kommunernas kostnadsutjämning för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst slås samman till en ny delmodell benämnd bebyggelsestruktur.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dock föreslagit att delmodellen benämns näringsgeografi.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner (74 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller lämnar inte någon erinran mot förslaget. *Växjö kommun* anser att byggkostnader och uppvärmningskostnader inte bör beaktas i utjämningsystemet eftersom det kan betraktas som regionalpolitiska inslag. Motsvarande synpunkt har framförts av ytterligare ett antal kommuner och kommunförbund i södra Sverige. Flera kommuner, bl.a. *Varbergs kommun*, anser att de aktuella delmodellerna i stället bör föras till det föreslagna strukturbidraget. Bland annat *Essunga* och *Sunne kommuner* samt *Kommunförbundet i Jämtlands län* anser att kostnadsutjämningen för vatten och avlopp bör ingå som en del i näringsgeografi. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att samtliga kommuner i Stockholms län bör kompenseras på samma sätt beträffande byggkostnader. *Södertörnskommunerna* och ytterligare några kommuner i Stockholms län har framfört motsvarande synpunkter. *Stockholms kommun* anser att

man har högre strukturella kostnader för bl.a. lokaler vilket inte beaktas i kostnadsutjämnningen. Bland annat *Kommunförbundet i Stockholms län* har framfört liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Beräkningen av standardkostnaderna för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst sker i nuvarande kostnadsutjämnning för kommunerna i fyra separata s.k. delmodeller. De avser att kompensera berörda kommuner för merkostnader uppkomna på grund av deras geografiska läge i landet och/eller deras bebyggelsestruktur. Kommitténs genomgång av de fyra aktuella beräkningsmodellerna tyder på att de fortfarande är relevanta eftersom de strukturella merkostnader de är tänkta att kompensera för kan identifieras. Vissa delar har dock inte kunnat följas upp på grund av att underlag saknas.

Varje enskild modell omsätter relativt små belopp. Vidare behöver underlaget för beräkningarna inte uppdateras utan det har i huvudsak legat fast sedan nuvarande utjämningsystem infördes. Regeringen anser därför att de aktuella delmodellerna bör sammanföras till en delmodell som benämns bebyggelsestruktur. Därvid reduceras antalet verksamheter i kommunernas kostnadsutjämnning, vilket bidrar till en förenkling av utjämningsystemet. Då dessa modeller har en koppling till geografiska förhållanden och bebyggelsestrukturen och inte förändras nämnvärt över åren kommer enligt regeringens bedömning inte träffsäkerheten att försämrans genom denna sammanläggning. Några remissinstanser anser att högre lokalkostnader är strukturellt betingat och att dessa kostnader därför bör kompenseras i kostnadsutjämnningen. Skillnader i lokalkostnader beaktas emellertid redan i kostnadsutjämnningen för byggkostnader. Skillnader i lokalkostnader kommer fortsättningsvis att beaktas i den nya delmodellen bebyggelsestruktur. Regeringen anser dock att underlaget för att beakta regionala skillnader i byggkostnader behöver uppdateras med underlag för åren 2001 och 2002. Mot bakgrund av synpunkter som framförts bör en ytterligare översyn av byggkostnadsfaktorn göras snarast.

Kommittén har konstaterat att kommuner med färre än 20 000 invånare och som samtidigt har färre än 6 invånare per kvadratkilometer, har betydligt högre kostnader för administration, resor och räddningstjänst än deras beräknade standardkostnader. Kommittén har emellertid inte föreslagit någon uppdatering av beräkningsunderlaget. Regeringen anser emellertid att även underlaget för att beräkna standardkostnaderna för administration, resor och räddningstjänst behöver uppdateras till aktuell kostnadsnivå innan de beräknade standardkostnaderna förs till den nya delmodellen bebyggelsestruktur. En sådan uppdatering får effekt endast för de allra glesast befolkade kommunerna, dvs. de som har färre än 6 invånare per kvadratkilometer.

6.3.2 Läkemedel

Regeringens bedömning: En utjämnning av landstingens kostnader för läkemedelsförmånerna bör inte nu ingå i landstingens kostnadsutjämnning.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att landstingens kostnader för läkemedelsförmånerna skall ingå i landstingens kostnadsutjämning.

Remissinstanserna: *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* avstyrker att statsbidragen till läkemedelsförmånerna avskaffas och att motsvarande medel används för att finansiera inkomstutjämningsbidraget. Förbunden hänvisar till den snabba kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånerna och landstingens begränsade möjligheter att påverka kostnaderna. I stort sett alla landsting och några kommuner delar förbundens uppfattning. *Socialstyrelsen* anser att det finns starka principiella skäl till att infoga bidraget för läkemedelsförmånerna eftersom landstingen skall väga läkemedel gentemot andra sjukvårdsinsatser och tillstyrker därför kommitténs förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen är, som utvecklats under avsnitt 5.2, inte beredd att nu föreslå att bidraget till läkemedelsförmånerna avskaffas och överförs till det generella bidraget. Därför föreslås ingen kostnadsutjämning för läkemedel i systemet. Det kan emellertid konstateras att det finns vissa variationer i landstingens kostnader för läkemedelsförmånen. I överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet för åren 2002–2004 ingår att en successivt större del av ersättningen till landstingen skall baseras på den behovsbaserade fördelningsmodell som utvecklats av en gemensam arbetsgrupp som tillsatts av staten och Landstingsförbundet. En kostnadsutjämning för läkemedel har således hittills beaktats i ett särskilt system som avser att spegla behovskillnaderna och inte den faktiska förbrukningen av läkemedel. Denna utjämning är helt frikopplad från landstingens ordinarie utjämning.

7 Faktorer för beräkning av kostnadsutjämningen

7.1 Verksamheter och kostnadsslag där faktorerna förändras

7.1.1 Förskoleklass och grundskola

Regeringens bedömning: 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det stora flertalet kommuner (94 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Bland annat *Sollefteå kommun* delar dock inte kommitténs uppfattning att hänsyn inte skall tas till merkostnader för skolskjuts och modersmålsundervisning i förskoleklassen. *Södertörnskommunerna* ifrågasätter om inte etnicitetsfaktorn slår igenom och medför merkostnader på andra områden än i modersmålsundervisningen. *Skolverket* anser att förslaget är acceptabelt.

Bakgrund: I nuvarande kostnadsutjämning för grundskolan beaktas andelen barn 7–15 år och andelen barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap för att beräkna kostnader för modersmålsundervisning samt en teoretiskt beräknad kostnad för små skolor och skolskjutsar utifrån barnens geografiska fördelning inom kommunen.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes 1996 har grundskolemodellen i princip varit oförändrad. Antalet barn per kommun, den riksgenomsnittliga elevkostnaden samt barn med utomnordiskt och finskt medborgarskap uppdateras årligen. En uppdatering av den del som rör merkostnader för små skolor och skolskjutsar genomfördes från och med 2000 utifrån uppgifter om barnens bosättning vid årsskiftet 1995/96.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Regeringen anser, av skäl som framgår nedan, att grundskolemodellen bör förändras i två avseenden. Det gäller underlaget för att beräkna kostnaderna för modersmålsundervisningen och att i utjämningen ta hänsyn till att den kommunala skolan från och med 1998 utökats med en för kommunerna obligatorisk förskoleklass. Regeringen avser dessutom att uppdatera underlaget vad avser merkostnader för bebyggelsestrukturen.

Förskoleklass

Den från och med 1998 för kommunerna obligatoriska förskoleklassen omfattas inte av nuvarande kostnadsutjämning för grundskola eller barnomsorg. Det beror på att inget kostnadsunderlag fanns tillgängligt vid föregående översyn av kostnadsutjämningen. År 2001 var närmare 99 000 elever inskrivna i förskoleklass, varav 98 procent var sex år. Totalt var ca 93 procent av alla sexåringar inskrivna i förskoleklass detta år.

Eftersom nästan alla sexåringar går i förskoleklass är det inte enligt regeringens mening nödvändigt att beräkna standardkostnaden för förskoleklass utifrån att efterfrågan skulle vara olika stor i olika delar av landet. Standardkostnaden bör därför beräknas utifrån andelen sexåringar och den genomsnittliga elevkostnaden per sexåring. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass bör därför ingå som en ny del i grundskolemodellen. Beräkningen sker genom att antalet sexåringar per kommun multipliceras med den riksgenomsnittliga kostnaden per elev i förskoleklass. Eftersom modersmålsundervisning och skolskjuts inte är obligatoriskt för kommunerna beträffande förskoleklass, görs inga beräkningar av sådana merkostnader. Den del av kostnaden som avser skolbarnsomsorg för sexåringarna bör ingå i kostnadsutjämningen för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (se avsnitt 7.2).

Modersmålsundervisning i grundskolan

Andelen barn som är berättigade till modersmålsundervisning i de kommunala grundskolorna uppgår till knappt 12 procent läsåret 2001/02. Ungefär hälften av de berättigade deltar i modersmålsundervisning och

knappt hälften i undervisning i svenska som andraspråk. Variationerna i deltagande mellan enskilda kommuner är stora. Det är även stora skillnader i berättigade elevers deltagande beroende på elevens modersmål.

Den variabel som hittills används i utjämningsberäkningarna, dvs. andelen barn 7–15 år med finskt eller utomnordiskt medborgarskap, överensstämmer enligt regeringens mening inte särskilt väl med de grupper som är berättigade till modersmålsundervisning och bör utgå. Regeringen anser därför att nuvarande variabel bör ersättas med en ny, barn med utländsk bakgrund, dvs. barn 7–15 år födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder. Denna avgränsning överensstämmer antalsmässigt bäst med antalet berättigade.

Några remissinstanser ifrågasätter om inte barnens etnicitet leder till merkostnader även i andra delar av grundskolan än enbart i modersmålsundervisningen. Så är säkerligen förhållandena, men regeringen anser att sådana merkostnader kompenseras genom den från 2000 införda delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Små skolor och skolskjutsar i grundskolan

För kommuner med få barn per skola och utspridd bebyggelse beaktas i kostnadsutjämnningen merkostnader för små skolor och skolskjutsar.

Beräkningen av merkostnader för små skolor utgår från två kostnadsfunktioner, en för det som tidigare benämndes låg- och mellanstadieskolor och en för det som tidigare benämndes högstadieskolor. Dessa kostnadsfunktioner har inte uppdaterats sedan nuvarande kostnadsutjämnning infördes 1996. Glesbygdverket har på kommitténs uppdrag uppdaterat kostnadsfunktionerna och skolskjutskostnaderna med utgångspunkt från aktuellare underlag. En uppdatering har även gjorts av antalet skolenheter, skolstorlekar, skolornas lokalisering samt skolskjutsar med utgångspunkt från elevernas geografiska fördelning årsskiftet 2001/02.

Effekten av en uppdatering blir i vissa fall relativt stor. För att öka stabiliteten i dessa beräkningar kommer merkostnaderna för gles bebyggelsestruktur att baseras på den genomsnittliga beräknade kostnaden för små skolor och skolskjutsar för tre år.

7.1.2 Individ- och familjeomsorg

Regeringens bedömning: Kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg bör delas upp i två delar. De två delarna summeras till en standardkostnad för individ- och familjeomsorg.

I den ena delen bör strukturella skillnader beräknas för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg med nuvarande faktorer.

I den andra delen 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner som yttrat sig (87 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. *Kommunförbundet i Stockholms län* och flertalet kommuner i Stockholms län anser dock att förslaget är oacceptabelt. Bland annat *Järfälla kommun* och *Kommunförbundet i Stockholms län* anser att strukturella skillnader i behovet av insatser för personer med psykiatriska problem och missbruksproblem måste beaktas. *Stockholms kommun* framhåller brister i delmodellen och föreslår att en alternativ modell prövas. Bland annat bör de variabler som används för fördelning av resurser inom kommunen analyseras ytterligare för att belysa strukturella skillnader mellan landets kommuner. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att kostnadsutjämnningen inte fångar in de strukturella skillnaderna i storstadsområdena. *Socialstyrelsen* tillstyrker en uppdelning av kostnadsutjämnningen i två delar, men ställer sig ändå tveksam till utformningen eftersom den leder till en omfördelning av resurserna från storstäder till övriga delar av landet. Enligt *Socialstyrelsens* uppfattning bör denna delmodell ses över och analyseras ytterligare.

Bakgrund: Nuvarande utjämningsmodell bygger på faktorer som samvarierade med nettokostnaderna för individ- och familjeomsorg i mitten på 1990-talet. Faktorerna används som indikatorer på olikheter i sociala förhållanden. De faktorer som använts i kostnadsutjämnningen sedan 2000 är ensamstående kvinnor med barn, flyktingar och nära anhöriga samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetssökande utan arbetslöshetsersättning, män med låg inkomst samt ett täthetsindex.

I den årliga beräkningen per kommun uppdateras samtliga variabler med undantag för täthetsindex. De ingående variabelernas vikter är däremot skattade utifrån 1996 års kostnadsnivå och har därefter legat fast.

Individ- och familjeomsorg omfattar vård av barn och unga, vård av personer med missbruksproblem, övrig vuxenvård, familjerättslig verksamhet samt ekonomiskt bistånd (socialbidrag). I fasta priser har kostnaderna för individ- och familjeomsorgen minskat sedan 1998. Det är dock det ekonomiska biståndet som har minskat medan kostnaderna för övriga delar ökat något. Främst är det barn- och ungdomsvården som tagit ökade resurser i anspråk. År 1996 stod det ekonomiska biståndet för 54 procent av de totala kostnaderna. År 2001 uppgick samma andel till 41 procent. Det har således skett en förskjutning av verksamheten från ekonomiska transfereringar till insatser av vårdkaraktär. Detta innebär att nuvarande faktorer inte är de som bäst fångar kostnadsskillnaderna.

Enligt *Socialstyrelsens* rapport Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? beror variationen i kommunernas kostnader på en kombination av strukturella och individuella faktorer. Biståndstagandet beror till exempel på socialtjänstens praxis vid bedömningen av behovet, på förekomst av och innehåll i kommunala riktlinjer, på olika arbetssätt och på hur benägna människor är att söka bistånd. Enligt *Socialstyrelsens* studier av åren 1995–1999 kan närmare 75 procent av den kommunala variationen i ekonomiskt bistånd förklaras av de fyra faktorerna, andelen ensamstående kvinnor med barn, folkmängd, andelen födda i icke-västländer med vistelsetid mindre än 10 år samt andelen arbetslösa utan ersättning. Återstoden kan enligt *Socialstyrelsen* förklaras av socialtjänstens och arbetsförmedlingens arbetssätt och bedömningar och av

olikheter i sättet att ta hand om flyktingar. Socialstyrelsens förklaringsvariabler ligger således mycket nära de som ingår i den nuvarande kostnadsutjämnings. Kostnadsutjämnings omfattar dock hela individ- och familjeomsorgen och inte bara det ekonomiska biståndet.

Skälen för regeringens bedömning: Nuvarande modell ger en relativt god förklaringsgrad till den totala kostnaden för individ- och familjeomsorgen även om den har minskat något under de senaste åren. Nuvarande variabler har emellertid högre samvariation med kostnaderna om barn- och ungdomsvården exkluderas eftersom de nuvarande faktorerna inte tar direkt sikte på denna delverksamhet. De förklarande variablerna har därför enligt regeringens bedömning en svagare samvariation med kostnaderna för barn- och ungdomsvården jämfört med kostnaden för övriga delar av verksamhetsområdet. För att åstadkomma en bättre överensstämmelse med de senaste årens kostnadsutveckling anser regeringen att kostnadsutjämnings för individ- och familjeomsorg bör delas upp i två delar. I en del utjämnas, med nuvarande faktorer, för kostnadsskillnader i ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg. I den andra delen utjämnas, med nya faktorer, för kostnadsskillnader i barn- och ungdomsvård.

Dygnsvård utgör 75 procent av kommunernas kostnader för barn- och ungdomsvård. Det är dock inte skillnader i kostnader per vård dygn som ger upphov till stora kostnadsskillnader mellan kommuner. Det är i första hand andelen ungdomar som får vård som är avgörande för kommunens kostnad.

Det är svårt att finna variabler som speglar behovet av barn- och ungdomsvård eftersom bedömningen av vårdbehoven skiljer sig åt mellan olika kommuner. Enligt tillgänglig statistik och aktuell forskning från bl.a. Socialstyrelsen finns det dock vissa strukturella samband.

Enligt Socialstyrelsens analys löper barn till ensamstående föräldrar genomgående större risker än övriga barn att behöva vårdas på sjukhus för psykiatrisk sjukdom, suicidalförsök samt för alkohol- och våldrelaterade diagnoser. Detta gäller även risken att få en narkotikarelaterad diagnos. En stor del av skillnaderna mellan barn till ensamstående föräldrar och barn till sammanboende föräldrar kan förklaras av socioekonomiska skillnader. Men även om hänsyn tas till detta kvarstår det skillnader mellan gruppernas vårdbehov. Bland dem som under 2000 fick dygnsvård med stöd av lagen om vård av unga (LVU) var personer med utländsk bakgrund överrepresenterade. En mindre del av skillnaderna i kommunernas kostnader för barn- och ungdomsvård kan förklaras av andelen lagförda ungdomar i åldern 15–17 år.

Det finns även ett samband mellan kostnaderna för barn- och ungdomsvård och kommunens folkmängd. Ju större folkmängd desto högre kostnader för barn- och ungdomsvård. Sambandet gäller för en folkmängd upp till 75 000 invånare.

Regeringen anser att faktorer som beskriver barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare bättre återspeglar skillnaderna i kostnadsstruktur för barn- och ungdomsvården än de som används för övrig verksamhet inom området och bör därför användas.

En uppdelad beräkning av standardkostnaden för individ- och familjeomsorg på sätt som beskrivits, ger en högre förklaringsgrad till de redo-

visade kostnaderna än nuvarande beräkningsmodell. Utfallet på kommungruppsnivå stämmer bättre med de faktiska kostnaderna jämfört med den nuvarande modellens utformning. Regeringen anser även att variablernas vikter i kostnadsutjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg bör uppdateras för att bättre spegla dagens situation. Stockholms kommun föreslår att de variabler som används för fördelning av resurser inom kommunen bör analyseras ytterligare för att belysa strukturella skillnader mellan landets kommuner. Vad som därmed skall kunna bli aktuellt är narkotikarelaterade variabler. Sådana har emellertid prövats av tidigare utredningar men ansågs problematiska då låga tal i små kommuner gör att variablerna får stort slumpmässigt genomslag. Man valde därför i stället en täthetsvariabel, vilket fortfarande tillämpas i kostnadsutjämningsmodellen. Denna innebär att främst storstadskommunerna får en hög ersättning i kostnadsutjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg. Även alkoholrelaterade variabler prövades. De visade sig dock ge en negativ samvariation med kostnaden för individ- och familjeomsorg.

7.1.3 Äldreomsorg

Regeringens bedömning: 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.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av kommunerna (95 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. *Socialstyrelsen* framför att beräkningsmetoden riskerar att konservera könsskillnader som finns i dag i bedömningen av behovet av insatser och anser att det är viktigt att utjämningsystemets fördelning av normkostnaderna mellan könen ger kommunerna möjligheter att fördela biståndsinsatser som utgår ifrån behovet av insatser oavsett kön. Äldreomsorgsmodellen bör därför vidareutvecklas och följas upp utifrån detta syfte. *Jämställdhetsombudsmannen* har framfört liknande synpunkter. *Socialstyrelsen* avstyrker den del av förslaget som avser etnicitetsfaktorn och föreslår i stället att den äldre befolkningen delas in efter härkomst. Även *Integrationsverket* har synpunkter på hur etniciteten beaktas. Verket anser att alla födda utanför Sverige, Norge och Danmark och födda i Finland med finska som modersmål bör ges högre normkostnader eftersom rätten till vård på lika villkor innebär att alla som behöver vård och omsorg skall kunna använda sitt modersmål.

Bakgrund: I nuvarande kostnadsutjämningsmodell för äldreomsorg beaktas de äldres ålders- och könsfördelning, civilstånd, yrkesbakgrund och utländsk bakgrund. Dessutom tas hänsyn till att äldre bosatta i glesbygd medför dyrare hemtjänst och ett större behov av särskilt boende.

Vårdbehovet i olika socioekonomiska grupper som ligger till grund för beräkningarna bygger på en fältundersökning som genomfördes 1994 i ett antal kommuner. Det har sedan dess skett betydande förändringar av vården och omsorgen om de äldre. Insatserna för de mest vårdkrävande äldre har i allt högre grad kommit att vila på kommunerna. Samtidigt har ekonomiska åtstramningar medfört att kommunerna tvingats koncentrera

insatserna till de allra äldsta. Detta har gjort att andelen vårdtagare minskat samtidigt som insatserna per vårdad har ökat.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen avser mot bakgrund av ovan beskrivna förändringar att uppdatera underlaget för beräkningen av vårdbehovet med utgångspunkt från en fältundersökning som på kommitténs uppdrag genomförts under hösten 2002. Detta materialet har också breddats genom att motsvarande data från det s.k. SNAC-projektet (Swedish National study on Ageing and Care) har tillförts. Det kostnadsunderlag från SNAC-projektet som kompletterar den uppdaterade fältundersökningen avviker när det gäller etnicitetsfaktorn. I SNAC-projektet görs en indelning i personer födda inom respektive utanför Norden. I den nuvarande utjämnningen beräknas vårdkostnaden för personer födda i södra Europa eller utanför Europa schablonmässigt genom ett tillägg på 50 procent. Genom den nya undersökningen kan det faktiska vårdbehovet uppskattas för personer födda utanför Norden i åldrarna 65 till 85 år. Regeringen anser därför att etnicitetsfaktorn bör ändras till att avse personer födda inom respektive utom Norden. I genomsnitt är vårdkostnaden 10–20 procent högre för födda utanför Norden jämfört med invånare födda inom Norden. Detta bör enligt regeringens mening beaktas i kostnadsutjämnningen. När det gäller personer 85 år och äldre som är födda utanför Norden bör vårdkostnaden i respektive grupp motsvaras av normkostnaden för motsvarande personer födda inom Norden ökat med tio procent.

Förskjutningen av vårdinsatserna uppåt i åldrarna gör att en åldersindelning i 10-årsintervaller är för grov och riskerar leda till snedvridning. I de åldrar där vårdbehovet är som störst är vårdkostnaden i flera fall mer än dubbelt så stor i det övre intervallet jämfört med det nedre. Detta medför att kostnaderna överskattas i det undre intervallet av 10-årsgrupperna och underskattas i det övre intervallet. Åldersindelningen bör därför ändras till 5-årsintervaller i stället för nuvarande 10-årsintervaller i syfte att öka precisionen.

Regeringen avser vidare att uppdatera uppgifter om de äldres yrkesbakgrund, vilka bygger på Folk- och bostadsräkningarna 1970–1990 och omfattade den då yrkesverksamma befolkningen, utifrån aktuellt befolkningsregister.

Utjämningskommittén konstaterade att äldreomsorgsmodellen även efter de föreslagna uppdateringarna fortfarande kommer att avspegla en ojämlig fördelning av vårdresurserna mellan könen – dock minskar skillnaderna jämfört med underlaget för nuvarande utjämnning. Underlaget för utjämnningen, som bygger på behovsbedömningar och vårdinsatser i de kommuner som ingått i nämnda fältundersökning, ger kommunerna möjligheter att fördela biståndsinsatser som utgår ifrån en individuell behovsbedömning oavsett kön även om utfallet i kostnadsutjämnningen för kommuner med avvikande könsfördelning kan komma att påverkas något. Ytterligare analyser behövs dock av skilda vårdbehov för män och kvinnor som har samma ålder, civilstånd och ohälsa innan en prövning kan ske om fördelningen bör utgå från annan än den faktiska. Som påpekats av Socialstyrelsen finns skäl att följa upp äldreomsorgsmodellen utifrån ett könsperspektiv.

Glesbygdsverket har på kommitténs uppdrag genomfört en uppdatering av reskostnaderna för hemtjänstpersonalen utifrån de äldres bo-

7.1.4 Befolkningsförändringar

Regeringens bedömning: 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 procent 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.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av kommunerna (79 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Ett flertal kommuner och kommunförbund i regioner med folkmängdstillväxt anser att kompensationen vid befolkningsökning är för låg i förhållande till de merkostnader detta medför. Synpunkter har framförts från kommuner och regionala kommunförbund att kompensationen vid befolkningsminskning är såväl för låg som för hög i förhållande till de merkostnader minskningen medför. Flera högskole- och universitetskommuner, bl.a. *Kalmar*, *Umeå* och *Uppsala kommuner*, har framfört synpunkter på att den tidsperiod som föreslagits ligga till grund för kompensation av eftersläpningseffekter inte är anpassad efter när under året befolkningsförändringarna inträffar. TCO anser att systemet bör vara tillväxtfrämjande genom att snabbt växande kommuner kompenseras för de merkostnader, framför allt på investeringssidan, som tillväxten medför innan skatteunderlaget börjar växa. Enligt TCO innebär den föreslagna modellen att växande kommuner inte kompenseras tillräckligt vilket kan komma att bromsa tillväxten i ekonomin. Samtliga landsting i skogslänen samt *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att även landsting med minskande befolkning bör kompenseras.

Bakgrund: I nuvarande kostnadsutjämnning får kommuner vars totalbefolkning minskat under den senaste tioårsperioden 100 kronor per invånare för varje procentenhet som minskningen överstiger 2 procent. Kommuner vars totalbefolkning de senaste tre åren minskat med minst 2 procent får därutöver en ytterligare ersättning med 55 kronor per invånare för varje procentenhet antalet barn i åldern 7–18 år minskat under samma period. Syftet är att kompensera berörda kommuner för högre kostnader per invånare på grund av att vissa kostnader är mer eller mindre fasta och inte utan svårigheter kan sänkas i samma takt som befolkningen och inkomsterna från egna skatter, inkomstutjämnning och generella statsbidrag minskar.

Till landsting vars totalbefolkning under de senaste fem åren minskat med mer än 2 procent utgår tillfälligt under åren 2001–2004 ett omställningsbidrag. Omställningsbidraget utgår med 60 kronor per invånare i landstinget för varje procentenhet med vilken minskningen av befolk-

ningen överstiger gränsen 2 procent. Landstingens omställningsbidrag ingår dock inte i utjämningsystemet. Bidraget kommer att upphöra från och med 2005.

En slutsats som kommittén dragit är att det kan uppstå betydande merkostnader vid kraftig befolkningsminskning. Det handlar om mer eller mindre fasta kostnader som inte minskar när efterfrågan på de kommunala tjänsterna minskar. Främst är det frågan om kostnader för lokaler och olika former av anläggningar samt pensionsutbetalningar och då särskilt den pensionsskuld som avser tidigare intjänade pensioner. De kommuner, vars folkmängd minskar mest, hade 2001 den högsta pensionskulden per invånare. Skillnaden kommer att öka om den nuvarande utvecklingen fortsätter. Detta kommer att bli extra kännbart redan i slutet av innevarande decennium och framöver när de stora årskullarna födda på 1940-talet går i pension och utbetalningarna därför kommer att öka dramatiskt.

Andra fasta kostnader är kommunernas anläggningar, exempelvis gator samt vatten- och avloppsanläggningar. Dessa har oftast dimensionerats utifrån en större folkmängd och kan därför komma att kosta mer per invånare vid en minskande folkmängd.

Kostnader för personal kan däremot betraktas som en mer rörlig kostnad som kan anpassas när efterfrågan minskar. Det kan dock finnas vissa trögheter i denna anpassningsprocess. Den totala merkostnaden för en kommun med en befolkningsminskning på 10 procent under de senaste tio åren uppskattas till knappt 400 kronor per invånare. Om nuvarande gräns på 2 procent behålls skulle ersättningsbeloppet per procentenhets minskning bli knappt 50 kronor per invånare.

Lokalkostnaderna visar sig vara högre i de kommuner som minskat mest i befolkning. Merkostnaden beror på för stor kapacitet i förhållande till antalet brukare. Om dessa kommuner skall få samma ekonomiska förutsättningar som andra kommuner måste en särskild ersättning utformas som syftar till att täcka kostnaderna för överkapaciteten.

Skälen för regeringens bedömning

Befolkningsminskning

Vissa remissinstanser anser att kommuner med minskande befolkning är underkompenserade i utjämningsystemet i förhållande till de merkostnader och intäktsminskningar en sådan utveckling medför. Parallellt med den särskilda kompensation som ges för befolkningsminskning i nuvarande kostnadsutjämningsger en minskande folkmängd ofta upphov till en positiv effekt på ersättningarna inom övriga delar av utjämningsystemet. Om befolkningen i de mest kostnadskrävande åldrarna utgör en allt större relativ andel av befolkningen, i takt med att befolkningen som helhet minskar, sker nämligen en kompensation i övriga delar i kostnadsutjämningsger. Kommuner med minskande befolkning kompenseras även i viss mån genom att intäkterna för ett visst utjämningsår utgår ifrån folkmängden den första november året innan.

Enligt regeringens bedömning är kommuner med minskande befolkning åtminstone inte underkompenserade i nuvarande system för de merkostnader detta normalt kan medföra. Regeringen gör emellertid bedöm-

ningen att det är rimligt att bibehålla den nuvarande utformningen vad avser den del som kompenserar för utvecklingen av totalfolkmängden under en tioårsperiod.

I nuvarande kostnadsutjämning ersätts en kommun för hela minskningen av antalet skolelever om kommunen har minskat sin totala folkmängd. En sådan utformning är inte längre lämplig eftersom flertalet kommuner bedöms få ett minskande elevunderlag under de närmaste åren. I den del som kompenserar för minskning av antal skolelever bör därför ändrade kriterier införas. Regeringen avser sänka ersättningen per elev samtidigt som kravet på en minskning av den totala folkmängden slopas. Ersättningsperioden sätts till fem mot nuvarande tre år för att undgå naturliga svängningar i elevantalet. Regeringen anser att endast de kommuner som har haft en negativ procentuell förändring av antalet skolelever 7–18 år som är större än riket, ökat med 2 procentenheter, de senaste fem åren bör kompenseras. Ersättning är tänkt att utgå med 12 000 kronor per elev utöver det aktuella gränsvärdet.

Beträffande landstingen är problemet med minskande befolkning betydligt mindre än för kommunerna. De merkostnader som förekommer är av mindre storlek per invånare. Till skillnad från ett antal remissinstanser anser därför regeringen att befolkningsminskningarna bör kunna hanteras inom ramen för de intäkter som erhålls inom utjämningsystemet.

Kraftig befolkningstillväxt

I nuvarande kostnadsutjämning beaktas endast merkostnader vid minskande folkmängd. Det finns emellertid ett tydligt samband mellan befolkningstillväxt och merkostnader inom exempelvis grundskolan. Merkostnaden för nya lokaler är jämfört med genomsnittet 800 kronor per kvadratmeter. Detta ger en merkostnad på 12 000 kronor per elev. Kommuner med kraftigt ökande antal grundskole- och gymnasieelever har merkostnader i form av högre lokalkostnader som i dag inte beaktas i kostnadsutjämnningen.

Det är dock enligt regeringens mening inte rimligt att kompensera för hela efterfrågeökningen eftersom en mindre ökning oftast kan rymmas inom en befintlig organisation och får även i övrigt antas ge goda förutsättningar för ett rationellt lokalutnyttjande. Regeringen anser därför att det är rimligt att endast kompensera de kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet grundskole- och gymnasieelever de senaste fem åren.

Mot denna bakgrund bör man införa en ny del i kostnadsutjämnningen för befolkningsförändringar. Modellen är tänkt att ersätta de merkostnader som uppstår vid kraftig ökning av antalet elever i grund- och gymnasieskolan. Ersättning utgår till de kommuner som har haft en positiv procentuell förändring av antalet elever i åldern 7–18 år som överstiger utvecklingen i riket med minst 5 procentenheter de senaste fem åren. Ersättning bör utgå med 12 000 kronor per elev över denna gräns. Vidare bör, om elevantalet i riket minskar, elevökningen i kommunen vara minst fem procent för att denna ersättning skall utgå.

Kommuners och landstings intäkter i form av skatteintäkter, inkomstutjämning samt generellt statsbidrag beräknas utifrån antalet invånare den 1 november året före utjämningsåret. Om folkmängden ökar under utjämningsåret får kommunen inga ytterligare intäkter. Samtidigt får kommunen kostnader för den under året tillkommande befolkningen. För kommuner som kontinuerligt växer är det således inte frågan om något tillfälligt likviditetsproblem utan ett konstant bortfall av intäkter. Snabbväxande kommuner får därigenom sämre förutsättningar än andra kommuner på grund av den eftersläpning av intäkterna som finns i systemet.

De kommuner som har haft en snabb tillväxt under en följd av år bör kompenseras för den eftersläpning av intäkterna som förekommer i systemet. Endast de kommuner som under de senaste fem åren haft en haft en genomsnittlig årlig folkmängdstillväxt på minst 1,2 procent bör komma i fråga. Enligt kommitténs förslag bör det ske genom en avstämning av folkmängden vid halvårsskiftet under utjämningsåret. Om kommunens folkmängd den 30 juni utjämningsåret ökat med mer än 0,8 procent sedan den 1 november året före utjämningsåret bör kommunen, enligt kommitténs förslag, få de intäkter det överskjutande antalet personer skulle ha genererat i form av skatteintäkter och utjämningsbidrag. Från flera högskole- och universitetskommuner har framförts synpunkter på att den tidsperiod som föreslagits ligga till grund för kompensation av eftersläpningseffekter inte är anpassad efter när under året befolkningsförändringarna inträffar.

När beräkningarna för utjämningsystemet sker i januari utjämningsåret används antalet invånare den 1 november året före utjämningsåret. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningsförslaget, att mätperioden bör vara från den 1 november två år före utjämningsåret till den 1 november året före utjämningsåret och att en kompensation bör utgå om folkmängden ökat med mer än 1,2 procent. Vid de preliminära beräkningarna som sker i oktober året för utjämningsåret bör dock de tidpunkter och procenttal som kommittén föreslagit användas. Om detta bidrag tillämpats under 2003 skulle enligt kommittén sex kommuner erhållit bidrag på sammanlagt ca 19 miljoner kronor.

Denna kompensation bör gälla även för landsting. Tillämpas samma kriterier för landstingen som för kommunerna är det emellertid inget landsting som under de senaste åren skulle ha erhållit någon sådan kompensation.

7.1.5 Kollektivtrafik

Regeringens bedömning: Underlaget för beräkningarna av standardkostnaderna bör vara länstrafikhuvudmännens kostnader för trafiken reducerade med den genomsnittliga avgiftsnivån i landet.

Nuvarande reduktion av standardkostnaderna med 25 procent bör tas bort.

Landstingen bör erhålla 50 procent av den för länet beräknade standardkostnaden utom i Stockholms län där landstinget bör erhålla 60 procent. Fördelningen mellan kommunerna i respektive län bör uppdateras.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av kommunerna och landstingen (83 respektive 53 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Flera kommuner, landsting och regionala kommunförbund framför dock tveksamhet mot att den nuvarande reduktionen av de beräknade kollektivtrafikkostnaderna tas bort eftersom man då riskerar att kompensera för en hög servicenivå. Några av dessa remissinstanser anser att kollektivtrafiken helt borde utgå ur kostnadsutjämnningen. Enligt *Glesbygdsverket* förklaras kollektivtrafikens omfattning inte tillräckligt bra i alla delar av landet med andel pendlare över kommungräns.

Bakgrund: Kommuner och landsting delar på finansieringsansvaret för kollektivtrafiken. Behovet av kollektivtrafik beaktas därför för både kommunerna och landstingen i en gemensam beräkningsmodell. Kostnadsutjämnningen beräknas per län utifrån faktorer som avser att fånga upp såväl glesbygdsproblem som trängselproblem i storstadsregionerna samt att behovet av kollektivtrafik i tätorter endast uppkommer i större samhällen.

Den i kostnadsutjämnningen länsvis beräknade standardkostnaden reduceras med 25 procent, varefter ersättningen fördelas med hälften till länets kommuner och hälften till landstinget oavsett den faktiska kostnadsfördelningen. Den faktiska kostnadsfördelningen skiljer sig åt mellan länen. I Stockholms och Skåne län ligger hela det finansiella ansvaret för kollektivtrafiken på landstinget.

Fördelningen mellan kommunerna inom länen sker i huvudsak efter den faktiska kostnadsfördelningen 1992. Den 25-procentiga reduktionen infördes på grund av svårigheterna att fastställa hur stor del av kostnaderna som är självvalda med avseende på servicenivå och avgifter, och hur mycket som beror på strukturella skillnader.

Skälen för regeringens bedömning: Storleken på bidraget från kommuner och landsting till kollektivtrafiken beror på behovet av underskottstäckning för trafiken och påverkas därmed av biljettintäkternas andel av de totala intäkterna. Biljettintäkternas andel av de totala intäkterna varierar mellan länen från 37 till 64 procent. Varje trafik huvudman kan själv välja hur stor del som skall betalas av dem som nyttjar kollektivtrafiken och hur stor del som skall betalas av kommuner och landsting via skatten. Mot denna bakgrund bör underlaget för beräkningen av standardkostnaderna vara trafik huvudmännens kostnad för trafiken i stället för kommunernas och landstingens bidrag till trafiken, vilket hittills använts. Genom denna förändring begränsas påverkbarheten i kostnadsutjämnningen.

Kommittén har föreslagit att faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken avseende 2001, gleshet, andel personer som arbetspendlar över kommungräns samt andelen personer som bor i tätorter med minst 12 000 invånare. Regeringen gör samma bedömning, dock anser vi att tätortsgränsen bör sänkas till 11 000 invånare med hänsyn till att tätortstrafik vanligtvis bedrivs i tätorter av minst denna storlek.

Vidare anser regeringen, till skillnad från vissa remissinstanser, att kollektivtrafiken bör behandlas på samma sätt som övriga verksamheter i kostnadsutjämnningen, vilket innebär att utjämnningen bör ske för en genomsnittlig avgift, service och effektivitet. Det innebär att nuvarande reduktion med 25 procent av de beräknade standardkostnaderna för kollektivtrafik tas bort. Denna förändring innebär att standardkostnaden för främst Stockholms län ökar. Med hänsyn till kollektivtrafikens höga kostnader i Stockholms län och att landstinget har hela finansieringsansvaret anser regeringen att den ökade ersättning detta innebär för Stockholms län i sin helhet bör tillfalla landstinget. Övriga landsting erhåller då liksom nu 50 procent av den för länet beräknade standardkostnaden men i Stockholms län bör landstinget i stället erhålla 60 procent. För att denna förändring inte skall skapa obalans i kommunernas respektive landstingens kostnadsutjämnning utan ge ett neutralt utfall i övriga län avser regeringen föreslå att 250 miljoner kronor av kommunernas inkomstutjämningsbidrag överförs till landstingens.

Regeringen avser vidare att uppdatera fördelningen mellan kommunerna inom respektive län. Nuvarande fördelning från 1992 är inaktuell i vissa län och bör ersättas med aktuella uppgifter. I Stockholms respektive Skåne län avses dock samtliga kommuner liksom nu erhålla samma belopp per invånare.

7.2 Verksamheter och kostnadsslag där endast uppdateringar görs

Regeringens bedömning: Uppdateringar av underlaget för kostnadsutjämnningen bör göras för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, gymnasieskola samt hälso- och sjukvård.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av kommunerna (90 procent) anser att förslaget vad gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Några kommuner, bl.a. *Eskilstuna*, *Flens* och *Norrtälje kommuner*, är tveksamma till de faktorer som används för att beräkna barnomsorgsbehovet. Flera kommuner anser att hänsyn borde tas till de förändringar som skett inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och efterlyser en ny mätmetod som ökar träffsäkerheten. Bland annat *Göteborgs* och *Stenungsunds kommuner* har betonat vikten av regelbunden uppdatering för att fånga upp effekter av reformer inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Flera kommuner anser att merkostnader för barn med utländsk bakgrund bör beaktas. *Askersunds kommun* anser att merkostnader för gles bebyggelsestruktur bör beaktas.

Nästan samtliga kommuner (97 procent) anser att förslaget vad gäller gymnasieskolan är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att regionens strukturella faktorer inte har beaktats tillräckligt. *Stockholms kommun* anser att förändringen av programvalsfaktorn missgynnar snabba förändringar av programutbud i förhållande till efterfrågan.

Samtliga landsting utom två anser att förslaget vad gäller hälso- och sjukvården är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. *Socialstyrelsen* anser det inte vara tillfredsställande att använda sig av vårdtunga grupper, eftersom det finns utrymme för manipulationer vad gäller definitioner av patienter. Enligt Socialstyrelsens uppfattning vore det bättre att utgå från all vårdkonsumtion och vikta volymen med t.ex. s.k. DRG-vikter för hela den slutna akutsjukvården. Det är också viktigt att få fler huvudmän att använda s.k. KPP-system så att beroendet av underlag från enbart Skåne läns landsting upphör. *Region Skåne* föreslår att kostnadsunderlaget bör uppdateras årligen för att öka samstämmigheten mellan modellens utfall och kostnadsutvecklingen för hälso- och sjukvården. Vidare poängteras vikten av att kontinuerligt granska registrering av vårdtunga grupper mellan landstingen. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* bedömer att sjukvårdsmodellen fungerar väl med de föreslagna uppdateringarna och korrigeringsarna. För att ytterligare öka modellens legitimitet bör Socialstyrelsen, enligt förbunden, ges uppdraget att årligen följa och analysera utvecklingen av de vårdtunga grupperna. Vidare anser förbunden att kostnadsunderlaget från Skåne läns landsting bör kompletteras med data från andra landsting när sådant finns tillgängligt. *Stockholms läns landsting* anser att delmodellen har låg förklaringsgrad och olika förhållanden i Stockholms län beaktas ej, bl.a. nationella läkartaxan.

Skälen för regeringens bedömning

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

I nuvarande kostnadsutjämning för barnomsorg beaktas andelen barn och behovet av barnomsorg. Barnomsorgsbehovet, som det mäts i nuvarande modell, avser att beakta såväl andelen barn i åldern 1–9 år som andelen av dessa som behöver barnomsorg, barnens vistelsetider i barnomsorgen och kostnadsskillnader mellan olika barnomsorgsformer.

Sedan föregående uppföljning 1998 har betydande förändringar skett inom barnomsorgen. Förskoleklass har införts som egen skolform för sexåringar och den tidigare deltidsförskolan för denna grupp ingår därför inte längre i barnomsorgen. Förskoleklass beaktas därför inte på ett korrekt sätt i nuvarande kostnadsutjämning. Vidare har rätt till förskoleverksamhet införts för barn till arbetslösa och till föräldralediga. Från och med 2003 har samtliga kommuner infört maxtaxa. Införandet av maxtaxa har sannolikt påverkat efterfrågan på barnomsorg och barnens genomsnittliga närvarotid i varierande omfattning i olika kommuner beroende på tidigare avgiftssystem och avgiftsnivåer.

Som underlag för nuvarande barnomsorgsmodell har ett barnomsorgsbehov beräknats per kommun enligt en för alla kommuner gemensam mall. För att göra kostnaderna jämförbara mellan kommunerna beräknas antalet heltidsbarn i barnomsorgen. Därvid beaktas att barn vistas olika länge i omsorgen per vecka och att de yngsta barnen kräver mer omvårdnad och därför kostar mer. Även barn i skolbarnsomsorg ingår i heltidsbarnsmåttet. Då antalet heltidsbarn relateras till det totala antalet barn i kommunen får man ett mått på barnomsorgsproduktionen. Under förut-

sättning att alla barn som behöver barnomsorg också får en sådan omsorg blir det även ett mått på behovet av eller efterfrågan på barnomsorg.

Den faktiska barnomsorgsproduktionen per kommun kan emellertid inte användas direkt i beräkningarna av kostnadsutjämnningen eftersom självvalda skillnader i servicenivå inte skall beaktas. I nuvarande barnomsorgsmodell beräknas barnomsorgsbehovet med hjälp av tre faktorer, föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och ett täthetsindex. De ingående faktorernas vikter i nuvarande kostnadsutjämnning fastställdes utifrån underlagsdata från 1996 och har därefter legat fast. Däremot görs en årlig uppdatering av antalet barn per kommun.

Kommittén har gjort en ny beräkning av antalet heltidsbarn per kommun utifrån aktuell statistik. Uppgifter om antalet inskrivna barn i olika åldrar och omsorgsformer under 2002 har utnyttjats liksom den undersökning av barnens närvarotider i förskolan och skolbarnsomsorgen som genomförts av Skolverket under hösten 2002, dvs. efter det att maxtaxa införts. Jämfört med den tidigare beräkningen har vikterna för skolbarn sänkts till följd av att de genomsnittliga närvarotiderna blivit kortare. Vikten för sexåringar har justerats med hänsyn till införandet av förskoleklass (se avsnitt 7.1.1). Även de genomsnittliga närvarotiderna för 1–5-åringar har blivit något kortare jämfört med tidigare motsvarande undersökning.

När såväl skillnader i andelen inskrivna barn som skillnader i vistelse-tider och kostnadsvikter för olika omsorgsformer beaktas pekar det på att tidigare skillnader mellan kommunernas barnomsorgsbehov i stor utsträckning kvarstår. En enbart åldersbaserad barnomsorgsmodell, utan hänsyn till skillnader i barnomsorgsutnyttjande och vistelsetider, skulle ge en alltför dålig överensstämmelse mellan beräknad standardkostnad och redovisad kostnad. Endast knappt 32 procent av skillnaderna i redovisade nettokostnader kan förklaras av en rent åldersbaserad barnomsorgsmodell. Skillnaderna i barnomsorgsbehov mellan kommuner är således fortfarande alltför stor för att övergå till en enbart åldersbaserad utjämningsmodell. Regeringen delar kommitténs uppfattning att nuvarande utjämningsmodell för barnomsorgen bör bibehållas men behöver uppdateras. Faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från ett uppdaterat underlag för kommunernas faktiska barnomsorgsbehov, föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och täthet. För att få en bättre förklaringsgrad bör skattekraften i beräkningarna begränsas uppåt till 127 procent av medelskattekraften och nedåt till 82 procent. Denna begränsning innebär en marginell förändring jämfört med nuvarande modell. Även täthetsmättet bör begränsas uppåt och nedåt.

Vidare bör beräkningarna anpassas till att den kommunala skolan utökats med en förskoleklass. Det innebär att sexåringarnas tidigare deltidförskola utgår ur barnomsorgsmodellen. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass bör därför ingå som en ny del i grundskolemodellen (se avsnitt 7.1.1). Den från och med 2003 införda allmänna förskolan för fyra- och femåringar har dock inte kunnat beaktas eftersom erforderligt dataunderlag ännu inte finns tillgängligt. När sådant finns tillgängligt bör även denna förändring beaktas i kostnadsutjämnningen.

Flera remissinstanser har påtalat att barnens etnicitet leder till merkostnader. Regeringen delar denna synpunkt och anser att sådana merkostna-

Gymnasieskola

Kostnadsutjämningsen för gymnasieskolan beräknas utifrån andelen ungdomar 16–18 år, en teoretiskt beräknad kostnad för inackordering och dagliga resor, gymnasiefrekvens samt att olika utbildningsprogram i gymnasieskolan kostar olika mycket.

Kostnader för elevernas resor och inackorderingstillägg avser att beakta merkostnader för gles bebyggelsestruktur. I den beräknade totalkostnaden för kommunens gymnasieelever beaktas även skillnader i andelen ungdomar som går i gymnasieutbildning. Kommittén har inte föreslagit några principiella förändringar i kostnadsutjämningsen.

Regeringen anser i likhet med kommittén att stabiliteten i de årliga utfallen av kostnadsutjämningsen för gymnasieskolan kan förbättras om underlaget för beräkningarna baseras på medelvärdet av de två senaste årens programvalsfaktorer i stället för endast det senaste årets värde. Stockholms kommun anser att den föreslagna förändringen av programvalsfaktorn missgynnar snabba förändringar av programutbud i förhållande till efterfrågan. Enskilda år kan i och för sig en kommun få ett ökat eller minskat tillägg/avdrag jämfört med dagens beräkningsunderlag, men utslaget över flera år kommer emellertid ingen omfördelning mellan kommuner att äga rum till följd av denna förändring.

Merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknas i nuvarande system för resor och inackorderingstillägg. Kommuner med ett litet elevunderlag och stora avstånd till andra gymnasieorter får genom denna ersättning en kompensation för detta oavsett om kommunen bedriver gymnasieutbildning eller ej. För de kommuner som trots ett lågt elevunderlag bedriver egen utbildning fungerar den beräknade ersättningen som en kompensation för merkostnader för små gymnasieskolor.

Glesbygdsverket har på kommitténs uppdrag gjort en uppdatering av beräknade kostnader för elevernas resor och inackordering. Förändringarna i den teoretiskt beräknade kostnaden för inackordering och dagliga resor innebär små förändringar sett på kommungruppsnivå, men för enskilda kommuner kan förändringen bli större.

Hälso- och sjukvård

I kostnadsutjämningsen för hälso- och sjukvården delas befolkningen in i grupper som återspeglar olika stora vårdbehov. Landsting med gles bebyggelsestruktur kompenseras för de merkostnader som detta medför. Vidare finns ett tillägg till små landsting.

Beräkningen av vårdbehovet sker i två separata modeller, en för vårdtunga personer och en för den övriga befolkningen. Vårdtunga personer omfattar ca 5 procent av befolkningen och närmare 40 procent av sjukvårdskostnaderna. Dessa personer delas in i olika grupper med avseende på diagnos, ålder och kön.

Den övriga befolkningen omfattar således resterande 95 procent av befolkningen och ca 60 procent av kostnaderna. Personerna delas in i olika

socioekonomiska grupper med avseende på kön, ålder, civilstånd, sysselsättning, inkomst och boendetyper.

Den nuvarande utjämningsmodellen är relativt ny och förefaller vara allmänt accepterad bland landstingen. Regeringen delar kommitténs slutsats att det inte finns anledning att genomföra några förändringar av den principiella uppbyggnaden av kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvården. Vissa justeringar och uppdateringar behöver dock göras.

Generellt sett är överensstämmelsen mellan standardkostnader och faktiska kostnader god. Störst negativ avvikelse har Stockholms läns landsting som enligt modellen har en standardkostnad som understiger genomsnittet medan de faktiska kostnaderna överstiger genomsnittet. Även landstingen i Norrbotten, Värmland, Örebro och Blekinge har höga faktiska kostnader i förhållande till standardkostnaden. En förklaring till de högre kostnaderna i Stockholm, Blekinge och Norrbotten är en högre lönenivå. En annan förklaring för Stockholms del är att man behållit en större del av hemsjukvården i samband med Ädel-reformen och att man därför växlat en lägre skattesats till kommunerna jämfört med andra landsting. Merkostnaden för Stockholm finansieras därmed med en högre skattesats.

Kommittén har även undersökt möjligheterna att förenkla den nuvarande modellen genom att slopa de vårdtunga grupperna och i stället enbart använda modellen för den övriga befolkningen. Detta ger dock en markant försämring av förklaringsgraden. Förklaringsgraden ökar ytterligare efter att kostnadsunderlaget uppdateras och kostnadsskillnaderna för HIV/aids beaktas. En märkbar förbättring av förklaringsgraden inträffar när dessutom glesbyggsmodellen tas med. Träffsäkerheten försämras dock betydligt när delmodellen för små landsting tas med. Det finns inte något beräkningsunderlag bakom denna delmodell och det har inte heller påvisats några merkostnader för hälso- och sjukvård som hänger samman med att vissa landsting är små.

Delmodellen för små landsting bör därför som tidigare nämnts inte ingå i hälso- och sjukvårdsmodellen utan motsvarande kompensation bör överföras till ett nytt statligt finansierat strukturbidrag (se avsnitt 8).

Viss kritik har riktats mot den nuvarande sjukvårdsmodellen för att den bygger på ett kostnadsunderlag som endast omfattar Skåne läns landsting. Detta kostnadsunderlag används eftersom det är det enda i landet som omfattar patienternas totala sjukvårdskostnader, inom såväl slutet som öppet vård. För att i möjligaste mån utvärdera detta underlag har kostnaderna för slutet vård i Skåne jämförts med motsvarande uppgifter från Stockholms läns landsting och med uppgifter från Socialstyrelsens patientregister. Kostnaderna överensstämmer relativt väl trots att vissa avvikelser finns, främst i de äldsta åldersgrupperna.

Delmodellen för den övriga befolkningen har visat sig utvecklas stabilt mellan åren. Däremot är variationerna i delmodellen för den vårdtunga befolkningen större. Variationerna orsakas av förändringar i andelen personer i olika vårdtunga grupper. En viss del av dessa förändringar är naturliga och förklaras t.ex. av förändringar i befolkningsstrukturen i samband med befolkningsminskning eller befolkningsökning. Förutom dessa naturliga förändringar har det även hos några landsting förekommit relativt kraftiga förändringar i antalet personer med vissa diagnoser.

Mot bakgrund av dessa förändringar och upptäckten av vissa fel i tillämpningen och definitionen av de vårdtunga grupperna har Socialstyrelsen för kommitténs räkning gjort en översyn av de vårdtunga grupperna och föreslagit vissa förändringar. Socialstyrelsen har även sett över möjligheterna att ta bort diagnoser som inte är särskilt vårdkrävande. Resultatet visar dock att det är mer ändamålsenligt med breda definitioner, bl.a. för att olika praxis påverkar diagnossättningen. Några systematiska skillnader i diagnossättning mellan landstingen har emellertid inte kunnat påvisas.

De merkostnader för sjukvården som uppstår om befolkningsunderlaget är för litet har uppdaterats av Glesbygdsverket med hänsyn till befolkningsfördelningen vid årsskiftet 2001/02. Merkostnader för gles bebyggelsestruktur har därvid beräknats för fem delar av sjukvården; sjukhusvård, primärvård, ambulanstransporter, sjukresor och övernattningsplatser vid vårdcentraler med långa avstånd till närmsta sjukhus. För att beräkna befolkningsunderlaget görs en fiktiv utplacering av sjukhus, vårdcentraler och ambulanscentraler. Merkostnader för sjukresor beräknas utifrån avstånden från invånarna till vårdcentralerna respektive sjukhusen.

7.3 Sammanfattning av verksamheter, kostnadslag och faktorer i kostnadsutjämnningen

Kostnadsutjämnningen kommer att omfatta följande verksamheter och kostnadslag. Av sammanställningen framgår även de faktorer som ligger till grund för beräkningen i respektive delmodell.

| Verksamhet/kostnadslag | Faktorer |
|--|---|
| Kommuner | |
| Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg | Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet. |
| Förskoleklass och grundskola | Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund. |
| Gymnasieskola | Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval. |
| Äldreomsorg | Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd. |
| Individ- och familjeomsorg -Barn- och ungdomsvård | 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. |
| Barn och ungdomar med utländsk bakgrund | Barn med minst en förälder född utanför Norden och EU. |
| Bebyggelsestruktur -Gator och vägar -Byggkostnader -Uppvärmningskostnader | Trafik- och klimatberoende slitage. Index baserat på faktiska kostnader. Index baserat på faktiska kostnader. |

| | |
|---|--|
| -Administration, resor och räddningstjänst | Folkmängd, invånare per kvadratkilometer och tätortsgrad. |
| 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. |
| Landsting Hälso- och sjukvård | Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, personer i vårdtunga grupper samt gles byggelsestruktur. |
| Verksamhet med delat huvudmannaskap Kollektivtrafik | Gleshet, arbetspendling samt tätortsstruktur. |

Regeringens förslag: Ett statligt finansierat strukturbidrag skall införas vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet.

Kommuner skall ha rätt till ett bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 i nuvarande kostnadsutjämning för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt svagt befolkningsunderlag.

Kommuner som får en bidragsminskning till följd av de föreslagna ändringarna i nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem skall ha rätt till ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag 2005.

Landsting skall ha rätt till bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 i nuvarande kostnadsutjämning för små landsting.

Landsting som får en bidragsminskning till följd av de föreslagna ändringarna i nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem skall ha rätt till ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,28 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens med undantag för storleken på de bidragsminskningar som skall berättiga till bidrag. Kommittén har föreslagit att ett belopp motsvarande den bidragsminskning som överstiger 1 procent av kommunens skatteunderlag respektive 0,5 procent av landstingets skatteunderlag skall utgå i bidrag.

Remissinstanserna: En majoritet av kommunerna (78 procent) och samtliga landsting anser förslaget acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Flera remissinstanser, bl.a. *Statskontoret*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Kalmar läns landsting*, *Skåne läns landsting* och ett antal kommuner, anser att strukturbidraget borde ha en tydligare regionalpolitisk profil och att bidragsförändringar och regionalpolitiska bidrag bör åtskiljas. Som redovisats i avsnitt 6.2 har bl.a. *Skogslänsgruppen* framfört att delmodellen näringsliv och sysselsättning inte bör föras till strukturbidraget utan att den bör vara kvar som en separat del av kostnadsutjämnningen med hänsyn till att sysselsättningen kan variera starkt mellan lokala arbetsmarknader över tiden.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 6.2 att de två delmodellerna näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag skall utgå ur kostnadsutjämnningen. I avsnittet görs även bedömningen att tillägget för små landsting i hälso- och sjukvårdsmodellen bör behandlas på motsvarande sätt. Gemensamt för dessa delmodeller är, som närmare utvecklas i ovan nämnda avsnitt, att grunderna för att fastställa principerna för utjämnningen och ersättningsnivåerna avviker från övriga delar av kostnadsutjämnningen eftersom det inte har varit möjligt att på objektiva grunder fastställa de merkostnader som anses uppkomma till följd av ett lågt befolkningsunderlag eller hög arbetslöshet. De förhållanden som har motiverat delmodellerna kvarstår dock. Kommuner med litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas 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 be-

gränsat befolkningsunderlag på en stor yta. Detta kan leda till en förhöjd kostnadsnivå.

Regeringen anser att utfallet av de tre delmodellerna har en regionalpolitisk profil som det är angeläget att bibehålla men att denna kompensation, av skäl som anförts ovan, inte bör ges inom ramen för utjämningsystemet. Regeringen föreslår därför att kommuner och landsting skall ha rätt till ett bidrag motsvarande standardkostnaden i nuvarande kostnadsutjämning på sätt som framgår av förslaget ovan.

Regeringens förslag till förändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet i övrigt leder till stora intäktsminskningar för vissa kommuner och landsting. Den största förändringen beror på att kallortstillägget tas bort från kostnadsutjämnningen (se avsnitt 6.1.2). Dessutom får 49 kommuner och 5 landsting bidragsminskningar fr.o.m. 2005 i samband med att de fasta införandetilläggen inte längre kommer att utgå. Även andra förändringar och uppdateringar av kostnadsutjämningsens olika delar leder till omfördelningar mellan kommuner och mellan landsting.

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting anser regeringen att genomslaget av de föreslagna förändringarna måste begränsas. Regeringen anser att en kommun bör klara omställningar i förhållande till utfallet av nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem motsvarande 0,56 procent av kommunens skatteunderlag under förutsättning att den får tillräckligt lång tid att genomföra erforderliga omställningar. En kommun med en sammantagen bidragsminskning till följd av de föreslagna förändringarna bör därför ha rätt till ett bidrag motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,56 procent av kommunens skatteunderlag. Landstingen bör klara omställningar motsvarande 0,28 procent av landstingets skatteunderlag. Ett landsting med en sammantagen bidragsminskning till följd av de föreslagna förändringarna bör därför ha rätt till ett bidrag motsvarande den bidragsminskning som överstiger 0,28 procent av landstingets skatteunderlag.

Med bidragsminskning avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings nettoutfall av nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem 2004 inklusive ett enhetligt belopp per invånare som motsvarar vissa riktade statsbidrag som utgått 2004, 333 kronor för kommuner och 134 kronor för landsting, och nettoutfallet av det föreslagna utjämningsystemet, exklusive införanderegler och den del av strukturbidraget som beror av bidragsminskningen, under förutsättning att denna skillnad är negativ.

Några remissinstanser anser att effekterna av bidragsförändringarna och de till strukturbidraget överförda delarna från nuvarande kostnadsutjämning bör hållas åtskilda. Regeringen anser dock, i likhet med kommittén, att bidragsminskningar över den här angivna nivån bör föras till det föreslagna strukturbidraget eftersom någon årlig omräkning av de olika delarna inte skall göras.

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

Utjämningskommittén betonar vikten av att kostnadsutjämnningen endast hanterar strukturellt betingade kostnadsskillnader. Inom ramen för strukturbidraget pekar emellertid kommittén på möjligheterna att ge eko-

nomiskt stöd till kommuner som står inför stora ekonomiska problem orsakade av annat än strukturellt, och förutsägbara, betingade kostnader.

Hur den del av bidragsminskningen som understiger 0,56 procent av kommunens respektive 0,28 procent av landstingets skatteunderlag skall hanteras redovisas i avsnitt 9.

9 Införandebidrag

Regeringens förslag: För kommuner och landsting negativa förändringar i bidragsgivningen skall inträda successivt.

Kommuner och landsting som får en bidragsminskning skall under åren 2005–2010 få ett införandebidrag motsvarande ett belopp av sådan storlek att den årliga bidragsminskningen begränsas till 0,08 procent för kommuner respektive 0,04 procent för landsting beräknat på det uppräknade skatteunderlaget 2005.

Kommitténs förslag överensstämmer inte helt med regeringens. Kommittén föreslår att den årliga bidragsminskningen skall begränsas till 0,1 procent för kommuner respektive 0,05 procent för landsting. Kommittén har även föreslagit att den totala bidragsminskningen under en 10-årsperiod skall uppgå till högst 1 procent för kommuner och högst 0,5 procent för landsting beräknat på det egna skatteunderlaget.

Remissinstanserna: Flertalet kommuner (73 procent) och landsting (58 procent) anser att förslaget är acceptabelt eller har inte framfört någon erinran däremot. Bland remissinstanserna finns såväl de som anser att införandereglererna är för långtgående som de som anser att de inte är tillräckligt långtgående. *Statskontoret* anser att införandereglererna i det nuvarande systemet och strukturbidragen i det föreslagna systemet visar på svårigheterna att grunda systemet på klara principer. Statskontorets uppfattning är att statsmakterna måste ta ställning till dessa omställningsproblem öppet så att de i det enskilda fallet endera är uttryck för över- eller underkompensation i det nuvarande systemet och därför på sikt skall avvecklas eller är motiverade av regionalpolitiska skäl, som tills vidare talar för att de bör vara kvar. *Ekonomistyrningsverket* anser att införandeperioden är för lång och att det nuvarande systemet riskerar att permanentas. Flera kommuner, landsting och regionala kommunförbund anser också att införandeperioden är för lång. Flera kommuner, bl.a. *Västerviks, Vimmerby* och *Ystads kommuner*, anser att en samordning bör ske med införandet av utjämning av kostnader för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Skälen för regeringens förslag: 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 (se avsnitt 8) undviks alltför drastiska förändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av de föreslagna förändringarna i utjämningssystemet. Genom strukturbidraget fångas bidragsminskningar som överstiger 0,56 respektive 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget upp för kommuner och landsting. För en kommun med en genomsnittlig skattekraft motsvarar 0,56 procent av det uppräknade

skatteunderlaget ca 850 kronor per invånare och för ett landsting motsvara 0,28 procent ca 425 kronor per invånare. Detta utgör således den del av bidragsminskningen som inte täcks av strukturbidraget.

Regeringen bedömer att flertalet kommuner med bidragsminskningar bör successivt klara omställningar motsvarande en utdebitering på 0,08 procent per år utan skattehöjningar. För landstingen bör denna gräns sättas till 0,04 procent per år. I 2004 års nivå motsvarar en utdebitering om 0,08 procent ca 120 kronor per invånare för en kommun med ett genomsnittligt skatteunderlag per invånare. Motsvarande siffra för landstingen är ca 60 kronor per invånare. För att åstadkomma en sådan begränsning föreslår regeringen ett införandebidrag som 2005 maximalt kan utgå med 0,48 procent av det uppräknade skatteunderlaget för kommuner och 0,24 procent för landsting. Bidraget trappas sedan årligen ned motsvarande 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget för kommuner respektive 0,04 procent för landsting. Detta innebär att införandebidrag kan utgå under maximalt sex år, dvs. åren 2005–2010.

Genom den föreslagna konstruktionen av införandereglerna 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 skall dock slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs. Vid de årliga beräkningarna av utjämningsystemet sker förändringar i bidrag och avgifter som beror på de årliga uppdateringarna av förändringar i skattekraft och strukturella förhållanden. Sådana förändringar omfattas inte av införandereglerna utan får fullt genomslag.

Flera kommuner anser att en samordning bör göras med införandet av kostnadsutjämningsbidrag för LSS-verksamhet. Regeringen är medveten om att det finns kommuner som får negativa förändringar i både det ordinarie utjämningsystemet och i LSS-utjämningsbidraget. Regeringen anser dock att en samordning inte är lämplig, bl.a. mot bakgrund att de båda systemen har skilda införandeperioder.

10 Regleringsbidrag och regleringsavgift

Regeringens förslag: Om 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 skall skillnaden fördelas som regleringsbidrag till kommuner respektive till landsting.

Om summan av statens utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag minskad med summan av statens inkomster av inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är högre än statens anslag för bidragen skall skillnaden betalas som regleringsavgift av kommuner respektive landsting.

Regleringsbidrag eller regleringsavgift bestäms årligen till ett enhetligt belopp per invånare i landet, dels för kommunerna, dels för landstingen.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser har framfört invändningar mot att en regleringspost införs. *Statskontoret* anser att det vore bättre att uttryckligen basera garantin på en bestämd statsbidragsnivå. Även *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att en enklare modell för reglering mellan staten och kommunsektorn vore att låta garantinivån variera uppåt och nedåt, vilket skulle innebära att en regleringsavgift inte behöver tas ut. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* förutsätter att regleringsposten ligger fast och bara förändras om särskilda skäl föreligger. Vidare anser förbunden att det är av yttersta vikt att regleringsposten hanteras på ett sådant sätt i statens budgetprocess att det blir mycket tydligt om riksdagen väljer att inte värdesäkra statsbidragen. *Uppsala kommun* anser att värdet på den garanterade nivån inte får urholkas genom att andra delar i statsbidrags- och utjämningsystemet används för att neutralisera förändringarna för staten. Några kommuner anser att en sänkt garantinivå är att föredra framför en negativ regleringspost.

Skälen för regeringens förslag: Ekonomiska regleringar, t.ex. till följd av en förändrad fördelning av uppgifter mellan staten och kommunsektorn, sker i dag genom justeringar av storleken på det generella statsbidraget. Sådana justeringar sker normalt för flera förändringar varje år. Den ekonomiska situationen i kommunsektorn samt bedömningar av det samhällsekonomiska utrymmet för kommunsektorn utgör också underlag när staten årligen tar ställning till storleken på det generella statsbidraget till kommuner och landsting.

Med den föreslagna bidragskonstruktionen kommer utgifterna för inkomstutjämningsbidraget att öka i takt med tillväxten i det kommunala skatteunderlaget. 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.

En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag om en statligt finansierad inkomstutjämningsbidrag eller lämnar det utan erinran. Flera kommuner och landsting anger att man förutsätter att staten garanterar att det föreslagna inkomstutjämningsbidraget följer skatteunderlagsutvecklingen. Det förutsätter att förändringar av inkomstutjämningsbidraget till följd av skatteunderlagsförändringar inte neutraliseras via den av kommittén föreslagna regleringsposten.

Det finns dock nackdelar med ett sådant förfaringsätt. Skatteunderlagsutvecklingen påverkas bl.a. av regeländringar i inkomstbeskattningen. Sådana regeländringar kan medföra att skatteunderlaget, och därmed skatteintäkterna, såväl ökar som minskar för kommunerna och landstingen. Statens kostnader för inkomstutjämningsbidraget kan således komma att påverkas av sådana regeländringar. Vidare påverkas skatteunderlaget av konjunkturvariationer. Att låta statsbidragen följa konjunkturen innebär att bidragen utvecklas i takt med konjunkturförloppet. Därmed förstärks de offentliga finansernas konjunktorkänslighet. Om

statsbidragen samvarierar med skatteintäkternas utveckling försämras även stabiliteten i planeringsförutsättningarna för kommuner och landsting. Det bör således finnas möjligheter att påverka den totala ramen för bidrag till kommuner och landsting.

Mot denna bakgrund 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, å andra sidan är högre än statens anslag för bidragen bör skillnaden betalas av kommuner respektive landsting i form av en regleringsavgift. Regleringsbidrag respektive regleringsavgift bör bestämmas 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 att hantera den ökning av utgifterna för inkomstutjämningsbidraget som beror på tillväxt i det kommunala skatteunderlaget. Hur stor denna reglering sammantaget skall vara för kommuner respektive landsting bestäms årligen av riksdagen.

Enligt förordningen (2004:9) om utjämningsbidrag till och utjämningsavgift för kommuner för kostnader enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall underskott respektive överskott i nämnda utjämnings regleras genom en nivåjustering. Denna nivåjustering bör från och med 2005 göras genom regleringsavgiften/regleringsbidraget för kommunerna.

För 2005 har regeringen för avsikt att föreslå att nivån på regleringsavgiften/regleringsbidraget fastställs så att ett statsfinansiellt neutralt utfall uppnås mellan staten och kommunsektorn.

ningssystemet fattas av Skatteverket. Besluten kan överklagas hos regeringen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I likhet med vad som gäller i dag bör utjämningsystemet 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 kostnadsutjämningsystemet, 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 kan ange en prognos för utvecklingen av inkomstutjämningsavgifterna, inkomstutjämningsbidragen och regleringsavgifterna/regleringsbidragen. Beslut om regleringsavgift/regleringsbidrag bör därför 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 bör regleras i förordning och genomföras av Statistiska centralbyrån.

Skatteverkets beslut bör, 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.

11.2 Löpande uppföljning

Regeringens bedömning: Utjämningsystemet bör kontinuerlig följas upp och utvärderas.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser som yttrat sig i denna fråga stöder kommitténs förslag. *Statistiska centralbyrån* tillstyrker att ett permanent organ tillsätts med ansvar för kontinuerlig uppföljning av utjämningsystemet. Liknande synpunkter har framförts av bl.a. *Ekonomistyrningsverket*, *Socialstyrelsen* och *LO*. *Statskontoret* anser att en löpande uppföljning av systemet är nödvändig, men avstyrker att en parlamentariskt sammansatt grupp fortlöpande skall följa upp systemet eftersom det bäddar för fortlöpande förändringar. *SACO* avstyrker förslaget med motiveringen att det redan finns aktörer med tydliga roller. *Svenskt Näringsliv* anser att det finns brister i statens tillsyn och resultatredovisning i de verksamheter som kommuner och landsting har ansvar för. Staten bör därför stärka resultatredovisningen samtidigt som de specialdestinerade bidragen minskas.

Bakgrund: I tillämpningen av nuvarande kostnadsutjämningsystem ligger en fortlöpande anpassning till förändringar av behovs- och kostnadsstrukturen i de kommunala verksamheterna. Det sker genom att kostnadsutjämningsystemet uppdateras årligen när det gäller åldersstruktur och de

viktigaste behovsvariablerna inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård. Övriga faktorer uppdateras med längre tidsintervall. Beräkningarna av inkomstutjämnningen görs årligen med utgångspunkt från senaste fastställda taxeringsutfall.

Beräkningarna av inkomst- och kostnadsutjämnningen regleras i dag i förordningen (1995:1645) om utjämningsbidrag och utjämningsavgift för kommuner och landsting. Regeringen beslutar inför varje bidrags- och avgiftsår om de förändringar som skall göras i beräkningarna för de olika verksamheter och kostnadslag som ingår i kostnadsutjämnningen. Förändringarna avser uppdateringar av kostnadsdata, befolkningens ålder och sociala struktur m.m. I bilaga till förordningen anges beräkningsmetoder och närmare detaljer för kostnadsutjämnningens olika delar. Enligt förordningen skall Statistiska centralbyrån beräkna inkomst- och kostnadsutjämnningen och lämna uppgifterna till Skatteverket.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes den 1 januari 1996 har förutom Utjämningskommittén ytterligare tre kommittéer haft uppdraget att följa upp och/eller utveckla systemet och då med huvudinriktning på kostnadsutjämnningen. Förändringar i både kostnads- och inkomstutjämnningen har hittills genomförts efter förslag från två av dessa kommittéer. En del av förändringarna har haft karaktären av uppdateringar av underlaget för kostnadsutjämnningen.

Förslag om löpande uppföljning

Flertalet kommittéer, inklusive Statsbidragsberedningen vars förslag låg till grund för 1996 års system, har föreslagit att systemet bör bli föremål för en löpande uppföljning. De föreslagna formerna för denna uppföljning har dock varierat.

Någon permanent organisation för en löpande uppföljning har hittills inte tillskapats. I stället har denna uppgift ingått i de tidsbegränsade kommittéernas uppdrag. En informell arbetsgrupp, med tjänstemän från Regeringskansliet, Statistiska centralbyrån och de två kommunförbunden, har främst ägnat sig åt delar av underlaget för de årliga uppdateringarna av kostnadsutjämnningen.

Utjämningskommitténs erfarenheter är att uppdateringen av olika delar av kostnadsutjämnningen i många fall leder till stora omfördelningar mellan kommuner. En förklaring till de stora omfördelningarna är att vissa delar av underlaget är gammalt och att ingen uppdatering gjorts sedan systemet infördes. När ett nytt underlag tas fram kan uppdateringen innebära att förändringar som pågått under loppet av 6–8 år slår igenom fullt ut vid ett enda tillfälle. Det gäller bl.a. äldreomsorgen, där den föregående fältundersökningen över de äldres hälsa och vårdbehov genomfördes 1994. Beräkningarna över kostnader för gles bebyggelsestruktur inom grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg återspeglar i nuvarande utjämnning befolkningens fördelning vid årsskiftet 1995/96. Enligt kommitténs uppfattning bör uppdateringar, även av det underlag som inte sker årligen i nuvarande system, göras oftare än som hittills skett. Om systemet blir föremål för en kontinuerlig uppföljning förbättras förutsättningarna för att göra uppdateringar när sådana behövs och vid lämpliga tillfällen.

Uppgifter för en permanent uppföljningsorganisation

De motiv som tidigare utredningar framfört om behovet av att tillskapa en organisation för löpande uppföljning av utjämningsystemet har varit relativt likartade. Även regeringen anser att det finns behov av en löpande uppföljning av systemet. Regeringen anser att en permanent uppföljningsorganisation främst bör ha följande uppgifter:

- Underhålla, uppdatera och utveckla systemet samt svara för den löpande uppföljningen och utvärderingen av systemet och säkerställa behovet av dataunderlag.
- Löpande följa upp kostnadsutjämningsens olika delar och tillskapa ett system för detta.
- Löpande följa verksamhets- och kostnadsutvecklingen i de kommunala verksamheterna.
- Löpande följa förändringar i samhällsutvecklingen och i de kommunala verksamheterna i de delar som har betydelse för systemet.
- Ta fram underlag för och följa behovet av uppdateringar av systemets olika delar och vid behov lämna förslag till uppdateringar.

Dessutom bör en uppföljningsorganisation analysera om det finns strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i utjämningsystemet. Löneutvecklingen i kommuner och landsting bör, som tidigare angivits i avsnitt 6.1.2, bli föremål för fortsatta analyser för att kunna bedöma om och i så fall hur stor del av skillnader i lönenivåer som kan anses vara strukturellt betingade. Vidare bör, som närmare utvecklats i avsnittet 6.3.1, en ytterligare översyn av byggkostnadsfaktorn göras och utvecklingen av kommunernas VA-kostnader bör, som angivits i avsnitt 6.1.1, bli föremål för fortsatt uppföljning. Inom det kommunala utjämningsystemet finns även faktorer som har en könsdimension. Bland annat bör äldreomsorgsmodellen följas upp utifrån ett könsperspektiv där framtagna analyser skall belysa om män och kvinnor med samma ålder, civilstånd och ohälsa har skilda vårdbehov.

Uppföljningsarbetets organisation

Tidigare utredningar har föreslagit varierande organisationer för det löpande uppföljningsarbetet och det finns olika tänkbara lösningar. Arbetet kan organiseras inom Regeringskansliet, i kommittéform eller i en myndighet. Regeringen avser att återkomma till frågan om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske. Regeringen avser att då också ta ställning till om en parlamentariskt sammansatt referensgrupp skall följa det löpande uppföljningsarbetet.

Mer omfattande utredningar av det kommunala utjämningsystemet bör dock såsom hitintills lämpligen ske i en tidsbegränsad parlamentarisk kommitté.

Lagar, andra riksdagsbeslut samt beslut av regeringen styr den kommunala verksamheten. Det finns både övergripande långsiktiga mål som till viss del är uppföljningsbara och mer konkreta mål som är uppföljningsbara. Det är viktigt att såväl regeringen och riksdagen, som kommuner, landsting och medborgare har tillgång till relevant information om den kommunala verksamhetens resultat. Regeringen anser därför att det är angeläget att utveckla uppföljningen. Frågan bereds vidare inom Regeringskansliet.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Utjämningslagen skall träda i kraft den 1 januari 2005 då de lagar som framgår av i kraftträdandebestämmelsen (se avsnitt 2) skall upphöra att gälla.

De upphävda lagarna skall fortfarande gälla i fråga om bidrag och avgifter för 2004 och tidigare år.

Kommitténs förslag överensstämmer såvitt avser ikraftträdandet med regeringens. Kommittén har inte föreslagit några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna är angelägna. Utjämningslagen bör därför träda i kraft vid närmaste helårsskifte. Såsom *Lagrådet* påpekat finns behov av övergångsbestämmelser.

13 Ekonomiska konsekvenser

I detta avsnitt redovisas det preliminära utfall som följer av förslagen och bedömningarna i denna proposition. Utfallet redovisas för enskilda landsting samt länsvis och kommungruppsvis för kommuner. Effekterna av förändringarna redovisas dels utan, dels med de föreslagna införandereglererna.

Preliminära beräkningar av utfallet för enskilda kommuner och landsting redovisas i promemoria Ändringar i det kommunala utjämningsssystemet enligt proposition 2003/04:155 (Ds 2004:26) i samband med att denna proposition överlämnas till riksdagen. I nämnda promemoria redovisas även utfallet mer detaljerat, bl.a. framgår där hur enskilda kommuner och landsting påverkas i de olika delarna av kostnadsutjämningen.

13.1 Ekonomiska konsekvenser av förändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet exklusive införande-regler

Prop. 2003/04:155

De nedan redovisade beräkningarna avser en jämförelse mellan nuvarande system 2004 och det föreslagna systemet om det hade införts redan 2004. Utfallet av det nuvarande systemet har räknats om så att det skall vara jämförbart med utfallet av det föreslagna systemet. Det nuvarande generella statsbidraget är uppräknat med hänsyn till att regeringen avser att föreslå att vissa specialdestinerade bidrag skall föras över till det generella statsbidraget (se avsnitt 5.2). I förekommande fall ingår de nuvarande fasta införandetilläggen.

De redovisade effekterna innefattar dels de föreslagna förändringarna i statsbidrags- och utjämningsystemets olika delar inklusive det föreslagna strukturbidraget, dels effekterna av att de fasta införandetilläggen i det nuvarande systemet upphör. Den föreslagna kompensationen för eftersläpningseffekter till följd av snabbt ökande folkmängd ingår inte i de redovisade effekterna (se avsnitt 8.2.4).

13.1.1 Kommuner

Genom det föreslagna strukturbidraget begränsas den maximala negativa bidragsförändringen till 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag. För en kommun med genomsnittlig skattekraft innebär det att bidragsminskningen därigenom begränsas till ca 850 kronor per invånare. Den största negativa förändringen för en enskild kommun uppgår till knappt 1 500 kronor per invånare och den största positiva förändringen uppgår till ca 1 580 kronor per invånare.

Förändringar sker i de flesta av kostnadsutjämnings delmodeller till följd av uppdateringar av underlagsdata. Störst omfördelning sker i delmodellerna för äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt barnomsorg. Även upphörandet av kallortstillägget får betydande effekt, som mest med ca 1 900 kronor per invånare för enskilda kommuner. De sammantagna effekterna av förändringarna i kostnadsutjämningsdelen blir dock mindre än summan av delarna eftersom de flesta kommuner påverkas av båda positiva och negativa förändringar. Förändringarna i inkomstutjämningsdelen ger upphov till relativt måttliga omfördelningseffekter.

Utfallet påverkas även av att den åldersbaserade delen av det generella statsbidraget övergår till att fördelas efter antal invånare. Bortfallet av de fasta införandetilläggen är den förändring som får störst effekt för vissa kommuner. Denna förändring är dock inte en effekt av de föreslagna förändringarna i statsbidrags- och utjämningsystemet, utan en följd av att gällande regelverk upphör efter 2004.

Av tabell 1 framgår hur många kommuner som påverkas av de föreslagna förändringarna i olika förändringsintervall i kronor per invånare. Drygt 40 procent av kommunerna får sammantaget positiva förändringar. Två kommuner får negativa förändringar med mer än 1 000 kronor per invånare.

Tabell 1. Antal kommuner i olika förändringsintervall exklusive införanderegler. Kronor per invånare.

Prop. 2003/04:155

| | Förändring | Antal kommuner |
|---------------------------------------|------------|----------------|
| Antal kommuner med positiv förändring | 1000 – | 1 |
| | 750 – 999 | 4 |
| | 500 – 749 | 7 |
| | 250 – 499 | 38 |
| | 0 – 249 | 69 |
| Antal kommuner med negativ förändring | 0 – 249 | 63 |
| | 250 – 499 | 51 |
| | 500 – 749 | 34 |
| | 750 – 999 | 21 |
| | 1000 – | 2 |

I tabell 2 redovisas den genomsnittliga effekten av förändringarna för kommuner i genomsnitt per län. Förändringarna i kostnadsutjämnningen i tabellen innefattar effekterna av uppdateringarna av de olika delmodellerna, att delmodellerna för kallortstillägg samt vatten och avlopp utgår ur kostnadsutjämnningen och att standardkostnaden för vissa delmodeller överförs till strukturbidraget. Förändringarna i inkomstutjämnningen innefattar effekterna av att det generella statsbidraget och nuvarande inkomstutjämnning upphör och föreslås ersättas av nya inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter. I övrigt innefattas även effekterna av upphörande av fasta införandetillägg, det föreslagna strukturbidraget och att nuvarande åldersbaserade generella statsbidrag upphör.

Kommunerna i Jönköpings, Blekinge och Dalarnas län samt Norrlandslänen, förutom Jämtland, får i genomsnitt negativa förändringar överstigande 100 kronor per invånare. För kommunerna i Norrlandslänen beror det i första hand på förändringar i kostnadsutjämnningen och att de fasta införandetilläggen försvinner. Jämfört med kommitténs förslag innebär de av regeringen föreslagna justeringarna ett förbättrat utfall för kommunerna i Stockholms, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Tabell 2. Effekter av regeringens förslag för kommunerna per län. Kronor per invånare. Prop. 2003/04:155

| Län | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt 1) | Förändring |
|-----------------|------------------------|-----------------------|-----------|------------|
| Stockholm | 125 | -10 | -153 | -38 |
| Uppsala | 157 | -53 | 140 | 245 |
| Södermanland | -98 | -20 | 167 | 49 |
| Östergötland | 80 | -165 | 94 | 9 |
| Jönköping | -59 | -114 | 51 | -122 |
| Kronoberg | -105 | 84 | 72 | 51 |
| Kalmar | 15 | 167 | 53 | 235 |
| Gotland | -1 106 | 301 | 1 377 | 573 |
| Blekinge | -73 | -129 | 112 | -90 |
| Skåne | -7 | -15 | 193 | 172 |
| Halland | 84 | -64 | 77 | 97 |
| Västra Götaland | -45 | 4 | 122 | 81 |
| Värmland | -279 | 152 | 74 | -53 |
| Örebro | -4 | -99 | 90 | -13 |
| Västmanland | 75 | 52 | -1 | 126 |
| Dalarna | -159 | -10 | -84 | -253 |
| Gävleborg | -257 | -108 | 86 | -280 |
| Västernorrland | -144 | 203 | -250 | -191 |
| Jämtland | -807 | 160 | 1 016 | 368 |
| Västerbotten | -908 | 130 | 472 | -305 |
| Norrbotten | -2 168 | 90 | 1 289 | -789 |

1) Strukturbidrag samt upphörande av fasta införandetillägg och av fördelning av statsbidrag efter ålder.

Negativa förändringar i inkomstutjämningen för kommunerna i ett län kompenseras i stor utsträckning av en motsvarande positiv förändring för landstinget i samma län och omvänt. Särskilt tydligt märks detta för Gotlands kommun, som i utjämningsystemets beräkningar delas upp i en kommundel och en landstingsdel. Sex kommungrupper får negativa förändringar i genomsnitt. Störst negativa förändringar får gruppen industrikommuner med 250 kronor per invånare. Tre kommungrupper, större och medelstora städer samt förortskommuner, får positiva förändringar. Jämfört med kommitténs förslag innebär de av regeringen föreslagna justeringarna ett förbättrat utfall för förortskommuner och glesbygdskommuner.

Tabell 3. Effekter av regeringens förslag för kommunerna per kommungrupp. Kronor per invånare.

| Kommungrupp | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt 1) | Förändring |
|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------|------------|
| Förortskommuner | 238 | 21 | -128 | 131 |
| Glesbygdskommuner | -1 954 | 120 | 1 624 | -209 |
| Industrikommuner | -197 | -6 | -46 | -249 |
| Landsbygdskommuner | -362 | 51 | 210 | -101 |
| Medelstora städer | -82 | -11 | 112 | 19 |
| Storstäder | -159 | -21 | 96 | -84 |
| Större städer | 64 | -12 | 104 | 156 |
| Övriga mindre kommuner | -319 | -10 | 189 | -140 |
| Övriga större kommuner | -280 | -2 | 109 | -174 |

1) Strukturbidrag samt upphörande av fasta införandetillägg och av fördelning av statsbidrag efter ålder.

Genom det föreslagna strukturbidraget begränsas den maximala negativa bidragsförändringen till 0,28 procent av landstingets skatteunderlag 2004. För ett landsting med genomsnittlig skattekraft innebär det att bidragsminskningen begränsas till ca 425 kronor per invånare. Den största negativa förändringen uppgår dock endast till drygt 400 kronor per invånare och den största positiva förändringen uppgår till ca 290 kronor per invånare.

Störst effekt på utfallet har bortfallet av de fasta införandetilläggen. Även bortfallet av kallortstilläggen får betydande effekt för två landsting. Utfallet av förändringar i hälso- och sjukvårdsmodellen och i kollektivtrafikmodellen är betydligt mindre. Förändringarna i inkomstutjämnningen blir som mest ca 180 kronor per invånare men i genomsnitt är förändringarna även i denna måttliga. Negativa förändringar i inkomstutjämnningen för landstingen kompenseras i stor utsträckning av en motsvarande positiv förändring för kommunerna i samma län.

I förhållande till kommitténs förslag innebär de av regeringen föreslagna justeringarna ett förbättrat utfall för Stockholms läns landsting samt för de tre nordligaste landstingen.

Landstingen i Stockholms län och i de fyra nordligaste länen får negativa förändringar. För Norrlandslandstingen förklaras dessa effekter främst av att de fasta införandetilläggen och kallortstilläggen försvinner. För Stockholms läns landsting förklaras förändringen av att de fasta införandetilläggen försvinner.

Tabell 4. Effekter av regeringens förslag för landstingen. Kronor per invånare.

| Landsting | Kostnads- utjämnning | Inkomst- utjämnning | Övrigt 1) | Förändring |
|-----------------|-------------------------|------------------------|-----------|------------|
| Stockholm | 182 | 105 | -408 | -121 |
| Uppsala | 3 | -9 | 136 | 130 |
| Södermanland | -92 | -14 | 136 | 30 |
| Östergötland | 29 | 75 | 136 | 239 |
| Jönköping | -98 | 56 | 136 | 94 |
| Kronoberg | -255 | -69 | 366 | 42 |
| Kalmar | 23 | -116 | 136 | 43 |
| Gotland | -1 629 | -285 | 1 570 | -345 |
| Blekinge | -476 | 53 | 637 | 214 |
| Skåne | -68 | -2 | 136 | 65 |
| Halland | -106 | 18 | 136 | 48 |
| Västra Götaland | -59 | -35 | 136 | 41 |
| Värmland | 39 | -116 | 136 | 59 |
| Örebro | -26 | 41 | 136 | 150 |
| Västmanland | 74 | -71 | 136 | 139 |
| Dalarna | 39 | -19 | 136 | 155 |
| Gävleborg | 105 | 49 | 136 | 289 |
| Västernorrland | -81 | -178 | -151 | -411 |
| Jämtland | -558 | -120 | 299 | -379 |
| Västerbotten | -233 | -106 | -45 | -384 |
| Norrbottn | -370 | -90 | 58 | -402 |

1) Strukturbidrag samt upphörande av fasta införandetillägg.

13.1.3 Kommuner och landsting sammantaget

Prop. 2003/04:155

Av tabell 5 framgår de sammantagna effekterna per län för både kommuner och landsting. Fem län, Stockholms, Dalarnas, Västernorrland, Västerbottens och Norrbottens län, får sammantagna negativa förändringarna som uppgår till minst ca 100 kronor per invånare.

Tabell 5. Effekter av regeringens förslag för kommuner och landsting sammantaget per län. Kronor per invånare.

| Län | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt 1) | Förändring |
|-----------------|------------------------|-----------------------|-----------|------------|
| Stockholm | 307 | 95 | -561 | -159 |
| Uppsala | 161 | -62 | 276 | 375 |
| Södermanland | -190 | -34 | 303 | 79 |
| Östergötland | 109 | -90 | 229 | 248 |
| Jönköping | -157 | -58 | 187 | -29 |
| Kronoberg | -361 | 15 | 438 | 92 |
| Kalmar | 38 | 51 | 188 | 277 |
| Gotland | -2 735 | 16 | 2 947 | 228 |
| Blekinge | -549 | -75 | 749 | 125 |
| Skåne | -75 | -17 | 329 | 237 |
| Halland | -22 | -46 | 213 | 145 |
| Västra Götaland | -104 | -31 | 257 | 122 |
| Värmland | -240 | 36 | 210 | 5 |
| Örebro | -30 | -58 | 226 | 138 |
| Västmanland | 150 | -19 | 135 | 265 |
| Dalarna | -120 | -30 | 52 | -98 |
| Gävleborg | -153 | -59 | 221 | 10 |
| Västernorrland | -225 | 25 | -402 | -602 |
| Jämtland | -1 366 | 40 | 1 315 | -10 |
| Västerbotten | -1 141 | 24 | 428 | -689 |
| Norrbotten | -2 538 | 0 | 1 347 | -1 191 |

1) Strukturbidrag samt upphörande av fasta införetillägg och av fördelning av statsbidrag efter ålder.

13.2 Ekonomiska konsekvenser av de föreslagna införeslagningsderegleringarna

13.2.1 Utfallet för kommuner och landsting

Kommuner och landsting med negativa förändringar bör ges en viss tid att anpassa sina kostnader om bidragsminskningen överstiger en viss nivå. Genom de av regeringen föreslagna införeslagningsbidragen (se avsnitt 9) införes effekterna av förändringarna i utjämningsystemet successivt under en sjuårsperiod. Samtidigt avser regeringen att föreslå att 1,3 miljarder kronor tillföres utjämningsystemet från och med 2005 för att underlätta införetandet av förändringarna. När dessa medel tillföres begränsas de negativa förändringarna som redovisats tidigare i detta avsnitt. För kommuner och landsting med positiva förändringar förstärks dessa genom de tillförda medlen. I tabellerna 6–8 redovisas effekterna av detta tillskott. För kommunerna motsvarar detta tillskott 69 kronor per invåna-

re både 2005 (år 1) och 2011 (år 7). För landstingen motsvarar detta tillskott 74 kronor per invånare. Prop. 2003/04:155

Tabell 6. Effekter av regeringens förslag för kommunerna per län med och utan införändregler. Kronor per invånare.

| Län | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt | Totalt år 1 | Totalt år 1, inkl. tillskott | Totalt år 7 | Totalt år 7, inkl. tillskott |
|-----------------|------------------------|-----------------------|--------|----------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| Stockholm | 125 | -10 | -153 | -11 | 58 | -38 | 31 |
| Uppsala | 157 | -53 | 140 | 113 | 182 | 245 | 314 |
| Södermanland | -98 | -20 | 167 | -42 | 27 | 49 | 118 |
| Östergötland | 80 | -165 | 94 | -56 | 13 | 9 | 78 |
| Jönköping | -59 | -114 | 51 | -72 | -3 | -123 | -54 |
| Kronoberg | -105 | 84 | 72 | 21 | 90 | 50 | 119 |
| Kalmar | 15 | 167 | 53 | 131 | 200 | 234 | 303 |
| Gotland | -1 106 | 301 | 1 377 | 403 | 472 | 572 | 641 |
| Blekinge | -73 | -129 | 112 | -91 | -23 | -89 | -21 |
| Skåne | -7 | -15 | 193 | 67 | 136 | 172 | 240 |
| Halland | 84 | -64 | 77 | 15 | 84 | 97 | 166 |
| Västra Götaland | -45 | 4 | 122 | -10 | 59 | 81 | 149 |
| Värmland | -279 | 152 | 74 | -2 | 66 | -53 | 15 |
| Örebro | -4 | -99 | 90 | -85 | -16 | -13 | 56 |
| Västmanland | 75 | 52 | -1 | 116 | 185 | 127 | 195 |
| Dalarna | -159 | -10 | -84 | -50 | 19 | -253 | -184 |
| Gävleborg | -257 | -108 | 86 | -76 | -7 | -280 | -211 |
| Västernorrland | -144 | 203 | -250 | -82 | -13 | -191 | -122 |
| Jämtland | -807 | 160 | 1 016 | 243 | 312 | 368 | 437 |
| Västerbotten | -908 | 130 | 472 | -74 | -6 | -306 | -237 |
| Norrbottn | -2 168 | 90 | 1 289 | -115 | -46 | -789 | -721 |

Tabell 7. Effekter av regeringens förslag för kommunerna per kommungrupp med och utan införändregler. Kronor per invånare.

| Kommungrupp | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt | Totalt år 1 | Totalt år 1, inkl. tillskott | Totalt år 7 | Totalt år 7, inkl. tillskott |
|------------------------|------------------------|-----------------------|--------|----------------|---------------------------------------|----------------|---------------------------------------|
| Förortskommuner | 238 | 21 | -128 | 66 | 135 | 131 | 199 |
| Glesbygdskommuner | -1 954 | 120 | 1 624 | -16 | 53 | -210 | -141 |
| Industrikommuner | -197 | -6 | -46 | -78 | -9 | -250 | -181 |
| Landsbygdskommuner | -362 | 51 | 210 | 11 | 80 | -101 | -32 |
| Medelstora städer | -82 | -11 | 112 | 10 | 78 | 19 | 88 |
| Storstäder | -159 | -21 | 96 | -77 | -8 | -84 | -15 |
| Större städer | 64 | -12 | 104 | 61 | 130 | 156 | 225 |
| Övriga mindre kommuner | -319 | -10 | 189 | -69 | 0 | -140 | -71 |
| Övriga större kommuner | -280 | -2 | 109 | -80 | -11 | -174 | -105 |

Tabell 8. Effekter av regeringens förslag för landstingen med och utan införanderegler. Kronor per invånare. Prop. 2003/04:155

| Landsting | Kostnads- utjämning | Inkomst- utjämning | Övrigt | Totalt år 1 | Totalt år 1, inkl tillskott | Totalt år 7 | Totalt år 7, inkl tillskott |
|-----------------|------------------------|-----------------------|--------|----------------|--------------------------------------|----------------|--------------------------------------|
| Stockholm | 182 | 105 | -408 | -72 | 4 | -121 | -45 |
| Uppsala | 3 | -9 | 136 | 64 | 140 | 130 | 206 |
| Södermanland | -92 | -14 | 136 | -36 | 40 | 30 | 106 |
| Östergötland | 29 | 75 | 136 | 173 | 250 | 239 | 315 |
| Jönköping | -98 | 56 | 136 | 28 | 104 | 94 | 170 |
| Kronoberg | -255 | -69 | 366 | -24 | 52 | 42 | 118 |
| Kalmar | 23 | -116 | 136 | -23 | 53 | 43 | 119 |
| Gotland | -1 629 | -285 | 1 570 | -49 | 27 | -345 | -268 |
| Blekinge | -476 | 53 | 637 | 148 | 224 | 214 | 290 |
| Skåne | -68 | -2 | 136 | -1 | 75 | 65 | 141 |
| Halland | -106 | 18 | 136 | -18 | 58 | 48 | 124 |
| Västra Götaland | -59 | -35 | 136 | -25 | 52 | 41 | 118 |
| Värmland | 39 | -116 | 136 | -7 | 69 | 59 | 135 |
| Örebro | -26 | 41 | 136 | 84 | 161 | 150 | 227 |
| Västmanland | 74 | -71 | 136 | 73 | 149 | 139 | 215 |
| Dalarna | 39 | -19 | 136 | 89 | 165 | 155 | 231 |
| Gävleborg | 105 | 49 | 136 | 223 | 300 | 289 | 366 |
| Västernorrland | -81 | -178 | -151 | -59 | 17 | -411 | -334 |
| Jämtland | -558 | -120 | 299 | -54 | 22 | -379 | -302 |
| Västerbotten | -233 | -106 | -45 | -55 | 21 | -384 | -308 |
| Norrbottn | -370 | -90 | 58 | -57 | 19 | -402 | -326 |

13.2.2 Kostnaderna för införandereglerna

Det nuvarande utjämningsystemet är inte helt infört. År 2004 har fortfarande 49 kommuner och 5 landsting fasta införandetillägg till följd av de bidragsförändringar som uppkom dels när nuvarande system infördes 1996, dels när förändringar i kostnadsutjämnningen genomfördes 2000. I samband med förändringarna i systemet från och med 2000 ändrades även införandereglerna, vilket medförde att fler kommuner och landsting kom att omfattas av dessa. Kostnaderna för nuvarande införanderegler uppgår till knappt 1,6 miljarder kronor i såväl kommunsystemet som i landstingssystemet, dvs. totalt närmare 3,2 miljarder kronor 2004. Nuvarande införanderegler upphör enligt gällande regler från och med 2005.

Regeringen föreslår i denna proposition att särskilda införanderegler skall tillämpas för åren 2005–2011. Kostnaderna för införandereglerna har för 2005 beräknats till drygt 1,5 miljarder kronor för kommunerna (170 kronor per invånare) och knappt 600 miljoner kronor för landstingen (66 kronor per invånare). Kostnaderna sjunker successivt under införandeperioden för att helt upphöra från och med 2011.

14 Författningskommentarer

14.1 Förslaget till lag om kommunalekonomisk utjämning

1 §

Bestämmelsen är ny och anger utjämningsystemets olika delar.

2 §

Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i 2 § tionde stycket lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 2 § tionde stycket lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Bestämmelsen anger vad som skall gälla för landstingsfria kommuner. För närvarande är det endast Gotlands kommun som ingår i denna kategori av kommuner, där ansvaret för alla landstingsuppgifter hanteras av kommunen.

3 §

Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i 2 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 2 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Bestämmelsen innehåller definitioner av de begrepp som används i utjämningslagen. I bestämmelsen finns följande nya definitioner.

Med *utjämningsår* avses det år bidrag respektive avgift skall betalas. Begreppet motsvaras av bidragsår respektive avgiftsår i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 2 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Med *skatteutjämningsunderlag* avses det underlag inkomstutjämningsbidrag enligt 5 § respektive inkomstutjämningsavgifter enligt 6 § skall beräknas utifrån. För att få fram en enskild kommuns eller ett enskilt landstings skatteutjämningsunderlag skall uppräknings ske med de procentsatser som anges i 4 § denna lag.

Begreppet *medelskattesats*, som anger den genomsnittliga skattesatsen i landet för kommuner respektive för landsting, används för att fastställa de länsvisa skattesatserna enligt 7 §. I beräkningen ingår inte till någon del uppgifter från kommuner som inte ingår i ett landsting.

Begreppet *bidragsminskning* används för att bestämma rätten till och storleken av strukturbidrag enligt 11 och 12 §§ och införandebidrag enligt 13 och 14 §§. Vid bestämmandet av bidragsminskningen skall även vissa riktade statsbidrag som utgått till kommuner eller landsting 2004 beaktas. Detta sker, efter påpekande från *Lagrådet*, genom att de belopp per invånare som skall beaktas vid beräkningen av bidragsminskningen anges i lagtexten. Vilka statsbidrag som avses framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2).

4 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2).

I bestämmelsen anges utjämningsnivåer i procent för kommuner respektive för landsting. Angivna procentsatser tillämpas vid beräkning av skatteutjämningsunderlaget som ingår i beräkning av inkomstutjämningsbidrag enligt 5 § respektive inkomstutjämningsavgift enligt 6 §.

5 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2).

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om beräkning av inkomstutjämningsbidrag till kommuner och landsting.

Inkomstutjämningsbidragets storlek beräknas med utgångspunkt från skatteutjämningsunderlaget, som definieras i 3 §. Detta underlag skall räknas upp med i 4 § angiven procentsats. Skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det uppräknade skatteunderlaget för en kommun eller ett landsting skall därefter multipliceras med den skattesats som regeringen fastställer enligt 7 §. Resultatet av denna beräkning utgör inkomstutjämningsbidraget.

6 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.3).

Paragrafen innehåller den grundlägganden bestämmelsen om beräkning av inkomstutjämningsavgift för kommuner och landsting. Vad som sägs i kommentaren till 5 § har motsvarande tillämpning här. Resultatet av beräkningarna utgör kostnadsutjämningsavgiften.

7 §

Bestämmelsen behandlar länsvisa skattesatser. Dessa används vid fastställande av inkomstutjämningsbidrag enligt 5 § och inkomstutjämningsavgift enligt 6 §. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2).

En bestämmelse motsvarande paragrafens *första stycke* återfinns i 7 § andra stycket lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 7 § andra stycket lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Paragrafens *andra och tredje stycke* innehåller, efter påpekande från *Lagrådet*, grundläggande bestämmelser om hur de länsvisa skattesatserna skall beräknas samt att hänsyn därvid även skall tas till de skatteväxlingar som gjorts mellan kommuner och landsting inom respektive län från och med 1991. Begreppet medelskattesats definieras i 3 §.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 3 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och 3 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. I bestämmelsen redovisas de verksamheter och kostnadslag som skall ingå i kostnadsutjämnningen. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 6).

9 §

Bestämmelsen reglerar beräkandet av kostnadsutjämningsbidrag och överensstämmer i huvudsak med 5 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting. Som framgår av 17 § beräknas bidraget på grundval av antalet invånare i en kommun eller i ett landsting den 1 november året före utjämningsåret.

10 §

Bestämmelsen reglerar beräkandet av kostnadsutjämningsavgift och överensstämmer i huvudsak med 5 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting. Som framgår av 17 § beräknas avgiften på grundval av antalet invånare i en kommun eller i ett landsting den 1 november året före utjämningsåret.

11 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 8).

Strukturbidrag är inte tidsbegränsade och kan utgå på en eller flera av de grunder som anges i bestämmelsen. De bidrag som den enskilda kommunen har rätt till läggs samman till ett strukturbidrag.

Bidrag enligt *andra stycket* kan en kommun få som 2004 enligt då gällande bestämmelser har haft rätt att tillgodoräkna sig de standardkostnader som anges i bestämmelsen.

Begreppet bidragsminskning i *tredje stycket* definieras i 3 §.

12 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 8).

Vad som sägs i kommentaren till 11 § har motsvarande tillämpning här.

13 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 9).

Begreppet bidragsminskning definieras i 3 §.

Genom bidraget slår bidragsminskningen igenom successivt. Införandebidraget minskar årligen med 0,08 procent av 2005 års uppräknade skatteunderlag. Införandebidrag utgår under en begränsad period, högst sex år.

För kommunerna innebär detta att bidraget utgår med högst följande andel av 2005 års uppräknade skatteunderlag.

- 0,48 procent för år 2005,
- 0,40 procent för år 2006,
- 0,32 procent för år 2007,
- 0,24 procent för år 2008,
- 0,16 procent för år 2009,
- 0,08 procent för år 2010.

Om en kommun exempelvis får en bidragsminskning som motsvarar 0,15 procent av 2005 års uppräknade skatteunderlag har kommunen detta år rätt till ett införandebidrag som uppgår till 0,07 procent (0,15–0,08) av

14 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 9).

Införandebidrag till landsting utgår på motsvarande sätt som för kommuner, dock enligt andra procentsatser (se kommentaren till 13 §). Införandebidraget minskar årligen med 0,04 procent av 2005 års uppräknade skatteunderlag.

För landstingen innebär det detta att bidraget utgår med högst följande andel av 2005 års uppräknade skatteunderlag.

- 0,24 procent för år 2005,
- 0,20 procent för år 2006,
- 0,16 procent för år 2007,
- 0,12 procent för år 2008,
- 0,08 procent för år 2009,
- 0,04 procent för år 2010.

Om ett landsting exempelvis får en bidragsminskning som motsvarar 0,07 procent av 2005 års uppräknade skatteunderlag har landstinget detta år rätt till ett införandebidrag som uppgår till 0,03 procent (0,07–0,04) av nämnda skatteunderlag. För 2006 och följande år har landstinget inte rätt till införandebidrag.

15 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 10).

I bestämmelsen anges när regleringsbidrag skall utgå. Uppstår ett överskott på anslaget skall det fördelas som regleringsbidrag. Bidraget beräknas för kommuner och landsting var för sig och bestäms per invånare i landet.

16 §

Bestämmelsen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 10).

I bestämmelsen anges när regleringsavgift skall betalas. Uppstår ett underskott på anslaget skall detta täckas genom regleringsavgifter. Avgifter beräknas för kommuner och landsting var för sig och bestäms per invånare i landet.

17 §

Bestämmelsen är ny såvitt avser det första ledet i paragrafen. Av bestämmelsen framgår att alla beräkningar av avgifter och bidrag enligt denna lag skall ske på grundval av antalet invånare per den första november året före utjämningsåret.

I övrigt motsvarar bestämmelsen 6 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 6 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

18 §

Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med 9 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 9 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

19 §

Bestämmelsen överensstämmer med 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

20 §

Bestämmelsen överensstämmer med 11 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive 11 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

21 §

En bestämmelse av samma innebörd återfinns i 7 § första stycket lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting respektive i 7 § första stycket lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

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

4 §

Föreslagna ändringar utgör endast följdändringar. I paragrafen har ordet ”skattemyndigheten” ersatts av ”Skatteverket”. Hänvisningar till lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, respektive 7 § första stycket lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting har ersatts av en hänvisning till 19 § i den här föreslagna lagen om kommunalekonomisk utjämning.

Sammanfattning av betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88)

Prop. 2003/04:155
Bilaga 1

Utjämningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2005.

Principiella utgångspunkter

Nuvarande bidrags- och utjämningsystem utgår från målen att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster och genom att beakta strukturella merkostnader.

Kommittén har i sitt arbete utgått från målen om likvärdiga ekonomisk förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. För inkomstutjämnningen har, med bibehållet mål om långtgående utjämning, alternativa tekniska lösningar prövats. För kostnadsutjämnningen har kommittén utgått ifrån att den utjämnings teknik som tillämpas i nuvarande system, den s.k. standardkostnadsmetoden, skall användas också fortsättningsvis. Kommittén har vidare utgått från de nu gällande förutsättningarna att kostnadsutjämnningen inte skall kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet. Vidare skall kostnadsutjämnningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Uppläggning av utredningsarbetet

Hur utredningsarbetet har lagts upp beskrivs i kapitel 1.5. Metoden för att beräkna kostnadsutjämnningen är den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämnningen beräknas var för sig med hjälp av en särskild delmodell. Varje delmodell baseras, för respektive verksamhet, på sådana faktorer som skall beakta behovs- och strukturella kostnadsskillnader. Uppbyggnaden av nuvarande kostnadsutjämnning, i ett flertal delmodeller, har varit en viktig utgångspunkt för uppläggningsarbetet. En betydande del av kommitténs arbete har inriktats på att följa upp kostnadsutjämnningen verksamhetsvis för att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande utjämningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till de strukturella förhållanden som skall ligga till grund för utjämnningen. Vissa delar av analysarbetet har lagts ut som externa uppdrag. Parallellt med detta arbete har nuvarande system för inkomstutjämnning analyserats och alternativa metoder utretts.

Inkomstutjämnningen

Kommittén föreslår att statliga bidrag, så långt det är möjligt, bör finansiera utjämnningen av skillnaderna i de beskattningsbara inkomsterna mellan kommuner respektive landsting. Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämnningen behandlas i kapitel 3. För att åstadkomma ett statligt finansierat system föreslås att nuvarande inkomstutjämnning och det generella statsbidraget avskaffas. Kommuner och landsting erhåller istället ett statligt bidrag som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften. Den garanterade skattekraften uttrycks som en procentandel av medelskattekraften. Den garanterade skattekraften skall uppgå till 120 procent av medelskattekraften för såväl kommuner som landsting. Den garanterade nivån skall ligga fast.

Genom den föreslagna konstruktionen kommer de generella statsbidragen att räknas upp i samma takt som skatteunderlaget ökar. Statens kostnader för att upprätthålla garantinivån finansieras genom särskilda beslut om ändringar i en regleringspost som kommittén samtidigt föreslår skall införas. Regleringsposten används också för ekonomiska regleringar mellan staten och kommun sektorn. Den påverkas även av eventuella förändringar i den totala statsbidragsramen. Inledningsvis fastställs regleringsposten så att de förändringar i systemet som föreslås blir finansiellt neutrala mellan staten och kommunsektorn.

Denna konstruktion möjliggör en ökad grad av fokusering på generella statsbidrag, som enligt kommitténs åsikt är mer ändamålsenliga och effektiva ur ett kommunalt perspektiv. Den statliga bidragsgivningen bör i ökad grad fokuseras på generella bidrag snarare än riktade bidrag.

Statskontoret har på kommitténs uppdrag gjort en kartläggning av statsbidragen till kommuner och landsting. Av denna framgår att alla, utom två, av de 127 anslag som 2001 berörde den kommunala sektorn var verksamhetsanknutna. Antalet anslag som berör den kommunala sektorn har mer än fördubblats sedan 1993 och de nya anslagen rör sig i stort sett bara om riktade bidrag. Verksamhetsanknutna statsbidrag enbart avsedda för vissa kommuner eller landsting kan medföra stor risk för snedvridning av utjämnningen. Dessa bidrag kan t.ex. bekosta insatser som andra huvudmän får betala själva eller tvingas avstå från. De negativa effekterna av dessa bidrag ökar med bidragets storlek och varaktighet. Det är denna grupp statsbidrag som har ökat mest i antal sedan 1993. Statskontoret anser att den typ av statsbidrag som kan inordnas i det generella statsbidraget i första hand är de som är verksamhetsanknutna och avsedda för alla kommuner eller landsting. I kartläggningen har man funnit ett femtontal anslag som är av den typen.

Kommitténs förslag innebär att ett antal riktade statsbidrag samt den åldersrelaterade delen av det generella bidraget avvecklas och förs till det generella utjämningsbidraget. Riktade bidrag för maxtaxa inom barnomsorg, skolsatsning, kunskapslyft, läkemedelsförmånen och tillgänglighetssatsningen inom vården bör föras över till det generella bidraget 2005.

En garanterad nivå på 120 procent är inte tillräckligt hög för att omfatta samtliga kommuner och landsting. Kommittén anser att samtliga kommuner och landsting skall omfattas av systemet om det huvudsakliga

syftet med utjämningsystemet, att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar, skall uppnås. En särskild utjämningsavgift bör därför tas ut av de kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger den garanterade. Underlaget för avgiften skall vara skillnaden mellan den egna skattekraften och den garanterade.

Kompensationsgraden i inkomstutjämnningen skall vara oförändrad, dvs. 95 procent. För kommuner och landsting med en skattekraft som överstiger den garanterade skattekraften sänks kompensationsgraden till 85 procent för den överskjutande delen. Den justerade inkomstutjämnningen slopas. De länsvisa skattesatserna uppdateras till 2003 års nivå.

Kostnadsutjämnningen

Resultatet av kommitténs uppföljning av samtliga delar av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting samt förslag till uppdateringar och förändringar redovisas i kapitel 4.

Barnomsorgsmodellen bibehålls i princip oförändrad men underlaget för beräkningen av kommunernas barnomsorgsbehov uppdateras. Antalet sexåringar i förskoleklass beaktas i kostnadsutjämnningen för grundskolan.

I samtliga utjämningsmodeller där befolkningens geografiska fördelning beaktas i kostnadsutjämnningen har ett aktuelltare befolkningsunderlag använts.

I grundskolemodellen ändras underlaget för att beräkna kostnader för modersmålsundervisning från medborgarskap till utländsk bakgrund och sexåringar i förskoleklass beaktas i kostnadsutjämnningen.

För gymnasieskolan föreslås programvalsfaktorn beräknas som ett genomsnitt för elevernas programval för två år.

Äldreomsorgen uppdateras med utgångspunkt från en fältundersökning som på kommitténs uppdrag genomförts i ett antal kommuner. Åldersindelningen ändras till femårsklasser och etnicitetsfaktorn ändras till att avse personer födda inom respektive utom Norden.

Beräkningen av individ- och familjeomsorg föreslås bli uppdelad i två delar. I den ena beräknas strukturella skillnader för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg. I den andra delen beräknas strukturella skillnader inom barn- och ungdomsvården. De två delarna summeras till en standardkostnad för verksamhetsområdet.

Nuvarande kompensation för totalfolkmängdens minskning under den senaste tio åren bibehålls oförändrad. Kompensationen för minskning av antalet skolelever sänks och begränsas. Kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet skolelever kompenseras för detta. De kommuner som under en längre period haft en kraftig ökning av folkmängden kompenseras för den eftersläpning av intäkterna som förekommer i systemet.

Standardkostnaderna för fyra delmodeller, byggkostnader, uppvärmning, administration och räddningstjänst med mera i glesbygd samt gator och vägar slås samman i en gemensam ny modell, benämnd näringsgeografi.

Utjämningsmodellerna för vatten och avlopp samt kallortstillägg föreslås utgå ur kostnadsutjämnningen.

Nuvarande beräkningsmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bibehålls oförändrad.

Hälso- och sjukvårdsmodellen uppdateras med senast tillgängliga kostnadsunderlag. Definitionen av vissa vårdtunga grupper justeras. Delmodellen för små landsting överförs från kostnadsutjämningsmodellen till ett föreslaget strukturbidrag.

Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämningsmodell för landstinget. Kostnadsutjämningsmodellen för läkemedel sker för perioden 2002–2004 separat i ett särskilt system. Kommittén föreslår att nämnda utjämningsmodell för läkemedel infogas i landstingens nuvarande kostnadsutjämningsmodell som en egen delmodell.

Delmodellen för kollektivtrafik uppdateras utifrån ett aktuellt kostnadsunderlag. Därvid används länstrafikhuvudmännens kostnader för trafiken, reducerade med den genomsnittliga avgiftsnivån. Nuvarande reducering av standardkostnaderna med 25 procent utgår. Fördelningen av kostnaderna mellan kommunerna i respektive län uppdateras.

Kommitténs förslag leder sammantaget till förenklingar av utjämningsystemet. Antalet delmodeller i kostnadsutjämningsmodellen för kommunerna minskar från 16 till 9.

Nytt strukturbidrag

Kommittén föreslår i kapitel 5 att vissa delmodeller bryts ut ur kostnadsutjämningsmodellen och att de kommuner och landsting som påverkas negativt av detta kompenseras genom att man inför ett statligt finansierat bidrag, ett så kallat strukturbidrag. Detta statsbidrag föreslås ligga utanför dagens utjämningsmodell. Två delmodeller i kostnadsutjämningsmodellen för kommuner (näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag) utgår ur kostnadsutjämningsmodellen och skapar tillsammans med effekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämningsmodellerna som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de nuvarande fasta införandetilläggen ett strukturbidrag vid sidan av utjämningsmodellerna. För landstinget är det en delmodell (små landsting) plus utfallseffekter som förs samman till ett nytt statligt strukturbidrag.

Strukturbidraget föreslås ligga utanför utjämningsmodellerna och finansieras genom att den föreslagna regleringsposten sänks med motsvarande belopp.

Utfallet av kommitténs förslag till förändringar

Utfallseffekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämningsmodellerna som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de fasta införandetilläggen upphör beskrivs i kapitel 8 samt i tabellbilaga. De största bidragsförändringarna av kommitténs förslag inklusive effekterna av upphörande fasta införandetillägg men exklusive de föreslagna införandereglererna uppkommer för de kommuner som i nuvarande system har stora fasta införandetillägg och/eller kallortstillägg. Det gäller främst kommuner i Norrbottens och Västerbottens län samt ett begränsat antal kommuner i Stockholms län med hög skattekraft. Nästan samtliga län i Svealand och Götaland får i genomsnitt ökade bidrag, men utfallet

varierar för enskilda kommuner. De största bidragsminskningarna får gruppen glesbygdskommuner. Större städer och landsbygdskommuner får i genomsnitt ökade bidrag.

Prop. 2003/04:155
Bilaga 1

Även för landstingen uppkommer de största förändringarna där man i nuvarande system har fasta införandetillägg och/eller kallortstillägg. Det gäller norrlandslandstingen exklusive Gävleborg samt Stockholm. Övriga landsting, Gotland undantaget, får ökade bidrag.

Införandet av de föreslagna förändringarna

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting av de föreslagna förändringarna och upphörande fasta införandetillägg måste förändringarna införas successivt. Detta beskrivs i kapitel 9. Effekterna av de förändringar i statsbidrags och utjämningsystemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de nuvarande fasta införandetilläggen upphör föreslås regleras genom ett strukturbidrag vid sidan av utjämningsystemet.

För kommuner och landsting med negativa bidragsförändringar förs till strukturbidraget årligen ett belopp av den storleken att den årliga negativa bidragsförändringen högst motsvarar en utdebitering på 10 öre för kommuner respektive 5 öre för landsting beräknat på eget skatteunderlag införandeåret. Införandet av effekterna för kommuner och landsting med negativa bidragsförändringar sker under en period om högst tio år.

Ett belopp motsvarande en negativ bidragsförändring överstigande 1 krona i utdebitering för kommuner och 50 öre för landsting förs utan tidsbegränsning till strukturbidraget.

För kommuner och landsting med positiva bidragsförändringar bör förändringarna slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur bör som nu slå igenom utan begränsning vid de årliga uppdateringarna av utjämningsystemet.

Systemets fortlevnad

Utjämningsystemet bör bli föremål för en kontinuerlig löpande uppföljning och utvärdering. I kapitel 10 föreslås att ett mindre permanent organ bör tillskapas med ansvar för en kontinuerlig uppföljning. Kommittén avstår dock från att lämna förslag om i vilken form en fortsatt uppföljning bör. Kommittén anser att en parlamentariskt sammansatt referensgrupp bör knytas till det löpande uppföljningsarbetet oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs.

Författningsförslagen i betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88)

Prop. 2003/04:155
Bilaga 2

1 Förslag till lag om inkomstutjämning för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet på den kommunala självstyrelsens grund och skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för detta.

För att utjämna skillnader i skattekraft i kommuner och landsting regleras i denna lag statliga bidrag och avgifter i ett system för inkomstutjämning.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Definitioner

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

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 bidragsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskatte kraft: Totalsumman av det uppräknade skatteunderlaget för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret.

Garanterad skatte kraft: Garantivå uttryckt i procent av den uppräknade medelskatte kraften för kommuner och landsting.

Garanterat skatteunderlag: De beskattningsbara inkomster för en kommun eller ett landsting som motsvarar 120 procent av den uppräknade medelskatte kraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Bidragsår: Det år under vilket bidrag betalas ut av staten eller avgift skall betalas av kommuner och landsting.

Länsvis fastställda skattesatser

3 § Regeringen skall fastställa länsvisa skattesatser med utgångspunkt från medelutdebitering för kommuner respektive för landsting.

Vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna skall medelutdebiteringen minskas med 5 procent för bidragsberättigade och med 15 procent för avgiftsskyldiga kommuner och landsting.

Vid beräkningen skall därefter hänsyn tas till överenskommelser om ändrad uppgiftsfördelning mellan kommun och landsting.

Prop. 2003/04:155
Bilaga 2

Inkomstutjämningsbidrag

4 § Kommuner och landsting med ett uppräknat skatteunderlag som är lägre än det garanterade skatteunderlaget har rätt till inkomstutjämningsbidrag av staten. Detta bidrag skall motsvara skillnaden mellan garanterat skatteunderlag och uppräknat skatteunderlag, multiplicerad med den länsvisa skattesatsen som fastställs enligt 3 § denna lag, för respektive kommun och landsting.

Inkomstutjämningsavgift

5 § Kommuner och landsting som har ett uppräknat skatteunderlag som är högre än det garanterade skatteunderlaget skall betala inkomstutjämningsavgift till staten. Denna avgift skall motsvara skillnaden mellan uppräknat skatteunderlag och garanterat skatteunderlag, multiplicerad med den länsvisa skattesatsen som fastställs enligt 3 § denna lag, för respektive kommun och landsting.

Regleringsposter för kommuner och landsting

6 § För att upprätthålla garantinivån och bestämma den statliga finansieringsandelen i inkomstutjämningsen fastställer riksdagen årligen en regleringspost för kommunerna och en regleringspost för landstingen. Denna kan vara såväl positiv som negativ.

Ändrad indelning

7 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Övriga bestämmelser

8 § Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära bidrag enligt 4 § och avgifter enligt 5 §.

9 § Skatteverket skall preliminärt besluta om bidragens storlek samt senast den 20 januari under bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om storleken av preliminära bidrag respektive avgifter.

Kommuner och landsting kan senast den 15 februari påtala fel i underlaget för beslutet.

Skatteverket fastställer bidragens respektive avgifternas storlek samt lämnar senast den 15 april bidragsåret uppgift om detta till varje kommun och landsting.

10 § Statsbidrag betalas ut enligt de regler som gäller för utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

11 § Avgift betalas genom avräkning vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Överklagande

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

Bemyndiganden

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet på den kommunala självstyrelsens grund och skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för detta.

I syfte att utjämna strukturellt betingade kostnadsskillnader i kommuner och landsting regleras i denna lag förutsättningar för kostnadsutjämningsbidrag respektive kostnadsutjämningsavgift.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Definitioner

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadsslag som anges i 3 §. Standardkostnad beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för strukturella förhållanden.

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

Bidragsår: Det år under vilket bidrag betalas ut av staten eller avgift skall betalas av kommuner och landsting.

Standardkostnad

3 § För varje kommun beräknas standardkostnad för förskola och skolbarnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, barn och ungdomar med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar samt näringsgeografi.

För varje landsting beräknas standardkostnad för hälso- och sjukvård och för läkemedel.

För varje kommun och för varje landsting beräknas också standardkostnad för kollektivtrafik.

Strukturkostnadsbidrag

4 § Kommuner och landsting vars strukturkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare har rätt till ett bidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Strukturkostnadsavgift

5 § Kommuner och landsting vars strukturkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare skall betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Ändrad indelning

6 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Övriga bestämmelser

7 § Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära bidrag enligt 4 § och avgifter enligt 5 §.

8 § Skatteverket beslutar preliminärt om belopp för strukturkostnadsbidrag och strukturkostnadsavgift samt lämnar senast den 20 januari bidragsåret uppgift om detta till varje kommun och landsting.

Kommuner och landsting kan, senast den 15 februari bidragsåret, påtala fel i underlaget för beslut.

Skatteverket fastställer bidrag och avgifter samt lämnar senast den 15 april bidragsåret uppgift till varje kommun och landsting om aktuella belopp.

9 § Bidrag betalas ut enligt de regler som gäller för utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen(1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

10 § Avgift betalas genom avräkning vid utbetalning av kommunalskattemedel, enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Bemyndiganden

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter

1. om hur standardkostnader beräknas och fördelas mellan kommuner och landsting samt

2. om beräkningen av bidrag och avgifter enligt denna lag.

Överklagande

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Statligt strukturbidrag enligt denna lag syftar till att främja tillväxt i kommuner och landsting med svagt befolkningsunderlag samt att underlätta omställning till systemen för inkomst- och kostnadsutjämning inom kommun och landstingssektorn.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Strukturbidrag till kommuner

2 § Har en kommun under år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting varit berättigad till

1. utjämningsbidrag för näringslivsbefrämjande åtgärder eller
2. utjämningsbidrag på grund av svagt befolkningsunderlag har kommunen från och med år 2005 rätt till statligt strukturbidrag med motsvarande belopp.

De kommuner vars bidragsminskning överstiger en krona i utdebitering har även rätt till strukturbidrag motsvarande det överskjutande beloppet.

Strukturbidrag till landsting

3 § Har ett landsting under år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting varit berättigad till utjämningsbidrag för små landsting har landstinget från och med år 2005 rätt till statligt strukturbidrag med motsvarande belopp.

De landsting vars bidragsminskning överstiger 50 öre i utdebitering har även rätt till strukturbidrag motsvarande det överskjutande beloppet.

Referensbidrag

4 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer ett referensbidrag för varje kommun och varje landsting.

Referensbidraget motsvarar den summa kommunen eller landstinget är berättigad till år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1517) om införande.

5 § Med bidragsminskning enligt denna lag avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings referensbidrag och dess samlade bidrag eller avgift år 2004 enligt lag (2005:xxx) om inkomstutjämning för kommuner och landsting och lag (2005:xxx) om kostnadsutjämning för kommuner och landsting.

Ändrad indelning

Prop. 2003/04:155
Bilaga 2

6 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidraget på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Bemyndiganden

7 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av strukturbidrag enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Regler om särskilt införandetillägg finns i lag om införande av lag om strukturbidrag m.fl. lagar.

4 Förslag till lag om införande av lag om strukturbidrag till kommuner och landsting, lag om inkomstutjämning och lag om kostnadsutjämning för kommuner och landsting

Prop. 2003/04:155
Bilaga 2

1 § Lagen om inkomstutjämning för kommuner och landsting, lagen om kostnadsutjämning för kommuner och landsting och denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2 § Genom lagen om inkomstutjämning för kommuner och landsting, lagen om kostnadsutjämning för kommuner och landsting och denna lag upphävs följande lagar.

1. Lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,
2. Lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag för kommuner och landsting,
3. Lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting.

3 § De upphävda bestämmelserna enligt 2 § gäller dock fortfarande i fråga om utjämningsavgift och utjämningsbidrag för år 2004 och tidigare år.

4 § Vad som i denna lag sägs om landsting tillämpas också i fråga om kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ändrad indelning

5 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Referensbidrag

6 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer ett referensbidrag för varje kommun och landsting.

Referensbidraget motsvarar den summa kommunen eller landstinget är berättigad till år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1517) om införande.

7 § Med bidragsminskning respektive bidragsökning enligt denna lag avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings referensbidrag och dess samlade bidrag och avgifter år 2004 enligt lag (2005:xxx) om inkomstutjämning för kommuner och landsting och lag (2005:xxx) om kostnadsutjämning för kommuner och landsting, samt lag (2005:xxx) om strukturbidrag till kommuner och landsting.

Införandebidrag

Prop. 2003/04:155

Bilaga 2

8 § Kommuner och landsting som får en bidragsminskning till följd av förändringar i utjämningsystemet har rätt till införandebidrag.

Införandebidraget beräknas så att bidragsminskningen för år 2005 högst svarar mot en utdebitering om 10 öre för kommuner och 5 öre för landsting, beräknat på eget uppräknat skatteunderlag år 2004.

Bidraget trappas därefter årligen ner med ett belopp som motsvarar en utdebitering om 10 öre för kommuner och 5 öre för landsting, beräknat på samma skatteunderlag.

Rätt till införandebidrag föreligger under höst 10 år.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88)

Myndigheter

Integrationsverket, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Länsstyrelsen i Norrbottens län, Skolverket, Boverket, Jämställdhetsombudsmannen, Glesbygdsverket.

Landsting

Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Östergötlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Kalmar läns landsting, Blekinge läns landsting, Skåne läns landsting, Hallands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Värmlands läns landsting, Örebro läns landsting, Västmanlands läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting och Norrbottens läns landsting.

Kommuner

Ale kommun, Alvesta kommun, Aneby kommun, Arboga kommun, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Askersunds kommun, Avesta kommun, Bengtsfors kommun, Bjurholms kommun, Bjuvs kommun, Bodens kommun, Bollnäs kommun, Borås kommun, Boxholms kommun, Bromölla kommun, Bräcke kommun, Dals-Eds kommun, Danderyds kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Eda kommun, Eksjö kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Essunga kommun, Fagersta kommun, Falkenbergs kommun, Faluns kommun, Filipstads kommun, Finspångs kommun, Flens kommun, Forshaga kommun, Gagnefs kommun, Gislaveds kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Grums kommun, Grästorps kommun, Gullspångs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Götene kommun, Habo kommun, Hallstahammars kommun, Halmstads kommun, Hammarö kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hedemora kommun, Herrljunga kommun, Hjo kommun, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hultsfreds kommun, Hylte kommun, Håbo kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härryda kommun, Höganäs kommun, Höörs kommun, Jokkmokks kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalix kommun, Kalmars kommun, Karlsborgs kommun, Karlshamns kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kinda kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Kramfors kommun, Kristinehamns kommun, Krokoms kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Kungsörs

kommun, Kävlinge kommun, Köpings kommun, Laholms kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Lekebergs kommun, Lerums kommun, Lessebo kommun, Lidingö kommun, Lidköpings kommun, Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Ljusdals kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Lycksele kommun, Lysekils kommun, Malmö kommun, Malungs kommun, Malå kommun, Markaryds kommun, Melleruds kommun, Mjölby kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun, Munkedals kommun, Munkfors kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Nora kommun, Norbergs kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Nybro kommun, Nykvarns kommun, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Nässjö kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Orusts kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Ovanåkers kommun, Oxelösunds kommun, Perstorps kommun, Piteå kommun, Ragunda kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Rättviks kommun, Salems kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Skara kommun, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Smedjebackens kommun, Sollefteå kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sorsele kommun, Sotenäs kommun, Staffanstorps kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Strängnäs kommun, Strömsunds kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Surahammars kommun, Svedala kommun, Svenljunga kommun, Säffle kommun, Säters kommun, Sävsjö kommun, Söderhamns kommun, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tanums kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Tingsryds kommun, Tjörns kommun, Tranemo kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Uddevalla kommun, Ulricehamns kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Upplands-Bro kommun, Uppsala kommun, Uppvidinge kommun, Vadstena kommun, Vaggeryds kommun, Valdemarsviks kommun, Vallentuna kommun, Vara kommun, Varbergs kommun, Vaxholms kommun, Vellinge kommun, Vetlanda kommun, Vimmerby kommun, Vindelns kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Åmål kommun, Ånge kommun, Åre kommun, Årjängs kommun, Åsele kommun, Åtvidabergs kommun, Älmhults kommun, Älvkarleby kommun, Älvsbyns kommun, Örebro kommun, Örensköldsviks kommun, Östersunds kommun, Österåkers kommun, Östra Göinge kommun och Överkalix kommun.

Kommunförbund

Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kommunförbundet Stockholms län, Samverkansorganet C-framåt i Uppsala län, Regionförbundet Sörmland, Kommunförbundet Jönköpings län, Kommunförbundet Kronoberg, Kommunförbundet Kalmar län, Kommunförbundet Skåne, Region Halland, Göteborgsregionens kommunalförbund, Dalarnas kom-

Övriga

Företagarna, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Pensionärernas riksorganisation (PRO), Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Instanser utöver remisslistan som har yttrat sig

Ekonomiska Rådet, Institutet för kommunal ekonomi (IKE), Kristdemokraterna i Blekinge, Intresseföreningen Bergslaget, Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva!, Prof. B. Schwarz, Skogslänsgruppen, SmåKom, Stockholms Handelskammare, Vänsterpartiet Gävleborgs vu, Moderaterna i Jönköpings län, SydSam, Region Dalarna, Södertörnskommunerna och Landskrona Arbetarekommun.

Instanser som beretts tillfälle att yttra sig men avstått från att yttra sig

Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Migrationsverket, Läkemedelsverket, Konjunkturinstitutet, Myndigheten för skolutveckling, Arbetsmarknadsstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling Södermanlands, läns landsting, Alingsås kommun, Bergs kommun, Bollebygds kommun, Borgholms kommun, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Burlövs kommun, Båstads kommun, Ekerö kommun, Falköpings kommun, Färjelanda kommun, Gnesta kommun, Hagfors kommun, Hallsbergs kommun, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Hässleholms kommun, Högsby kommun, Hörby kommun, Karlskoga kommun, Kils kommun, Klippans kommun, Kristianstads kommun, Kungälv kommun, Leksands kommun, Ljusnarsbergs kommun, Lunds kommun, Mariestads kommun, Marks kommun, Mora kommun, Mölndals kommun, Orsa kommun, Pajala kommun, Partille kommun, Sala kommun, Sjöbo kommun, Skinnskattebergs kommun, Skurups kommun, Storfors kommun, Strömstads kommun, Svalövs kommun, Tibro kommun, Tidaholms kommun, Tomelilla kommun, Torsbys kommun, Torsås kommun, Trosa kommun, Töreboda kommun, Vansbro kommun, Vilhelmina kommun, Vingåkers kommun, Vårgårda kommun, Åstorps kommun, Älvdalens kommun, Ängelholms kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Örkelljunga kommun, Östhammars kommun, Övertorneå kommun, Östsam, Region Blekinge, Kommunförbundet Sjuhärad, Kommunförbundet Fyrbodal, Kommunförbundet Skaraborg, Region Värmland, Kommunförbundet Örebro län, Västmanlands kommunförbund, Kommunförbundet Västernorrland, Kommunförbundet Västerbotten, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Företagarförbundet, Sveriges Pensionärsförbund (SPF) och Synskadades Riksförbund (SRF).

1 Förslag till utjämningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

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

Lagen innehåller även bestämmelser om strukturbidrag och införandebidrag 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, uppräknat med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

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

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

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnadslag som anges i 9 §, varvid kostnaden beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för att belysa strukturella förhållanden.

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

Bidragsminskning: En bidragsminskning föreligger i den mån nettot av en kommuns eller ett landstings bidrag och avgifter år 2004 enligt de lagar som upphävs genom denna lag och ett enhetligt belopp per invånare som regeringen bestämmer 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 §.

Kostnadsutjämning

8 § För varje kommun beräknas standardkostnaden för

9. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg,
10. förskoleklass och grundskola,
11. gymnasieskola,
12. individ- och familjeomsorg,
13. barn och ungdomar med utländsk bakgrund,
14. äldreomsorg,
15. befolkningsförändringar, och
16. 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 som regleringsbidrag, med ett enhetligt belopp per invånare i landet till kommuner respektive landsting.

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.

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 skall 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. Genom lagen upphävs

1. lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,

2. lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,

3. lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, samt

4. lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-05-06

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 15 april 2004 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till utjämningslag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementsrådet Erik Nymansson, biträdd av departementsrådet Dan Johansson och departementssekreteraren Helena Linde.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagens rubrik

Enligt Lagrådets mening är den föreslagna rubriken alltför allmänt hållen. För att rubriken skall bli mera upplysande kan den exempelvis lyda ”Lag om kommunalekonomisk utjämning”.

3 §

I paragrafen har tagits in ett antal definitioner av begrepp som förekommer i lagen. Bl.a. definieras begreppet bidragsminskning. En bidragsminskning har direkt betydelse för rätten enligt 11–14 §§ till strukturbidrag och införandebidrag men är också av betydelse som underlag för beräkningen av regleringsbidrag och regleringsavgifter enligt 15 och 16 §§.

En faktor av betydelse för frågan om det föreligger bidragsminskning är enligt definitionen ”ett enhetligt belopp per invånare som regeringen bestämmer”. Avsikten med denna skrivning är enligt författningskommentaren att vissa riktade statsbidrag som utgått till kommuner eller landsting år 2004 och som i fortsättningen avses ingå i det statliga inkomstutjämningsbidraget (se avsnitt 5.2.) skall beaktas vid bestämmandet av om en bidragsminskning skall anses föreligga.

Enligt Lagrådet bör bestämmelsen byggas ut, så att i varje fall grunden för det belopp som regeringen skall bestämma framgår av lagtexten.

7 §

Med det föreliggande förslaget till 7 § jämfört med 6 § ges regeringen ett inflytande över avgiftsskyldigheten utanför riksdagens kontroll i en omfattning som starkt kan ifrågasättas. I det förslag från Utjämningskommittén som ligger till grund för lagrådsremissen (SOU 2003:88) finns en särskild paragraf, 3 §, med bestämmelser om vad regeringen skall iaktta vid fastställandet av de länsvisa skattesatserna. Någon motsvarande reglering finns emellertid inte i det nu remitterade lagförslaget.

Enligt Lagrådets mening bör även den föreslagna 7 § byggas ut. I paragrafen bör grunderna för fastställandet av skattesatserna anges.

Övergångsbestämmelse

Prop. 2003/04:155
Bilaga 5

Efter modell av 3 § i SFS 1995:1517 bör lagen förses med följande övergångsbestämmelse: ”De upphävda lagarna gäller fortfarande i fråga om bidrag och avgifter för år 2004 och tidigare år.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 maj 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Somestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Lövdén

Regeringen beslutar proposition 2003/04:155 Ändringar i det kommunala utjämningsystemet