

Handläggare
Malmberg Jan

Datum
2011-08-30

Diarienummer
KSN-2011-0354

Kommunstyrelsen

Yttrande över betänkandet ”Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen”, (SOU 2011:39)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att yttra sig över betänkandets förslag i enlighet med **bilaga 1**.

Ärendet

Utjämningskommittén.8 har haft uppdraget att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Utjämning handlar om att ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att kunna tillgodose sina invånares behov av service oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnadsskillnader. Utjämningen består av två delar, inkomstutjämning respektive kostnadsutjämning, där staten står för inkomstutjämningen medan kostnadsutjämningen sker helt mellan kommuner.

Kommittén föreslår att den nuvarande modellen för inkomstutjämning ska behållas. Den frågeställning som kommittén särskilt hade att belysa var om modellen kan vara tillväxthämmande. Genom att kommuner med särskilt stark skattebas i nuvarande system betalar en avgift till staten så tappar de intäkter som skulle kunna ha använts för utvecklingsinsatser. Kommittén kommer dock fram till att det inte finns belägg för att inkomstutjämningen är tillväxthämmande. Tillväxt sker oftast i större arbetsmarknadsregioner och behöver investeringar i infrastruktur och bostäder för att gödas. Sådana investeringar ligger inte inom kommunernas kärnområden.

Kommittén har flera förslag till justeringar i nuvarande kostnadsutjämning. Förslagen baseras på den genomgång som kommittén gjort av samtliga delmodeller i kostnadsutjämningen. För tre av delmodellerna lämnas förslag där utjämningen ska baseras på helt eller delvis nya variabler. Det rör förskola inkl skolbarnsomsorg, IFO samt äldreomsorg. Med de förslag som kommittén lämnar kommer relativt stora förändringar att inträffa för enskilda kommuner. Det handlar om ökade bidrag med upp till 2500 kronor per invånare och minskade bidrag med upp

till 1700 kronor per invånare. För att få en uppfattning av storleksordningen i de justeringar som nu föreslås kan Uppsala invånartal användas som beräkningsgrund och då ser vi att 2500 kronor per invånare motsvarar 500 mnkr medan 1700 är 340 mnkr. Det kan därför påstås att förslagen kommer, om de genomförs, få stor påverkan på enskilda kommuner.

Kommitténs föreslår att de justeringar som bör göras i kostnadsutjämnningen ska börja gälla från 2013 och fasas in successivt. Infasningen sker genom att ingen kommun ska vinna eller förlora mer än 250 kronor per invånare första året, 500 kronor andra året osv.

En sammanfattning av utjämningskommitténs förslag återfinns i **bilaga 2**

Föredragning

Utjämnning bygger på det grundläggande synsättet att varje individ i Sverige ska kunna få den kommunala service den är berättigad till oavsett vilken kommun den är bosatt i. Om en kommun har ett stort åtagande genom t.ex. befolkningssammansättning eller en svag skattebas ska det inte få påverka den enskilda individen. Inkomst- respektive kostnadsutjämnningen har tillkommit för att säkerställa detta förhållande.

Inkomstutjämnningen ligger sedan 2005 hos staten men har som system funnits i någon form sedan 1917. Systemet ger inte en fullständig utjämnning mellan kommuner med låg respektive hög skattekraft genom att det finns en reduktion både för de kommuner som får bidrag liksom de som ska betala en avgift.

Kommittén hade till uppdrag att utreda om nuvarande system kan vara tillväxthämmande. De analyser som gjorts visar inte på att så skulle vara fallet. Tillväxt beror inte främst från de obligatoriska åtagandena som kommuner och landsting har utan hämtar mer sin näring i starka arbetsmarknadsregioner, förbättrad infrastruktur och bostadsbyggande. Kommittén föreslår därför att inkomstutjämnningen ska lämnas oförändrad. Genom att s.k. medfinansiering börjat tillämpas och i ett betänkande från näringsdepartementet föreslås bli reglerat genom att lägga fast ”riktlinjer och process för medfinansiering” tilldelas kommuner en möjlighet att påverka infrastrukturinvesteringar. Dessa investeringar är oftast en del i tillväxten inom en arbetsmarknadsregion. Ska kommuner aktivt kunna nyttja denna möjlighet så kan nuvarande system för utjämnning uppfattas ge en begränsning då pengar genom utjämnningssystemet omfördelas till kommuner i oftast mindre starka regioner.

Kostnadsutjämnningssystemet är ett mer omfattande system som bygger på ett antal delmodeller där varje del svarar mot en obligatorisk kommunal uppgift. Dessa modeller har tillkommit genom att det prövats hur olika opåverkbara parametrar kan förklara storleken av och därmed kostnaden för en enskild kommuns åtagande. Själva den statistiska beräkningen som ligger bakom valet av faktorer kallas för multipelregressionsanalys. Genom att det är modeller som används så finns det större eller mindre precision i hur väl modellerna fångar respektive kommuns åtagande inom ett verksamhetsområde. Kommitténs uppdrag vad avser kostnadsutjämnningen har främst varit att pröva möjligheten och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla systemet och öka stabiliteten.

Kommitténs har efter genomgång av hela systemet föreslagit att tre delmodeller ska förändras för att dels få en förenkling dels öka precisionen och därmed stabiliteten i systemet. Förslagen rör delmodellerna för

- förskola med pedagogisk omsorg
- individ- och familjeomsorg, IFO, samt
- äldreomsorg.

Det är alla tre områden som var och en representerar betydande del av det obligatoriska kommunala åtagandet. Förskola svarar i Uppsala för 1234 mnkr per år i nettokostnad, IFO 567 mnkr samt äldreomsorg 891 mnkr. De förändringar som kommittén föreslår får sammantaget en påverkan för de kommuner som berörs allra mest med -1700 kronor per invånare till +2500 kronor. Störst inverkan har förändringen i delmodellen för förskola med pedagogisk omsorg.

Förskolemodellen har idag till stor del baserats på hur stor andel av barnen i åldern 1-5 år som har behov av förskola. Genom de reformer som genomförts har det visat sig att andelen barn som går i förskola inte skiljer sig så mycket åt mellan kommunerna som var fallet i början av 2000-talet. Kommitténs förslag är att modellen istället för volymindex ska baseras på vistelsetid då den anses vara kostnadsdrivande. Som komplement till ett vistelsetidsindex föreslås att ett index skapas som ska fånga behovet av fritidshem och pedagogisk omsorg för barn i åldern sex till tolv år.

De frågor som måste ställas inför de förslag som lämnas avseende förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg är om inte behovet av förskoleplatser, särskilt nya sådana, är mer kostnadsdrivande än vistelsetiden för de enskilda barnen. Skillnaderna i vistelsetid är visserligen större procentuellt än skillnaden i andel barn som har omsorg men den enskilda kommunens möjlighet att hantera vistelsetid är större än möjligheten att hantera volymbehovet.

Nuvarande modell som används för att kostnadsutjämna IFO har en låg förklaringsprocent. Det betyder att modellen på ett mindre bra sätt fångar det faktiska behovet av IFO i respektive kommun. Utjämningskommittén föreslår därför en helt ny modell för utjämning av IFO-kostnaderna mellan landets kommuner. Den föreslagna modellen har en högre förklaringsprocent, 69 procent jämfört med ca 50 för nuvarande modell. En högre förklaringsprocent ökar tilltron till delmodellen och skapar förutsättningar för att modellen ska kunna vara en del i utjämningsystemet. Med den sjunkande förmågan att förklara skillnaderna i kostnader som fanns i tidigare modell kunde kritik riktas mot att ha modellen kvar som en del av utjämningsystemet.

Modellen för utjämning inom ÄO har en hög förklaringsfaktor jämfört med de flesta andra modeller. Utjämningskommitténs grund för att ändå föreslå förändringar är att skapa en enklare och mer överblickbar modell. Det förslag som kommittén lägger ger både en högre förklaringsfaktor och en enklare modell.

De tre delmodeller som föreslås få större förändringar är samtidigt de tre modeller som omfördelar mest pengar inom kostnadsutjämningen. Tillsammans omfördelar de ca 17 miljarder kronor per år eller i genomsnitt nära 1900 kronor per invånare och år. På kommunnivå är skillnaden i omfördelning betydligt större då vi har en mottagarsida och en givarsida. På mottagarsidan är det högsta bidraget 10 800 kronor per invånare medan på givarsidan är den högsta avgiften 4200. Skillnaden är således över 15 000 kronor per invånare.

Justeringar i de tre delmodellerna ger en påverkan på de berörda kommunerna som inte kan anses ringa. Det är därför som kommittén föreslår att effekten av de nya modellerna ska ske över en tid där ingen kommun vinner eller förlorar mer än 250 kronor per invånare och år.

Sammantaget är det kommunledningskontorets bedömning att det är svårt att argumentera mot varje enskild förändring som föreslås i delmodellerna. Den påverkan som förslaget ger på flera kommuner i tillväxtområden är så pass stor att det leder till behov att antingen förändra verksamhetens innehåll och standard eller justera skatten för invånarna.

Utgångspunkten i det remissvar som formats i **bilaga 1** är att kommunen finner att systemet utformning kan ifrågasättas. Ska större städer, ofta i starka tillväxtregioner, vara de som säkerställer servicen i flertalet av landets övriga kommuner. Denna uppgift ska kanske inte fördelas mellan ett relativt fåtal kommuner utan ligga hos staten, dvs. i linje med vad som gäller för inkomstutjämningen.

Ekonomiska konsekvenser

Om kommitténs förslag genomförs kommer Uppsala kommun att öka sin betalning, vi är redan idag nettobetalare, till utjämningsystemet med över 100 mnkr på årsbasis eller ett belopp som motsvarar mer än 30 skatteören.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör

Handläggare

Datum
2011-08-30Diarienummer
KSN-2011-0345Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Betänkandet Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39)

Uppsala kommun har fått möjligheten att yttra sig över betänkandet. I det följande redovisas Uppsala kommuns syn på förslagen i utredningen.

Uppsala kommun har principiellt den inställningen att det behövs ett utjämningsystem för Sveriges kommuner som säkerställer service för invånare oavsett var de bor och den specifika kommunens förutsättningar att kunna tillhandahålla denna service.

De förslag som utredningen lägger fram ger det nuvarande systemet en ökad stabilitet vilket på sikt främjar systemets legitimitet. De justeringar som föreslås synes vara ett steg i rätt riktning om systemet som sådant ska bestå.

Vad gäller för påståendet att systemet inte är tillväxthämmande kan vissa invändningar göras mot bakgrund av det betänkande som näringsdepartementet lämnat avseende medfinansiering av transportinfrastruktur. Genom att s.k. medfinansiering tillämpas och nu föreslås bli reglerat genom att lägga fast ”riktlinjer och process för medfinansiering” tilldelas kommuner en möjlighet att påverka investeringar i transportinfrastrukturen. Dessa investeringar är ofta avsedda att främja tillväxt inom en arbetsmarknadsregion. Ska kommuner aktivt kunna nyttja denna möjlighet så kan nuvarande system för utjämning uppfattas ge en begränsning då pengar genom utjämningsystemet omfördelas till kommuner i oftast mindre starka regioner. Pengar som annars kan användas till medfinansiering av transportinfrastruktur.

Uppsala kommun ser en farhåga i kostnadsutjämningsystemet då det tenderar till att bli färre kommuner som är nettobetalarare och således fler som är nettomottagare. De förändringar som nu föreslås innebär att det i princip är kommungruppen Sveriges större städer som med sina skattemedel ska säkerställa servicen i flertalet svenska kommuner.

Utifrån Uppsalas perspektiv ska nu ytterligare 120 mnkr utöver de nära 400 mnkr som idag betalas fördelas till andra kommuner. Det innebär en påfrestning på ekonomin där marginalerna krymper ytterligare och på sikt leder till att både åtaganden får stå tillbaka och investeringar till en ökad andel måste finansieras med lånade pengar. Från denna synpunkt kan systemet komma att förlora legitimitet. Den fråga som bör övervägas är om inte även kostnadsutjämningsystemet måste bli en del i ett statligt utjämningsystem.

Gunnar Hedberg
Kommunstyrelsens ordförande

Astrid Anker
Kommunstyrelsens sekreterare

Sammanfattning

Utjämningskommittén.08 har haft i uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2013 bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för lands-tingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) förslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen.

Principiella utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statsbidragen

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

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

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

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

Inkomstutjämning

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

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

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

Enligt kommitténs bedömning och förslag ska den garanterade skattekraften uppgå till 115 procent av medelskattekraften både för kommuner och landsting för att utfallet vid skatteväxlingar ska bli neutralt. Kommuner och landsting vars skattekraft understiger den garanterade ska liksom i dag erhålla ett inkomstutjämningsbidrag

som beräknas utifrån skillnaden mellan den egna beskattningsbara inkomsten per invånare och den garanterade.

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

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

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

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

Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämnningen behandlas i avsnitt 4.

Kostnadsutjämning

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

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

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

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

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

Dagens utjämningsmodell för äldreomsorg är den i särklass mest komplicerade. I kommitténs uppdrag ingår att se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämnningen. Kommittén har lagt ned ett omfattande arbete för att försöka skapa en förenklad delmodell för äldreomsorgen och har härvid funnit att ålder, civilstånd, etnicitet, skillnader i dödlighet

och bebyggelsestruktur är relevanta faktorer för att fånga strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommunerna.

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

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

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

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

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

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

Den kommunala fastighetsavgiften

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

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

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

Strukturbidraget

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

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

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

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

Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag

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

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

Den genomsnittliga förändringen för landstingen till följd av kommitténs förslag i kostnadsutjämnningen uppgår till cirka 200 kronor per invånare innan införandereglerna har beaktats. Den största negativa förändringen för ett enskilt landsting uppgår till

knappt 1 000 kronor per invånare medan den största positiva förändringen uppgår till cirka 1 080 kronor per invånare. Omfördelningseffekterna uppstår i allt väsentligt beroende på den föreslagna förändringen av hälso- och sjukvårdsmodellen.

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

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

Införanderegler

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

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

Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar

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