



PM 2007:10 RI (Dnr 319-4259/2006)

Remiss av delbetänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 5 februari 2007

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen ”Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning” (SOU 2006:84) överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Den 3 mars 2005 tillkallade den dåvarande socialdemokratiska regeringen en särskild utredare med uppdrag att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Till utredare förordnades Ulf Wetterberg som i oktober 2006 avlämnade delbetänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84).

I delbetänkandet framförs förslag om två nya delmodeller i kostnadsutjämningssystemet som syftar till att utjämna för strukturella skillnader i lönenivåer. Vidare föreslås en uppdatering av modellen för utjämning av kostnader mellan kommuner samt även för delmodellen Hälso- och sjukvård. En särskild organisation med placering på Statskontoret föreslås inrättas med ansvar att löpande följa och administrera det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till utredningens förslag avseende utjämning av strukturella löneskillnader. Kontorets enda invändning är att systemet bör utjämna för all obligatorisk verksamhet och inte endast för de fem största verksamhetsområdena. Stadsledningskontoret anser vidare att förslaget att förändra byggkostnadsutjämningen också bör beakta skillnader i markvärde vilket inte görs i det nu lagda förslaget. Utredarens förslag om att inrätta en permanent uppföljningsorganisation inom Statskontoret är också positivt, under förutsättning att organisationen ges ett brett mandat att arbeta med både uppdateringar och utveckling av systemet.

Mina synpunkter

Den kommunalekonomiska utjämningen mellan kommuner och landsting har varit föremål för återkommande utredningsarbete. Även om jag delar ambitionen att skapa likvärdiga villkor för kommuner och landsting att ge service till medborgarna, finns det skäl att ifrågasätta om en inomkommunal utjämning är den bästa vägen för att nå

målet. Behovet av justeringar är ett tecken på att systemet i grunden är felkonstruerat. Behovet av stabila villkor för kommunsektorn brukar betonas, men justeringarna innebär att möjligheterna att planera verksamheten och förutse kostnader påverkas negativt.

Som systemet är uppbyggt idag sker omfördelning mellan kommuner och landsting. Följden blir att skattenivån är högre i kommuner/landsting som betalar till systemet och lägre i kommuner/landsting som är mottagare än vad skattenivån annars skulle vara. En effekt av detta blir att till exempel låginkomsttagare betalar högre skatt och finansierar en lägre skatt för vissa höginkomsttagare. Jag ser detta som en allvarlig fördelningspolitisk brist som följer av hur utjämningen är konstruerad.

Systemet är mycket komplicerat och brukar betraktas som svårt att förstå. Principen att kommunalskatten ska avse verksamhet i den kommun där skatten betalas bryts i många kommuner och i ett landsting. Ur ett demokratiskt perspektiv menar jag att allvarliga invändningar kan riktas mot systemet.

Det går att nå målen om likvärdiga möjligheter att erbjuda välfärdstjänster utan att de brister som jag pekat på ovan uppstår. En rimlig utgångspunkt är att se utjämningen som en regionalpolitisk angelägenhet. En större översyn av det inomkommunala utjämningssystemet menar jag mot denna bakgrund är motiverad. Sannolikt tar det tid att genomföra en sådan förändring, och därför är det viktigt att åtgärda de brister i nuvarande utjämningssystem som delbetänkandet berör.

Jag menar att utredningsförslagen leder till tydliga förbättringar i ett system som inte är perfekt. Förslaget att inkludera lönekostnader i kostnadsutjämningen är viktigt eftersom kommuner och landsting tillhör olika arbetsmarknadsregioner. Mellan regionerna varierar lönenivån för likvärdiga arbeten. Jag tycker dock att det är olyckligt att lönekostnadsfaktorn ges ett tak som kommer att straffa kommuner som lyckats hålla nere lönekostnaderna. Även om en kommun beräknas ha högre lönekostnader får kommunen inget tillägg högre än sina egna redovisade lönekostnader. Så är inte kostnadsutjämningen konstruerad avseende andra faktorer. Ett annat avsteg är att utredningsförslaget inte tar hänsyn till all verksamhet som kommunen bedriver. Jag menar att utjämningen för löner bör gälla alla verksamhetsområden.

Förändringen avseende utjämning för byggkostnader är naturlig. I nuvarande system kan höga byggkostnader ibland förklaras av att hus byggs med högre standard i främst storstadsområden. Nuvarande utjämning speglar alltså inte kostnadsskillnader enbart. Däremot borde markkostnaderna inkluderas i byggkostnadsutjämningen. Jag menar att det är självklart att hänsyn tas till markkostnaden. Lika självklart är det att även landsting ska omfattas av en byggkostnadsfaktor.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen "Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning" (SOU 2006:84) överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 11 januari 2007

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Sammanfattning av SOU 2006:84

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anföra följande

Vi tillstyrker i stora delar utredningens förslag. Den kommunalekonomiska utjämningen är ett viktigt instrument för att utjämna strukturella skillnader mellan olika kommuners förutsättningar. Kostnadsutjämning är positiv för Stockholm och stockholmarna eftersom det sammantaget innebär ett ekonomiskt tillskott till staden. Utvidgningen av kostandsutjämningen till att även inkludera löne- och byggkostnader skulle innebära ett ytterligare nettobidrag till Stockholm.

Det finns ett stort värde i att fördelningsmodellen inte är alltför komplex och svårförstålig. Samtidigt är det en omöjlig uppgift att utforma en modell som fullt ut kompenserar för kommunernas strukturella olikheter. Utformandet av en rättvis, övertygande och enkel modell är utredningens främsta uppgift och delvis en uppgift av teknisk karaktär.

De justeringar som utredningen nu föreslår förefaller sammantaget förbättra modellen. Till skillnad från den borgliga majoriteten i Stockholms stad anser vi att det är rimligt att begränsa lönekostnadsfaktorn med ett tak utifrån den faktiska kostnaden för kommunens löner. Systemet ska vara neutralt i förhållande till kommunens ambitioner och effektivitet. Systemet ska därför inte verka lönedrivande, men heller inte pressa ner lönerna vilket föredragande borgarrådet förefaller vilja. Vidare ser vi inte hur en regional utjämningsmodell i större utsträckning skulle nå systemets övergripande mål.

Vi har förståelse för utredarens resonemang kring svårigheterna att inkludera markkostnaden i byggkostnadsutjämningen. Detta eftersom kommuner vanligtvis i första hand, men inte alltid, bebygger sin egen mark. Dock anser vi att det borde vara möjligt att lösa de tekniska problem som frågan reser.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi ser inga skäl att ifrågasätta om en inomkommunal utjämning är den bästa vägen för att nå likvärdiga villkor för kommuner. I grunden är vi positiva till de lagda förslagen och betraktar dem som betydelsefulla steg i att skapa ett heltäckande och rättvist system för utjämning av strukturella kostnader mellan kommuner. De förslag som presenteras i delbetänkandet innebär att kostnadsutjämningsystemet blir mer fullständigt och mer korrekt än det är idag och att det skapas bättre förutsättningar för den löpande utvecklingen av systemet. Inga allvarliga invändningar kan således riktas mot systemet.

Vi vill också betona vikten av att utredningen fortsätter att arbeta med att analysera och eventuellt reformera modellerna för byggkostnader. Särskilt fokus bör bland annat läggas på vilka effekterna blir om markkostnaderna inkluderas i byggkostnadsutjämningen. Med delbetänkandets förslag minskas den sammantagna utjämningseffekten, när behoven knappast har blivit mindre.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till reservationen av (s) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Den 3 mars 2005 tillkallade den dåvarande socialdemokratiska regeringen en särskild utredare med uppdrag att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Till utredare förordnades Ulf Wetterberg som i oktober 2006 avlämnade delbetänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84).

I delbetänkandet framförs förslag om två nya delmodeller i kostnadsutjämningssystemet som syftar till att utjämna för strukturella skillnader i lönenivåer. Vidare föreslås en uppdatering av modellen för utjämning av kostnader mellan kommuner samt även för delmodellen Hälso- och sjukvård. En särskild organisation med placering på Statskontoret föreslås inrättas med ansvar att löpande följa och administrera det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 december 2006 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

En särskild utredare har föreslagit att en ny faktor för lönekostnadsutjämning införs i det kommunala utjämningssystemet från och med år 2008. Syftet är att utjämna för de strukturella och opåverkbara skillnader i lönekostnader som utredaren, efter en noggrann analys, har kunnat konstatera finns mellan kommuner och mellan landsting. Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till detta förslag som, baserat på 2006 års utjämning, skulle öka bidragen till staden med ytterligare 528 miljoner kronor. Kontorets enda invändning är att systemet bör utjämna för all obligatorisk verksamhet och inte endast för de fem största verksamhetsområdena.

Utredaren föreslår även en förändring i byggkostnadsutjämningen vilken ska baseras på byggkostnadslöner och en klimatkorrektur istället för som tidigare på faktiska byggkostnader för nybyggnation av småhus. Skälet är att den nuvarande faktorn i allt för stor omfattning tar hänsyn till skillnader i kvalitet enligt utredaren. Förslaget medför ett minskat bidrag till staden om 194 miljoner kronor. Stadsledningskontoret anser att förslaget, om det genomförs, också bör beakta skillnader i markvärde vilket inte görs i det nu lagda förslaget. Förslaget förefaller istället ha till syfte att kompensera för den ökade ersättning som Stockholmsregionen får i lönekostnadsutjämningen. Totalt skulle förslagen netto förbättra stadens bidrag med 334 miljoner kronor, baserat på 2006 års utjämning.

Stadsledningskontoret är också positivt till utredarens förslag om att inrätta en permanent uppföljningsorganisation inom Statskontoret under förutsättning att denna ges ett brett mandat att arbeta med både uppdateringar och utveckling av systemet.

Bakgrund

Regeringen gav i mars 2005 en särskild utredare i uppdrag att löpande följa upp det system för kommunalekonomisk utjämning som infördes den 1 januari 2005. I oktober 2006 överlämnades till regeringen ett delbetänkande ”Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen - med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84)”. Delbetänkandet innehåller två förslag som direkt påverkar Stockholms stad, förslag till ny lönekostnadsutjämning och förslag till förändrad byggkostnadsutjämning.

Utredaren konstaterar att det finns löneskillnader mellan kommuner och mellan landsting, och att skillnaderna har ökat under senare år. Skillnaderna mellan kommunerna med högst lönenivåer och de med lägst uppgår till över 10 procentenheter. Utredningen har kommit fram till att en stor del av dessa löneskillnader är strukturellt betingade, dvs. de är inte påverkbara för enskilda kommuner eller landsting.

Eftersom den kommunalekonomiska utjämningen ska beakta alla väsentliga strukturella

kostnadsskillnader föreslås att en utjämningsfaktor ska införas även för dessa strukturellt betingade lönekostnadsskillnader.

Resultatet av utredningens förslag är att 38 kommuner, samtliga i storstadsregionerna, får ett tillägg för lönekostnader. Totalt omfördelas 1,2 miljarder kronor, varav 1,1 miljarder går till 25 kommuner i Stockholms län (baserat på 2006 års utjämning). Stockholms stad får ett tillägg som uppgår till 684 kronor per invånare eller totalt 528 miljoner kronor.

Tre landsting, däribland Stockholm, får ett lönekostnadstillägg med för Stockholms del 178 kronor per invånare. Totalt omfördelas 360 miljoner kronor, varav 336 miljoner går till Stockholms läns landsting.

Förändringar föreslås också i den nuvarande utjämningen för kostnadsskillnader vid kommunernas investeringar i byggnader och anläggningar. Skillnaden i kommunernas byggkostnader uppskattas i nuvarande modell utifrån skillnader i faktiska byggkostnader för byggnation av s.k. gruppbyggda småhus mellan olika regioner. Utredningen anser att nuvarande modell överskattar kostnadsskillnaderna mellan kommunerna och att den överskattningen i huvudsak beror på att det finns kvalitetsskillnader i byggandet. D.v.s. i områden med högre köpkraft är efterfrågan större på dyrare bostäder och en del av de regionala skillnaderna är således kvalitetsskillnader, vilket systemet inte ska utjämna för. Istället föreslås byggkostnadsutjämningen bli baserad på regionala skillnader i löner för byggnadsarbetare samt skillnader i klimatförutsättningar.

Dessutom förändras regionindelningen så att statistiken baseras på den nuvarande länsindelningen. Stockholmsregionen får en utvidgad krets av kommuner som ingår i regionen, i enlighet med den indelning av den offentliga statistiken som SCB använder från och med 2005. Resultatet av utredningens förslag är bl.a. att 22 av 26 kommuner i Stockholms län får ett minskat bidrag. För Stockholms stads del blir minskningen 251 kronor per invånare eller totalt 194 miljoner kronor.

Övrigt

Utredningen föreslår att en ny permanent uppföljningsorganisation bildas inom Statskontoret med uppgift att löpande ge underlag till regeringen om uppdateringar eller andra förändringar i den kommunalekonomiska utjämningen

Dessutom föreslås en uppdatering av delmodellen Hälso- och sjukvård för landstingen. Det innebär för Stockholms läns landsting en positiv effekt på 98 kr per invånare eller 185 miljoner kronor.

De sammantagna ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag (baserad på 2006 års utjämning)

	Löneutjämning kronor per in- vånare	Byggkostnader kronor per invå- nare	Hälso- och sjuk- vård kr per invånare	Totalt kronor per invånare	Totalt miljoner kronor
Stockholms stad	684	-251		433	334
Stockholms landsting	178		98	276	521

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Kostnadsutjämningen ska utjämna för skillnader i kostnader mellan kommuner dels till följd av skilda behov, dels beroende på skilda förutsättningar att bedriva verksamheterna. I stort sett all obligatorisk verksamhet utjämnas.

Stockholms stad har under ett antal år i olika sammanhang framhållit det faktum att staden har en lönenivå som överstiger den genomsnittliga kommunala lönenivån i riket. Detta kan i stor utsträckning förklaras av ett generellt högre löneläge i Stockholmsregionen till följd av en större och mera utvecklad arbetsmarknad där konkurrensen om arbetskraften medför en allmänt högre lönenivå än i många andra delar av riket. För att kunna konkurrera om arbetskraften har därför staden tvingats betala högre löner än vad en genomsnittlig kommun i riket gör. Denna effekt har varit påtaglig samt tilltagande under det senaste decenniet och omöjlig för staden att undvika. Stadens högre lönekostnader är således strukturella och opåverkbara.

Utredaren har låtit göra en omfattande och noggrann analys av de skillnader i lönenivåer som finns och anser sammanfattningsvis att det finns bestående strukturella faktorer som kan förklara löneskillnader mellan kommuner och landsting. Stadsledningskontoret kan bara konstatera att det är tillfredsställande att en sådan analys äntligen har gjorts av en statlig utredning. Utredarens analyser överensstämmer i huvudsak med stadens egna utredningar.

Stadsledningskontoret anser sammanfattningsvis att det förslag till utjämning av lönekostnader som utredaren föreslår är väl underbyggt i utredarens analys och är därför positivt till utredarens förslag om en ny lönekostnadsutjämning. Förslaget är också överskådligt och inte alltför tekniskt komplicerat. Kontoret har heller inget att erinra mot utredarens förslag om uppdatering (görs vart femte år) och ett genomförande av förslagen från den 1 januari 2008.

Kontoret har endast en invändning av den tekniska utformningen av systemet. Modellen beräknas på standardkostnaden för de fem största verksamhetsområdena. Kontoret anser att lönekostnadsutjämningen borde avse all obligatorisk verksamhet.

Utredarens förslag om att använda SCB:s statistik om byggnadsarbetarlönen istället för faktiska kostnader för nybyggnation av småhus är i och för sig rimlig så tillvida att skillnader i kvalitet inte ska beaktas i systemet. Problemet är att den nu föreslagna modellen inte tar hänsyn till skillnader i markvärde mellan olika delar av landet. Skillnaden mellan vad staden får i det nya systemet (96 kr/inv för bygglöner och 9 kr/inv för klimat) och vad staden erhåller i bidrag i det nuvarande systemet (356 kr/inv) blir därför stor. Staden erhåller 251 kr per invånare eller totalt 194 miljoner kronor mindre i bidrag med det nya systemet. Eftersom beräkningsunderlaget inte redovisas fullt ut i utredningen är det svårt att bedöma den analys som ligger till grund för förslaget.

Stadsledningskontoret anser sammanfattningsvis att det i och för sig är rimligt att kvalitetsskillnader inte ska beaktas i utjämningen, men skillnader i markvärdet mellan olika delar av landet är inte kvalitetsskillnader utan en strukturellt opåverkbar skillnad och bör därför beaktas i den förändrade byggkostnadsutjämningen.

Förändringen i byggkostnader där bidraget till Stockholmsregionen minskar kraftigt förefaller snarast ha kommit till stånd för att i någon mån kompensera för den ökade ersättning som Stockholmsregionen erhåller i förslaget till ny lönekostnadsutjämning.

Stadsledningskontoret är positivt till utredarens förslag om att inrätta en permanent uppföljningsorganisation på Statskontoret. Utjämningssystemet har under en lång rad av år varit föremål för en stor mängd utredningar och översyner. Det förefaller rimligt att göra en sådan ordning mera permanent och skapa en organisation med en samlad kunskap och erfarenhet inom området. Det är dock viktigt att organisationen ges ett brett mandat att inte bara arbeta med uppdateringar av det befintliga systemet utan att även kunna föreslå större förändringar och utvecklingsområden inom det kommunala utjämningssystemet.