

Bilaga 3:12 till kommunstyrelsens protokoll den 11 februari 2004, § 14

PM 2004 RI (Dnr 109-3578/2003)

Utjämningskommitténs betänkande "Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn" (SOU 2003:88)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 10 februari 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
atredningen (SOU 2003:88) anses besvarad med vad som anförts i denna
promemoria.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har översänt Utjämningskommitténs betänkande "Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn" till Stockholms stad för yttrande. Utredningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar. Sammanfattning i *bilaga 2*.

Bakgrund

Kommitténs förslag innebär i korthet att nuvarande inkomstutjämning samt generella och vissa specialdestinerade statsbidrag avskaffas och i stället utformas som ett statligt bidrag som skall beräknas med utgångspunkt i skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften. Varje kommun garanteras en viss skattekraft.

Vidare föreslår kommittén vissa justeringar och uppdateringar i kostnadsutjämningen, även om de grundläggande principerna kvarstår. Dessutom föreslås att ett nytt statligt finansierat strukturbidrag införs i syfte att undvika alltför drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting.

Förändringarna föreslås införas från år 2005. De ekonomiska effekterna av förändringarna slår successivt igenom under en tioårsperiod, dvs. till 2015.

Ärendets beredning

Utredningen har remitterats till stadsledningskontoret där yttrandet har beretts inom ekonomiavdelningen, och till näringslivsnämnden.

Sammanfattning av stadsledningskontorets synpunkter

Kontoret delar kommitténs utgångspunkt att landets samtliga kommuner bör ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service. Stockholmsregionens särskilda

förutsättningar har dock inte beaktats i tillräcklig omfattning i kommitténs förslag. Det gäller bl.a. möjligheterna för regionen att skapa och bidra till landets tillväxt.

I kostnadsutjämnningen används variabler för att förklara de strukturella skillnaderna som har så låga förklaringsgrader att det inte kan anses som acceptabelt i ett omfördelningssystem av denna omfattning.

Stockholm har högre löner än riket i övrigt vilket bör beaktas i utjämnningen då dessa skillnader huvudsakligen är strukturella. Stockholms relativt höga lönenivåer förklaras främst av konkurrensen med den privata sektorn på den lokala arbetsmarknaden i Stockholm. Lönenivåerna i Stockholm inom alla samhällssektorer, inte bara den primärkommunala, ligger över sina respektive riksgenomsnitt.

Löneskillnaderna förklaras även av olikheter i utbildnings- och yrkesstruktur samt att kvinnornas löner är högre i Stockholms län än i riket i övrigt. Även befolkningens åldersstruktur påverkar lönerna inom vissa kommunala verksamheter.

Samma problematik gäller även för skillnaderna i lokalkostnader, även om det statistiska underlaget inte är tillräckligt bra för att göra en fullgod analys.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg har flera påtagliga brister. De ingående variablerna har låga förklaringsgrader och modellen är över tiden instabil. Vidare beaktas inte inkomst- och kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för ekonomiskt bistånd, vilket nästan helt förklarar stadens högre kostnader för denna delmodell. Dessutom fångar modellen för individ- och familjeomsorg för vuxna inte upp personer med missbruks-, psykiska eller sociala problem. Kontoret föreslår att en alternativ modell utreds eller att ytterligare variabler prövas för att få en bättre utformning av modellen för individ- och familjeomsorg.

Det finns också brister i delmodellerna för skola, gymnasieskola och näringsgeografi där stadens strukturella förutsättningar inte tillräckligt har beaktats.

Slutligen anser kontoret att kommitténs förslag inte medför några betydande förenklingar i systemet som i sin helhet gör det lättare att förstå för medborgare och politiker. Systemet bör förenklas avsevärt.

Sammanfattning av näringslivsnämndens synpunkter

Nämnden godkände i huvudsak kontorets utlåtande. Huvudpunkterna i detta utlåtande var:

-Det är positivt att kommittén föreslår förändringar i inkomstutjämnningen, som innebär att kommuner med hög egen skattekraft får behålla en större del av sina skatteintäkter. Det finns dock fortfarande risk för att tillväxten hämmas, eftersom det saknas incitament för kommuner att utveckla den egna skattebasen med hjälp av kommunal näringspolitik. Det gäller kommuner som ligger över garantinivån, eftersom de endast får behålla en del av de ökade skatteintäkterna som politiken genererar. Det gäller emellertid också kommuner som ligger under garantinivån, eftersom de förlorar en del av det statliga bidraget om skatteintäkterna ökar.

-Även i systemet för kostnadsutjämnning finns risker för att incitamenten för tillväxt inte är tillräckligt stora. Kommittén föreslår visserligen att växande kommuner ska kompenseras i kostnadsutjämnningen, men förslaget återspeglar knappast de verkliga merkostnader som en snabb befolkningstillväxt leder till. Det är därför viktigt att utjämnningssystemet utformas på ett sätt som främjar tillväxt och gör det lönsamt för kommuner och landsting att bidra till att de samlade resurserna växer.

-Näringslivskontoret är kritiskt till kommitténs förslag att skillnader i faktorkostnader (löner, lokaler etcetera) inte beaktas i kostnadsutjämnningen. Det finns ett samband

mellan regionstorlek, sysselsättning, inkomster, utgifter och prisnivåer, vilket påverkar villkoren för såväl landsting och kommuner som företag och invånare. I regioner med hög skattekraft är konkurrensen om arbetskraft och lokaler hårdare, vilket driver upp löne- och lokalkostnaderna. Därutöver är levnadskostnaderna för boende och dagligvaror betydligt högre, vilket minskar hushållens köpkraft.

-Detta innebär att samtidigt som stockholmsregionens högre inkomster beaktas för att utjämna inkomster, tar systemet ingen hänsyn till regionens högre kostnader för att utjämna kostnader. De kommuner och landsting som betalar till inkomstutjämningen drabbas dubbelt, eftersom de merkostnader som de högre lönerna medför, går till personalen och den högre skattekraft som dessa löner i sin tur genererar, går till andra kommuner och landsting. Det är därför nödvändigt att systemet tar hänsyn till skillnader i faktorkostnader mellan olika delar av landet.

-Det är emellertid glädjande att kunna konstatera att staden har fått gehör för sina synpunkter om att kostnaderna för kollektivtrafiken ska ersättas fullt ut. Det är avgörande för stockholmsregionen att kollektivtrafiksystemet fungerar.

-I ett nationellt perspektiv har stockholmsregionen ett antal unika förutsättningar för tillväxt. Dessa förutsättningar är dock inte unika för regionen i internationellt perspektiv, utan kan tillhandahållas av många storstadsregioner i världen. Stockholmsregionen måste kunna erbjuda internationellt konkurrenskraftiga villkor för att kunna behålla och attrahera företag, investeringar och kvalificerad arbetskraft. Det är därför viktigt att regionen ges goda utvecklingsmöjligheter för att kunna fortsätta att bidra till hela landets tillväxt och välbefinnande.

Mina synpunkter

Landets samtliga kommuner bör ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service. Det är därför nödvändigt med en långtgående utjämning för opåverkbara skillnader i intäkter och kostnader.

Systemet med utjämning är inte oproblemiskt och det finns starka skäl att överväga hur det ska vara utformat. Det är viktigt att ett utjämningssystem uppfattas som rättvist och tar hänsyn till de faktiska förhållandena i olika delar av landet. Det är också viktigt att ett utjämningssystem inte är tillväxthämmande. Det skall även vara möjligt för medborgarna att överblicka och förstå.

Utredningen är omfattande och inkluderar förslag på ett flertal områden. Stadsledningskontoret och näringslivskontoret har på ett konstruktivt vis kritiserat utredningens förslag. De har på ett uttömmande och övertygande sätt argumenterat för de förändringar som är nödvändiga i systemet, och som skulle bidra till att ge systemet mer stabilitet och legitimitet.

Det är emellertid viktigt att lyfta fram några centrala punkter som utredningen bör ta hänsyn till i det fortsatta arbetet. På ett övergripande plan gäller det systemets legitimitet och stabilitet. Men det handlar också om att systemet måste ta hänsyn till Stockholms speciella förutsättningar. Stockholm har strukturellt betingade högre kostnader för löner och lokaler och vi har därmed högre kostnader för kommunal verksamhet. Utredningen har inte lagt förslag som tillrättalägger denna skevhet i kostnadsutjämningen. Utredningen bör presentera en förändring av kostnadsutjämningen så att den även inkluderar strukturellt betingade högre kostnader för löner och lokaler.

Ett annat exempel där Stockholm har särskilda problem, och som inte tas tillräcklig hänsyn till i modellerna, är inom socialpsykiatrin. Enligt den av Socialstyrelsen gjorda inventeringen av psykiatripopulationen är andelen psykiskt funktionshindrade i

Stockholms län 35 till 40 procent högre än riksgenomsnittet. Detta innebär också högre kostnader i motsvarande omfattning.

Utredningen har till stor utsträckning antagit att alla kostnadsförändringar inom området är föranledda av en ändrad struktur. Utredningen har inte analyserat i vilken utsträckning genomförda effektiviseringar, rationaliseringar, besparingar, avgiftsförändringar och omprövningar har påverkat kostnadsförändringarna.

Utredningen bör lägga fram förslag som åtgärdar dessa skevheter i modellen.

Jag vill sammanfatta mina huvudpunkter enligt följande:

- ? **Systemet skall ge förutsättningar för välfärd i hela landet.** Stockholmsregionen är en storstadsregion och har särskilda problem inte minst på det sociala området. Det är viktigt att utjämningssystemet, på samma sätt som särskild hänsyn tas till förhållandena i glesbygden, beaktar de storstadsspecifika frågorna. Det gäller t ex för individ- och familjeomsorg, kostnader för invandrare och flyktingar.
- ? **Systemet skall förenklas för att säkra legitimitet och stabilitet.** Det skall finnas ett utjämningssystem som garanterar likvärdiga förutsättningar för landets kommuner att bedriva verksamhet inom vård, skola och omsorg. Kommittén har inte presenterat förslag som i tillräcklig omfattning förenklar systemet, vilket borde vara en prioritet för att säkra stabilitet på längre sikt. Systemet förblir krångligt och bör förenklas för att skapa största möjliga legitimitet hos medborgarna, och för att bryta mönstret med upprepade utredningar och översyner.
- ? **Systemet skall beakta de faktiska kostnaderna.** Grundtanken är att alla regioner skall ha kompensation för opåverkbara kostnader i kostnadsutjämningen. Kommittén har emellertid inte tagit hänsyn till Stockholms, och andra storstadsregioners, strukturellt betingade höga kostnadsläge. Förslaget måste därför förändras så att systemets kostnadsutjämningsdel fullt ut inkluderar kompensation för det strukturellt betingade högre kostnadsläget.
- ? **Systemet skall vara befrämjande för långsiktigt hållbar tillväxt.** Huvuddelen av en ökning i skatteunderlaget fördelas i utjämningssystemet. Kostnader för investeringar och drift till följd av offensiv kommunal tillväxtpolitik kvarstår och belastar kommunens ekonomi. En stor del av ökningen i skatteunderlaget till följd av tillväxtbefrämjande insatser förs tillbaka till kommuner som haft låg tillväxt. Detta riskerar att minska tillväxten för landet i stort. Förslag bör läggas så att kommuner med stark skattekraft över den garanterade nivån får tydligare incitament att utveckla det egna skatteunderlaget med en aktiv kommunal tillväxt- och näringspolitik. Jag anser därför att utjämningssystemet i högre grad måste befrämja en långsiktigt hållbar tillväxt.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Utredningen (SOU 2003:88) anses besvarad med vad som anförts i denna promemoria.

Stockholm den 30 januari 2004

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Margareta Olofsson* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. bifalla föredragande borgarrådets förslag till remissyttrande med undantag av sista stycket ”Systemet skall vara befrämjande för långsiktigt hållbar tillväxt”.... osv. samt
2. därutöver anför följande:

Utjämningsystemets främsta syfte är att garantera landets samtliga kommuner och landsting lika förutsättningar för en väl fungerande kommunal/landstingskommunal service, inte att vara tillväxtfrämjande. Det är andra politiska beslut som är mer lämpade att främja kommunernas tillväxt än ett utjämningsystem.

Vi anser att förslaget till inkomstutjämnningen är relativt rättvist och har därmed inte så mycket att invända mot förslaget i denna del. Däremot anser vi att hänsyn skall tas till Stockholms höga kostnadsläge (löner, lokaler mm.), såsom detta beskrivits i föredragande borgarrådets text. Detta sker förmodligen bäst via kostnadsutjämnningen, men bör naturligtvis utredas vidare. Därvid anser vi att kommunsektorn överhuvudtaget är i behov av ökade resurser, vilket i första hand måste ske via ökade statsbidrag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Azén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Det interkommunala skatteutjämningsystemet är krångligt och har många olika motverkande parametrar men resultatet är tydligt. Stockholm drabbas hårt. Bara under 2004 kommer invånarna i Stockholms län att betala närmare 15,5 miljarder till andra delar av landet via utjämningsystemet. Detta är inget annat än en straffskatt på Stockholm. Det är en straffskatt som drabbar Stockholm men i förlängningen hela riket. Stockholm och Stockholmsregionen är viktig som tillväxtmotor i den svenska ekonomin. Straffskatten kastar grus i den motorn.

På grund av utjämningsystemets konstruktion kommer ökade skatteinkomster för en kommun till följd av exempelvis inflyttning inte kommunen till del. Däremot ökar kostnaderna med en ökad inflyttning, för skola, vård och omsorg. Detta drabbar inflyttningsregioner som Stockholms län hårt.

Sakta men säkert tvingas kommunen eller landstinget att antingen höja skatten eller skära i den egna verksamheten. Inte för att skattepengarna som invånarna betalar inte skulle räcka utan för att pengarna inte stannar i kommunen skickas i väg till andra delar av landet. Detta är ett orättvist system.

Vi moderater kräver inte att Stockholm skall bli behandlat bättre än någon annan del av landet, vi kräver en rättvis behandling. Stockholmsregionens invånare betalar redan idag en större del av statens inkomster än delen av folkmängden. De pengarna kan staten disponera till att ge bidrag till andra delar av Sverige. Men vi kräver att de pengar som tas upp i skatt för att finansiera kommunal verksamhet i Stockholm också stannar i Stockholm. Invånarna i Stockholm väljer sina lokapolitiker för att de skall sköta kommunen eller landstinget, inte för att de skall ta ut skatter som sedan skickas i väg till resten av landet.

I utredningens förslag föreslås att Inkomstutjämnning skall ske med 85% av skatteintäkterna över garantinivån om 120%, statsbidragen bakas in i systemet. Vissa förändringar görs i kostnadsutjämningsdelen, dessa är mer svårberäknade.

I enlighet med utjämningskommitténs betänkande skall Stockholms stads bidrag till andra kommuner i Sverige öka med 186 kronor per invånare eller 141 miljoner kronor redan 2005 och ytterligare 559 kronor per invånare eller ytterligare 424 miljoner kronor 2015.

Den rättvisemässigt ideala lösningen vore att det interkommunala skatteutjämningsystemet avskaffades och regionalpolitiska frågor återgick till att vara en helt statlig angelägenhet. Även i

ett sådant system skulle de boende i stockholmsregionen vara de största bidragsgivarna då invånarna i stockholmsregionen är de som står för 41% av de statliga skatterna (2002).

Utgjämningssystemen leder till allvarliga konsekvenser för både Stockholm och hela Stockholmsregionen, som förlorar i särklass mest i hela landet. Det motverkar kraftigt den tillväxtpotential som finns i Stockholmsregionen. Detta påverkar därmed även rikets samlade tillväxtpotentialer och möjliga ekonomiska utveckling negativt. Utgjämningssystemens trovärdighet är inte bara en fråga för Stockholm, utan i minst lika hög grad en angelägenhet för landet. Det stora problemet är att utgjämningssystemets negativa inverkan på Stockholms län ytterst blir en hämsko för hela Sverige. Utgjämningssystemen har medfört att invånarna i Stockholms län fått betala allt högre skatter. Höga krav på att vår regions invånare ska betala allt mer i utgjämning till andra delar av Sverige hotar legitimiteten i systemet. Det blir en moralisk fråga när invånarna i detta län betalar i princip lika höga skatter som övriga rikets invånare, men våra kommuner och vårt landsting har till följd av utgjämningen inte råd att hålla samma standard i servicen som bidragsmottagande kommuner och landsting. Det blir stötande i allmänhetens ögon och urgröper förtroendet för det politiska systemet. I synnerhet som invånarna i stockholmsregionen också betalar betydligt mer i statliga skatter och avgifter än övriga riket. Vi bidrar således också i andra skattesystem, t ex fastighetsskatt och förmögenhetsskatt, mer än andra.

Givet att ett interkommunalt skatteutgjämningssystem skall existera måste det för att stimulera tillväxten låta de kommuner som satsar på att skapa en dynamisk ekonomisk utveckling få skörda frukterna av arbetet. I det föreslagna systemet skall alla kommuner och landsting garanteras 120 procent av medelskattekraften för såväl kommuner som landsting.

Denna garanterade nivå på 120 procent är inte tillräckligt hög för att omfatta samtliga kommuner och landsting, den omfattar inte heller Stockholms stad. Kommittén vill därför ta ut en särskild utjämningsavgift 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. Av skillnaden föreslås kommunen få behålla 15%. Detta är en förbättring mot dagens system där kommunens del av tillväxten endast är 5%.

Det är dock långt ifrån tillräckligt. Den tillväxtbefrämjande lösningen vore att låta kommunerna få behålla 100% av den extra skattekraften över garantinivån i enlighet med Erik Langbys moderata reservationen i utredningen. Ett sådant system skulle gagna tillväxtbefrämjande åtgärder från kommunernas sida. Samtidigt är det självklart så att vissa kommuner har låg egen skattekraft. För att kunna upprätthålla god service och omsorg behövs förstärkningar. Denna utjämning av inkomstskillnaderna bör dock staten svara för. Kommunalskatt i en kommun ska inte användas till att bekosta verksamhet i andra kommuner.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Det kommunala utgjämningssystemet måste göras om i grunden. Utredningsförslaget är bara ytterligare ett försök att lappa ett system som uppenbarligen leder till helt orimliga konsekvenser för bl a Stockholm. Tillväxten hämmas, både i Stockholm och i övriga landet. Det är uppenbart att dagens system, och det nu föreslagna systemet, tillkommit för att straffa Stockholm.

Naturligtvis måste kommuner utan tillväxt och med stark utflyttning också ges rimliga förutsättningar att ge sina medborgare en kommunal service som är likvärdig med övriga landet. Det rimliga vore dock att staten tog över ansvaret för denna typ av utjämning. Naturligtvis måste det även i sådant system finnas incitament för att anstränga sig för att skapa tillväxt.

Lika självklart borde det vara att tillväxt ska löna sig. Kommuner med stark inflyttning och framtidstro bör inte straffas utan istället uppmuntras. Ekonomisk tillväxt i Stockholm gynnar dessutom resten av Sverige. Det är en felsyn att tro att tillväxten i resten av landet gynnas av att det går dåligt för Stockholm.

Låg tillväxt i Stockholm är skadligt, inte bara för staden och länets invånare, utan även för övriga landet. Prognosen för år 2004 är att Stockholm stad kommer att få 740 miljoner kronor mindre i skatteintäkter. Av dessa minskade intäkter drabbar omkring 140 miljoner kronor Stockholm. Resten, ca 600 miljoner, är pengar som annars skulle gått till andra kommuner genom

inkomstutjämningsystemet. Om det går dåligt för Stockholm blir det mindre att omfördela till andra.

Statsmakterna, det vill säga regering och riksdag, gör allt för att hindra Stockholms expansion. Genom ett helt orimligt skatteutjämningsystem, där välskötta kommuner med låg kommunalskatt straffas och oattraktiva kommuner med hög kommunalskatt gynnas, dräneras Stockholm sakta men säkert på skattemedel. Det är knappast en tillfällighet att borgerligt styrda kommuner oftast missgynnas av systemet medan socialistiskt styrda kommuner gynnas. I praktiken innebär systemet att varje nyinflyttad innebär en ökad kostnad för staden istället för ~~Regeringens~~ stockholmsfientlighet drabbar inte bara Stockholm. Stockholmsregionen är hela Sveriges tillväxtmotor och en minskad tillväxt i vår region leder inte till ökad tillväxt i andra regioner, tvärtom.

Det nya förslaget till utjämningsystem innebär få glädjeämnen för Stockholm. Det svåröverskådliga systemet tar fortfarande inte hänsyn till de högra kostnadsläge som finns i staden. Högre löner och lokalyror kompenseras ej heller i det nya systemet.

Förslaget till nytt utjämningsystem är oacceptabelt också ur demokratisk synvinkel. Systemet är så komplicerat att det i praktiken är omöjligt att förutsäga alla dess konsekvenser. Den enskilda medborgaren saknar möjlighet att sätta sig in i det för att själv kunna skapa sig en bild av vad som är rätt och fel. Dagens system är svårt att fullt ut överblicka. Få ekonomer kan ens räkna på hur olika justeringar av dagens utjämningsystem skulle få för ekonomiska konsekvenser. Detta är ett resultat av idoga försök att lappa och laga i gamla modeller. Konsekvenser är dags system som dels saknar transparens, dels medför tillväxthämmande effekter.

Folkpartiet vill se ett nytt system för skatteutjämnning, som ger mindre belastning på Stockholmregionen. Det långsiktiga målet är ett förstatligt system. Vi anser vidare att en nationell skolpeng bör införas och att kommunerna därmed inte längre blir ansvariga för skolan. Om det ekonomiska ansvaret flyttas från kommunerna till staten så innebär också detta, förutom en kvalitetshöjning inom svenskt skolväsende, en minskad påfrestning på redan ansträngda kommunala budgetar.

ÄRENDET

Finansdepartementet har översänt Utjämningskommitténs betänkande ”Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn” till Stockholms stad för yttrande. Utredningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar.

REMISSER

Utredningen har remitterats till stadsledningskontoret där yttrandet har beretts inom ekonomiavdelningen, och till näringslivsnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 18 december 2003 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

Kontoret delar kommitténs utgångspunkt att landets samtliga kommuner bör ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service. Stockholmsregionens särskilda förutsättningar har dock inte beaktats i tillräcklig omfattning i kommitténs förslag. Det gäller bl.a. möjligheterna för regionen att skapa och bidra till landets tillväxt.

I kostnadsutjämnningen används variabler för att förklara de strukturella skillnaderna som har så låga förklaringsgrader att det inte kan anses som acceptabelt i ett omfördelningssystem av denna omfattning.

Stockholm har högre löner än riket i övrigt vilket bör beaktas i utjämnningen då dessa skillnader huvudsakligen är strukturella. Stockholms relativt höga lönenivåer förklaras främst av konkurrensen med den privata sektorn på den lokala arbetsmarknaden i Stockholm. Lönenivåerna i Stockholm inom alla samhällssektorer, inte bara den primärkommunala, ligger över sina respektive riksgenomsnitt.

Löneskillnaderna förklaras även av olikheter i utbildnings- och yrkesstruktur samt att kvinnornas löner är högre i Stockholms län än i riket i övrigt. Även befolkningens åldersstruktur påverkar lönerna inom vissa kommunala verksamheter.

Samma problematik gäller även för skillnaderna i lokalkostnader, även om det statistiska underlaget inte är tillräckligt bra för att göra en fullgod analys.

Delmodellen för individ- och familjeomsorg har flera påtagliga brister. De ingående variablerna har låga förklaringsgrader och modellen är över tiden instabil. Vidare beaktas inte inkomst- och kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för ekonomiskt bistånd, vilket nästan helt förklarar stadens högre kostnader för denna delmodell. Dessutom fångar modellen för individ- och familjeomsorg för vuxna inte upp personer med missbruks-, psykiska eller sociala problem. Kontoret föreslår att en alternativ modell utreds eller att ytterligare variabler provas för få en bättre utformning av modellen för individ- och familjeomsorg.

Det finns också brister i delmodellerna för skola, gymnasieskola och näringsgeografi där stadens strukturella förutsättningar inte tillräckligt har beaktats.

Slutligen anser kontoret att kommitténs förslag inte medför några betydande förenklingar i systemet som i sin helhet gör det lättare att förstå för medborgare och politiker. Systemet bör förenklas avsevärt.

Ärendets beredning

Betänkandet har remitterats till kommunstyrelsen (stadsledningskontoret) och näringslivskontoret för yttrande. Ärendet har inom stadsledningskontoret beretts av ekonomiavdelning.

Bakgrund

Uljämningsskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningssystemet samt vid behov föreslå förändringar. Kommitténs förslag innebär i korthet att nuvarande inkomstutjämning samt generella och vissa specialdestinerade statsbidrag avskaffas och i stället utformas som ett statligt bidrag som skall beräknas med utgångspunkt i skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften. Varje kommun garanteras en viss skattekraft.

Vidare föreslår kommittén vissa justeringar och uppdateringar i kostnadsutjämningen, även om de grundläggande principerna kvarstår. Dessutom föreslås att ett nytt statligt finansierat strukturbidrag införs i syfte att undvika alltför drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting.

Förändringarna föreslås införas från år 2005. De ekonomiska effekterna av förändringarna slår successivt igenom under en tioårsperiod, dvs. till 2015.

Stadsledningskontorets synpunkter

Uljämningssystemets betydelse för tillväxten beaktas inte

Kontoret delar kommitténs utgångspunkt att landets samtliga kommuner bör ha likvärdiga förutsättningar för kommunal service. Det är därför nödvändigt med en långtgående kommunal utjämning för opåverkbara skillnader i intäkter och kostnader. Flera av Stockholms särskilda förutsättningar har dock inte beaktats i tillräcklig omfattning i kommitténs förslag.

Kommitténs förslag till förändringar i inkomstutjämningen och statsbidragen är en förbättring jämfört med tidigare. Det är också bra att kommuner med hög skattekraft får behålla en större del av det egna skatteunderlaget än tidigare.

Kontoret är dock mycket kritiskt till att systemet fortfarande föreslås utformas så att det saknas incitament för kommuner som har en stark skattekraft över den garanterade nivån att utveckla det egna skatteunderlaget med en aktiv kommunal tillväxt- och näringspolitik.

Uljämningssystemet är en mycket väsentlig del i finansieringen av den kommunala sektorn, vilken står för ca 20 % av BNP och för ca 25 % av den totala sysselsättningen och som har det huvudsakliga ansvaret för den offentliga service som är en stor del varje medborgares vardag.

Stockholmsregionen har under de senaste åren drabbats av flera negativa ekonomiska omständigheter samtidigt. Utöver lågkonjunkturen och det faktum att Stockholm drabbades speciellt hårt på grund av sin sektorsammansättning har skatteutjämningen påverkat regionen negativt. Stockholms läns landsting och Stockholms stad tappade mellan 2001 och 2003 ca 5 mdkr. Räknas övriga kommuner i länet in motsvarar förlusten ca 2 % av länets totala lönesumma. Detta har bidragit till den svaga konjunkturen i Stockholmsregionen.

Samtidigt har andra storstäder haft begränsade förändringar under samma period. Denna omfördelning av resurser leder till en omfördelning även av tillväxten. Den nya modellen för utjämning visar inte på några större förändringar i dessa flöden. Utredningen har sammantagit inte vidtagit förändringar som skapar lättnader i systemet för Stockholmsregionen, utan har valt att öka länets nettobetalning till övriga Sverige. Det förefaller märkligt eftersom sådana förändringar på sikt är negativa för Stockholms förmåga att generera tillväxt och resurser som är till godo för hela landet. Det innebär också att kommuner i stockholmsregionen för närvarande betalar till regioner som har högre tillväxt än stockholmsregionen.

Kontoret instämmer därmed inte i vad som anförs i utredningen om att utjämningssystemet har en marginell betydelse för den ekonomiska tillväxten. Det medför negativa konsekvenser för Stockholmsregionens tillväxt, investeringar och dynamik, att regionen endast får behålla en mindre del av skatteintäkterna över den garanterade skattekraften.

Regleringsposten måste uppdateras årligen

Kontoret vill framhålla vikten av att den ekonomiska regleringspost som skall finansiera upprätthållandet av garantinivån i inkomstutjämningen verkligen uppdateras varje år så att den garanterade skattekraften inte urholkas.

Låga förklaringsgrader i kostnadsutjämnings

Alla kommuner skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Kostnadsutjämnings avser därför *strukturella* skillnader mellan kommunerna (befolkningstäthet eller -gleshet, ålder osv.) och sker till en genomsnittlig nivå avseende service, kvalitet, avgifter och effektivitet. Principen är enkel och rimlig. Svårigheten är att definiera vad som är strukturella skillnader och storleken på dessa.

I förslaget till kostnadsutjämnings används en linjär regressionsmodell för att beräkna kommunernas genomsnittliga kostnad i de olika delmodellerna. Ett problem är att det är låga förklaringsgrader i de oberoende variabler som valts för att förklara de strukturella skillnaderna mellan kommunerna. Resterande del av skillnaderna anses inte vara strukturella skillnader. Det kan ifrågasättas. Det kan vara så att variabler valts som inte helt fångar de strukturella skillnaderna. Så låga förklaringsgrader som kan ses i kostnadsutjämnings är inte acceptabelt i ett omfördelningssystem av denna omfattning.

Löneläget i Stockholm beaktas inte

Lönerna i den primärkommunala verksamheten i Stockholms län överstiger lönerna i andra regioner med ca sju procent. Orsakerna kan vara flera:

- ? strukturella olikheter i efterfrågan på kommunal service och därmed på personalens sammansättning, åldersstruktur, yrken och utbildning,
- ? den starkt integrerade Stockholmsregionen kan medföra att kommunerna i regionen konkurrerar med främst varandra och landstinget men också med den privata sektorn om samma personal, vilket kan medföra kraftigare löneglidning (för samma yrke, utbildning och ålder),
- ? av kommunerna själva initierade lönemässiga satsningar på vissa grupper anställda.

En analys¹ visar att förklaringen till löneskillnaderna är en kombination av flera faktorer.

Stockholms relativt höga lönenivåer förklaras främst av konkurrensen med den privata sektorn på den **lokala arbetsmarknaden** i Stockholm.

Cirka en tredjedel (två procentenheter) av skillnaden förklaras av att Stockholm har en annan *yrkesmässig struktur* än riksgenomsnittet. Jämfört med ett riksgenomsnitt har kommunerna i Stockholm en större andel specialistyrken, men lägre andel omsorgsyrken och yrken utan krav på särskild utbildning.

Skillnaderna mellan kommunerna i Stockholms län och ett riksgenomsnitt med avseende på personalens *utbildningsnivåer* förklarar också delvis löneskillnaderna. Stockholmskommunerna har en högre andel personal med eftergymnasial utbildning. I likhet med yrkesstrukturen rör det sig om ca en tredjedel (två procentenheter) som kan förklaras på detta sätt. Yrkes- och utbildningsstrukturen samvarierar i hög utsträckning.

Utbildnings- och yrkesstrukturen är sannolikt till övervägande del strukturellt betingad, dvs. ytterst orsakad av efterfrågan på kommunal service med därav följande krav på viss struktur på yrken som kräver särskilda kvalifikationer i form av utbildning.

Dessutom är *kvinnornas* löner högre i Stockholms län än i riket i övrigt (dvs. de avviker mer från riket än männens löner) vilket också drar upp Stockholms stads lönekostnader.

Efterfrågan på kommunal service kan också påverkas av *befolkningens sammansättning*. Förutom folk i yrkesverksam ålder (20-64 år) är det sedan år 1993 barn och ungdom (-19 år) som ökat mycket snabbt i Stockholm (+9 % medan riksgenomsnittet är -1 %). Därmed har det skapats ett högre efterfrågetryck på förskolelärare och övriga lärare i Stockholm än i riket. Detta kan vara en delförklaring till Stockholms relativt sett höga löner för personal inom förskola och skola.

Kommittén avfärdar de högre lönenivåerna i offentlig sektor i Stockholms län med att detta styr kommunerna över själva. Därför utgör de inte en strukturell kostnad. Det förefaller särskilt bl.a. eftersom löneökningarna i privat sektor i Stockholms län de senaste åren har varit högre än i kommunal sektor. För övrigt ligger alla sektors lönenivåer i Stockholm över sina riksgenomsnitt.

¹ Som underlag har använts statistik från SCB

Arbetsmarknaden i regionen består av aktiva arbetstagare som med lätthet pendlar långa sträckor med den utbyggda kollektivtrafiken inte bara i länet, utan i Mälardalen och till Uppsala. Rörligheten och den stora arbetsmarknaden gör det svårt att attrahera och behålla kompetent och välutbildad arbetskraft. Vill kommunerna och landstinget upprätthålla god kvalitet i servicen, krävs att det finns personal och att det är kompetent sådan. Då måste kommuner och landsting erbjuda goda arbetsvillkor som är jämförbara med människors alternativa arbetsgivare. Detta tar inte kommittén hänsyn till.

I syfte att ta hänsyn till de högre lönekostnaderna är en möjlighet att en särskild faktor införs för detta i kostnadsutjämnningen. Detta kan enkelt göras genom att använda samma princip som det nuvarande kallortstillägget.

En bättre modell, som kontoret förordar, är att lägga in en variabel för strukturella lönekostnader i varje delmodell i kostnadsutjämnningen. Det är visserligen mer komplicerat, men ger ett mer rättvisande system.

En sådan modell bör naturligtvis inte konstrueras så att den ger incitament till ytterligare löneökningar. Användning av lönesiffror i jämförbara yrkesgrupper i den privata sektorn kan vara en möjlig lösning, att använda lönerna per länsgenomsnitt är en annan.

Ytterligare en variant är att i inkomstutjämnningen basera beräkningen på en skattekraft som tar hänsyn till att högt skatteunderlag också indikerar höga lönekostnader för kommunerna, dvs. beräkna en "verklig" skattekraft genom att t.ex. räkna fram ett regionalt index för att få fram denna modifierade skattekraft.

Lokalkostnaderna är inte tillräckligt analyserade

Kommittén utgår ifrån att lokalkostnaderna inte är nämnvärt högre i Stockholmsområdet än i övriga riket, vilket förefaller märkligt.

Det statistiska underlaget för analys av kommunernas lokalkostnader i landet är undermåligt. Det finns ingen helt aktuell representativ regional statistik om lokalhyror/-kostnader. Att utnyttja räkenskapssammandraget (RS) i denna del är direkt olämpligt på grund av de mellan kommunerna varierande redovisningsprinciperna. Lokalhyresnivåer kan för övrigt inte utläsas ur räkenskapssammandragen (RS), då uppgift om ytor bara delvis redovisas.

En stor undersökning och datainsamling krävs. Kontoret anser att detta vore önskvärt, eftersom det rör en faktor som är av stor betydelse för kommunerna. Stockholms stads lokalkostnader utgör ca tio procent av dess totala kostnader år 2003.

Flera brister i delmodellen för individ- och familjeomsorg

- Låga förklaringsgrader och en instabil modell

I modellen används följande oberoende variabler för att förklara de strukturella skillnaderna i individ- och familjeomsorgen (IoF):

- ? ensamstående kvinnor 18-44 år med barn 0-17 år,
- ? arbetssökande utan arbetslöshetsersättning,
- ? män 25-64 år med årsinkomst under 140 000 kr/år,
- ? utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i Sverige 3-9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i landet 0-19 år samt
- ? täthetsindex.

Dessa variabler skall förklara kommunernas faktiska kostnader för individ- och familjeomsorgen. Men modellen tar inte hänsyn till andra befintliga strukturella skillnader (t.ex. att i Stockholm har födda i de övriga nordiska länderna en nästan dubbelt så hög andel bidragstagare som födda i Sverige).

Kommittén nöjer sig med låga förklaringsgrader. För individ- och familjeomsorg exklusive barn- och unga förklarar de strukturella variablerna 65,3 % av skillnaderna i kommunernas kostnad. Ingen av de använda strukturella variablerna har enskilt en högre förklaringsgrad än

50 %. När modellen har en så pass låg förklaringsgrad kan de lokala avvikelserna bli betydande. Det kan också konstateras att förklaringsgraden i modellen sjunkit över tid.

I den använda regressionsmodellen räknas en vikt (regressionskoefficient) fram för respektive variabel. När modellen nu uppdateras jämfört med 1996 förändras dessa vikter markant, dels beroende på att kostnaderna för barn och unga har brutits ut, dels på grund av att kommunernas kostnader förändrats i storlek och även inbördes mellan uppdateringstidpunkterna. Till exempel ger modellen en lägre vikt till ensamstående kvinnor med barn och även till utrikes födda flyktingar jämfört med 1996. Samtidigt fördubblas vikten för arbetslösa utan ersättning. Modellen är således instabil, mindre förändringar i variablerna eller i kostnaderna kan förändra vikterna radikalt utan att det har en riktigt logisk förklaring.

Det finns också anledning att ifrågasätta om kommunernas arbetsmetoder påverkar utfallet i modellen. Kommuner som arbetar aktivt med nya metoder för att minska kostnaderna missgynnas. Stockholms stad har t.ex. genom strukturerade och målmedvetna insatser minskat kostnaderna för ekonomiskt bistånd mer än många andra kommuner.

Kontoret föreslår att utredningen prövar en alternativ modell med anledning av de brister som ovan nämnts.

- Inkomst- och kostnadsskillnaderna mellan kommunerna beaktas inte avseende ekonomiskt bistånd

I denna del av utjämningsmodellen kommer Stockholms stad att underkompenseras i förhållande till de faktiska kostnaderna. De valda variablerna i modellen ser inte alls till skillnader i inkomst- och kostnadsnivåer mellan kommunerna. Bidragshushåll i staden har lägre inkomster än i riket i övrigt och samtidigt högre kostnader för hyror och mat m.m. Det höjer stadens bidragskostnader med 15-20 % per månad. Stadens högre medelbidrag förklaras därmed helt av skillnaderna i inkomst- och kostnadsnivå. Dessutom indikerar stadens egna analyser att staden snarare är mer restriktiv i sin biståndsbedömning än riket som helhet. Kostnadsutjämningsmodellen borde alltså ta hänsyn till invånarnas inkomst- och kostnadsskillnaderna mellan kommunerna.

- Modellen för individ- och familjeomsorg för vuxna personer med missbruks-, psykiska eller sociala problem

Modellen för individ- och familjeomsorg för vuxna skall bl.a. fänga upp strukturella skillnader när det gäller personer med missbruk samt personer med psykiska eller sociala problem. Dessa personer är få i förhållande till samtliga som är i behov av individ- och familjeomsorg, men insatserna som krävs är relativt kostsamma.

Av de variabler som används i IOF-utjämnningen är det variabeln *män 25-64 år med årsinkomst under 140 000 kronor* som kan sägas fänga upp missbruks- och psykiska eller sociala problem. För att variabeln skall vara relevant för detta krävs att personer med dessa problem fördelar sig mellan kommunerna på samma sätt som män med låg inkomst. Det förefaller dock inte vara så. Stockholms stad blir underkompenserad vad gäller insatser för missbrukare och personer med psykiska eller sociala problem om variabeln ovan styr fördelningen för dessa.²

En annan osäkerhet i variabelns träffsäkerhet är att denna endast inkluderar *män* med låg inkomst. Även kvinnor har missbruksproblem och psykiska och sociala problem. Om fördelningen mellan män och kvinnor med låg inkomst är lika med den mellan män och kvinnor med missbruksproblem samt psykiska och sociala problem är variabeln tillräcklig. Så är dock inte fallet. Dessutom måste fördelningen mellan låginkomsttagande kvinnor och låginkomsttagande män hålla sig konstant mellan kommunerna, men så är det inte.

Kontoret föreslår att ytterligare analyser görs för att avgöra om någon av t.ex. följande variabler kan belysa strukturella skillnader mellan landets kommuner. De används i stadens egen fördelningsmodell för att försöka belysa denna typ av problematik.

² Som underlag för analysen har använts socialstyrelsens rapport Missbrukare och vuxna-insatser år 2002 samt inkomststatistik från SCB.

- ? Alkoholrelaterade dödsfall i befolkningen
- ? Narkotikarelaterade sjukdomar i befolkningen
- ? Narkomanvårdsinventering
- ? Vuxna åtalade
- ? Vårdade inom psykiatrins öppen- och slutenvården

Brister i delmodellen för grundskolan

Storstäder förlorar på överflyttningen av sexåringar till denna delmodell. Sannolikt förlorar Stockholm också på att underlaget för att beräkna merkostnader för bebyggelsestrukturen aktualiseras i modellen. Det avser t.ex. skolskjutsar, skolstorlekar etc. Föreslagen modell beaktar inte heller antalet språk i modersmålsundervisningen, vilket skapar strukturella merkostnader i t.ex. Stockholm.

Brister i delmodellen för gymnasieskolan samt en låg förklaringsgrad för gymnasieskola

För gymnasieskolan föreslås programvalsfaktorn beräknas som ett genomsnitt för elevernas programval för två år. Modellen har en låg förklaringsgrad. Kontoret menar också att förändringen av programvalsfaktorn skapar en mer konservativ modell, vilket Stockholmsområdet förlorar på då förändringar i utbud av program och elevers efterfrågan förändras snabbare i detta område än i övriga Sverige. Uppdateringar av merkostnader för elevernas inackordering och resor medför sannolikt också försämringar för Stockholm.

Modellen för näringsgeografi underskattar stadens kostnader

Det byggkostnadsindex som finns i modellen, baseras på gruppbyggda småhus. Det är inte representativt för tät bebyggelse i en storstad som Stockholm, vilket sannolikt innebär att stadens kostnader underskattas.

Möjligheterna till en god insyn och medborgarperspektivet beaktas inte

Utjämningsystemet är för närvarande mycket komplext. Utredningsförslaget förändrar inte denna situation. Möjligheten för en kommun att fullt ut beräkna effekten av förändringar i faktorer i kostnadsutjämnningen är problematiska.

Utredningen har inte beaktat förhållandet mellan medborgare - stat - kommuner. Kommunpolitikernas och tjänstemännens möjligheter att beskriva och förklara, vilka konsekvenser utjämningsystemets effekter får för medborgarna är så gott som omöjlig. Med nuvarande brist på transparens är det därför stor risk att utredningens förslag leder till minskat intresse för kommunal politik med åtföljande bristande intresse för demokratiska processer.

Kontoret anser därför att det är nödvändigt med en stark förenkling av systemet.

Näringslivsnämnden beslöt den 2 december 2003 att i huvudsak godkänna näringslivskontorets utlåtande samt att därutöver anföra följande.

Välfärdspolitiken och dess finansiering är intimt sammanknippat med det interkommunala utjämningsystemet. Vi anser att hela Sverige skall leva och att det skall vara likvärdiga förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet oavsett om man är en rik eller fattig kommun. Utjämningsystemet spelar en viktig roll för att åstadkomma detta. Den intressanta frågan är alltså inte om utan hur omfördelningssystemet skall konstrueras. Nuvarande system kommer i ökande grad att missgynna Stockholm och det är inte rimligt. Vi måste kompenseras för våra kostnader för att bedriva verksamhet inom vård, skola och omsorg. Stockholm som tillväxtregion med relativt hög skattekraft har en strukturellt betingad högre kostnadsnivå.

Det finns ett mycket tydligt ekonomisk-geografiskt samband mellan storlek på kommunen och lönenivån. Det gäller både privat och offentlig sektor. Utjämningsystemet tar ingen hänsyn till detta vilket är felaktigt. Stockholms kommun

måste få kompensation för faktiska kostnader. Den principen gäller för andra kommuner och den bör gälla även för Stockholm.

Ett utjämningsystem som på ett selektivt sätt tar hänsyn till vissa kostnader, men inte till andra, riskerar att tappa sin legitimitet.

Reservation anfördes av Mikael Söderlund (m), bilaga 1.

Reservation anfördes av Petter Odmark m fl (fp), bilaga 1.

Reservation anfördes av Johan Davidsson (kd), bilaga 1.

Näringslivskontorets tjänsteutlåtande av den 11 november 2003 är i huvudsak av följande lydelse.

Sammanfattning

Finansdepartementet har översänt Utjämningskommittén betänkande ”Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn” till Stockholms stad för yttrande. Utredningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar.

Näringslivskontoret anser att utjämningskommitténs föreslagna förändringar medför vissa förbättringar i utjämningsystemet, men kan också konstatera att systemet fortfarande har allvarliga brister. Det finns fortfarande risk för att tillväxten hämmas, eftersom incitament saknas för kommunerna att utveckla den egna skattebasen med hjälp av tillväxtpolitiska åtgärder. Det är viktigt att utjämningsystemet utformas på ett sätt som främjar tillväxt och gör det lönsamt för kommuner och landsting att bidra till att de samlade resurserna växer.

Näringslivskontoret är kritiskt till kommitténs förslag att skillnader i faktorkostnader (löner, lokaler etcetera) inte beaktas i *kostnadsutjämnningen*. Utan hänsyn tagen till det exempelvis högre löneläget i Stockholmsregionen kommer kommuner och landsting som betalar till inkomstutjämnningen att drabbas dubbelt. De merkostnader som de högre lönerna medför går till personalen och den högre skattekraft som dessa löner i sin tur genererar, går till andra kommuner och landsting. Det är därför nödvändigt att utjämningsystemet tar hänsyn till skillnader i faktorkostnader mellan olika delar av landet.

Utformningen av dagens utjämningsystem innebär att cirka 16 miljarder kronor för närvarande omfördelas från Stockholmsregionen till andra delar av landet varje år. Genomförs utjämningskommitténs förslag kommer beloppet att öka med 1,1 miljarder kronor varje år exklusive införanderegler.

Förutom att försvåra kommunernas och landstingets möjligheter att upprätthålla en god service till invånarna minskar det ekonomiska utrymmet för att göra de investeringar som krävs för att stödja en fortsatt tillväxt i regionen. Det finns ett behov av att skapa förutsättningar för nya bostäder och arbetsplatser samt att göra investeringar i transportsystemet för att komma till rätta med kapacitetsbristerna.

Bakgrund

Finansdepartementet har översänt Utjämningskommittén betänkande ”Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn”(SOU 2003:88) till Stockholms stad för yttrande. Utredningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor om det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2005. Utredningen föreslås att den nuvarande inkomstutjämnningen och det generella statsbidraget avskaffas. Kommuner och landsting föreslås istället erhålla ett statligt utjämningsbidrag, som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna

skattekraften. Den garanterade skattekraften ska uppgå till 120 procent av medelskattekraften. För kommuner och landsting med en egen skattekraft som ligger över garantinivån 120 procent föreslås att en särskild utjämningsavgift tas ut om 85 procent, vilken ska vara skillnaden mellan den egna skattekraften och den garanterade. Statens kostnader för att upprätthålla garantinivån finansieras genom ändringar i en regleringspost. Vissa specialdestinerade bidrag (maxtaxa, kunskapslyft, läkemedelsförmån etcetera) föreslås överföras till utjämningsbidraget.

I utredningen föreslås också ett antal förenklingar i systemets kostnadsutjämning. Två delmodeller utgår (vatten och avlopp, kallortstillägg) och fyra delmodeller slås samman till en modell (näringsgeografi). Därutöver föreslås att de beräknade kostnaderna för kollektivtrafiken ersätts till 100 procent, vilket innebär att den nuvarande 25 procentiga reduktionen tas bort.

Därutöver föreslås att två delmodeller i kostnadsutjämningen (näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag) utgår och istället ersätts av ett strukturbidrag. Inom ramen för strukturbidraget föreslås också att effekterna av de föreslagna förändringarna i statsbidrags- och utjämningsystemet hanteras.

Ärendets beredning

Ärendet har remitterats till näringslivsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande. Näringslivskontoret har fokuserat på att belysa förslagens konsekvenser ur tillväxtsynpunkt.

Näringslivskontorets synpunkter

Näringslivskontoret anser att utjämningskommitténs föreslagna förändringar medför vissa förbättringar i utjämningsystemet, men kan också konstatera att systemet fortfarande har allvarliga brister.

Det är positivt att kommittén föreslår förändringar i *inkomstutjämningen*, som innebär att kommuner med hög egen skattekraft får behålla en större del av sina skatteintäkter. Det finns dock fortfarande risk för att tillväxten hämmas, eftersom det saknas incitament för kommuner att utveckla den egna skattebasen med hjälp av kommunal näringspolitik. Det gäller kommuner som ligger över garantinivån, eftersom de endast får behålla en del av de ökade skatteintäkterna som politiken genererar. Det gäller emellertid också kommuner som ligger under garantinivån, eftersom de förlorar en del av det statliga bidraget om skatteintäkterna ökar.

Även i systemet för *kostnadsutjämning* finns risker för att incitamenten för tillväxt inte är tillräckligt stora. Kommitténs förslår visserligen att växande kommuner ska kompenseras i kostnadsutjämningen, men förslaget återspeglar knappast de verkliga merkostnader som en snabb befolkningstillväxt leder till. Det är därför viktigt att utjämningsystemet utformas på ett sätt som främjar tillväxt och gör det lönsamt för kommuner och landsting att bidra till att de samlade resurserna växer.

Stockholmsregionen har unika förutsättningar för att bidra till landets tillväxt. Regionen har en stor, tät och dynamisk marknad, som rymmer mer än 600 branscher. Marknaden kännetecknas av hög innovationstakt, hög utbildnings- och forskningsintensitet, hög specialisering och stor rörlighet. Stockholm är den ekonomiskt starkaste regionen i landet. I regionen bor en femtedel av landets befolkning och genererar en fjärdedel av landets bruttonationalprodukt. Det innebär att Stockholmsregionens tillväxt har stor betydelse för hela landet. Under de senaste åren har dock Stockholmsregionens tillväxttakt avtagit. Den ekonomiska tillväxten har minskat från 4,6 procent per år under perioden 1994-2000 till 0,7 procent under 2002. Bakgrunden till nedgången är den internationella lågkonjunkturen, men också att Stockholms branschstruktur domineras av branscher som har drabbats av den största tillbakagången i lågkonjunkturen.

Den lägre tillväxttakten och den hårdare arbetsmarknaden har medfört att såväl hushållens disponibla inkomster som kommunernas skatteunderlag minskar. I en prognos över landets skatteinkomster för 2004 har Svenska Kommunförbundet preliminärt justerat ner Stockholms stads skatteinkomster med 746 miljoner kronor. Det drabbar givetvis stadens invånare, men framför allt invånarna i andra kommuner i landet eftersom stadens bidrag till utjämningsystemet

minskar med 621 miljoner kronor. Det innebär att Stockholmsregionen måste ges goda förutsättningar för tillväxt för att kunna bidra till såväl sitt eget som landets välbefinnande.

Stockholmsregionen bidrar också på andra sätt till landets välbefinnande. Det finns flera studier som visar att tillväxt i Stockholmsregionen medför att nya arbetstillfällen också skapas i andra delar av landet. Nära hälften av alla anställda i företag och organisationer som har Stockholm som registrerad hemvist finns i enheter eller arbetsställen utanför Stockholms län. Det finns också en stark tendens att näringar med hög specialisering som utvecklas i Stockholmsregionen sprider och etablerar sig i andra delar av landet. Det innebär att Stockholmsregionen spelar en viktig roll för den ekonomiska förnyelsen i resten av landet.

Näringslivskontoret är kritiskt till kommitténs förslag att skillnader i faktorkostnader (löner, lokaler etcetera) inte beaktas i *kostnadsutjämnningen*. Det finns ett samband mellan regionstorlek, sysselsättning, inkomster, utgifter och prisnivåer, vilket påverkar villkoren för såväl landsting och kommuner som företag och invånare. I regioner med hög skattekraft är konkurrensen om arbetskraft och lokaler hårdare, vilket driver upp löne- och lokalkostnaderna. Därutöver är levnadskostnaderna för boende och dagligvaror betydligt högre, vilket minskar hushållens köpkraft. Detta innebär att samtidigt som Stockholmsregionens högre inkomster beaktas för att *utjämna inkomster*, tar systemet ingen hänsyn till regionens högre kostnader för att *utjämna kostnader*. De kommuner och landsting som betalar till inkomstutjämnningen drabbas dubbelt, eftersom de merkostnader som de högre lönerna medför, går till personalen och den högre skattekraft som dessa löner i sin tur genererar, går till andra kommuner och landsting. Det är därför nödvändigt att systemet tar hänsyn till skillnader i faktorkostnader mellan olika delar av landet.

Det är emellertid glädjande att kunna konstatera att staden har fått gehör för sina synpunkter om att kostnaderna för kollektivtrafiken ska ersättas fullt ut. Det är avgörande för Stockholmsregionen att kollektivtrafiksystemet fungerar.

Utformningen av dagens utjämningsystem innebär att cirka 16 miljarder kronor för närvarande omfördelas varje år från Stockholmsregionen till andra delar av landet. Utjämningskommittén har inte föreslagit några förändringar som skapar lättnader i systemet för Stockholmsregionen, utan vill öka regionens nettobetaling till övriga Sverige. Genomförs utjämningskommitténs förslag ökar beloppet med 1,1 miljarder kronor varje år exklusive införda förändringar. De föreslagna förändringarna försvårar ytterligare Stockholmsregionens möjligheter att kunna upprätthålla en god service till invånarna och kommer att ställa krav på rationaliseringar och effektiviseringar av de offentliga verksamheterna. Om skattehöjningar blir aktuella minskar hushållens disponibla inkomster och köpkraften försvagas ytterligare.

Därutöver minskar regionens ekonomiska utrymme för att göra de investeringar som krävs för att stödja en fortsatt tillväxt i regionen. Det finns behov av att skapa förutsättningar för nya bostäder och arbetsplatser samt att göra investeringar i transportsystemet för att komma till rätta med kapacitetsbristerna.

Denna fråga är allvarig, eftersom staten oftast ställer krav på regionen om delfinansiering av infrastrukturinvesteringar, som om de skulle ha genomförts i andra delar av landet skulle ha finansierats helt med statliga medel. Aktuella exempel är utbyggnaden av Södra Länken, Tranebergsbron och Norra Länken. Ett annat aktuellt exempel är att Banverket för diskussioner med regionen om finansieringen av Mälartunneln/Pendeltågstunneln.

I nationellt perspektiv har Stockholmsregionen ett antal unika förutsättningar för tillväxt. Dessa förutsättningar är dock inte unika för regionen i internationellt perspektiv, utan kan tillhandahållas av många storstadsregioner i världen. Stockholmsregionen måste kunna erbjuda internationellt konkurrenskraftiga villkor för att kunna behålla och attrahera företag, investeringar och kvalificerad arbetskraft. Det är därför viktigt att regionen ges goda utvecklingsmöjligheter för att kunna fortsätta att bidra till hela landets tillväxt och välbefinnande.

RESERVATIONER M.M.

Näringslivsnämnden

Reservation anfördes av Mikael Söderlund (m) enligt följande.

Näringslivsnämnden beslutar att

1. delvis godkänna kontorets förslag till beslut
2. därutöver anförda

Dagens modell för skatteutjämning är tillsammans med socialdemokraternas företagsfientliga politik det största hotet mot företagande och tillväxt i Stockholm. Bara i år betalar Stockholmsregionen 16 miljarder kronor till andra kommuner och landsting via skatteutjämningsystemet. Stockholms stad genom den interkommunala skatteutjämningen att betala ca 4 miljarder till verksamheter i andra kommuner. Detta motsvarar drygt 5 000 kr per stockholmare. Tillsammans med landstingets kostnader för skatteutjämningen innebär det att totalt betalar varje stockholmare, nyfödd som pensionär, över 8 000 till andra kommuner och landsting. Löften från socialdemokraterna före valet blev det inga lättnader i det nya utjämningsystem som nu föreslås. Tvärtom innebär det en än större belastning på stockholmarnas ekonomi. Det nya förslag som den statliga utjämningskommittén presenterat kommer att ytterligare öka regionens belastning med 1,2 miljarder kronor per.

Genom sin flathet mot statsmakten får de socialdemokratiska ledningarna i stadshus och landsting se hur deras partivänner i regeringen successivt tar ännu mer pengar från regionen. Redan år 2005 tvingas Stockholms stad betala 141 miljoner mer i utjämning, år 2010 kommer vi att betala ytterligare nära en halv miljard till systemet.

Ett exempel på skatteutjämnings absurditet och omoraliska konstruktion är att stockholmarna vid årskiftet kommer att betala 12,27 kronor per intjänad hundralapp i landstingsskatt medan exempelvis norrbottningen kommer att betala 9,42 kronor. Skillnaden nästa år är således hela 2,85 kronor. Trots att vi betalar i särklass mest skickar vi våra pengar till dem som betalar minst.

Den socialdemokratiska regeringens skatteutjämningspolitik är en viktig förklaring till varför människor flyttar, företagandet minskar och arbetslösheten liksom bidragsberoendet ökar dramatiskt i Stockholm. Ryggsäcken har helt enkelt blivit för tung att bära.

Den socialdemokratiska regeringen verkar inte förstå att de genom skatteutjämningsystemet biter den hand som föder dem. Ungefär 20 procent av svenskarna bor i Stockholms län. Men vi betalar 49,7 procent av all statlig inkomstskatt. Hämmas tillväxten i Stockholmsregionen, såsom nu sker, hämmas tillväxten i hela landet.

Trots detta var det bara moderaterna som reserverade sig mot alla de tillväxthämmande förslagen i utredningen. Utredningsmajoriteten väljer också att behålla dagens orättvisa kostnadsutjämning där ingen hänsyn tas till Stockholms högre kostnader för exempelvis löner och Deklam kommuner och landsting som har låg skattekraft ska självklart få stöd, men dagens system medför så allvarliga hinder mot företagande och tillväxt att det behöver reformeras i grunden. De kommuner som strävar efter ökad inflyttning, nya jobb och fler företag måste självklart få del av resultaten av en framgångsrik politik. Därför vill vi moderater att all skattetillväxt över garantinivån skall stanna i den kommun vars skattebetalare genererar tillväxten och därmed komma dem till gagn. Utjämningsystemet får inte vara ett nollsummespel där kravet för att en kommun skall få mer pengar inom ramen för utjämningsystemet är att någon annan får mindre.

Vi menar därför att i förlängningen måste utjämning mellan olika delar av landet vara ett statligt ansvar, inte något som kan vältras över på ett landsting eller några få kommuner. Med dagens system undermineras möjligheterna till tillväxt i hela landet. I ett sådant system finns i förlängningen inga vinnare - bara förlorare.

Reservation anfördes av Petter Odmark m.fl. (fp) enligt följande.

Näringslivsnämnden förslås besluta

att delvis bifalla näringslivskontorets förslag till beslut

att därutöver anförda följande:

Om det går dåligt för Stockholm blir det mindre att omfördela till andra. Men tyvärr gör stadsmakterna, det vill säga regering och riksdag, allt för att hindra Stockholms expansion. Genom ett helt orimligt skatteutjämningsystem, där välskötta kommuner med låg kommunalskatt straffas och oattraktiva kommuner med hög kommunalskatt gynnas, dräneras Stockholm sakta men säkert på skattemedel. Det är knappast en tillfällighet att borgerligt styrda kommuner oftast missgynnas av systemet medan socialistiskt styrda kommuner gynnas. I praktiken innebär systemet att varje nyinflyttad innebär en ökad kostnad för staden istället för tvärtom. Regeringens stockholmsfientlighet drabbar inte bara Stockholm. Stockholmsregionen är hela Sveriges tillväxtmotor och en minskad tillväxt i vår region leder inte till ökad tillväxt i andra regioner, tvärtom. Det nya förslaget till utjämningsystem innebär få glädjeämnen för Stockholm. Det svåröverskådliga systemet tar fortfarande inte hänsyn till de högre kostnadsläge som finns i staden. Högre löner och lokalhyror kompenseras ej heller i det nya systemet.

De sammantagna skattehöjningarna i staden och landstinget får konsekvenser för tillväxten. De tusenlappar som människor nu tvingas betala i höjd inkomstskatt hade istället kunnat spenderas på konsumtion. På så sätt hade den inhemska konsumtionen kunnat dämpa något av lågkonjunktorens effekter. Nuvarande system har helt förlorat sin legitimitet. Inkomstutjämnningen skenar, krånglet och obegripligheten är ett demokratiproblem och kostnadsutjämnningen tar inte de hänsyn de borde.

Folkpartiet vill ha ett statligt system. Det innebär en större omläggning som också förutsätter en skatteväxling och andra organisationsförändringar. På kortare sikt måste inkomstutjämnningen bli tillväxtvänligare och kostnadsutjämnningen ta hänsyn till exempelvis de högre löne- och lokalkostnader som finns i storstadsregionerna.

Reservation anføres av Johan Davidsson (kd) enligt följande.

Näringslivsnämnden beslutar

att i huvudsak godkänna näringslivskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen, samt

att anförda följande:

Det finns all anledning att understryka vad Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets sakkunniga i utredningen skriver i sitt särskilda yttrande gällande bristen på symmetri i inkomstutjämnningen:

”Fyra landsting kommer att förlora på ekonomisk tillväxt i det föreslagna systemet, under förutsättning att dagens skattesatser förblir oförändrade i de aktuella landstingen fram till dess att systemet införs. Mer konkret handlar problematiken om att landstingen i fråga får ett större bidrag från inkomstutjämnningen på mellanskillnaden mellan det egna och det garanterade skatteunderlaget än vad den egna skattesatsen skulle ha genererat eftersom den länsvisa skattesatsen överstiger den egna. I kommunsystemet blir det fem bidragskommuner som enligt kommittén på ett motsvarande sätt kommer att förlora på ekonomisk tillväxt. /.../ Om Stockholms läns landsting måste höja skatten för att klara sina egna problem, och de länsvisa skattesatserna räknas upp, kommer landstinget inte att kunna lösa problemen av egen kraft eftersom andra landsting har rätt att erhålla en viss andel av de intäkter som en eventuell skattehöjning i Stockholm genererar. På motsvarande sätt kan andra landsting tvinga fram ytterligare skattehöjningar i Stockholm genom att höja sin egen utdebitering.”

Och om bristen på symmetri i kostnadsutjämnningen (som även lyfts fram av näringslivskontoret):

”Utan hänsyn tagen till det högre löneläget i tillväxtregionerna kommer de kommuner och landsting som betalar till inkomstutjämnningen att drabbas dubbelt, såvida man inte förmår att

sänka personalens löner till riksgenomsnittlig nivå. De merkostnader som de högre lönerna medför går till personalen och den högre skattekraft som dessa löner i sin tur genererar får man avstå till andra kommuner och landsting”.

Vikten av att landets potentiella tillväxtområden, där Stockholm är det främsta, inte kvävs av ett tillväxtfientligt utjämningsystem kan inte nog understrykas. I detta avseende har alltså utredningsförslaget (liksom dagens system) uppenbara brister som snarast måste rättas till genom en proposition till riksdagen. Hela landet vinner på att tillväxten är god i Stockholmsområdet. Endast då kommer det att finnas resurser att fördela till sämre fungerande regioner, eller regioner med lägre inkomster.

Sammanfattning

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, avgiftssättning och effektivitet. Vidare skall kostnadsutjämnningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Uppläggning av utredningsarbetet

Hur utredningsarbetet 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 kommunsektorn. 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 utjämningen. 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 inte kan föras över till det generella statsbidraget. Dessa anslag 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 inkomstutjämningen 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 inkomstutjämningen slopas. De länsvisa skattesatserna uppdateras till 2003 års nivå.

Kostnadsutjämningen

Resultatet av kommitténs uppföljning av samtliga delar av kostnadsutjämningen 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 kostnadsutjämningen för grundskolan.

I samtliga utjämningsmodeller där befolkningens geografiska fördelning beaktas i kostnadsutjämningen har ett aktuellt befolkningsunderlag använts.

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

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 kostnadsutjämnningen till ett föreslaget strukturbidrag.

Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämnning för landstingen. Kostnadsutjämnningen för läkemedel sker för perioden 2002-2004 separat i ett särskilt system. Kommittén föreslår att nämnda utjämningsmodell för läkemedel infogas i landstingens nuvarande kostnadsutjämnning 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 utjämnningssystemet. Antalet delmodeller i kostnadsutjämnningen för kommunerna minskar från 16 till 9.

Nytt strukturbidrag

Kommittén föreslår i kapitel 5 att vissa delmodeller bryts ut ur kostnadsutjämnningen 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 utjämnningssystem. Två delmodeller i kostnadsutjämnningen för kommuner (näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag) utgår ur kostnadsutjämnningen och skapar tillsammans med effekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämnningssystemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de nuvarande fasta införandetillägg ett strukturbidrag vid sidan av utjämnningssystemet. För landstingen är det en delmodell (små landsting) plus utfallseffekter som förs samman till ett nytt statligt strukturbidrag. Statsbidraget föreslås ligga utanför utjämnningssystemet och finansieras genom att den föreslagna regleringsposten sänks med motsvarande belopp.

Utfallet av de föreslagna förändringarna

Utfallseffekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämnningssystemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de fasta införandetillägg 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.

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 ske. Kommittén anser att en parlamentariskt sammansatt referensgrupp bör knytas till det löpande uppföljningsarbetet oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs.