

Sammanfattning

Utjämningskommittén 2022 har haft i uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningsen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningsen på tillväxten.

Det huvudsakliga arbetssättet har varit kvantitativt. Men kommittén har även haft ett stort antal externa kontakter och, genom löpande kontakter med politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn, arbetat målinriktat för att säkerställa att de förändringar som föreslås har stöd i den praktiska verklighet som kommuner och regioner befinner sig i.

De förändringar som kommittén föreslår i detta betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Principiella utgångspunkter

Alla invånare ska ha tillgång till en god och likvärdig välfärd, oavsett var i landet man bor. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna för detta mellan olika delar av Sverige. Till exempel finns betydande skillnader i skattekraft, folkmängd, åldersstruktur, bebyggelsestruktur och socioekonomiska faktorer, såsom befolkningens utbildningsnivå och inkomst, mellan kommuner respektive mellan regioner.

Dessa strukturella skillnader leder till att de ekonomiska förutsättningarna är olika, både på intäkts- och kostnadssidan. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan

samhällsservice, trots dessa skillnader. Detta syfte ställer krav på en långtgående utjämning av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader i kommunsektorn. Bakom detta syfte finns en stark och enhällig uppslutning i kommittén. Även grunderna för LSS-utjämningen, som är ett separat system för utjämning av kostnadsskillnader för insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), har starkt stöd i kommittén.

För att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i kommunsektorn behöver dock systemen ses över med jämna mellanrum. I den översyn som har ankommit på kommittén att genomföra har följande kärnvärden särskilt beaktas:

- opåverkbarhet,
- träffsäkerhet,
- enkelhet (i den mån det inte står i konflikt med träffsäkerhet),
- stabilitet och förutsägbarhet,
- sunda incitament, inklusive incitament för tillväxt, samt
- aktualitet och tillförlitlighet.

Vidare har en grundläggande utgångspunkt när det gäller kostnadsutjämningen varit att denna endast ska avse obligatorisk verksamhet. Kommuner och regioner kan bedriva andra verksamheter utifrån lokala prioriteringar, men bara sådana verksamheter som är obligatoriska ska vara föremål för utjämning.

Slutligen har även den kommunala självstyrelsen varit ett kärnvärde i arbetet med att se över systemen. Kommuner och regioner bör ha en långtgående frihet att – inom ramen för befintliga regelverk – besluta om, utforma och prioritera i och mellan sina verksamheter. Detta har varit särskilt viktigt i de delar av utredningsuppdraget som handlar om riktade statsbidrag samt om åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser.

Utifrån dessa kärnvärden lämnar kommittén förslag på tämligen betydande förändringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen. På den övergripande nivån föreslås systemet för kommunalekonomisk utjämning ändras från att omfatta fyra

till att omfatta sex delar (se tabell 1). Denna strukturförändring har sin grund

- dels i att strukturbidraget, av förenklingsskäl, delas upp i ett fast införandebidrag och ett bidrag för svagt befolkningsunderlag,
- dels i att dagens ersättning för eftersläpning lyfts ut från systemet för kostnadsutjämning och bildar en egen del för att tydliggöra den tillfälliga karaktären av ersättningen.

Den förstnämnda förändringen illustrerar att en förenkling av systemet inte alltid innebär färre delar, utan kan också innebära att de respektive delarna blir enklare att förstå.

Tabell 1 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Nuvarande	Förslag
Inkomstutjämning	Inkomstutjämning
Kostnadsutjämning	Kostnadsutjämning
Strukturbidrag	Bidrag för svagt befolkningsunderlag
Införandebidrag	Fast införandebidrag
	Ersättning för eftersläpning
	Införandebidrag

De riktade statsbidragen

Sedan den stora statsbidragsreformen på 1990-talet, som slog fast huvudregeln om generell bidragsgivning till kommunsektorn, har de riktade statsbidragen ökat kraftigt i omfattning. Det gäller både i antal statsbidrag och i ekonomisk omslutning.

Kommittén har förståelse för att det ibland finns ett behov av att styra kommunsektorn med riktade statsbidrag. Ibland kan det rentav vara nödvändigt. Under till exempel coronapandemin spelade de riktade statsbidragen en betydelsefull roll för att frigöra resurser och koordinera livräddande insatser inom kommunsektorn.

Men det finns också problem med de riktade statsbidragen. Det grundläggande problemet är att de inte nödvändigtvis styr mot de lokalt identifierade verksamhetsbehoven i kommuner och regioner. Därmed riskerar statens styrning med riktade statsbidrag leda till att resurser inte används på bästa sätt i kommunsektorn.

Men det finns även en mer praktisk problematik med de riktade statsbidragen, som springer ur hur dessa är utformade. Särskilt från kommunsektorn kritiserar vanligen de riktade statsbidragen för att vara utformade på ett sätt som driver administration, skapar ryckighet och ger svaga planeringsförutsättningar.

För att hantera denna dubbelsidiga problematik med de riktade statsbidragen föreslår kommittén

- dels principer för när statens användning av riktade statsbidrag kan anses vara berättigad i styrningen av kommunsektorn,
- dels kriterier för hur de riktade statsbidragen ska vara utformade för att minska den problematik som de ger upphov till.

När det gäller principerna är kommitténs förslag att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga, som huvudregel, ska vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges som *kostnadsersättningar*, vid *extraordinära situationer*, när det finns *samsyn* om behovet av riktat statsbidrag, samt om det finns *särskilda skäl*. Vilka särskilda skäl som avses specificeras i kapitel 4.

Tanken med principerna är att dessa ska gälla löpande. Men för kommitténs vidkommande har de främst använts för att ringa in vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Om kommittén inte funnit stöd i principerna för att ett visst riktat statsbidrag bör kvarstå som riktat har utgångspunkten varit att det ifrågavarande statsbidraget bör generaliseras. Sedan har det i många fall funnits praktiska omständigheter som har varit nödvändiga att ta i övervägande för att säkerställa ett praktiskt genomförbart förslag på bidrag att inordna i det generella statsbidraget.

Totalt föreslår kommittén att 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Vilka riktade statsbidrag som omfattas framgår i detalj av bilaga 5. Förslaget innebär att det generella statsbidraget till kommunsektorn förstärks med 10,2 miljarder kronor i permanenta medel.

När det gäller den andra delen, utformningskriterier, föreslår kommittén att följande kriterier ska vara vägledande för regeringen vid utformningen av nya riktade statsbidrag:

- Riktade statsbidrag ska ha breda användningsområden. Om det finns liknande riktade statsbidrag bör utgångspunkten vara att dessa ska slås ihop.
- Riktade statsbidrag ska vara tidsbestämda och ha en tydlig plan för avveckling eller infasning i det generella statsbidraget redan när de införs.
- Riktade statsbidrag ska utformas så att de minimerar den administration de skapar i användarledet.
- Riktade statsbidrag ska vara av en tillräcklig storlek för att kunna finansiera insatser av betydelse, även med beaktande av bidragens administrativa kostnader.

I anslutning till den sista punkten bedömer kommittén även att ett riktmärke för ett riktat statsbidrags minsta storlek bör införas. Riktmärket ska vara att inget riktat statsbidrag, som vänder sig till alla kommuner eller regioner, ska ge mindre än 100 000 kronor i bidrag till den kommun eller region som får minst. Avsteg från detta riktmärke ska kunna göras, men bör motiveras av regeringen.

Kommittén har även haft i uppdrag att belysa konsekvenser av ett större sektorsbidrag till skolan, samt de riktade statsbidragens påverkan på utfallet inom kostnadsutjämnningen. Kommitténs bedömningar i dessa delar framgår i kapitel 4.

Inkomstutjämnningen

Syftet med inkomstutjämnningen är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar i kommuner och regioner, trots skillnader i skattekraft. För att utvärdera dagens modell för inkomstutjämnning har kommittén genomfört en rad olika analyser. I analyserna har systemets syfte, att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, ställts mot andra aspekter, såsom tillväxt och legitimitet.

Kommittén har i uppdrag att dels utreda om inkomstutjämnningen kan ha tillväxthämmande effekter, dels föreslå åtgärder för att minska potentiella negativa effekter. Trots en teoretisk möjlighet så har kommittén inte hittat någon evidens som visar på att inkomstutjämnningen har tillväxthämmande effekter. Om det ändå är önskvärt med stärkta incitament för tillväxt bör en sådan åtgärd inte innebära en minskad

utjämning av skillnader i skattekraft. Kommittén har övervägt att inkludera en tillväxtkomponent i inkomstutjämningen, som baserar sig på daglönesumman. En sådan komponent har dock vissa baksidor, som att den skulle leda till en samhällsekonomiskt ineffektiv konkurrens om företagsetableringar på bekostnad av samverkanslösningar inom en lokal arbetsmarknadsregion. Därför har kommittén inte valt att inkludera en sådan komponent i det samlade förslaget på ny inkomstutjämning.

Demografi, socioekonomi och näringslivsstruktur är tre faktorer som påverkar skattekraftens nivå. En ytterligare faktor är personer som bor i Sverige men arbetar i ett annat land, så kallade gränspendlare. För att synliggöra effekten på skattekraften av gränspendling bör det utredas om kompensationen för detta kan separeras från inkomstutjämningen.

Den länsvisa skattesatsen bör uppdateras och utgå från rikets genomsnittliga skattesats 2022. Utan en uppdatering av den genomsnittliga skattesatsen är kompensationsgraden i praktiken lägre än den avsedda. Kommittén anser att transparens i systemet är viktigt och föreslår därför en uppdatering.

Kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner, samtidigt som negativa marginaleffekter så långt som möjligt bör undvikas. Kommittén ser inte någon anledning till att likvärdiga förutsättningar skulle vara av mindre betydelse för regionerna och föreslår därför att kompensationsgraden för bidragsmottagande regioner höjs till 95 procent.

Garantinivån bör fortsatt vara densamma för kommuner och regioner för att undvika oönskade omfördelningar vid skatteväxlingar. Garantinivån bör också vara på en nivå som innebär att regleringsposten ligger så nära noll som möjligt, samtidigt som inga ytterligare kommuner eller regioner med negativa marginaleffekter tillkommer som en konsekvens av förändringen. Kommittén föreslår därför en garantinivå på 116 procent.

Utöver skillnader i skattekraften så föreligger det stora skillnader i intäkter från fastighetsavgiften. Kommittén gör dock bedömningen att det finns ytterligare faktorer som bör utredas om fastighetsavgiften ska utjämnas. Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämningen behandlas i kapitel 5.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen är den del av det kommunalekonomiska utjämningsystemet som syftar till att utjämna för strukturella kostnadskillnader mellan kommuner och mellan regioner. I kapitel 6 respektive 7 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kostnadsutjämningen för kommuner respektive regioner. I kapitel 8 redovisas kommitténs översyn och förslag beträffande kollektivtrafiken.

Förslaget för kostnadsutjämningen för kommuner innebär att delmodellerna för verksamhetsövergripande kostnader och infrastruktur och skydd delas upp efter verksamhetsområde. Detta innebär fler delmodeller, vilket kan ses som ett mer komplicerat system. Men systemet i sig blir enklare att förstå och förklara när det bli tydligare vad de olika delmodellerna avser. Förslaget för regioner innebär ingen förändring av antalet delmodeller.

Tabell 2 Kostnadsutjämningen för kommuner

Nuvarande system	Förslag
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
Förskoleklass och grundskola	Förskoleklass och grundskola
Gymnasieskola	Gymnasieskola
Kommunal vuxenutbildning	Kommunal vuxenutbildning
Individ- och familjeomsorg	Individ- och familjeomsorg
Äldreomsorg	Äldreomsorg
Kollektivtrafik	Kollektivtrafik
Infrastruktur och skydd	Gator och vägar
Verksamhetsövergripande kostnader	Räddningstjänst
	Befolkningsminskning
	Fastighet
	Politisk verksamhet

En genomgående förändring som sker i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg är att ersättningen för övergripande administration överförs från delmodellen för verksamhetsövergripande kostnader.

En ytterligare övergripande förändring sker mot bakgrund av att nuvarande modell som beräknar merkostnaderna för gleshet inte har

förvaltats och kan därför inte uppdateras eller utvärderas. Analysen av nuvarande gleshetskomponenter tyder också på stora brister, därför har nya metoder för att fånga merkostnaden orsakad av gles bebyggelsestruktur utvecklats för delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Med utgångspunkt i invånarnas bosättningsmönster har ett nytt mått för gleshet skapats. Måttet har också kompletterats med en ö-faktor där en sådan visat sig ha betydelse för kostnader. En helt ny beräkningsmetod har också inneburit att förändringen har relativt stor påverkan för enskilda kommuner i de olika delmodellerna. Gleshet kommer även fortsättningsvis speglas med ett gleshetsindex för att följa kostnadutvecklingen.

Merkostnadskomponenter för strukturellt löneläge finns i delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt hälso- och sjukvård. Både löneindexet och lönekostnadsandelarna har uppdaterats i samtliga av de ovan nämnda delmodellerna.

För delmodellerna förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola samt gymnasieskola anser kommittén att nuvarande delmodeller kan förenklas genom att exkludera faktorer som inte tydligt har visat sig ha betydelse för skillnader i kostnader eller på andra sätt kan motiveras. Det innebär att dagens ersättningar för befolkningsförändringar avskaffas i samtliga delmodeller, samt att merkostnadskomponenten för språk avskaffas i delmodellen för äldreomsorg.

Samtliga ingående komponenter i de olika delmodellerna har setts över och vid behov justerats. Här har avvägningen mellan enkelhet och träffsäkerhet varit en återkommande fråga för kommittén. I delmodellen för äldreomsorg har det inneburit en något finare åldersindelning, där träffsäkerheten bedömts väga tyngst. I delmodellen för komvux har det däremot inneburit att kommittén har valt att behålla dagens målgrupper, eftersom en finare indelning inte visat sig öka träffsäkerheten tillräckligt i förhållande till den ökade komplexiteten. Ibland har enkelheten också inneburit en strävan mot mer enhetliga delmodeller. I delmodellerna för äldreomsorg, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, samt gymnasieskola finns till exempel merkostnadskomponenter för socioekonomi. Detta saknas dock i delmodellen för grundskola, trots att socioekonomiska faktorer

har stor påverkan på skolresultaten. En merkostnadskomponent i delmodellen för förskoleklass och grundskola har därför inkluderats.

I ett antal delmodeller har en klassindelad struktur, där kommuner delas in i grupper baserat på strukturella förutsättningar, bytts ut till en kontinuerlig struktur, som inte delar in kommuner i grupper utan tar hänsyn till de olika strukturella förutsättningarna i kommuner. En klassindelad struktur är känslig för antagandena om var gränserna går, och kan ge upphov till så kallade tröskeeffekter om en kommun genom förändringar i strukturen går från en klass till en annan. En kontinuerlig struktur har fördelen att den beaktar den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar och inte buntar ihop kommuner eller regioner i grupper. Även om en kontinuerlig struktur kan upplevas mer komplex anser kommittén att fördelarna överstiger nackdelarna.

Standardkostnaden för gator och vägar har tidigare utgått från vilken kommungrupp kommunen befinner sig. Kommittén har förändrat delmodellen och utgår nu i huvudsak från kommunens egna strukturella förutsättningar.

Beträffande delmodellen för gymnasieskolan görs flera förändringar för att renodla komponenterna och skapa tydligare incitament för en effektiv verksamhet. Även här gör kommittén bedömningen att fler komponenter inte behöver innebära ett mer komplicerat system, om det blir enklare att förstå vad som utjämnas.

Delmodellen för individ- och familjeomsorgen delas upp i barn- och ungdomsvård samt i övrig individ- och familjeomsorg. Detta görs för att delmodellen ska bli mer följsam till utvecklingen av verksamheten. Bägge delarna bygger på regressionsanalys, men styrs av olika variabler.

Komponenten för befolkningsminskning behålls, men går från att vara en komponent i verksamhetsövergripande kostnader till att bli en egen delmodell. Kommittén anser dock att dagens kompensation på 10 år avser en för lång tidsperiod. För att öka incitamenten till anpassning där det är möjligt föreslås att kommuner som har minskat sin totala folkmängd med mer än 2 procent under de senaste fem åren erhåller ersättning. För befolkningsminskning under längre tidsperiod kan större anpassningar behövas. Mot denna bakgrund föreslår kommittén inrättande av en mer långsiktig kommundelegation.

Den nuvarande komponenten för eftersläpning bryts ut från kostnadsutjämnningen och blir en egen del under anslaget 1:1 *Kommunal-*

ekonomisk utjämning för att tydliggöra att ersättningen är av tillfällig natur. Utöver det kompletteras komponenten med en ventil för kommuner och regioner med en tillfälligt mycket kraftig befolkningstillväxt enskilda år.

Beträffande delmodellen för hälso- och sjukvård för regionerna ökar antalet celler i matrisen från 22 till 28. Här har kommittén ansett att fördelarna med en högre träffsäkerhet överstiger nackdelarna med en något mer komplicerad beräkning. Den nya matrisen speglar på ett bättre sätt kostnaderna för olika personer. Inkomst och utbildning finns kvar som variabler. Sysselsättningsstatus tillkommer, men boendestatus tas bort. Samtidigt görs åldersindelningen för personer över 18 år något finare. Gleshet beräknas på ett nytt sätt där hänsyn också tas till små sjukhus på grund av litet invånarantal.

Kompensationen till regioner som minskar respektive ökar kraftigt tas bort. Kommittén har inte hittat några tydliga merkostnader för dessa regioner.

Kollektivtrafiken är en gemensam delmodell för kommuner och regioner och kommer fortsatt att vara det. Delmodellen bygger på ett uppdaterat samband mellan de förklarande variablerna och de totala kostnaderna för länen. För kommunerna föreslås fördelningen i de län som ännu har ett delat ansvar mellan kommunerna och regionen bygga på överenskommelser inom respektive län.

LSS-utjämningen

Kommittén anser att det fortsatt behövs en utjämning för LSS-kostnader. Både när det gäller antal insatser och kostnader råder det stora skillnader mellan kommuner.

Den huvudsakliga förklaringen till att LSS-utjämningen hanteras i ett separat system, skilt från det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, är att det bygger på delvis påverkbara faktorer. Kärnan i denna problematik är, enligt kommitténs uppfattning, användningen av det så kallade personalkostnadsindexet i beräkningen av standardkostnaden, som bygger på redovisade kostnader och vars syfte är att fånga skillnader i behov av stöd hos de personer som får insatser enligt LSS. Utöver att detta index är påverkbart finns inte heller något som stöder att skillnader i personalkostnadsindex speglar skillnader i bemanningsbehov. Därför föreslås att personalkostnadsindex tas bort

från utjämningsmodellen. Detta medför dock att en särskild ventil för stora vårdbehov i främst små kommuner behöver skapas.

I avsaknad av ett personalkostnadsindex införs två nya merkostnadskomponenter i modellen: en för högt strukturellt löneläge och en för övergripande administration. Vidare sker en del uppdateringar av prislapparna i modellen. Eftersom stora variationer under året kan förekomma, framför allt i mindre kommuner, bör LSS-insatserna också beräknas utifrån ett genomsnitt av minst två mättillfällen under året.

I dag utjämnas insatser enligt LSS, men inte enligt socialtjänstlagen (SoL). Detta skapar incitament att välja insatser enligt LSS i stället för SoL, även om det inte alltid är det bästa alternativet ur ett brukarperspektiv. Bedömningen är att en delmodell för utjämning av SoL-insatser behövs både med avseende på incitamentsstrukturen och för att det är en relativt stor obligatorisk verksamhet med stora skillnader mellan kommunerna, såväl i antal insatser som i kostnader. Kommittén bedömer dock att införandet behöver föregås av att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att säkerställa kvaliteten på de ingående uppgifterna. Kommitténs överväganden och förslag rörande LSS-utjämningen och SoL behandlas i kapitel 9.

Strukturbidraget

Enligt direktiven ska kommittén analysera om strukturbidraget i dess nuvarande form skulle kunna avvecklas eller förändras. Kommittén föreslår att nuvarande strukturbidrag för kommuner tas bort och ersätts av ett bidrag för svagt befolkningsunderlag och ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av den del av strukturbidraget som inte avser svagt befolkningsunderlag till högst 500 kronor per invånare.

Även för regionerna föreslås strukturbidraget tas bort i sin nuvarande form. Den del som avser små landsting ersätts med en merkostnadskomponent för små sjukhus i kostnadsutjämningsens gleshetsindex i delmodellen för hälso- och sjukvård. Den del av strukturbidraget som avser tidigare bidragsförändringar tas bort och ersätts med ett fast införandebidrag, som begränsar den totala förändringen av borttagandet till högst 250 kronor per invånare. Kommitténs överväganden och förslag rörande strukturbidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 10.

Införandebidrag

En översyn av utjämningsystemet skapar alltid förändringar. I detta fall är det för vissa enskilda kommuner och regioner relativt stora förändringar. Enligt kommitténs mening bör förändringar införas succesivt, men kan inte fasas in under en alltför lång tid.

Kommittén föreslår två separata införandebidrag: ett för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och ett för LSS-utjämningsen. För att den samlade förändringen inte ska bli för stor föreslås också ett gemensamt tak. Därtill föreslår kommittén ett fast införandebidrag för kommuner och regioner som får kraftiga negativa förändringar till följd av förslaget.

Utöver orsaken till det fasta införandebidraget som har beskrivits ovan får även kommuner som har negativa förändringar som överstiger 1 500 kronor per invånare i det kommunalekonomiska utjämningsystemet, och regioner som har negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare del av det fasta införandebidraget. Kommitténs överväganden och förslag rörande införandebidragen till kommuner och regioner behandlas i kapitel 11.

Effekter vid sammanläggningar

Kommittén ska enligt direktiven bedöma om utjämningsystemets omfördelningseffekter vid sammanläggningar av kommuner respektive regioner är ändamålsenliga och vid behov föreslå förändringar av systemet. Bakgrunden är dels att utjämningsystemet inte bör motverka frivilliga sammanläggningar, dels att nuvarande lagparagraf kan ge upphov till orimliga konsekvenser under anpassningsperioden på fyra år.¹

Kommittén anser att nuvarande lagparagraf kan tolkas på ett olyckligt sätt som inte är i överensstämmelse med förarbetena till lagstiftningen.² Kommittén föreslår därför en ändring i lagen som innebär ett förtydligande av ersättningen för den nya kommunens intäkter under de första fyra åren.

För att tydliggöra förutsättningarna på längre sikt och underlätta sammanläggningar menar kommittén att det behövs en ny paragraf om den nya kommunen eller regionens intäkter efter de första

¹ Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, § 17a.

² Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*.

åren som innebär att den nya kommunen eller regionen får behålla de ingående kommunernas eller regionernas intäkter av det fasta införandebidraget och svagt befolkningsunderlag.

En sammanläggning av framför allt små kommuner med stora ersättningar för övergripande administration kan ändå innebära väsentligt lägre intäkter från kostnadsutjämningen för den sammanlagda kommunen. Kommitténs bedömning är därför att en del av intäktsminskningen kan överföras till det föreslagna fasta införandebidraget för att säkerställa långsiktiga incitament för sammanläggning.

Samlade ekonomiska effekter

I kapitel 13 redovisas de samlade ekonomiska effekterna av kommitténs förslag. Förändringarna för kommunerna exklusive LSS varierar från +4 503 kronor per invånare i Dorotea till -1 500 kronor per invånare i samtliga kommuner som erhåller ett fast införandebidrag. Den kommungrupp som har den största negativa förändringen med 947 kronor per invånare i genomsnitt är pendlingskommun nära storstad. Största positiva förändringen på 1 618 kronor per invånare i genomsnitt har kommungruppen pendlingskommun nära mindre tätort.

Den samlade förändringen innebär att glesa kommuner, kommuner med liten folkmängd och de socioekonomiskt svagare kommunerna i genomsnitt får en positiv förändring. Socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur får i genomsnitt en negativ förändring. Det är förändringarna i kostnadsutjämningen som är den främsta orsaken bakom förändringar på kommungruppsnivå.

När nya komponenter införs i befintliga delmodeller leder det i regel till stora förändringar i utfall. Detta är till exempel fallet med den socioekonomiska komponent som föreslås ingå i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Även när helt nya beräkningsmetoder utvecklas, som i fallet med kommitténs förslag till nya gleshetsersättningar, tenderar det att ge upphov till större förändringar. Detta är viktiga faktorer bakom de samlade förändringarna i kostnadsutjämningen.

Men även om en delmodell enbart uppdateras kan stora förändringar ske på grund av att verksamheten har förändrats. Den genomsnittliga

förändringen i standardkostnad är till exempel störst i delmodellen individ- och familjeomsorg. Detta beror främst på hur verksamheten har utvecklats sedan den senaste översynen av kostnadsutjämnningen (se kapitel 6 för en djupare analys).

För vissa kommuner, till exempel Arjeplog, sker stora negativa förändringar när det gäller befolkningsminskning. Detta beror på att delmodellen nu utgår från befolkningsminskning de senaste fem åren i stället för de senaste tio åren. Även när det gäller komponenten för administration är förändringarna relativt stora. Orsaken är att komponenten nu tydligare utjämnar för smådriftsnackdelar, och inte lika mycket för gleshet. Komponenterna har också gjorts kontinuerliga, vilket ger större förändringar för kommuner som ligger nära klassindelningens gränser.

Lomma är den kommun som har den största negativa förändringen i kostnadsutjämnningen – detta trots att kommunen inte har den största negativa förändringen i någon delmodell. Det beror på att förändringarna går åt samma håll i flera delmodeller. Det fasta införandebidraget säkerställer att ingen kommun får en större total negativ förändring än $-1\,500$ kronor per invånare. Med ett införandebidrag begränsas också den årliga negativa förändringen till maximalt 300 kronor per invånare.

Förslagen i LSS-utjämnningen innebär relativt omfattande förändringar. Det är främst förslaget att personalkostnadsindex tas bort som medför stora förändringar i utfall. Förändringen varierar från $-1\,673$ kronor per invånare i Högsby till $+2\,376$ kronor per invånare i Bjurholm. Ett separat införandebidrag för LSS-utjämnningen införs dock så att ingen kommun får en årlig förändring större än 250 kronor per invånare.

För att ingen kommun ska uppleva större samlade negativa effekter än 400 kronor per invånare och år införs också ett gemensamt införandebidrag för LSS-utjämnningen och det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

För regionerna sker de största negativa förändringarna i Uppsala och Stockholm, men av lite olika orsaker. Den totala negativa förändringen för båda uppgår till 750 kronor per invånare, inklusive fast införandebidrag. I Region Uppsala är det främst förändringar i kostnadsutjämnningen som är orsaken. Det främsta skälet är att bidraget för befolkningstillväxt tas bort från systemet. Detta gäller dock för 2024. Förändringen kan bli en annan utifrån befolkningsutvecklingen

fram tills det nya systemet införs. För Region Stockholm är det i stället förändringarna i inkomstutjämnningen som har störst påverkan. Även Region Norrbotten och Region Halland har negativa förändringar, men under 130 kronor per invånare.

På andra sidan spannet är de positiva förändringarna störst för Region Jämtland Härjedalen och Region Gotland. Detta beror på att smådriftsnackdelar nu lyfts in i kostnadsutjämnningen och uppdaterats. Detta har tidigare ingått i strukturbidraget, men med ett fast belopp vilket innebär att ersättningen urholkats. För regionerna föreslås ett införandebidrag som innebär att den negativa effekten begränsas till 250 kronor per invånare och år.

Skattesatserna

Kommittén har enligt tilläggsdirektiven också i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner och lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner. Detta analyseras i kapitel 14 (orsaker) samt kapitel 15 (åtgärder).

Trots långtgående utjämning finns det relativt stora skillnader i kommunernas skatteuttag. Skillnaden i total kommunalskatt (kommun och region) uppgår 2024 till 6,17 procentenheter.

För de enskilda invånarna som har inkomst från arbete eller pension är skillnaden i effektiv skatt betydligt lägre genom framför allt jobbskatteavdraget. Staten utjämnar delvis för skillnader i skattesats genom jobbskatteavdraget. Den initiala skillnaden i total kommunalskatt på 6,17 procent blir efter de olika reduktionerna i skattesystemet bara 3,95 procent. För personer med inkomster från olika socialförsäkringar kvarstår dock den stora skillnaden.

Kommitténs analyser beträffande orsakerna till skillnader i skattesats visar på att det är en stor spridning mellan hur olika kommuner prioriterar, men att skillnaderna företrädesvis härstammar från den obligatoriska utjämnande verksamheten. Om dessa skillnader beror på högre ambition eller lägre effektivitet har inte varit möjligt att identifiera. Om de beror på lägre effektivitet kan någon av de åtgärder som föreslås i kapitel 15 minska skatteskillnaderna. Kommitténs bedömning är att ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt kan motverka höga och ökande skattesatser.

Därför kan det finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten. I det sammanhanget föreslår kommittén att statens bidrag till Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) ska ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet.

Kommittén föreslår, som vi har beskrivit ovan, att bidraget för befolkningsminskning i kostnadsutjämnningen begränsas till fem år. Verksamheter som kan anpassas bör kunna anpassas under denna tid. Vid mer ihållande befolkningsminskning kan dock större åtgärder krävas för att anpassa verksamheten. För främst dessa kommuner och regioner föreslår kommittén att stöd bör kunna sökas via en kommundelagation med uppdrag på längre sikt än nuvarande.

Staten har tidigare begränsat den kommunala beskattningsrätten, men för att göra detta krävs att vissa kriterier är uppfyllda. Kommittén bedömer att dessa kriterier i dagsläget inte är uppfyllda. Därför är inte skattetak eller skattestopp en möjlig åtgärd i nuvarande situation. Detta gäller även de åtgärder som liknar skattetak och skattestopp, till exempel åtgärder där staten minskar bidraget till den kommun eller region som höjer skatten.