

2011-09-02

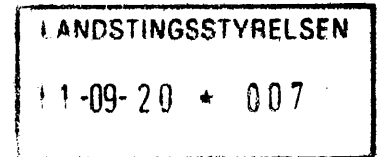
LS 1105-0795

Ankom  
Stockholms läns landsting

2011-09-02

Dnr: .....

Landstingsstyrelsen



**Yttrande över betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen (SOU 2011:39)**

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

**ÄRENDET**

Finansdepartementet har berett landstinget möjlighet att yttra sig över betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

**Landstingsrådsberedningen** föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet enligt landstingsdirektörens tjänsteutlåtande.

Skatteutjämningssystemet måste förändras i grunden. Enligt dess nuvarande utformning utgör det ett betydande hot mot utvecklingen i Stockholms län. När tillväxten i Stockholm hämmas drabbas hela Sverige. Stockholms läns landsting missgynnas systematiskt genom att förtjänster från hög tillväxt och entreprenöriell aktivitet eroderas. Dessutom beaktas inte de aspekter som gör Stockholmsregionen unik, som högre levnadsomkostnader till exempel.

Systemet urholkas finansiellt till följd av att kommunsektorn finansierar en allt större del av vad det kostar att upprätthålla systemet. Detta orsakas av regeringens avsikt att hålla anslaget till kommunalekonomisk utjämning på en nominellt oförändrad nivå. Lämpligt vore istället att räkna upp anslaget i takt med skatteunderlagets utveckling. Mot bakgrund av att Stockholms läns landsting ansvarar för hälso- och sjukvården och är ensam huvudman för kollektivtrafiken i länet är det av stor vikt att i samman-

**Bilagor**

- 1 Sammanfattning
- 2 Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande

2011-08-23

2011-09-02

LS 1105-0795

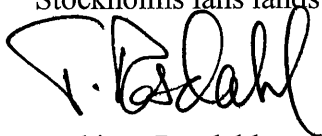
hanget närmare beakta även statliga investeringar av regional karaktär. Behovet av infrastruktur i en tillväxtregion som Stockholm kan knappast överskattas både för regionen och för riket. Om Stockholmsregionen missgynnas vid fördelningen av infrastrukturmedel är det till nackdel för både regionens och rikets tillväxt. Just därför är regeringens senaste infrastruktursatsning välkommen. Denna ändrar dock inte behovet av ett utjämningsystem som ger rimliga förutsättningar även för landsting och kommuner med befolkningstillväxt.

Att Stockholmsregionen växer är glädjande för oss som bor och verkar här. Det borde också vara något som i högre grad uppskattas av företrädare för statsmakten. Stockholms attraktivitet som arbets- och bostadsmarknad är viktig för hela rikets tillväxtmöjligheter. Expansionen för emellertid också med sig problem.

Bostäder, kommunikationer och samhällets infrastruktur måste byggas ut för att klara av att ta emot alla som dem som önskar bo, arbeta och studera i Stockholms län. Det är dyrt att bygga nytt i lägen där det redan finns bebyggelse. Arbetsmarknadens attraktivitet blir också ett problem i sig genom det högre löneläge som blir gällande för samtliga arbeten. För en stor arbetsgivare som Stockholms läns landsting är det högre löneläget jämfört med resten av landet av stor betydelse.

Frågan om ökade strukturella kostnader till följd av en kraftig befolkningsökning och dess effekter på landstingen bör därför utredas vidare för att framdeles kunna ta hänsyn till dessa kostnader i utjämningsystemet.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang samt att en fortsatt utredning, genomförs avseende främst tillväxthämmande faktorer, effekter av en kraftig och snabb befolkningsökning samt modellens effekter och begränsningar för möjligheten att genomföra tunga investeringar för Stockholms läns landsting.



Torbjörn Rosdahl



Hans-Erik Malmros

## ÄRENDET OCH DESS BEREDNING

**Finansdepartementet** har berett landstinget möjlighet att yttra sig över betänkandet "Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen".

En sammanfattning över betänkandet bifogas (bilaga).

**Landstingsdirektören** har i tjänsteutlåtande den 23 augusti 2011 (bilaga) föreslagit landstingsstyrelsen besluta *att* avge remissvar till Finansdepartementet i enlighet med vad direktören anför.

**Landstingsrådsberedningen** behandlade ärendet den 2 september 2011.

## Sammanfattning

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

### Principiella utgångspunkter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Statsbidragen**

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

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

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

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

### Inkomstutjämning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämnningen behandlas i avsnitt 4.

### **Kostnadsutjämnning**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### **Den kommunala fastighetsavgiften**

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

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

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

### Strukturbidraget

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

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

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

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

### Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag

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

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

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

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

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

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

### **Införanderegler**

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

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

### **Utjämningsystemet i samband med indelningsändringar**

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

Kommitténs förslag innebär att de kommuner som förlorar på en eventuell sammanläggning får behålla de intäkter som kommunerna skulle ha haft var och en för sig under en övergångstid på fyra år.

Beträffande landstingen anser kommittén att det är rimligt att tillägget för små landsting tas bort vid en sammanläggning men först efter fyra år sedan indelningändringen trätt i kraft.

### **Systemets fortlevnad**

Regeringen har i instruktionen för Statskontoret gett myndigheten i uppgift att från och med 2008 löpande följa upp systemet. Kommittén vill understryka betydelsen av att Statskontoret till ledning och stöd för sitt arbete med uppföljningen tillskapar en referensgrupp bestående av företrädare för Finansdepartementet, berörda fackdepartement och myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Det är kommitténs uppfattning att regeringen måste bestämma hur finansieringen ska ske av de kostnader som Tillväxtanalys har för att hålla data och den beräkningsmodell som myndigheten utvecklat för att fånga upp glesbygdens speciella merkostnader aktuell.

Landstingsstyrelsen

Ankom Stockholms läns landsting
2011-08-25
Dnr. LS 1105-0795

Rotel I

**Yttrande över Utjämningskommittén.08:s remiss -  
Betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av  
den kommunala utjämnings (SOU 2011:39)****Ärendebeskrivning**

Stockholms läns landsting (SLL) har beretts tillfälle att lämna yttrande över Utjämningskommittén.08:s remiss - Betänkandet Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnings (SOU 2011:39)

**Beslutsunderlag**

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2011-08-23, LS 1105-0795

**Förslag till beslut**

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge remissvar till Finansdepartementet i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

**Förvaltningens förslag och motivering***Sammanfattning*

Förvaltningens bedömning är att kommittén inte tillräckligt har utrett frågan om tillväxt och tillväxthämmande faktorer.

I budgetbeslutet för 2012 i juni 2011 anför landstingsfullmäktige:  
*Skatteutjämningsystemet måste förändras i grunden. Enligt dess nuvarande utformning utgör det ett betydande hot mot utvecklingen i Stockholms län. När tillväxten i Stockholm hämmas drabbas hela Sverige. Stockholms läns landsting missgynnas systematiskt genom att förtjänster från hög tillväxt och entreprenöriell aktivitet eroderas. Dessutom beaktas inte de aspekter som gör Stockholmsregionen unik, som högre levnadskostnader till exempel.*  
*Systemet urholkas finansiellt till följd av att kommunsektorn finansierar en allt större del av vad det kostar att upprätthålla systemet. Detta orsakas av regeringens avsikt att hålla anslaget till kommunalekonomisk utjämnings på en nominellt oförändrad nivå. Lämpligt vore istället att*

*räkna upp anslaget i takt med skatteunderlagets utveckling. Mot bakgrund av att Stockholms läns landsting ansvarar för hälso- och sjukvården och är ensam huvudman för kollektivtrafiken i länet är det av stor vikt att i sammanhanget närmare beakta även statliga investeringar av regional karaktär. Behovet av infrastruktur i en tillväxtregion som Stockholm kan knappast överskattas både för regionen och för riket. Att ständigt missgynna Stockholmsregionen vid fördelningen av infrastrukturmedel är till nackdel för både regionens och rikets tillväxt.*

Avseende den föreslagna förändringen av en gemensam garanterad skattekraft på 115 procent av medelskattekraften har landstinget tidigare instämt i kommitténs förslag.

Förslaget att nuvarande hälso- och sjukvårdsmodell ersätts med en ny modell främst med avseende på förändringen av hur den vårdtunga gruppen hanteras ställer sig landstinget bakom eftersom det åtminstone till en del ökar transparensen i systemet.

Förslaget om att löneskillnader ska kompenseras fullt ut är en nödvändig justering. Förändringen är i linje med vad Stockholms läns landsting tidigare framhållit som ett av förändringsbehoven avseende modellen.

Frågan om ökade strukturella kostnader till följd av en kraftig befolkningsökning och dess effekter på landstingen bör utredas vidare.

Kommitténs föreslagna förändringar i systemet medför en ekonomisk effekt för Stockholms läns landsting motsvarande minskade kostnader om 29 kronor per invånare, mindre rimligt är det att förslagen i lokaltrafikdelen medför minskat stöd till Stockholmsregionen i en tid då regionen behöver göra stora infrastrukturinvesteringar.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av att se kostnads- och inkomstutjämnningen i ett sammanhang samt att en fortsatt utredning, genomförs avseende främst tillväxthämmande faktorer, effekter av en kraftig och snabb befolkningsökning samt modellens effekter och begränsningar för möjligheten att genomföra tunga investeringar för Stockholms läns landsting.

#### *Bakgrund*

En parlamentarisk kommitté, Utjämningskommittén.08 (Dir. 2008:110) utsågs av regeringen i december 2008, med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning samt vid behov föreslå förändringar.

Den 27 april 2011 lämnades slutbetänkandet "Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen", SOU 2011:39. Kommittén föreslår förändringar både i inkomst- och kostnadsutjämningen. Bortsett från det förslag om en höjd garantinivå för landstingen som kommittén i en särskild skrivelse till Finansdepartementet (december 2010) förslagit ska införas 2012 i anledning av den nya kollektivtrafiklagen kommer de övriga förändringarna enligt förslaget att införas den första januari 2013.

Kommitténs uppdrag har varit att se över alla delar i utjämningsystemet. I sitt arbete har man utgått från att huvudsyftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att tillhandahålla service, oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader.

Kommittén har utgått från de frågeställningar som direktiven lyfter fram, vilket bland annat avsåg om det finns tillväxthämmande faktorer inom inkomstutjämningen. Kommittén utgår från att huvudmannaskapsförändringen ska ge ett neutralt utfall. När det gäller kostnadsutjämningen har kommittén utgått från nu gällande förutsättningar att kostnadsutjämningen inte ska kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning samt effektivitet.

Den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen ersätts enligt kommitténs förslag med en ny modell som innebär att den del av befolkningen som nu räknas in i den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i den matrismodell som används för övrig befolkning där hela utjämningen sker utifrån demografi och socioekonomiska faktorer. Beträffande kollektivtrafiken föreslår kommittén att nuvarande utjämningsmodell bör behållas men uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter.

Kollektivtrafikmodellen föreslås behållas men uppdateras avseende de variabler som avser att fånga upp de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna i både storstad och glesbygd.

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

Bedömningen ligger kvar att effekter av en minskad befolkning och de omställningskostnader som ett vikande befolkningsunderlag kan medföra bör kompenseras för. Dagens utjämningsystem tar enbart begränsad hänsyn till effekter av en kraftig befolkningsökning. Mot den bakgrunden har kommittén valt att fokusera även på de utmaningar och problem som en sådan ökning kan innebära.

Kommittén anser att generella statsbidrag är att föredra framför specialdestinerade bidrag. De stora bidragen till läkemedelsförmånen

föreslås dock inte överföras till det generella statsbidraget. Kommitténs bedömning är att läkemedelsförmånen kan föras över först efter att en överenskommelse om ett avskaffande har kommit till stånd mellan staten och Sveriges kommuner och landsting, SKL.

För landstingen ger kommitténs förändringsförslag konsekvenser mellan plus 1 100 och minus 1 200 kronor per invånare. Delmodellen för hälso- och sjukvård står för merparten av omfördelningseffekterna och sambandet mellan andelen bidiagnoser i den vårdtunga gruppen och bidragsförändringarna är mycket starkt. Störst negativ effekt på länsnivå för kommuner och landsting sammantaget får Västerbottens län och störst positiv effekt får Värmlands län.

Föreslagna förändringar i betänkandet ger betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda landsting och kommuner. En orsak till de stora omfördelningseffekterna är att inga stora förändringar av utjämningsystemet skett sedan den senaste parlamentariska kommittén, Utjämningskommittén (SOU 2003:88), infördes år 2005.

*Överväganden*

### **Inkomstutjämnningen**

Utjämningskommittén 08 hade i uppdrag att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i nuvarande inkomstutjämnning samt att lämna förslag på hur de kan undanröjas. Utredningen konstaterar att det inte gått att finna några tillväxthämmande faktorer i modellen för inkomstutjämnning. Kommitténs bedömning är att incitamenten för ökad sysselsättning bör stärkas *på annat sätt* än inom ramen för inkomstutjämnningen.

#### **1) Effekter av inkomstutjämnning och tillväxt inom den egna regionen**

Med stöd av forskning menar kommittén att tillväxt sker i lokala arbetsmarknadsregioner där kärn- och kranskommuner är ömsesidigt beroende. Kommittén finner nuvarande principer för modellens konstruktion ändamålsenlig och föreslår att den får kvarstå i sin nuvarande form. Den justering som föreslås är en harmonisering av kommunernas och landstingens inkomstutjämnning med en gemensam garanterad skattekraft på 115 procent av medelskattekraften.

Forskningsrapporten<sup>1</sup> som kommittén använt sig av utgår huvudsakligen från kommunerna, inte från landstingen. Forskarna har utgått från SCB:s indelning av arbetsmarknadsregioner (LA-regioner), 78 st. Detta eftersom tillväxt inte sker kommunalt utan regionalt.

---

<sup>1</sup> Inkomstutjämnning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner, INA: Institutet för näringslivsanalys vid Internationella handelshögskolan i Jönköping, Börje Johansson & Johan Klaesson



Tillväxten av arbetstillfällen är oftast positiv i LA-regioner som når över en viss storlek, mätt som antalet invånare eller som storleken på regionens lönesumma.

Dock har i stort alla landets LA-regioner kommunala kostnader som överstiger summan av motsvarande kommunala skatteintäkter och därmed kan det sägas att alla arbetsmarknadsregioner är bidragsmottagare i utjämningsystemet. Vidare kan det sägas att kommuner som betalar en avgift kan anses göra det till kommuner inom den egna regionen.

För landstigen kan det inte sägas att landsting som betalar en avgift gör det till landsting inom den egna regionen. Stockholms läns landsting är det enda landsting som betalar en avgift i inkomstutjämnningen och de pengarna går inte till den egna regionen, det vill säga Stockholmsregionen, de pengarna går istället till resten av riket.

Förslag till en alternativ modell för inkomstutjämnning efter län med brytpunkt har tagits fram. Modellen är inte fullständig utifrån ett landstingsperspektiv men illustrerar att det finns möjlighet att skapa alternativa modeller för inkomstutjämnning som inte är hämmande för tillväxt och sysselsättning.

Stockholms läns landsting vill därmed på nytt lyfta frågan om vikten av att de tillväxthämmande faktorerna utreds vidare.

När det gäller harmonisering av kommunernas och landstingens inkomstutjämnning med en gemensam garanterad skattekraft på 115 procent av medelskattekraften har landstinget tidigare beslut, LS 1101-0013, instämt i kommitténs förslag.

## **2) Stockholmsregionens utvecklingspotential hämmas genom minskat utrymme för investeringarna i infrastruktur samt genom få statliga satsningar på infrastrukturen**

I Stockholms län bor 21 procent av Sveriges befolkning, här genereras 29 procent av BNP-tillväxten och 43 procent av skatteintäkterna.<sup>2</sup> Storstadsregionernas betydelse för Sverige är med andra ord stor, och kommer enligt alla prognoser att fortsätta öka. De senaste åren har befolkningstillväxten varit mycket stark och Stockholms län har svarat för nästan hälften av Sveriges totala befolkningsökning. Stockholm är också en

---

<sup>2</sup> Stockholms Handelskammare Rapport 2009:2 sid 14.

viktig knutpunkt i den globala ekonomin och attraherar även företag och skapar nya affärsmöjligheter till nytta för hela riket. Det finns ett ömsesidigt beroende mellan olika regioner där Stockholm har förutsättning att, om vi får goda utvecklingsmöjligheter, fungera som motor för andra regioner. Storstadsregionen behöver dock få möjlighet att ta vara på sina starka sidor och utveckla dem. Stockholms läns landsting har under ledning av före detta Regionplanenämnden under många år arbetat för att skapa förutsättningar för en nationell tillväxtinriktad storstadspolitik. I en globaliserad ekonomi där städer och regioner konkurrerar alltmer på en internationell arena krävs en nationell politik som tar tillvara på storstadsregionernas möjligheter att bidra till tillväxt och välfärd.

Idag hämmas Stockholmsregionens utvecklingspotential genom de historiskt alltför låga investeringarna i infrastruktur. Kombinationen av de låga nivåerna av statliga investeringar i infrastruktur och de höga kostnader landstinget betalar i inkomstutjämnningen leder till att viktiga investeringar i regionen kan bli eftersatta, vilket har direkta konsekvenser för den ekonomiska tillväxten i länet såväl som i riket. Ökade skatteintäkter skulle ge ett ökat utrymme för investeringar i regionen.

Mot bakgrund av detta bör frågan om hur inkomstutjämnningen kan öka incitamenten för tillväxt seriöst utredas vidare i enlighet med de ursprungliga direktiven. Vikten av att finna en inkomstutjämnning som inte hämmar tillväxt kan inte nog understrykas.

### **3) De statliga anslagen bör kontinuerligt räknas upp**

För att inte öka missnöjet och minska systemets legitimitet och trovärdighet både hos de regioner som betalar och de som får, är en viktig grundförutsättning att statens anslag till utjämnningen räknas upp så att kommunsektorn i stort inte missgynnas. En lämplig nivå på årlig uppräknings är i takt med skatteunderlagstillväxten.

De senaste åren har regeringen förvisso tillfört medel till kommunalekonomisk utjämnning men det är i stor utsträckning tillfälliga bidrag som från och med 2012 upphör. Det ger inte några stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting.

Stockholms läns landsting har sedan tidigare lyft vikten av denna förändring i tidigare beslut, LS 1105-0795 samt LS 1101-0013.

## **Kostnadsutjämningsen**

### **1) Hälso- och sjukvårdsmodellen, förändring av den vårdtunga gruppen.**

Kommittén föreslår att nuvarande modell ersätts med en ny modell där den del av befolkningen som nu räknas in i den vårdtunga gruppen och deras kostnader läggs in i den matrismodell som används för övrig befolkning där hela utjämningsen sker utifrån demografi och socioekonomiska faktorer.

Motivet för förändringen är bland annat att analyser som gjorts har visat att det finns betydande skillnader mellan landstingen när det gäller praxis för diagnosättning och då särskilt när det gäller användandet av bidiagnoser. Dessa skillnader har lett till att andelen vårdtunga individer varierar på ett betydande sätt mellan landstingen. Detta har inneburit att den vårdtunga gruppen inte bedöms spegla sjukvårdsbehovet inom de enskilda landstingen.

Förvaltningen är positiv till denna förändring med anledning av att detta bedöms öka transparensen och att det inte hämmar vårdutvecklingen.

### **2) Kollektivtrafiken i Stockholm är avgörande för tillväxten**

Kollektivtrafikmodellen föreslås behållas men uppdateras avseende de variabler som avser att fånga upp de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna i både storstad och glesbygd. Kommunens respektive landstingets tillägg/avdrag utgör skillnaden mellan den egna standardkostnaden och den genomsnittliga standardkostnaden i riket.

Idag hämmas Stockholmsregionens utvecklingspotential genom de historiskt alltför låga investeringarna i infrastruktur bland annat på grund av utjämningsystemets kostnader och låga nivåerna av statliga investeringar i infrastruktur. Se tidigare kommentarer om tillväxt inom Stockholm.

### **3) Löner kompenseras till 100 %**

År 2008 infördes en ny modell med två delkomponenter i kostnadsutjämningsen som utjämnar för strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommuner respektive mellan landsting. Modellens konstruktion baseras på det förslag som lades fram av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet i betänkandet SOU 2007:61. I den fortsatta beredningen av ärendet gjorde dock regeringen avsteg från utredningens förslag, genom att föreslå att de beräknade tilläggen skulle reduceras med 50 procent.

För landstingen beräknas löneskillnaderna utifrån lönerna i privat sektor samt läkarnas faktiska lönenivå. De valda variablerna avser att avspegla konkurrensen på närliggande arbetsmarknader.

Kommittén har uppdaterat det underlag som togs fram 2005 och som används i delmodellen för löner. Av uppdateringen framgår att det framförallt är kommuner och landsting i storstadsregionerna, speciellt i Stockholms län, som har högre lönenivåer än riksgenomsnittet. Det är bara ett landsting, Stockholms läns landsting, som har en lönenivå som överstiger genomsnittslönen med mer än 2 procent. Två landsting, Uppsala läns landsting respektive Västmanlands läns landsting, har en lönenivå som överstiger genomsnittet för riket med mer än 1 procent.

Kommitténs förslag är att skillnader i lönekostnader ska kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting.

Bakgrunden till förslaget att lönekostnader ska kompenseras fullt ut är att kommittén har konstaterat att inget talar för att lönekostnadsskillnaderna mellan olika kommuner och landsting skulle vara av övergående natur. Till exempel konstaterar den forskningsrapport som används för att undersöka om inkomstutjämnningen är tillväxthämmande att både lokalkostnader och lönenivåer är högre i de urbana regionerna.

Kommittén skriver vidare att det är viktigt att alla kommuner, oavsett problem, känner sig uppmärksammade och rättvist behandlade för att ett utjämningsystem ska uppfattas som legitimt och rättvist och ha förutsättningar att överleva på sikt.

Förändringen är i linje med vad Stockholms läns landsting tidigare framhållit som ett av förändringsbehoven avseende modellen, LS 0902-0178.

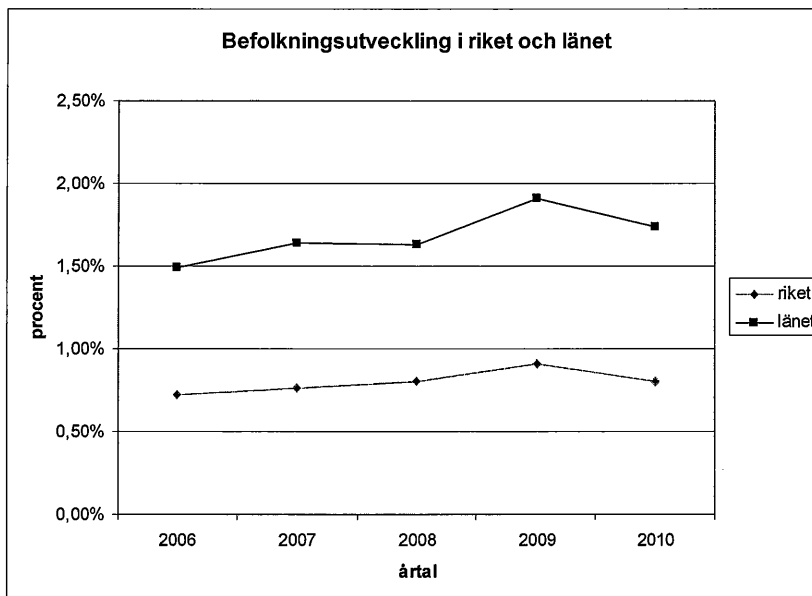
#### **4) Kompensation för kraftig befolkningsökning inom länet**

För landstingen tillämpas en modell som kompenserar de landsting som under den senaste femårsperioden haft en genomsnittlig årlig befolkningsminskning med mer än 1,2 procent.

Vidare anser kommittén att kommuner och landsting som under lång tid har haft en kraftig befolkningstillväxt även fortsättningsvis ska kompenseras för den eftersläpning som förekommer i utjämnningen och att kommuner som växer kraftigt inte bara ska kompenseras för nya skollokaler utan även för nya förskolelokaler. Det kostar att bygga nytt och

det är speciellt dyrt i de regioner där markpriserna är höga. Enligt förslaget ska kommunerna erhålla en ersättning för förskolelokaler som är uppbyggd efter samma principer och ersättningsnivåer som för skollokalerna.

Stockholms län ökade med 35 161 invånare 2010. Det är en ökning på 1,7 procent och nära hälften av hela rikets befolkningsökning. Av ökningen är 43 procent flyttningsnetto från utlandet och 17 procent flyttningsnetto från övriga riket. Födelseöverskottet motsvarar 40 procent av ökningen.



Under femårsperioden 2006-2010 var länets befolkningstillväxt 164 398 personer motsvarande 8,7 procent vilket för invånarantalet motsvarar drygt ett nytt Linköping. Det senaste befolkningsutfallet<sup>3</sup> påvisar att en rak prognos skulle medföra en befolkningsökning om 1,9 procent för Stockholm under 2011. En befolkningstillväxt i denna takt påverkar trycket på service från Stockholms läns landstings huvuduppdrag; att tillgodose invånarnas behov av hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

Vår bedömning är att frågan om ökade strukturella kostnader till följd av en kraftig befolkningsökning och dess effekter på landstingen bör utredas vidare.

### Tidigare inlämnade synpunkter till Utjämningskommittén.08

<sup>3</sup> SCB, [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_228187.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_228187.aspx), befolkningsökning ,31 mars 2011

Utformningen av det kommunalekonomiska utjämningsystemet är en viktig fråga för Stockholms läns landsting och landstinget har tidigare, under 2011, inkommit med ett yttrande, *LS 1101-0013* till den nuvarande utjämningskommittén.

Där framfördes bland annat följande synpunkter om vad kommitténs arbete främst bör inriktas på.

Mot bakgrund av att Stockholms läns landsting genomför storainvesteringar är det av stor vikt att närmare beakta även statligainvesteringar av regional karaktär. Behovet av infrastruktur i entillväxtregion som Stockholm kan knappast överskattas både förregionen och för riket. Att ständigt missgynna Stockholmsregionen vid fördelningen av infrastrukturmedel är till nackdel för både regionens och rikets tillväxt.

Utjämna för byggkostnader i kostnadsutjämnningen även för landstingen, på samma sätt som görs för kommunerna. Samma konstaterat opåverkbara skillnader i byggkostnader som finns mellan kommuner finns även mellan landstingen.

Stockholms läns landsting vill på nytt framhålla vikten av en fortsatt utredning av ovanstående punkter.

#### Ekonomiska konsekvenser (kronor per invånare)

Effekt	Stockholm	Snitt	Avvikelse
<b>Inkomstutjämnningen</b>	<b>859</b>	<b>788</b>	<b>71</b>
<i>varav höjd garantinivå</i>	<i>847</i>	<i>788</i>	<i>59</i>
<i>varav uppdaterade länsvisa skattesaster</i>	<i>12</i>	<i>0</i>	<i>12</i>
<b>Kostnadsutjämnningen</b>	<b>-55</b>	<b>0</b>	<b>-55</b>
<i>varav HSL</i>	<i>-136</i>	<i>0</i>	<i>-136</i>
<i>Varav Glesbygd</i>	<i>-20</i>	<i>0</i>	<i>-20</i>
<i>Varav Lön</i>	<i>105</i>	<i>0</i>	<i>105</i>
<i>Varav Kollektivtrafik</i>	<i>-4</i>	<i>0</i>	<i>-4</i>
<b>Strukturbidrag</b>	<b>0</b>	<b>-13</b>	<b>13</b>
<b>Införandebidrag</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Regleringsbidrag</b>	<b>-775</b>	<b>-775</b>	<b>0</b>
<i>varav höjd garantinivå</i>	<i>-787</i>	<i>-787</i>	<i>0</i>
<i>Varav minskat strukturbidrag</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>0</i>
<b>Total effekt</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>29</b>

Avseende höjd garantinivå så blir det en positiv effekt för Stockholms läns landsting, 59 kronor per invånare detta eftersom landstinget har relativt kommunerna i länet stor andel av uppgiftsfördelningen. Även uppdateringen av de länsvisa skattesatserna medför en positiv effekt för Stockholms läns landsting, 12 kronor per invånare.

Förändringen avseende att de vårdtunga grupperna försvinner i Hälso- och sjukvårdsmodellen medför en negativ effekt för Stockholms läns landsting. Orsaken är att den del av populationen som tidigare ingick i gruppen vårdtung enligt modellen för icke vårdtunga anses ha en relativt lägre vårdtyngd på grund av att Stockholms tidigare vårdtunga är en relativt ung population. Detta medför en ekonomisk effekt motsvarande 136 kronor per invånare.

Avseende glesbygdsparametern förlorar Stockholm läns landsting jämfört övriga riket på grund av att variablerna uppdateras och Stockholm relativt riket blir mer tätbefolkat, detta motsvarar 20 kronor per invånare.

Kommitténs förslag avseende att lönekostnader ska kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting medför att Stockholms läns landsting kompenseras i förslaget med 105 kronor per invånare.

Förändringar avseende kollektivtrafikens del i modellen medför ökade kostnader för Stockholms läns landsting med motsvarande 4 kronor per invånare.

Som en följd av att strukturbidraget minskas med en tredjedel medför det en minskad kostnad för Stockholms läns landsting med 13 kronor per invånare.

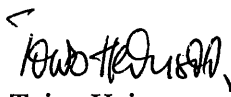
När det gäller förändringar avseende regleringsposten så är denna delsumma oförändrad med anledning av att kostnaden för att höja garantinivån belastar alla landsting/regioner solidariskt via regleringsposten (Kostnaden för inkomstutjämnningen ökar vid ett givet ramanslag vilket ger negativ effekt på regleringsbidraget). När kostnaden för strukturbidraget minskar delas även detta solidariskt av alla landsting/regioner (Kostnaden för strukturbidraget minskar vid ett givet ramanslag vilket ger en positiv effekt på regleringsbidraget). Den för Stockholms läns landstings samlade effekt av förslagen i betänkandet medför en ekonomisk positiv effekt i detta skede om totalt 29 kronor per invånare för Stockholms läns landsting.


TJÄNSTEUTLÅTANDE  
2011-08-23

LS 1105-0795

**Miljökonsekvenser av beslutet**

I enlighet med landstingets miljöpolitiska program Miljösteg 5 har hänsyn till miljön beaktats och bedömningen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbeskrivning i detta ärende.

  
Toivo Heinsoo  
Landstingsdirektör

  
Anne Rundqvist  
Chefsjurist, tf direktör för  
SLL Ekonomi och finans