

## Sammanfattning av remiss SOU 2024:50 Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn

Utjämningskommittén, tillsatt av den svenska regeringen den 28 april 2022, har genomfört en omfattande översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen. Denna översyn syftar till att garantera jämförbara ekonomiska villkor för välfärdstjänster över hela Sverige, oavsett lokala skillnader i skatteintäkter och demografiska förhållanden. Förändringar föreslås träda i kraft från och med 1 januari 2026. Utöver översyn av utjämningsystemet har Utjämningskommittén haft i uppdrag att utvärdera de riktade statsbidragen samt föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner.

På den övergripande nivån föreslås utjämningsystemet ändras från att omfatta fyra till att omfatta sex delar.

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

Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

### Inkomstutjämning

Inkomstutjämningen syftar till att kompensera för skillnader i skattekraft. Det är också via inkomstutjämningen som den största delen av statens finansiering av kommunsektorn sker.

Omfattning och omfördelning av inkomstutjämningen 2024, miljarder kronor.

Inkomstutjämningen	Avgifter	Statlig finansiering	Totalt
Kommuner	13	86	99
Regioner	3	40	44

Som framgår av tabell ovan är det staten som finansierar merparten av inkomstutjämnningen. Endast en region (Region Stockholm) betalar en avgift i systemet 2024, det vill säga de tre miljarderna.

Kommittén har under arbetets gång utrett flera alternativa förslag till dagens inkomstutjämnning. I analyserna har systemets syfte, att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, ställts mot andra aspekter, såsom tillväxt och legitimitet. Kommitténs förslag utgörs dock av dagens modell med vissa justeringar och uppdateringar. Det innebär att inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften också fortsättningsvis kommer att fastställas utifrån en norm för skattekraften. Inkomstutjämningsbidrag utgår till kommuner och regioner vars skattekraft understiger normen, som idag uppgår till 115 procent av medelskattekraften i riket. Kompensationsgraden är idag 95 procent för kommuner och 90 procent för regioner.

Kommittén föreslår att den länsvisa skattesatsen bör uppdateras och utgå från rikets genomsnittliga skattesats 2022. Utan en uppdatering av den genomsnittliga skattesatsen, som idag är 2003 års genomsnittliga skattesats, är kompensationsgraden i praktiken lägre än den avsedda.

Därutöver bedömer kommittén att kompensationsgraden bör vara lika för kommuner och regioner. Kommittén ser inte någon anledning till att likvärdiga förutsättningar skulle vara av mindre betydelse för regionerna och föreslår därför att kompensationsgraden för bidragmottagande 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. Kommittén föreslår därför en garantinivå på 116 procent.

Sammanfattningsvis föreslås följande justeringar:

- uppdaterad skattesats från 2003 till 2022 års nivå, inklusive justering för skatteväxlingar
- ökad garantinivå från 115 procent till 116 procent, samt
- ökad kompensationsgrad för bidragmottagande regioner från 90 till 95 procent.

Effekterna av föreslagna förändringar är positiv för samtliga regioner, men med följd att kostnaden för staten skulle öka. Effekten är dessutom så stor att den överstiger det anslag som staten anvisat i sin budget. Mellanskillnaden kommer därmed att påverka den del i utjämnningssystemet som benämns regleringspost.



Regleringsposten reglerar kostnaden för utjämningen mot statens anslagsnivån. Regleringsposten fungerar så att om nettot av bidragen och avgifterna inom inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och införandebidragen är mindre än statens anvisade medel så utbetalas ett regleringsbidrag som motsvarar mellanskillnaden.

Om nettot av bidragen och avgifterna inom inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidrag och införandebidrag är större än anvisade medel avgår i stället en regleringsavgift. Statens kostnaden för den kommunalekonomiska utjämningen kan därmed aldrig bli högre än de medel staten har avsatt för ändamålet. Regleringsposten fastställs med ett enhetligt belopp per invånare. Under 2024 är den positiv och uppgår till 3 055 kronor per invånare för kommuner och 730 kronor per invånare för regioner. Med föreslagna förändringar i framför allt inkomstutjämningsystemet kommer den positiva posten på 730 kronor per invånare i stället bli en avgift på 118 kronor per invånare.

Föreslagna uppdateringar och justeringar i inkomstutjämningsystemet neutraliseras således åtminstone delvis med regleringsposten.

## Kostnadsutjämning

Grunden för kostnadsutjämningen är att de offentliga tjänsterna kostar olika mycket att tillhandahålla beroende av strukturella omständigheter bortom enskilda kommuners och regioners kontroll. När det gäller regionerna kan det till exempel handla om höga kostnader för hälso- och sjukvård på grund av en hög andel äldre invånare. Det kan också handla om höga kostnader för kollektivtrafik till följd av att många invånare finns samlade på en liten yta. Genom att kompensera för den här typen av opåverkbara strukturella förhållanden bidrar kostnadsutjämningen till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla välfärd i alla delar av landet.

## Hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår att grunddata till flera av dessa faktorer uppdateras samt att antalet faktorer utökas något, i syfte att systemet bättre ska spegla förändringar i regionernas förutsättningar. Enligt utredningen medför det en bättre träffsäkerhet avseende strukturella kostnadsskillnader. Nackdelen är att systemet blir mer komplext. Omfördelningen i delmodellen ökar från 8,1 miljarder kronor till 8,3 miljarder kronor och är därmed den del av systemet som omfördelar högs belopp.

I kommitténs förslag på en ny delmodell för hälso- och sjukvård ingår följande komponenter:



- vårdbehov
- gles bebyggelsestruktur
- strukturellt löneläge, samt
- högre hyrpersonalkostnader.

Följande justeringar föreslås:

## **Vårdbehov**

Komponenten är idag uppdelad i 22 olika grupper som baseras på ålder, inkomst, utbildningsnivå och boendestatus. Med hjälp av dessa faktorer räknas en prislapp fram per grupp. Prislappen multipliceras med antal personer i regionen i respektive grupp.

Nytt förslag är en matris med 27 olika grupper baserade på ålder, inkomst och arbetsmarknadsstatus. På samma sätt som tidigare räknas en prislapp fram per grupp som sedan multipliceras med antal personer i regionen i respektive grupp.

## **Gleshet**

Idag kompenseras för små sjukhus på grund av gles bebyggelsestruktur, långa resor på grund av långa avstånd och små vårdcentraler på grund av glesa förhållanden.

Nytt förslag innebär kompensation för resekostnader, små sjukhus på grund av gles bebyggelsestruktur och små sjukhus på grund av litenhet samt små vårdcentraler på grund av glesa förhållanden. Ett fast index tas fram som kopplas till vårdbehovet.

## **Löner**

De förklarande variablerna i dagens modell är andelen sysselsatta i andra sektorer än kommuner och regioner, tätortsgrad, lönenivå i privat sektor, arbetslöshet i länet och andel av de förvärvsarbetande i länet som pendlar över kommungräns.

I det nya förslaget finns endast en förklarande variabel kvar, andelen av de förvärvsarbetande i regionen som inte arbetar i kommun eller region.

## **Bemanning glesbygd**

Ingen förändring, endast uppdatering av index.



## Kollektivtrafik

Den nuvarande utformningen av delmodellen för utjämning av kollektivtrafikkostnader trädde i kraft 2020. Den är precis som tidigare gemensam för regioner och kommuner. Det innebär att det är de sammantagna kostnaderna för och behoven av kollektivtrafik för regioner och kommuner i länet som delmodellen försöker fånga, oavsett huvudmannaskap för verksamheten.

Under 2024 omfördelar delmodellen 3,6 miljarder kronor mellan regionerna och 2,4 miljarder kronor mellan kommunerna. Detta kan jämföras med de sammantagna nettokostnaderna för verksamheten under 2022 på cirka 31 miljarder kronor.

Kommittén föreslår mindre justeringar och uppdateringar för delmodellen kollektivtrafik. Till exempel uppdateras de tidigare variablerna antal boende i tätort och andelen pendlare över kommungräns. Variabeln invånardistans byts ut mot medeldistansen. Nuvarande fördelning mellan kommun och region behålls.

## Strukturbidrag, bidrag för svagt befolkningsunderlag, införandebidrag samt bidrag för eftersläpning

### Strukturbidrag

Strukturbidraget i dagens kostnadsutjämningsystem mellan regioner är ett permanent bidrag som infördes efter 2005 års utjämningsreform. Strukturbidraget utformades för att mildra effekterna av förändringarna i dåvarande uppdatering av kostnadsutjämningsystemet. Strukturbidraget har inte ändrats mellan åren.

Kommitténs förslag är att dagens strukturbidrag tas bort och för regioner ersätts med ett fast införandebidrag som begränsar genomslaget av borttagandet av den del i strukturbidraget som avser tidigare bidragsminskningar till högst 250 kronor per invånare för regionerna.

### Svagt befolkningsunderlag

Kommittén har övervägt flera möjliga alternativ vad gäller ersättning för svagt befolkningsunderlag. Å ena sidan finns det skäl att slopa ersättningen eftersom det inte går att fastställa tydliga merkostnader för svagt befolkningsunderlag. Å andra sidan finns det skäl att höja ersättningen eftersom det, trots avsaknaden av empiri, troligen är förhållanden som innebär merkostnader och där ersättningen har stått stilla under ett stort antal år. Ett tredje spår är att uppdatera delmodellen med aktuella uppgifter, men behålla nivån på



ersättningen utifrån den beräkningsmetod som använts tidigare. På grund av osäkerheten kring merkostnaderna för svagt befolkningsunderlag föreslår kommittén alternativet med en uppdatering av ersättningen utifrån aktuella förhållanden men med den tidigare beräkningsmetoden.

## **Fast införandebidrag och 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 fasa in under en alltför lång tid. Kommittén föreslår två separata införandebidrag: ett för det kommunalekonomiska utjämningsystemet och ett för LSS-utjämnningen.

För att den samlade förändringen inte ska bli för stor föreslås också ett gemensamt tak, ett införandebidrag. Taket för regioner föreslås sättas vid negativa förändringar som överstiger 750 kronor per invånare i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Därtill föreslår kommittén ett fast införandebidrag för kommuner och regioner som får kraftiga negativa förändringar till följd av förslagen.

Ersättning för tidigare bidragsförändring reduceras och blir fast införandebidrag. Kommittén anser att det inte är rimligt att kommuner och regioner ska få behålla hela det strukturbidrag som bygger på intäktsminskningar vid införandet av 1996 års utjämningsystem och vid efterföljande revideringar i början av 2000-talet. Dessutom får flertalet kommuner och regioner med strukturbidrag för tidigare bidragsminskningar relativt stora intäktsökningar med kommitténs förslag till kostnadsutjämnning. Detta gäller dock inte alla kommuner och regioner. Kommittén föreslår därför att denna del av det tidigare strukturbidraget reduceras, men med högst 500 kronor per invånare för kommuner och 250 kronor per invånare för regioner. Kvarstående bidrag blir en del av det fasta införandebidraget.

Vidare anser kommittén att den del av nuvarande strukturbidrag till regionerna som avser små regioner bör tas bort. I kommitténs förslag till ny delmodell för utjämnning av hälso- och sjukvård finns en särskild kompensation för små regioner. Bidraget ingår därför i den samlade kompensationen för gleshet, som utöver små sjukhus också kompenserar för resor och mindre enheter på grund av gles bebyggelse.

## **Bidrag för eftersläpning**

Kompensationen infördes 2006 efter förslag från 2021 års utjämningskommitté och innefattar två kriterier som ska vara uppfyllda samtidigt för att en region ska erhålla ersättning.



- befolkningstillväxten ska vara minst 1,2 procent i genomsnitt de senaste fyra åren
- befolkningstillväxten även ska vara minst 1,2 procent det senaste året.

Det första kriteriet är uppsatt för att fånga regioner som vuxit snabbt under en längre period. Det andra kriteriet är uppsatt för att fånga större eftersläpning av intäkterna det aktuella året.

Ingen region erhåller under 2024 ersättning för eftersläpning. En region erhöll kompensation under 2023.

Komponenten föreslår att bidrag för eftersläpning ändras genom att gränsen för när ersättningen faller ut sänks från 1,2 procent till 1,0 procent. För att kompensera regioner med en tillfällig ökning i befolkningen och regioner som är i början av en kraftig tillväxtperiod införs en så kallad ventil. Regioner som inte kvalificerar sig för kompensation enligt det långsiktiga kriteriet ersätts för eftersläpning om de växer med mer än 2,5 procent ett enskilt år.

I utredningen understryks att ett bidrag enligt kriterierna för eftersläpning är av tillfällig karaktär samt att det inte avser kostnader utan uteblivna intäkter. Kommittén föreslår därför att bidraget lyfts ut ur kostnadsutjämnningen och flyttas till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

### **Ekonomiska effekter av kommittén förslag**

Som framgår nedan är effekterna av lagda förslag positiva för Region Örebro län. År 2026 (år 1) uppgår effekten till ca 90 miljoner kronor inklusive införandebidrag. År 2028, när införandebidraget är fullt ut implementerat, har förändringen ökat till ca 150 miljoner kronor.



Tabell 13.8 Årlig och total förändring regioner

Kronor per invånare

	År 1	År 2	År 3	Total effekt
Stockholm	-250	-250	-250	-750
Uppsala	-250	-250	-250	-750
Södermanland	-38	97	93	152
Östergötland	168	97	93	358
Jönköping	-36	97	93	154
Kronoberg	-29	97	93	161
Kalmar	539	96	93	728
Gotland	988	97	93	1 178
Blekinge	-141	96	93	48
Skåne	8	97	93	198
Halland	-250	33	93	-124
Västra Götaland	7	97	93	197
Värmland	591	97	93	781
Örebro	284	97	93	474
Västmanland	-69	97	93	121
Dalarna	10	97	93	200
Gävleborg	261	97	93	451
Västernorrland	308	97	93	498
Jämtland Härjedalen	1 089	97	93	1 279
Västerbotten	219	96	93	408
Norrbottn	-250	65	93	-92



<b>Örebro</b> <b>Kommunalekonomisk utjämning 2024</b> <b>kr/invånare</b>	<b>Nytt förslag</b>	<b>Befintlig utjämning</b>	<b>Differens</b>
Inkomstutjämningsbidrag/avgift	7 876	6 630	1 246
Kostnadsutjämningsbidrag / avgift	356	167	189
Ersättning för eftersläpning	0	0	0
Strukturbidrag	0	0	0
(Strukturbidrag) fast införandebidrag del 1	0	0	0
Fast införandebidrag del 2	0	0	0
Införandebidrag kommunalekonomisk utjämning år 1	0	0	0
Regleringspost	-417	730	-1 147
<b>Summa bidrag / avgift kr/invånare</b>	<b>7 815</b>	<b>7 527</b>	<b>288</b>
<b>Summa bidrag / avgift mnkr</b>	<b>2 410</b>	<b>2 321</b>	<b>89</b>

## Omfattningen av riktade statsbidrag

Utredningskommittén konstaterar att användningen av riktade statsbidrag till kommunsektorn har ökat i Sverige sedan 1990-talets reformer, både i antal och ekonomiskt värde. Kommittén betonar att det ibland finns ett behov av riktade statsbidrag i vissa situationer, till exempel under coronapandemin, men pekar också på problemen som kan uppstå när dessa bidrag inte matchar de lokala behoven. Då finns en uppenbar risk för ineffektiv användning av resurser samt ökad administration. För att hantera dessa frågor föreslår betänkandet principer och kriterier för när och hur riktade statsbidrag bör användas. Huvudprincipen är att statsbidrag bör vara generella, men riktade bidrag kan vara berättigade:

- som kostnadsersättningar för uppgifter som ålagts kommuner och regioner av staten,
- vid extraordinära situationer där kommuner och regioner kan påverkas i olika omfattning,
- när det finns samsyn om behovet av ett riktat statsbidrag, samt
- om det finns särskilda skäl.

Vidare 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 kommer fram till att 17 befintliga statsbidrag av totalt ca 200 riktade statsbidrag till kommuner och regioner inte uppfyller kriterierna ovan. Kommittén föreslår att dessa statsbidrag skulle överföras till generella statsbidrag.

Fem av dessa 17 statsbidrag fördelas idag till regionerna med ett sammanlagt värda av ca 300 miljoner kronor.

## **Åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner**

Kommittén har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att analysera orsakerna till skillnader i skattesatser mellan kommuner respektive mellan regioner samt att föreslå åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämnningen på tillväxten.

Kommittén konstaterar att staten har lagligt utrymme att begränsa den kommunala beskattningsrätten och lämnar inga egna förslag på ytterligare inskränkningar. De konstaterar dock att det lagliga handlingsutrymmet inte är fritt. Den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och den grundlagsstadgade kommunala beskattningsrätten sätter ramar för statens handlingsutrymme.

Kommitténs bedömning: Staten har utrymme att

- (1) begränsa den kommunala beskattningsrätten eller införa liknande åtgärder genom lag
- (2) om det behövs för att motverka samhällsekonomisk obalans. Det kan göras för
- (3) en begränsad tid om det
- (4) föreligger mycket speciella omständigheter och det
- (5) dels lämnas utrymme för en fri sektor inom vilken kommunerna och regionerna kan ombesörja egna angelägenheter,
- (6) dels lämnas åtminstone en viss frihet för kommunerna och regionerna när det gäller att fastställa skattesatsen.



Dessutom innebär proportionalitetsprincipen att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning om den kommunala självstyrelsen ska inskränkas. Avsikten med bestämmelsen (i 14 kap. 3 § regeringsformen) om att lagstiftaren behöver göra en proportionalitetsbedömning är att det vid all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Riksdagen behöver alltså regelmässigt pröva kommunernas självstyrelseintresse när inskränkningar i den kommunala självstyrelsen övervägs.

Proportionalitetsprövningen innefattar en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande i den kommunala självstyrelsen jämfört med det som föreslås. Det betyder att om det finns olika sätt att uppnå samma mål bör det sätt som är minst ingripande i den kommunala självstyrelsen väljas. Proportionalitetsprincipens huvudsakliga syfte är att det kommunala självstyrelseintresset ställs mot de intressen som ligger bakom ett lagförslag. Lagrådet ska alltid granska lagförslag innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna och regionerna.

Kommittén har också prövat andra sätt att minska kommuners och regioners behov av högre skattesatser. De konstaterar att ett kontinuerligt arbete för att bedriva den kommunala verksamheten effektivt kan motverka höga och ökande skattesatser. De anser att det därför kan finnas skäl för staten att genom olika åtgärder underlätta kommunernas och regionernas arbete med att effektivisera den kommunala verksamheten. Kommittén lämnar två förslag:

- Regeringen ska inrätta en delegation som ett särskilt beslutsorgan inom en lämplig myndighet. Delegationen ska ges i uppgift att pröva frågor om stöd till enskilda kommuner och regioner i syfte att främja ett effektivt resursutnyttjande. Delegationen ska också ges i uppgift att följa upp och utvärdera beslutade stöd samt göra en bedömning av vilka åtgärder som visat sig vara mest effektiva.
- Statens bidrag till Rådet för främjande av kommunala analyser ska ökas för att föreningen ska kunna utöka sitt arbete med att vidareutveckla möjligheterna till jämförelser och analyser av effektivitet och ett utökat stöd till kommuner och regioner i denna fråga.

Lennart Frommegård  
Ekonomidirektör

