



2011/231-5

Huvudmannskapsförändringar och skatteväxlingar i utjämningsystemet





Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Huvudmannskapsförändringar och skatteväxlingar i utjämningsystemet

Statskontoret har i sin instruktion givits i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. I myndighetens regleringsbrev för 2012 har uppdraget preciserats till att Statskontoret löpande ska analysera och ge förslag på uppdateringar av de olika delmodellerna. Enligt regleringsbrevet ska Statskontoret avrapportera sitt resultat till regeringen.

Statskontoret har inom ramen för sin instruktionsenliga uppgift genomfört ett projekt med syfte att beskriva hur huvudmannskapsförändringar beaktas inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Statskontoret överlämnar härmed för information promemorian *Huvudmannskapsförändringar och skatteväxlingar i utjämningsystemet*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Anders Folkesson, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

gm Mikael Halápi
Stf. generaldirektör

Anders Folkesson



Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning	5
1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsning	5
1.2 Begreppen huvudmannaskap och skatteväxling	6
1.3 Arbetsätt	6
2 Effekter för utjämningsystemet vid huvudmannaskapsförändringar	9
2.1 Utjämningsystemets uppbyggnad	9
2.2 Inkomstutjämnningen	11
2.3 Regleringsposten	13
2.4 Kostnadsutjämnningen	14
2.4.1 Hemsjukvården i ordinärt boende	14
2.4.2 Kollektivtrafiken	16
2.5 Beräkningsexempel: Kalmar län	17
3 Att mäta uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting	19
3.1 En länsvis skattesats beräknad utifrån endast frivilliga huvudmannaskapsförändringarna	19
3.2 Observationer kring den vägda skatteväxlingsnivån för riket	22
4 Analys och bedömningar	25
4.1 Inkomstutjämnningen	25
4.2 Kostnadsutjämnningen	26
5 Källförteckning	29
Bilagor	
1 Tidigare utjämningsystem	31
2 Ekonomiska regleringar vid huvudmannaskapsförändringar	35



STATSKONTORET

PM

2012-03-20

Dnr 2011/231-5

2

Sammanfattning

Ungefär en femtedel av kommunsektorns intäkter utgörs av statsbidrag. Den största delen utgörs av det generella statsbidraget som uppgår till 59 mdkr för kommuner och 23 mdkr för landsting år 2012. Detta generella statsbidrag fördelas främst inom inkomstutjämningen, som består av ett system för kommunerna och ett för landstingen. Invånarnas förvärvsinkomster är den faktor som främst påverkar storleken på kommunens/landstingets bidrag eller avgift.

De båda inkomstutjämningsystemen sammankopplas genom att uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och landstinget beaktas, vilken mäts genom skatteväxlingsnivåerna i varje län. Det generella statsbidraget fördelas mellan landsting och kommuner i respektive län utifrån skatteväxlingsnivån.

En huvudmannaskapsförändring är när ansvaret för en verksamhet överförs från en huvudman till en annan, exempelvis från landsting till kommuner. En huvudmannaskapsförändring innebär också att kostnader för verksamheten överförs mellan huvudmännen. Detta regleras ekonomiskt vanligtvis genom en skatteväxling, vilket innebär att mottagande och överlämnande part i samförstånd höjer respektive sänker skattesatsen lika mycket.

Under 1990-talet genomfördes ett flertal omfattande obligatoriska reformer som innebar ändrat huvudmannaskap. Bland de verksamheter som fick ny huvudman finns särskilda boende, psykiatri, särskolan, naturbruksgymnasier och LSS-verksamheten. Dessa huvudmannaskapsförändringar ledde till stora skatteväxlingar. Under senaste åren har huvudmannaskapsreformer återigen blivit aktuella, bland annat beträffande kollektivtrafiken, hemsjukvården och missbruksvården.

Promemorian syftar till att beskriva hur huvudmannaskapsförändringar beaktas inom utjämningsystemet.

Huvudmannaskapsförändringar och skatteväxlingar påverkar flera delar av utjämningsystemet direkt eller indirekt. Dessa delar är inkomstutjämningen, regleringsposten och kostnadsutjämnningen.

Kommuner i län som skatteväxlat mer än riksgenomsnittet får ett större tillskott/mindre avgift i inkomstutjämningen, medan länets landsting får motsvarande lägre bidrag/högre avgift. Skatteväxlingen ska vara ett nollsummespel inom länet – om en verksamhet överförs från ett landsting till kommunerna så minskar bidraget till landstinget med lika mycket som det till kommunerna höjs.

Skatteväxlingar som mått på uppgiftsfördelning kritiserades av Utjämningskommittén.08 (SOU 2011:39). Kommittén ansåg att skatteväxlingsnivåerna



inte motsvarar den aktuella uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i ett antal län. Statskontoret framförde i sitt remissvar att ett annat mått vore att i den länsvisa skattesatsen endast inkludera frivilliga skatteväxlingar, vilket är kollektivtrafik och hemsjukvård. I promemorian framgår att detta alternativ mått på uppgiftsfördelning skulle medföra vissa omfördelningseffekter, då den länsvisa skattesatsen skulle förändras. Statskontoret anser sammantaget att det alternativa måttet har en högre validitet än det nuvarande sättet att mäta uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i respektive län.

Statskontoret lyfter även fram för- och nackdelar med att förändra uppdateringsfrekvensen för skatteväxlingsnivåerna inom inkomstutjämnningen.

Även kostnadsutjämnningen kan påverkas av huvudmannaskapsförändringar. Omfördelningseffekten beror på hur den berörda kostnadsutjämningsmodellen är uppbyggd. Statskontoret beskriver i promemorian hur kostnadsutjämnningen påverkas av ändrat huvudmannaskap för kollektivtrafiken och hemsjukvården. Effekten skiljer sig åt beroende på att modellerna i kostnadsutjämnningen är uppbyggda på olika sätt.

Statskontoret konstaterar att kostnadsutjämnningen har svårt att ta hänsyn till att huvudmannaskapet för vissa verksamheter skiljer sig åt. Det medför att vissa kommuner och landsting får ett bidrag eller betalar en avgift för verksamheter som de inte är huvudmän för. Statskontoret menar att riksdagen bör göra ett ställningstagande kring hur de skilda huvudmannaskapen ska beaktas i kostnadsutjämnningen.

Vidare anser Statskontoret att det kan ifrågasättas om omfattande länsvisa mellankommunala utjämningsystem behövs när en omfördelning redan sker på nationell nivå.

1 Inledning

Ungefär en femtedel av kommunsektorns intäkter utgörs av statsbidrag, som till största delen består av ett generellt statsbidrag. Detta generella statsbidrag uppgår år 2012 till 59 mdkr för kommuner och 23 mdkr för landsting och fördelas främst inom *inkomstutjämnings*.¹

Inkomstutjämningsen består av ett system för kommunerna och ett för landstingen. Invånarnas förvärvsinkomster är den faktor som främst påverkar storleken på kommunens/landstingets bidrag eller avgift. De båda inkomstutjämningsystemen sammankopplas genom att *uppgiftsfördelningen* mellan kommunerna och landstinget beaktas, vilken mäts genom *skatteväxlingsnivåerna* i varje län. Det generella statsbidraget fördelas mellan landsting och kommuner i respektive län utifrån skatteväxlingsnivån i den länsvisa skattesatsen.

Ett annat fördelningssystem som kan påverkas av huvudmannaskapsförändringar är *kostnadsutjämningsen*, som utjämnar för strukturella behovskillnader mellan kommuner respektive mellan landstingen.

Under 1990-talet genomfördes ett flertal omfattande huvudmannaskapsförändringar, exempelvis Ädelreformen och psykiatrireformen, då verksamheter överfördes från landstingen till kommunerna. Under de senaste åren har huvudmannaskapsreformer och skatteväxlingar återigen aktualiserats. I många län överfördes hela ansvaret för kollektivtrafiken till landstingen år 2012. Det pågår även diskussioner i tioalet län att överföra hemsjukvården i ordinärt boende till kommunerna. Dessutom har ett ändrat huvudmannaskap för missbruksvården föreslagits. Eventuella landstingssammanslagningar kommer också leda till ett omfattande arbete för att harmonisera de samgående landstingens gränssnitt och skatteväxlingsnivåer.

Ett problem när det gäller att nå överenskommelser om huvudmannaskapsförändringar har varit den ekonomiska regleringen. Överföringen har vanligtvis reglerats med en skatteväxling, som innebär en överflyttning av skatteinkomster mellan kommunerna och landstinget i länet. De ekonomiska regleringarna anses ofta vara komplicerande att förstå. Eftersom varje kommun har vetorätt och därmed kan blockera en huvudmannaskapsförändring är det särskilt viktigt att öka förståelsen i dessa frågor.

1.1 Syfte, frågeställningar och avgränsning

Promemorians syfte är att beskriva hur huvudmannaskapsförändringar beaktas inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, främst inkomst- och kostnadsutjämningsen.

¹ Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*.

Dessutom har ett alternativt beräkningssätt för uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i inkomstutjämningsystemet prövats. Detta alternativ innebär att de obligatoriska huvudmannaskapsförändringarna (Ädelreformen, LSS m.fl.) exkluderas i inkomstutjämnings länsvisa skattesats.

I promemorian kommer följande huvudfrågor att besvaras:

- Hur påverkas det kommunalekonomiska utjämningsystemet av huvudmannaskapsförändringar?
- Hur påverkas den länsvisa skattesatsen om de obligatoriska huvudmannaskapsförändringarna exkluderas?

Nuvarande inkomstutjämningsystem beaktar endast skatteväxlingar från och med 1991 och därför har promemorian inriktats mot huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting under 1990-talet och framåt.

1.2 Begreppen huvudmannaskap och skatteväxling

Huvudmannaskap och skatteväxlingar är två centrala begrepp i denna promemoria.

Huvudmannaskap definieras som ”... inom förvaltningsrätten den myndighet eller det samhällsorgan som har det ekonomiska ansvaret för en viss förvaltningsverksamhet.” (Statskontoret 1994:24, s. 15). Definitionen kan utökas till att även innefatta det politiska ansvaret.

Utgångspunkten är att en huvudmannaskapsförändring har skett när kommuner och landsting i det berörda länet har skatteväxlat verksamheten. En skatteväxling innebär att mottagaren i samförstånd höjer sin skattesats med samma procentsats som landstinget sänker sin. Skattesatsen ändras alltså för samtliga kommuner i länet. Begreppen huvudmannaskapsförändring och skatteväxling används således synonymt härnäst.

1.3 Arbetssätt

Enligt regleringsbrevet för 2012 ska Statskontoret löpande följa upp den kommunalekonomiska utjämnings samt analysera och lämna förslag på uppdateringar av olika delmodeller.

Statskontorets uppföljningsuppdrag kan delas in i tre områden: en kunskapsuppbyggande, en uppföljande och en utredande del. Den här promemorian tillhör den kunskapsuppbyggande delen.



Inom Statskontoret har detta projekt utförts av Anders Folkesson (projektledare) och Stefan Åkerblom. Utkast till promemorian har redovisats och diskuterats inom Statskontorets externa referensgrupp för uppföljning av utjämningsystemet och en intern referensgrupp på Statskontoret.



2 Effekter för utjämningsystemet vid huvudmannaskapsförändringar

I följande kapitel beskrivs hur huvudmannaskapsförändringar påverkar utjämningsystemet. Först görs en beskrivning av utjämningsystemets uppbyggnad. Sedan görs en teoretisk redogörelse gällande mekanismerna vid en skatteväxling, vilken därefter exemplifieras med gjorda skatteväxlingar för hemsjukvården och kollektivtrafiken i Kalmar län.

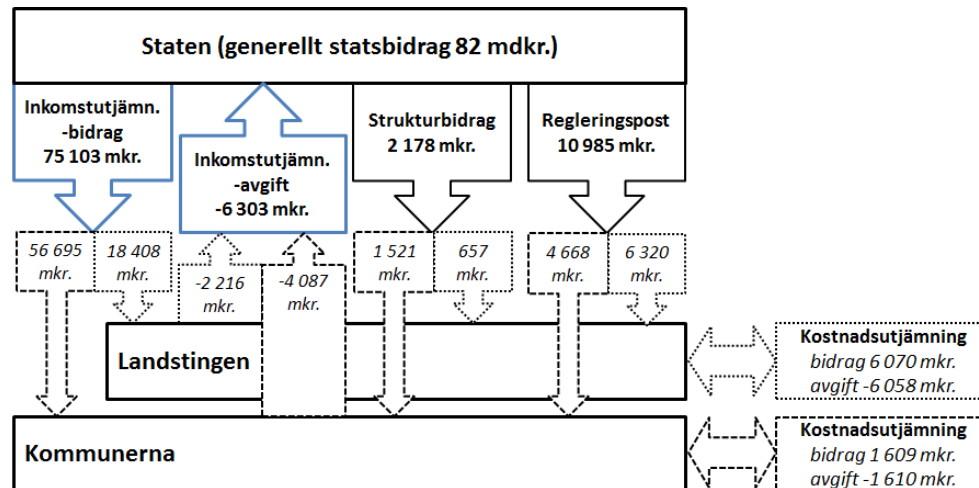
2.1 Utjämningsystemets uppbyggnad

I de två systemen för inkomstutjämning utjämnas skillnader i skattekraft och uppgiftsfördelning mellan kommunerna och mellan landstingen. Före 2005 finansierades inkomstutjämningen av kommunkollektivet respektive landstingskollektivet själva. Därefter är det i stället staten som genom ett bidrag betalar huvuddelen av inkomstutjämningen – samtidigt avskaffades det generella statsbidrag som tidigare utgick till kommuner och landsting. En mindre del av bidraget (knappt tio procent) finansieras genom en inkomstutjämningsavgift från kommuner och landsting vars skattekraft överstiger 115 procent av medelskattekraften (se *figur 1*). Man kan säga att systemet numera främst är ett fördelningssystem för det generella statsbidraget.

Därutöver finns kostnadsutjämningsystem för kommuner och landsting, vilka finansieras inom respektive kollektiv. Systemet består av tio delmodeller för kommunerna och fyra för landstingen. Syftet med kostnadsutjämnningen är att utjämna strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan enskilda kommuner respektive landsting. Med detta menas att utjämning ska ske för skillnader i behov av kommunal service och för förutsättningarna att producera denna service, dvs. sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över.

Ett strukturbidrag på 2,2 miljarder kronor utgår utan angiven tidsbegränning till de kommuner och landsting som fick stora intäktsminskningar på grund av införandet av 2005 års utjämningsystem.

Statens finansiering av inkomstutjämningen är kopplad till skattekraftsutvecklingen. Detta belopp är därmed inte känt på förhand. För att staten ändå ska kunna påverka storleken på sitt totala bidrag till kommunsektorn ingår i utjämningsystemet en regleringspost. Om summan av inkomstutjämningsbidragen och strukturbidragen överstiger statens anslag för kommunalekonomisk utjämning ("det generella statsbidraget") och inkomstutjämningsavgifterna betalas en regleringsavgift.

Figur 1: Den kommunalekonomiska utjämningen 2012.


Källa: Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012* och egna beräkningar.

I fokus för denna promemoria står huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting. Dessa förändringar regleras ekonomiskt genom en skatteväxling, vilket innebär en överföring av skattesats mellan kommunerna och landstinget i berört län, där den ena parten höjer skattesatsen och den andra sänker med lika mycket. För den enskilde medborgaren är skatteväxlingen därmed ett nollsummespel.

Skatteväxlingsnivån sätts vanligen efter de faktiska kostnaderna för den aktuella verksamheten. Det innebär att den länsgenomsnittliga kostnaden för verksamheten bestämmer skatteväxlingsnivån i länet. Att växlingen sker på länsnivå och bygger på faktiska kostnader medför att de olika länens skatteväxlingsnivåer kommer att skilja sig åt, även med samma gränsdragning mellan landstingen och kommunerna.² Detta kan bero på andelen brukare i den överförda verksamheten, effektivitet eller ambitionsnivå.

I *tabell 1* nedan redovisas de totala skatteväxlingsnivåerna i respektive län, vilka skiljer sig åt relativt mycket, från 3,23 skattekrönor i Östergötland till 5,29 skattekrönor i Västernorrland.

² Tidigare huvudmannaskapsförändringar beskrivs i bilaga 2.

Tabell 1: Total skatteväxlingsnivå (från landsting till kommun) alla verksamheter, 1992–2012. (i skattekrönor)

	TOT. per län
Stockholm	3,58
Uppsala	3,69
Södermanland	4,48
Östergötland	3,23
Jönköping	3,50
Kronoberg	4,71
Kalmar	4,91
Blekinge	3,79
Skåne	4,25
Halland	3,83
Västra Götaland	3,96
Värmland	4,66
Örebro	3,58
Västmanland	4,74
Dalarna	4,31
Gävleborg	3,64
Västernorrland	5,29
Jämtland	5,07
Västerbotten	4,90
Norrbottn	4,78

Anm: En mer utförlig och verksamhetsseparerad tabell av detta slag återfinns i *bilaga 1*.

Källa: SKL.

2.2 Inkomstutjämningsystemet

Inkomstutjämningsystemet består som ovan beskrivits av två delsystem, ett för kommunerna och ett för landstingen. Dessa system har samma uppbyggnad och är sammanlänkade genom att skatteväxlingarna sedan 1991 mellan kommuner och landsting beaktas i båda systemen.

Inkomstutjämningsystemen kan delas upp i två delar; den s.k. *länsvisa skattesatsen* och *skatteutjämningsunderlaget*. Utfallet i inkomstutjämnings per invånare i kommun eller landsting i (IU_i) kan uttryckas som;

$$(1) \quad IU_i = \underbrace{\left((KG * \overline{UD}_{2003}) \pm \frac{(SV_{LÄN} - \overline{SV})}{\text{Uppgiftsfördeln.}} \right)}_{\text{Länsvisa skattesatsen}} \underbrace{(1,15\overline{SK} - SK_i)}_{\text{Skatteutj.underlag}}$$

KG är kompensationsgraden (85 procent för avgiftsbetalande kommuner och landsting, samt 95 procent för bidragsmottagande kommuner och 90 procent för dito landsting), UD_{2003} är medelutdebiteringen år 2003 (20,64 skattekrönor för kommuner och 10,53 för landsting),

$SV_{LÄN}$ är skatteväxlingar gjorda i respektive län från landsting till kommun mellan 1991–2011,³

SV är den efter skattekraften vägda genomsnittliga skatteväxlingsnivån i riket mellan 1991–2003 (4,16),

1,15 är garantinivån på 115 procent,

SK är medelskattekraften i riket och

SK_i är skattekraften i kommun eller landsting i .

I kommunernas inkomstutjämnings adderas parentesen med uppgiftsfördelning ($SV_{LÄN} - SV$), medan den subtraheras i landstingssystemet.

Kompensationsgraden (KG), medelutdebiteringen (UD_{2003}), den genomsnittliga skatteväxlingsnivån i riket (SV) och garantinivån (1,15) är konstanter, medan övriga är variabler som uppdateras årligen. Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån är vägd mot skatteunderlaget, vilket gör att en skatteväxling i ett län med högre skattekraft väger relativt sett tyngre.

För att beakta den skilda uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting används de tidigare skatteväxlingarna som mått. Länets skatteväxlingsnivå ställs mot den genomsnittliga vägda skatteväxlingen i hela landet (4,16 skattekrönor). Som visades i tabell 1 ovan varierar skatteväxlingsnivån mellan 5,29 (Västernorrland) och 3,23 skattekrönor (Östergötland). Kommuner i län som skatteväxlat mer än riksgenomsnittet får ett större tillskott/mindre avgift i inkomstutjämnings, medan länets landsting får motsvarande lägre bidrag/högre avgift. Skatteväxlingen ska i princip vara ett nollsummespel inom länet – om en verksamhet överförs från ett landsting till kommunerna så minskar bidraget till landstinget med lika mycket som det höjs till kommunerna.

³ Redogörs närmare för i *Bilaga 1*.

Exempel: Beräkning av inkomstutjämning i Kalmar län 2012

Emmaboda kommun i Kalmar län är en bidragsmottagande kommun i inkomstutjämningsystemet och har därför en kompensationsgrad på 95 procent. Medelutdebiteringen år 2003 var 20,64 skattekronor. Skatteväxlingen inom Kalmar län har varit 4,91 skattekronor under perioden 1991–2012, medan den vägda genomsnittliga skatteväxlingsnivån i riket har varit 4,16 under perioden 1991–2003. Medelskattekraften i riket år 2012 är 184 858 kr, medan skattekraften i Emmaboda är 173 673 kr.⁴ Insatt i *uttryck (1)* får vi följande uträkning:

$$\underbrace{((0,95 * 0,2064) + (0,0491 - 0,0416))}_{\text{Länsvisa skattesatsen}} * \underbrace{((1,15 * 184\ 858) - 173\ 673)}_{\text{Skatteutjämningsunderlaget}}$$

Det slutgiltiga utfallet (bidraget) i inkomstutjämningen för Emmaboda kommun blir då 7 923 kr/invånare. Vi kan nu göra motsvarande beräkning för Kalmar läns landsting.

Kalmar läns landsting är ett bidragsmottagande landsting i inkomstutjämningsystemet och har därför en kompensationsgrad på 90 procent. Medelutdebiteringen för landstingen år 2003 var 10,53 skattekronor. Uppgiftsfördelningsparentesen blir samma som för kommunen ovan, liksom medelskattekraften. Skattekraften i Kalmar län är 172 093 kr. Detta resulterar i följande uträkning:

$$\underbrace{((0,90 * 0,1053) - (0,0491 - 0,0416))}_{\text{Länsvisa skattesatsen}} * \underbrace{((1,15 * 184\ 858) - 172\ 093)}_{\text{Skatteutjämningsunderlaget}}$$

Det slutgiltiga utfallet (bidraget) i inkomstutjämningen för Kalmar läns landsting blir 3 531 kr/invånare.

2.3 Regleringsposten

För att staten ska kunna påverka storleken på sitt totala bidrag till kommunerna och landstingen ingår en regleringspost i utjämningsystemet. Regleringsposten är en slags restpost som beräknas som skillnaden mellan de av riksdagen anvisade medlen (anslag 1.1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25) och summan av bidragen och avgifterna i inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidraget. Regleringsposten utgår som ett enhetligt belopp i kronor per invånare.⁵

Vid en skatteväxling ändras utfallen i respektive inkomstutjämningsystem, då den mottagande huvudmannens bidrag ökar och den lämnade partens minskar. För att detta inte ska få konsekvenser för övriga kommuner respek-

⁴ SCB:s Statistikdatabasen, offentlig ekonomi.

⁵ Statskontoret (2008).

tive landsting, så ändras finansieringen till kommunerna och landstingen med det belopp som motsvarar de ändrade bidragen. Exempelvis höjdes landstingens anslag år 2012 med 484 miljoner kronor till följd av skatteväxlingarna beträffande kollektivtrafiken i nio län och hemsjukvården i ett län, medan anslaget till kommunerna minskades med samma belopp.

2.4 Kostnadsutjämningsen

Samtliga verksamheter som varit föremål för huvudmannaskapsförändring är av sådan karaktär att kostnaderna per invånare skiljer sig väsentligt åt mellan kommunerna i det berörda länet. Kollektivtrafiken är generellt sett dyrare per invånare i befolkningsmässigt större kommuner än i mindre kommuner. För hemsjukvården har kommuner med många äldre en högre kostnad per invånare. Därför ges möjlighet till länsvisa mellankommunala utjämningsystem för hemsjukvård och kollektivtrafik, genom vilka kommuner som blivit överkompenserade ger bidrag till underkompenserade kommuner inom ett och samma län.⁶

I kostnadsutjämningsens delmodeller beräknas en teoretisk kostnad, den så kallade standardkostnaden, för samtliga kommuner och landsting. Standardkostnaden fastställs utifrån skillnader i behov av service och förutsättningarna att producera denna service, dvs. sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över. Standardkostnaden är således den kostnad som kommunen beräknas ha för den berörda verksamheten om den bedrivs med genomsnittlig effektivitet och ambitionsnivå. De kommuner och landsting som har en standardkostnad som överstiger den vägda för riket får ett bidrag motsvarande den överskjutande kostnaden, medan kommuner med lägre standardkostnad får en motsvarande avgift. Detta innebär att summan av bidragen i kostnadsutjämningsen kommer att motsvara summan av avgifterna.

I vissa fall kan kostnadsutjämningsen påverkas av huvudmannaskapsförändringar. Omfördelningseffekten beror på hur den berörda kostnadsutjämningsmodellen är uppbyggd. Nedan beskrivs de verksamheter som ändrat huvudmannaskap under 2000-talet, nämligen hemsjukvården i ordinärt boende och kollektivtrafiken.

2.4.1 Hemsjukvården i ordinärt boende

Kommunernas faktiska kostnadsuppgifter som rapporteras till SCB:s räkenskapssammandrag används för att bestämma den vägda standardkostnaden på riksnivå. Standardkostnaden för riket är alltså densamma som den faktiska genomsnittskostnaden per invånare i riket för den aktuella verksamheten.

⁶ Även vid flertalet huvudmannaskapsförändringar under 1990-talet användes mellankommunala utjämningsystem i respektive län (se vidare bilaga 1).

Kostnadsutjämningen kan påverkas genom att den vägda standardkostnaden för den berörda verksamheten förändras när kostnaderna överförs från en huvudman till en annan. Exempelvis medför en kommunalisering av hemsjukvården att dess kostnader överförs från hälso- och sjukvården till äldreomsorgen. Det leder till att kostnadsutjämningsdelmodellen för hälso- och sjukvård (landsting) och delmodellen för äldreomsorg (kommuner) påverkas, eftersom dessa delmodellernas vägda standardkostnad utgår från de faktiska kostnaderna i räkenskapsammandraget.

Kommunernas äldreomsorgsmodell

Äldreomsorgsmodellen omfördelar i princip resurser från kommuner som har en låg andel äldre till kommuner med en hög andel äldre. När hemsjukvården kommunaliseras överförs kostnaderna för verksamheten från hälso- och sjukvården till äldreomsorgen, vilket ökar omfördelningen för den berörda delmodellen inom kostnadsutjämningsdelmodellen. Hittills har hemsjukvården kommunaliserats i tio län. Äldreomsorgsmodellen tar dock inte hänsyn till vilka kommuner som har ansvaret för hemsjukvården. Det innebär att samtliga kommuners bidrag respektive avgifter påverkas oavsett om de har huvudmannaskapet för hemsjukvården eller inte.

I *tabell 2* nedan redovisas hur kommunerna påverkas av skatteväxlingar. Hemsjukvården har som synes överförs till 162 kommuner. Av dessa har 43 kommuner en standardkostnad som ligger under det vägda riksgenomsnittet. Det innebär att deras avgifter i äldreomsorgsmodellen har ökat på grund av sitt och andra kommuners övertagande av hemsjukvården. På motsvarande sätt finns det 91 kommuner som inte övertagit hemsjukvården och har en standardkostnad över riksgenomsnittet. Dessa kommuners bidrag har ökat som följd av andra kommuners överförande.

Tabell 2: Kommuner sorterade utifrån huvudmannaskap för hemsjukvård i ordinärt boende och standardkostnad relativt riket (antal kommuner)

	Kommunaliserad hemsjukvård	Landstingsdriven hemsjukvård
Standardkostnad över riksgenomsnittet	Ökad bidrag p.g.a. eget och andra kommuners övertagande (119)	Ökad bidrag p.g.a. andra kommuners övertagande (91)
Standardkostnad under riksgenomsnittet	Ökad avgift p.g.a. eget och andra kommuners övertagande (43)	Ökad avgift p.g.a. andra kommuners övertagande (37)

Utredningen *En nationell samordnare för hemsjukvården* uppskattade att 216 miljoner kronor omfördelas i äldreomsorgsmodellen i kostnadsutjämningsdelmodellen som en följd av redan gjorda kommunaliseringar av hemsjukvården. Omfördelningseffekterna är relativt stora, från -152 till 338 kronor/invånare.⁷

⁷ SOU 2011:55.

Landstingens hälso- och sjukvårdsmodell

Landstingens kostnadsutjämningsmodell för hälso- och sjukvård påverkas också av en kommunalisering av hemsjukvården. Även hälso- och sjukvårdsmodellens vägda standardkostnad för riket utgår från de faktiska kostnaderna, vilka hämtas från räkenskapsammandraget. Den ändrade omfördelningen beror på att kostnaderna för hemsjukvården överförs från landstingens primärvård till kommunernas äldreomsorg. Detta medför att omfördelningen mellan landstingen minskar. Landsting med lägre standardkostnad än riket får en lägre avgift ju fler län som kommunaliserar hemsjukvården. Landsting vars standardkostnad överstiger rikets standardkostnad får ett minskat bidrag i takt med att fler kommuner övertar ansvaret.

Dock är utfallet för landstingen betydligt lägre än för kommunerna. Det beror på att skillnaderna är mindre mellan landstingen än mellan de 290 kommunerna. Omfördelningseffekterna av redan kommunaliserad hemsjukvård är därför relativt liten, från -21 kronor (Norrbotten) till 12 kronor (Kronoberg).

Tabell 3: Landsting sorterade utifrån huvudmannaskap för hemsjukvård i ordinärt boende och standardkostnad relativt riket (antal landsting)

	Kommunaliserad hemsjukvård	Landstingsdriven hemsjukvård
Standardkostnad över riksgenomsnittet	Minskat bidrag p.g.a. eget och andra landstings överlämnande (6)	Minskat bidrag p.g.a. andra landstings överlämnande (6)
Standardkostnad under riksgenomsnittet	Minskad avgift p.g.a. eget och andra landstings överlämnande (4)	Minskad avgift p.g.a. andra landstings överlämnande (4)

2.4.2 Kollektivtrafiken

Kostnadsutjämnings delmodell för kollektivtrafik är en gemensam utjämningsmodell för kommuner och landsting. Kostnadsutjämnings beräknas länsvis och fördelas vanligtvis med 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstinget. Fördelningen mellan kommunerna inom respektive län sker efter respektive kommuns andel av kollektivtrafikkostnaderna i länet år 2002. Till skillnad mot äldreomsorgsmodellen utgår alltså de enskilda kommunernas standardkostnad från deras faktiska kostnad, det är alltså ingen teoretiskt framräknad kostnad. Det medför att kommuner med höga kostnader får en högre standardkostnad på bekostnad av kommuner med låga kostnader. Som delmodellen är uppbyggd bör samtliga kommuner i respektive län efter bidrag och avgifter i kostnadsutjämnings ska ha ungefärligen samma kostnad för kollektivtrafik.

När kollektivtrafiken överförs till landstingen har kommunerna inte längre något ansvar eller någon kostnad för verksamheten. Därmed går det inte längre att använda kommunernas kostnadsandel i kollektivtrafikmodellen. Vid en överföring av huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till landstinget

har detta hanterats genom att samtliga kommuner i län, där landstinget är ensam huvudman för kollektivtrafiken, har samma standardkostnad.⁸

2.5 Beräkningsexempel: Kalmar län

I detta avsnitt visas två olika beräkningsexempel för hur skatteväxlingar kan påverka utjämningsystemet. Den första skatteväxlingen är för hemsjukvården som genomfördes 2008. Den andra är för kollektivtrafiken som trädde i kraft 2012. Beräkningar görs för Emmaboda kommun, Kalmar kommun, kommunkollektivet i Kalmar län samt Kalmar läns landsting.

Räkneexempel Kalmar län och hemsjukvården

I tabell 4 redovisas utfallet av skatteväxlingen av hemsjukvården i Kalmar län. Verksamhetskostnaderna för den övertagna hemsjukvården skiljer sig åt kraftigt mellan kommunerna. Kostnaderna för hemsjukvården i Emmaboda är 871 kronor per invånare, medan motsvarande belopp för Kalmar kommun är 347 kronor per invånare (kolumn a). Kostnadsskillnaden förklaras främst av skillnader i andelen äldre och bebyggelsestruktur. Samtidigt är intäkterna per invånare från skatteväxlingen densamma. Både Emmaboda och Kalmar erhåller ökade intäkter på 476 kronor per invånare genom ökade skatteintäkter, inkomstutjämningsbidrag och regleringsbidrag (kolumn e).

Tabell 4: Effekt av skatteväxlingen på 26 öre för hemsjukvården 2008 i Kalmar län (kronor per invånare)

Kronor per inv.	Δ Kostn.	Δ skatte-intäkt	Δ ink. utj.	Δ regl. post	Δ intäkt	Δ utfall	Δ kostn.utj.	Tot.
Emmaboda	871	387	86	2	476	-395	127	-268
Kalmar	347	390	83	2	476	129	8	137
Kommun-kollektiv	456	379	94	2	475	20	60	80
Landsting	-456	-379	-72	-2	-453	3	-12	-9
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
					(b)+(c)+(d)	(e)-(a)		(f)+(g)

Källa: Regionförbundet i Kalmar län och egna beräkningar.

Nettoutfallet (skillnaden mellan förändrade verksamhetskostnader och förändrade intäkter) blir således olika. Emmaboda kommun blev underkompenserade med 395 kronor per invånare och Kalmar överkompenserade med 129 kronor per invånare (kolumn f). De stora skillnaderna inom kommunkollektivet medförde att man införde en femårig mellankommunal utjämnings i länet, där underkompenserade kommunerna fick full kompensation första året, vilket sedan minskades för varje år för att helt tas bort år 5.

⁸ Exklusive Västmanland.

Utfallet förändras dock något genom kostnadsutjämningsen, där Emmaboda erhåller ett ökat bidrag i äldreomsorgen genom sitt och andra kommuners övertagande med 127 kronor per invånare (kolumn g). Det är viktigt att påpeka att det ändrade utfallet i kostnadsutjämningsen tillfaller kommunen oavsett om denna har kommunaliserat eller ej. Effekten av att ett enskilt län kommunaliserar hemsjukvården är relativt litet. För Emmabodas del ökade bidraget i äldreomsorgsmodellen med sex kronor per invånare som följd av kommunaliseringen i det egna länet. Den begränsade effekten beror på att länet är relativt litet och därmed påverkar riksgenomsnittet i liten utsträckning. Hemsjukvårdsväxlingen i Kalmar län höjde den vägda standardkostnaden med endast 12 kronor per invånare.

Räkneexempel Kalmar län och kollektivtrafiken

I tabell 5 redovisas utfallet av skatteväxlingen på 41 öre för kollektivtrafiken för Emmaboda och Kalmars kommun, kommunkollektivet i Kalmar län och Kalmar läns landsting.

Tabell 5: Effekt av skatteväxlingen på 41 öre för kollektivtrafiken 2012 i Kalmar län (kronor per invånare)

<i>Kronor per inv.</i>	Δ Kostn.	Δ skatte-intäkt	Δ ink. utj.	Δ regl. post	Δ intäkt	Δ utfall	Δ kostn.utj.	Tot.
Emmaboda	-1 075	-712	-159	-4	-875	200	156	356
Kalmar	- 964	-727	-144	-4	-875	89	-101	-12
Kommun-kollektiv	-884	-706	-165	-4	-875	9	0	9
Landsting	884	706	163	4	873	-11	0	-11
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
					(b)+(c)+(d)	(e)-(a)		(f)+(g)

Källa: Regionförbundet i Kalmar län och egna beräkningar.

På aggregerad nivå blir växlingen ett nollsummespel mellan kommunkollektiv och landstinget (kolumn a). Den totala effekten skiljer sig dock åt mellan olika kommuner beroende på hur stora kostnader som kommunen tidigare har haft för kollektivtrafiken.

Eftersom kommunernas delmodell utgått från faktiska kostnader, så bör inte skillnaderna mellan kommunernas intäkts- och kostnadsförändring ha varit alltför stor vid regionaliseringen av kollektivtrafiken.

3 Att mäta uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting

Som beskrivs i kapitel 2 tar inkomstutjämningsen hänsyn till skatteväxlingarna sedan år 1991 och används som mått på ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting i respektive län. Länets skatteväxlingsnivå avgör hur det generella statsbidraget fördelas mellan kommunerna och landstinget i varje län.

Utjämningskommittén.08 (SOU 2011:39) hade bland annat till uppgift att ta ställning till om, och i så fall hur, skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningsystemet. Kommittén ansåg att skatteväxlingsnivåerna inte motsvarar den aktuella uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting i ett antal län. Men kommittén lade inte något förslag angående skatteväxlingsdelen av de länsvisa skattesatserna, främst på grund av den pågående Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (dir. 2009:62) som ser över länsindelningen. Kommittén bedömde att om regeringen vill korrigera de länsvisa skattesatserna i syfte att bättre spegla dagens uppgiftsfördelning skulle en särskild utredning behöva tillsättas. Men kommittén föredrog snarare att kommunerna och landstinget i respektive län på frivillig grund kommer överens om hur de länsvisa skattesatserna borde justeras. Förslaget om frivilliga justeringar av länsvisa skattesatsen skulle innebära att kommunkollektivet och landstinget i berört län själv förändrar fördelningen av inkomstutjämningsbidraget.

Skatteväxlingsnivåerna vid huvudmannaskapsförändringar har utgått från respektive läns faktiska kostnader. Detta leder till att län som har högre kostnader per invånare för den aktuella verksamheten skatteväxlar på en högre nivå än genomsnittslänet, även om uppgiftsfördelningen är densamma. Därutöver skiljer sig förutsättningarna för kommunal service, på grund av exempelvis långa avstånd, vilket ytterligare påverkar kostnaderna och därmed skatteväxlingsnivån. Mot denna bakgrund anförde Statskontoret i sitt remissvar på betänkandet från Utjämningskommittén.08 att kommittén borde ha prövat andra mer träffsäkra mått på uppgiftsfördelningen mellan kommuner och landsting. Ett alternativ som nämndes i remissvaret var att i den länsvisa skattesatsen endast inkludera frivilliga skatteväxlingar. I detta kapitel provas effekten av ett sådant mått.

3.1 En länsvis skattesats beräknad utifrån endast frivilliga huvudmannaskapsförändringarna

Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån är 4,16 kronor med nuvarande utformning av inkomstutjämningsen. Som framgår av bilaga 1 har flertalet skatteväxlingar varit obligatoriska. De enda frivilliga huvudmannaskapsför-

ändringarna mellan landsting och kommun har varit hemsjukvården och kollektivtrafiken.

Samtliga obligatoriska huvudmannaskapsförändringar har inneburit att kommuner övertagit verksamheter från landstinget. Det visar sig att skatteväxlingsnivåerna förändras betydligt när de obligatoriska växlingarna exkluderas (se *tabell 6* nedan).

Tabell 6: Frivilliga skatteväxlingar mellan år 1991–2012 (i skattekronor)⁹

	Hemsjukvård	Kollektivtrafik
Stockholm		
Uppsala	0,29	-0,49
Södermanland	0,37	0,14
Östergötland		-0,42
Jönköping		-0,33
Kronoberg	0,32	
Kalmar	0,26	-0,41
Blekinge		
Skåne	0,36	-0,37
Halland	0,17	-0,20
Västra Götaland	0,40	-0,49
Värmland	*	-0,34
Örebro	0,59	-0,34
Västmanland	0,21	-0,04
Dalarna		
Gävleborg		-0,26
Västernorrland	0,54	
Jämtland	0,59	
Västerbotten	0,66	
Norrbottn	0,22	

*=Huvudmannaskapsförändring har skett, men ej redovisats separat.

⁹ Skatteväxlingsnivåerna för 1990-talets huvudmannaskapsförändringar av hemsjukvård är hämtade från dåvarande Landstingsförbundets Ekonominytt 05/00

Om endast de frivilliga överenskommelserna kring hemsjukvård och kollektivtrafiken inkluderas sjunker den genomsnittliga skatteväxlingsnivån till 0,00 skattekrönor. Kommunerna har med detta beräkningssätt övertagit verksamheter motsvarande i genomsnitt 0,00 skattekrönor från landstingen, vilket är 4,16 skattekrönor lägre än med nuvarande utformning (jämför med *uttryck 1*). Därmed skulle kommun *i*:s inkomstutjämningsbidrag beräknas med följande uttryck:

$$(2) \quad IU_i = \underbrace{\left((KG * \overline{UD}_{2003}) + \frac{(SV_{LÄN} - 0)}{\text{Uppgiftsfördeln.}} \right)}_{\text{Länsvisa skattesatsen}} \underbrace{(1,15\overline{SK} - SK_i)}_{\text{Skatteutj.underlag}}$$

Nedan redovisas skillnaderna gentemot riksgenomsnittet för varje län mellan nuvarande beräkningssätt och om endast frivilliga skatteväxlingar inkluderas.

Tabell 7: Den länsvisa skattesatsen 2012 jämfört med riksgenomsnittet (i skattekrönor) med nuvarande beräkningssätt respektive med endast frivilliga skatteväxlingar

	Nuvarande beräkning I inkomstutjämnin	Endast frivilliga skatteväxlingar	Skillnad
Stockholm	-0,58	0,00	0,58
Uppsala	-0,47	-0,20	0,27
Södermanland	0,32	0,51	0,19
Östergötland	-0,93	-0,42	0,51
Jönköping	-0,66	-0,33	0,33
Kronoberg	0,55	0,32	-0,23
Kalmar	0,75	-0,15	-0,9
Blekinge	-0,37	0,00	0,37
Skåne	0,09	-0,01	-0,1
Halland	-0,33	-0,03	0,3
Västra Götaland	-0,20	-0,09	0,11
Värmland	0,50	-0,34	-0,84
Örebro	-0,58	0,25	0,83
Västmanland	0,58	0,17	-0,41
Dalarna	0,15	0,00	-0,15
Gävleborg	-0,52	-0,26	0,26
Västernorrland	1,13	0,54	-0,59
Jämtland	0,91	0,59	-0,32
Västerbotten	0,74	0,66	-0,08
Norrbotten	0,62	0,22	-0,4

För enskilda län blir det stora skillnader. Kommunkollektivet i Stockholms län som med nuvarande beräkning ligger 58 öre under riksgenomsnittet hamnar precis på snittet, om endast frivilliga växlingar inkluderas, trots att inte heller detta mått beaktar att landstinget i Stockholms län är huvudman för kollektivtrafiken.

Kommunkollektivet i Kalmars län går från en skatteväxlingsnivå på 75 skatteöre över riksgenomsnittet till 15 öre under riksgenomsnittet. Med detta mått skulle Emmaboda kommun få en minskning av inkomstutjämningsbidraget med 351 kr/invånare (7 572 kr istället för 7 923 kr). Skillnaden motsvarar omkring 20 öres förändring av skattesatsen. För Kalmar läns landsting blir det nya beräknade bidraget 367 kr högre per invånare (3 898 kronor i stället för 3 531 kronor) än i utgångsläget. Alltså skulle 85 miljoner kronor omfördelas från kommunkollektivet till landstinget i Kalmar län.

Detta alternativa mått skulle medföra en omfördelning på 820 miljoner kronor inom länen mellan respektive landsting och kommuner.

En svårighet med detta mått är att identifiera de faktiska skatteväxlingsnivåerna som härrör från respektive huvudmannaskapsförändring. Skatteväxlingarna beträffande hemsjukvården har genomförts vid flera tillfällen. Vid kommunaliseringarna i samband med Ädelreformen och regionbildningarna var hemsjukvården bara en del av en större ekonomisk reglering mellan landsting och kommunerna. I flera län överfördes dessutom endast delar av ansvaret (exempelvis undersköterskor inom hemsjukvården). Därför är det svårt att härleda de exakta skatteväxlingsnivåerna för hemsjukvården i efterhand.

3.2 Observationer kring den vägda skatteväxlingsnivån för riket

Den vägda genomsnittliga skatteväxlingsnivån (SV i *uttryck 1*) uppdateras endast vid större översyner/uppdateringar av systemet (senast 2003). Utjämningskommittén⁰⁸ föreslår att den vägda skatteväxlingsnivån ska ändras från 4,16 till 4,17 skattekoronor som en konsekvens av skatteväxlingarna för hemsjukvården i Kalmars län och Södermanlands län. Om skatteväxlingsnivån i stället skulle uppdateras utifrån 2012 års skatteväxlingsnivåer och skattekraft skulle den vara 3,99 skattekoronor.¹⁰ För att återigen exemplifiera med Kalmars län skulle det innebära för Emmaboda kommun att den länsvisa skattesatsen ökar, vilket resulterar i att inkomstutjämningsbidraget ökar. Resultatet blir således att Emmaboda kommun får ett inkomstutjämningsbidrag på 7 988 kr/invånare, dvs. en ökning på 65 kr/invånare jämfört med utgångsläget (se exempelruta i *avsnitt 2.1*).

¹⁰ Förändringen är framför allt en effekt av de skatteväxlingar av kollektivtrafiken som sker under 2012. Se tabell 1 i Bilaga 2.



Samtliga uppdateringar får omfördelningseffekter, eftersom det påverkar den vägda genomsnittliga uppgiftsfördelningen mellan landsting och kommun. Detta leder till att fördelningen av det generella statsbidraget mellan kommuner och landsting förändras av andra läns skatteväxlingar.

En fördel med årlig uppdatering är att den vägda genomsnittliga skatteväxlingsnivån i större utsträckning skulle spegla uppgiftsfördelningen i riket mellan kommun och landsting. Samtidigt skulle det försvåra möjligheten att beräkna utfallet i inkomstutjämnningen av en skatteväxling. Detta kan bli ett problem särskilt om många län skatteväxlar under samma år, då variabeln riskerar att förändras i större utsträckning och blir känd först när samtliga skatteväxlingar har beslutats.



4 Analys och bedömningar

I detta kapitel kommer vissa observationer från kapitel 2 och 3 att analyseras.

4.1 Inkomstutjämnningen

En principiellt intressant fråga är skatteväxlingsnivåns validitet som mått på uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och landstinget i ett visst län. Det finns skäl att tro, precis som Utjämningskommittén.⁰⁸ anför, att faktorer som andelen brukare i överförd verksamhet, bebyggelsestruktur och förhållningsläget har betydelse för skatteväxlingsnivån. En annan aspekt som försämrar måttets träffsäkerhet är att hänsyn endast tas till skatteväxlingar gjorda sedan 1991. Det innebär att tidigare huvudmannaskapsförändringar inte beaktas i inkomstutjämnningen. Inkomstutjämnningen bortser därför från att landstinget i Stockholm län är huvudman för kollektivtrafiken, eftersom denna verksamhet överfördes före år 1991.

Två aspekter kring uträkningen av den länsvisa skattesatsen som är värda att nämna är dels viktningen, dels uppdateringsfrekvensen. Den vägda genomsnittliga skatteväxlingsnivån (SV i *uttryck 1*) är viktad efter länens skattekraft, vilket medför att län med hög skattekraft har större genomslag än län med låg skattekraft. Exempelvis får en skatteväxling i Stockholm ett genomslag på 25 procent på rikets skatteväxling, trots att länet bara utgör 22 procent av befolkningen. En växlad skattekrone i Stockholm förändrar alltså rikets skatteväxlingsnivå med 25 öre.

Den vägda skatteväxlingsnivån (SV) uppdateras inte i takt med att skatteväxlingar genomförs. Våra beräkningar visar att om SV ska följa 2012 års skatteväxlingar och skattekraft bör den sänkas från 4,16 till 3,99 kronor. En sådan förändring skulle innebära ett tillskott till landstingen på 75 kronor per invånare i inkomstutjämnningen. Kommunkollektivet skulle få motsvarande avdrag. Den nuvarande metoden medför att den länsvisa skattesatsen inte till fullo mäter det som den säger sig mäta, alltså skillnader i uppgiftsfördelning mellan länen.

En nackdel med att uppdatera rikets skatteväxlingsnivå (SV) årligen skulle dock vara att länen vid diskussioner om huvudmannaskapsreformer inte vet vad utfallet blir i inkomstutjämnningen. Om det främst är stabilitet i modellen som eftersträvas är sålunda nuvarande utformning lämpligare än årliga uppdateringar.

Alternativt mått att uppskatta uppgiftsfördelningen

Syftet med den här promemorian har inte varit att föreslå hur den länsvisa ansvarsuppdelningen mellan landsting och kommuner ska beräknas inom inkomstutjämnningssystemet. Dock har ett alternativt mått att uppskatta denna uppdelning belysts: att endast utgå från frivilliga skatteväxlingar.

En fördel med denna metod vore att skillnader i skatteväxlingsnivå som beror på andra faktorer än gränsdragningen mellan kommuner och landsting skulle begränsas. Ett exempel är Ädelreformen där skatteväxlingsnivån var relativt sett högre i län med hög andel äldre. Detta beror inte främst på skillnader i gränssnitt, utan till stor del på att dessa län har en högre andel brukare och, i viss utsträckning, mindre gynnsam bebyggelsestruktur.

En svårighet med detta alternativa mått är att vissa läns skatteväxlingar av hemsjukvården är svåra att härleda, eftersom de var del av en större huvudmannaskapsreform. Dessutom skulle inte heller detta mått ta hänsyn till att landstinget i Stockholm sedan länge har ansvaret för kollektivtrafiken. Det skulle få vissa omfördelningseffekter, då den länsvisa skattesatsen skulle förändras.

En positiv aspekt med att exkludera obligatoriska skatteväxlingar är att måttet på ett mer träffsäkert sätt skulle mäta uppgiftsfördelningen. Sammantaget bedömer Statskontoret att detta alternativa mått har högre validitet än det nuvarande.

4.2 Kostnadsutjämningsen

I kapitel 2.3 har konsekvenser för kostnadsutjämningsen av huvudmannaskapsförändringar redovisats. Dessa konsekvenser är ofta svåra att identifiera, eftersom de är av indirekt karaktär, exempelvis genom att hemsjukvårdskostnaderna överförs från hälso- och sjukvårdsmodellen till äldreomsorgsmodellen vid ett kommunal övertagande.

När landstinget är huvudman kan verksamheten sägas vara finansierad solidariskt av länets samtliga invånare. Det medför att eventuella kostnadsskillnader (per invånare) mellan olika områden i länet delas gemensamt av landstingsmedlemmarna. Vid en kommunalisering överförs finansieringsansvaret till kommunerna, som genom skatteväxlingen erhåller ett enhetligt belopp per invånare, oavsett kommunens faktiska kostnad per invånare för verksamheten. Skatteväxlingen medför att kommuner med en lägre kostnad per invånare än länsgenomsnittet överkompenseras, medan kommuner med högre kostnad än länsgenomsnittet underkompenseras.

Dessa skillnader utjämnas, som i exemplet hemsjukvård, inom ramen för kostnadsutjämningsystemet. För de verksamheter och kostnadslag som omfattas av kostnadsutjämningsen beräknas för varje kommun och landsting en standardkostnad enligt gällande beräkningsmodeller. Uppgifter från räkenskapsammandraget används för nivåbestämningar av standardkostnaderna på riksnivå så att den riksgenomsnittliga standardkostnaden ligger på rätt nivå och så att storleksförhållandena mellan delmodellerna stämmer. Om den överförda verksamheten ingår i kostnadsutjämningsen medför huvudmannaskapsförändringen att de faktiska kostnaderna ökar och därmed

också den vägda standardkostnaden för riket ökar. Detta ökar omfördelningen i den berörda delmodellen i kostnadsutjämningen. Således kan kostnadsskillnader per invånare sägas gå från att delas gemensamt mellan landstingsinvånarna när landstinget var huvudman till att utjämnas nationellt genom kostnadsutjämningsystemet.

Det finns ett par komplicerande faktorer när det gäller kostnadsutjämningen och huvudmannaskapsförändringar. Dels har systemet svårt att ta hänsyn till skilda gränssnitt (exempelvis inom hemsjukvården och kollektivtrafiken), dels skiljer sig delmodellernas logiker åt, vilket medför olika konsekvenser vid en huvudmannaskapsförändring, beroende på vilken verksamhet som överförs. Kommunernas standardkostnad i kollektivtrafikmodellen bygger exempelvis på kommunernas faktiska andel av underskottstäckningen i läns- trafikbolaget. En underliggande princip är således att länets samtliga kommuner ska ha samma nettokostnad för kollektivtrafiken, inklusive utfall i kollektivtrafikmodellen. Därmed borde skillnader i nettokostnad av en huvudmannaskapsförändring av kollektivtrafiken vara betydligt mindre än vid ett överförande av huvudmannaskapet för hemsjukvården.

Statskontoret anser att det är av stor vikt att kostnadsutjämningen beaktas vid huvudmannaskapsförändringar. Det kan ifrågasättas hur omfattande länsvisa mellankommunala utjämningsystem som behövs när en omfördelning redan sker på nationell nivå. Detta gäller särskilt när kostnadsutjämningen utgår från faktiska kostnader, såsom är fallet i kollektivtrafikmodellen.

Det kan även principiellt diskuteras om kostnadsutjämning bör förekomma mellan kommunerna för en verksamhet som de i flertalet län inte har ansvaret för. Inom kollektivtrafiken finns exempelvis en kostnadsutjämning mellan kommunerna, trots att kollektivtrafiken är en kommunal angelägenhet i endast åtta län. Denna fråga, att huvudmän i vissa fall får avdrag/tillägg i kostnadsutjämningen, trots att de inte ansvarar för verksamheten, uppmärksammades redan under 1990-talet.

I proposition 1994/95:150 framförs å ena sidan att kostnadsutjämningen för verksamheter med delat huvudmannaskap och i verksamheter där det finns permanenta skillnader i huvudmannaskapet, bör beräknas med utgångspunkt i den för riket genomsnittliga huvudmannaskapsfördelningen. Å andra sidan framförde regeringen att en huvudmannaskapsförändring av en verksamhet bör föranleda en förändring i kostnadsutjämningen först när samtliga län genomfört förändringen.

Statskontoret anser att riksdagen bör göra ett ställningstagande kring hur de skilda huvudmannaskapen ska beaktas i kostnadsutjämningen.





5 Källförteckning

Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Sveriges Kommuner och Landsting *EkonomiNytt 05/00: Gränssnitt mellan landsting och kommuner 1999*

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/ekonominytt/ekonominytt_2000/gransnitt_mellan_landsting_och_kommuner_1999

SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen.*

SOU 2011:55 *Kommunaliserad hemsjukvård.*

Statskontoret 1994:24 *Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar.*

Statskontoret (2008), *Det kommunala utjämnningssystemet – en förstudie* (Dnr 2008/119-5).



Bilaga 1

Tidigare utjämningsystem

I denna bilaga beskrivs kortfattat hur utjämningsystemet har förändrats under 1990-talet och fram till dagens utformning. Det har egentligen funnits ett utjämningsystem sedan 1966, men nedanstående beskrivning inrymmer endast systemen som varit i kraft sedan 1990-talet. Anledningen är att nuvarande inkomstutjämnning endast beaktar skatteväxlingar från och med 1991.

Utjämningsystemet mellan 1989 och 1992

Det dåvarande skatteutjämningsystemet bestod av en kombinerad inkomst- och kostnadsutjämnning. Beräkningen av skatteutjämnningen utgick från den av riksdagen fastställda grundgarantin som i sin tur bestod av två delar; en som skulle utjämna kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting samt en som syftade till att jämna ut inkomsterna. Den inkomstutjämnande delen motsvarades av ett tillägg av skattekraft upp till 100 procent.

Grundgarantin bestämde tillsammans med tillägg eller avdrag för åldersfaktor och eventuell befolkningsminskning kommunens eller landstingets garanterade skattekraft. Skillnaden mellan det garanterade skatteunderlaget och kommunens eller landstingets skatteunderlag kallades för tillskott. Skatteutjämningsbidraget beräknades således genom att multiplicera tillskottet med utdebiteringen. Det fanns dock en begränsning för utdebiteringen om 16 skattekronor för kommuner och 13,50 skattekronor för landstingen.¹¹ Fr.o.m. 1992 justerades taket länsvis med respektive skatteväxlingssats till följd av Ädelreformen (dvs. en höjning av taket för kommunerna och en minskning för landstingen).

År 1990 fick 233 kommuner och 20 landsting ett tillskott av skattekraft upp till 100 procent, likt en inkomstutjämnning. Skatteutjämningsbidrag utgick år 1991 till 236 kommuner med ca 10,9 miljarder kronor och till 20 landsting med ca 8,2 miljarder kronor.¹²

Utjämningsystemet mellan 1993 och 1995

I och med 1993 års kommunalekonomiska reform förändrades utjämningsystemet genom att ett flertal specialdestinerade statsbidrag ersattes med ett generellt bidrag. Detta nya utjämningsbidrag bestod av tre delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning och ett tillägg till kommuner med stor befolkningsminskning.

¹¹ För landstingsfria kommuner var begränsningen 29,50 skattekronor.

¹² SOU 1991:98.

När det gällde inkomstutjämningen relaterades bidragen till kommunernas egna skatteinkomster. Kommunerna var i princip garanterade en viss lägsta inkomst per invånare av skatt och statsbidrag.¹³ Ett problem med systemet var att inte alla kommuner omfattades av inkomstutjämningen. De kommuner som hade en skattekraft som var högre än den garanterade skattekraften hamnade utanför. Garantinivån var 126 procent och kompensationsgraden 95 procent.¹⁴ Med anledning av att alla kommuner inte omfattades så kunde inte statsbidraget användas vid generella ekonomiska regleringar mellan kommunerna och staten.

Kostnadsutjämningen byggde på totalkostnadsmodellen, vilken utifrån ett antal variabler skulle förklara de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Förklaringsvariablerna var klimat, glesbygdsgrad och tätortsgrad, åldersstruktur och social struktur.

Utjämningsystemet mellan 1996 och 2004

Ett nytt utjämningsystem trädde i kraft 1996. En stor skillnad med det nya systemet var att alla kommuner och landsting nu omfattades av inkomstutjämningen. En annan skillnad var att det generella statsbidraget utgjorde ett särskilt anslag vid sidan av utjämningsystemet. Summan av avgifterna i inkomstutjämningen motsvarade i stort summan av bidragen.

För att fastställa bidraget eller avgiften i inkomstutjämningen multiplicerades underlaget för inkomstutjämning (den del av skatteunderlaget per invånare som avvek från riksgenomsnittet multiplicerat med antalet invånare i kommunen) med den länsvisa skattesatsen.

Omfördelningen i inkomstutjämningen var ca 8 miljarder kronor för kommunerna och ca 4 miljarder kronor för landstingen år 1998.¹⁵

År 1996 infördes dessutom ett nytt inomkommunalt kostnadsutjämningsystem, som baserades på den s.k. *standardkostnadsmodellen*, där olika verksamheter behandlas separat. Det införda systemet bestod av både verksamhetsanknutna och verksamhetsövergripande delmodeller såsom äldreomsorg, kollektivtrafik, befolkningsminskning och kallortstillägg.

Kostnadsutjämningsanspassning till huvudmannaskapsförändringar kommenterades i prop. 1994/95:150, bilaga 7. Bland annat ansågs att kostnadsutjämningen för verksamheter med delat huvudmannaskap och i verksamheter där det finns permanenta skillnader i huvudmannaskapet, bör beräknas med utgångspunkt i den för riket genomsnittliga huvudmannaskapsfördelningen (sid 51). Regeringen framförde dock även att en huvudmannaskapsförändring av en verksamhet bör föranleda en förändring i kostnadsutjämningen först när samtliga län genomfört förändringen (sid 67).

¹³ SOU 1994:144.

¹⁴ SOU 1993:53.

¹⁵ SOU 1998:151.



Utjämningsystemet 2005–

År 2005 gjordes betydande förändringar i utjämningsystemet.¹⁶ Inkomstutjämnningen blev huvudsakligen statligt finansierad genom att det generella statsbidraget införlivades, vilket medförde att garantinivån höjdes till 115 procent för kommunerna och 110 procent för landstingen. För landstingen ändrades sedan garantinivån till 115 procent 1 januari 2012. Modellen förklaras mer ingående i kapitel 2.

Ett flertal delmodeller av främst regionalpolitisk karaktär togs bort från kostnadsutjämnningen. De kommuner och landsting som förlorade på denna förändring komparerades delvis genom att ett nytt system, strukturbidraget, infördes i utjämningsystemet.

¹⁶ Förändringarna bygger på betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* (SOU 2003:88).



Bilaga 2

Ekonomiska regleringar vid huvudmannaskapsförändringar

Ädelreformen

Ädelreformen innebar att primärkommunerna genom lagstadgade och frivilliga överenskommelser övertog ansvaret för verksamheter inom äldreomsorgen som omfattade 20,3 miljarder kronor i 1991 års priser och 55 000 anställda.¹⁷ Reformen finansierades genom användning av fyra olika instrument: skatteväxling (en överflyttning av skatteintäkterna från landstinget till kommuner eller vice versa), omfördelning av statsbidrag, skatteutjämnings-systemet och mellankommunal utjämning.

Av Ädelreformens överförda kostnader på ca 20 miljarder kronor utgjorde skatteväxlingen nästan 15 miljarder kronor. Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån var 2,30 skattekr. men varierade mellan 1,80 kr och 3,35 kr.¹⁸ Till viss del berodde skillnaderna på att de olika länens överenskommelser skiljde sig åt. I vissa län överfördes exempelvis hemsjukvården i ordinärt boende, medan andra valde att behålla den under landstingets huvudmannaskap. Det framgår dock inte alltid helt klart av överenskommelserna hur stor del av skatteväxlingen som hemsjukvården utgjorde. En annan orsak var att kostnaderna för verksamheterna skiljde sig exempelvis beroende på andelen äldre i länet, men även andra förutsättningar, såsom bebyggelsestruktur.

Ersättningen från den statliga sjukförsäkringen till landstingen, den s.k. *Dagmarersättningen*, reducerades med totalt 2,8 miljarder kronor, vilka överfördes till kommunerna som följd av den överförda verksamheten. Statsbidraget fördelades nu efter behovskriterier istället för efter antal årsarbetare som tidigare. Samtidigt ändrades det dåvarande skatteutjämnings-systemets (1989–1992) så kallade åldersfaktor genom att antalet äldre i kommunerna fick större vikt vid tilldelningen av skatteutjämningsbidrag, medan det motsatta skedde för landstingen.¹⁹

Skatteväxlingen och skatteutjämningsystemet var tillsammans inte tillräckliga instrument för att varje kommun skulle få täckning för sitt nya åtagande år 1992. Därför infördes även ett mellankommunalt system för omfördelning av resurser mellan kommunerna. Syftet var att systemet under en femårsperiod, 1993–1997, skulle ge kommunerna möjlighet att gradvis anpassa sig till en behovsbaserad fördelning av statens stöd till kommunerna.²⁰

¹⁷ Statskontoret 1994:24.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Socialstyrelsen (1996).

²⁰ SOU 2004:68.

Under denna mellankommunala utjämningsperiod kom ett nytt utjämnings-system att träda ikraft (1993–1995), för att sedan även hinna ersättas av ytterligare ett system (1996–2004).

Hemsjukvården i ordinärt boende

Huvudmannaskapet för hemsjukvården i ordinärt boende har varit föremål för flera utredningar. Äldredelegationen (Ds 1989:27) föreslog att hemsjukvården i ordinärt boende skulle kommunaliseras. Om landstinget och kommunen var överens och regeringen hade godkänt överenskommelsen kunde landstinget överlåta ansvaret för hemsjukvården till kommunerna. Nio län överförde hemsjukvården i ordinärt boende i samband med Ädelreformen. Därutöver gjorde Kristianstads län och Bohuslän detsamma när de medverkade i landstingssammanläggningar i slutet av 1990-talet.

Äldrevårdsutredningen (SOU 2004:68) föreslog att hemsjukvården i ordinärt boende skulle kommunaliseras i de län där så inte redan hade skett. Utredningen föreslog även en generell beräkningsmodell för skatteväxlingsnivåer för dessa län. Utifrån denna modell beräknades skatteväxlingsnivåer för samtliga län som inte hade kommunaliserat hemsjukvården. Nivåerna varierade mellan 0,30 skattekronor (Stockholm) och 0,58 skattekronor (Kalmar). Förslaget beaktade inte skatteväxlingens påverkan på inkomstutjämnningen, vilket medförde att skatteväxlingsnivån överskattades. Dessutom togs inte hänsyn till tidigare skatteväxlingar, trots att flera län skatteväxlade del av hemsjukvården i samband med Ädelreformen utan att överföra huvudmannaskapet.

Två län har överfört huvudmannaskapet under 2000-talet. Kalmar gjorde det år 2008, vilket reglerades med en skatteväxling på 26 öre (motsvarande 105 miljoner kronor) och en länsvis mellankommunal utjämning på fem år. Södermanland överförde hemsjukvården år 2010. Skatteväxlingsnivån var 20 öre och ingen länsvis mellankommunal utjämning användes. Västmanland växlar ansvaret och 16 skatteören under 2012. Verksamhetsansvaret överförs dock först den 1 september 2012. Dessa växlingsnivåer kan inte jämföras med tidigare växlingar, eftersom det då rådde andra utjämnings-system än idag.

Under 2011 lämnade en statlig utredning (SOU 2011:55) förslag på att de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen begränsas till fem år. Vidare föreslogs ett tillägg på 1,5 procent i kommunernas kostnadsutjämningsystem till de kommuner som övertagit ansvaret för hemsjukvården.

Handikappreformen (LSS-reformen)

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft (en del av den s.k. Handikappreformen). Den innebar att huvudmannaskapet för bl.a. stöd- och serviceinsatser successivt överfördes från landstingen till kommunerna. Förändringen

skulle vara genomförd före den 1 januari 1996.²¹ En annan förändring som också skedde inom ramen för Handikappreformen var att staten tog över ansvaret från kommunerna för en stor del av kostnaderna för insatsen personlig assistent eller det stöd som då motsvarande assistansen.²²

Den ekonomiska regleringen av huvudmannaskapsförändringen skedde genom en skatteväxling. Skillnaderna mellan länens skatteväxlingar varierade dock ganska mycket. Exempelvis växlade Malmöhus län på en skattesats om 98 öre, vilket var den lägsta skatteväxlingen, medan Västerbotten växlade på en skattesats om 1,67 kronor, vilket var den högsta.²³ Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån var 1,25 kronor. Kostnaderna för den överförda omsorgsverksamheten har totalt beräknats till ca 10,2 miljarder kronor vid skatteväxlingstillfällena.²⁴

Kommunerna gavs möjlighet att införa länsvisa mellankommunala utjämningsystem. Denna möjlighet har sedermera utnyttjats i samtliga län, men med lite olika typer av modeller med olika varaktighetstider. Varaktighetstiderna sträckte sig i ett flertal fall över mycket långa tidsperioder (upp till 38 år), medan andra modeller innehöll en snabbare avtrappning av de mellankommunala utjämningsbeloppen.²⁵ I många av dessa modeller har det funnits klausuler som innebär att den mellankommunala utjämningsystemet ska upphöra eller omförhandlas om ett nationellt utjämningsystem införs. Från och med år 2006 har samtliga mellankommunala utjämningsystem upphört med anledning av att det nationella utjämningsystemet infördes.²⁶

För att utforma ett förslag till statsbidrag för utjämnning mellan kommuner av kostnader för verksamhet enligt LSS utsåg regeringen en arbetsgrupp, vars förslag redovisades i skrivelsen *Förslag till utjämnning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamheten* (Ds 1999:72). Regeringen ansåg trots kraftiga invändningar från remissinstanserna att det fanns ett behov av utjämnning och föreslog att ett högkostnadsskydd för kommuner med höga kostnader för verksamhet enligt LSS skulle införas. Resultatet blev två specialdestinerade statsbidrag, som sammantaget omfattade 450 miljoner kronor per år.²⁷ Socialstyrelsen har senare utvärderat de två modellerna för statsbidrag och kommit fram till att vissa kommuner blev överkompenserade eftersom de blev tilldelade statsbidrag för höga kostnader efter två olika principer.²⁸

²¹ *Utjämnning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS: En fältstudie* (Ds 1997:34).

²² Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Se SOU 2007:62.

²³ I Jämtland var skatteväxlingsnivån 2,31 kronor, men inkluderade då även särskolan.

²⁴ *Förslag till utjämnning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamheten* (Ds 1999:72).

²⁵ SOU 2002:103.

²⁶ SOU 2007:62.

²⁷ Dir. 2006:15 Uppföljning av kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS.

²⁸ SOU 2006:69.

Den 1 mars 2004 infördes en nationell kostnadsutjämning för verksamhet enligt LSS som baserade sig på Kommittébetänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103, prop. 2002/03:151). Totalt omfördelas ca 3,2 miljarder kronor genom systemet.

Särskolan och särvux

Den s.k. *Särskolekommittén* föreslog i sitt betänkande *Särskolan – en primärkommunal skola* (SOU 1991:30) att huvudmannaskapet för särskolan skulle överföras från landstingen till kommunerna. Förslaget var inte nytt, utan hade framförts vid ett par tillfällen tidigare.²⁹ Skillnaden var att det pågick en spontan process i kommuner och landsting mot ett ändrat huvudmannaskap för särskolan.

Regeringen föreslog att genomförandet av huvudmannaskapsförändringen kan ske successivt, men att det skulle vara genomfört senast 1 januari 1996.³⁰ Ett riksdagsbeslut med anledning av propositionen *Huvudmannaskapet för gymnasial utbildning m.m.* (prop.1995/96:183) innebar dock att landstingen efter överenskommelse med en kommun kan vara huvudman för särskolan och särvux.

Efter förslag från den Kommunalekonomiska kommittén kom sedan det specialdestinerade statsbidraget för särskolan att avvecklas istället för att inordnas i det nya generella statsbidragssystemet.³¹

Skillnaderna mellan landstingens och primärkommunernas skatteväxlingar varierade mellan länen. Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån var 27 öre. Norrbotten växlade på en skattesats om 15 öre, vilket var den lägsta skatteväxlingen, medan Västernorrland växlade på en skattesats om 37 öre, vilket var den högsta.³²

Psykiatrireformen

Psykiatrireformen innebar att viss verksamhet som avsåg stöd och service till psykiskt sjuka personer fördes över från landstingen till kommunerna. Reformen innebar också att kommunerna fick ett lagreglerat betalningsansvar för vissa långvarigt psykiskt störda individer.

Huvudmannaskapsförändringen reglerades genom en skatteväxling. De olika skattesatserna som växlades mellan de olika landstingen och primärkommunerna varierade mellan 5 öre (Skaraborg) och 30 öre (Jönköping).

²⁹ Se exempelvis s.k. *Omsorgskommitténs* betänkande *Omsorger om vissa handikappade* (SOU 1981:26) och betänkandet *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan* (SOU 1975:6) från utredningen om Skolan, Staten och Kommunerna (även kallad *SSK-utredningen*).

³⁰ Prop. 1991/92:94 om ändrat huvudmannaskap för särskolan och särvux m.m.

³¹ SOU 1991:98.

³² Dessa nivåer är baserade på att det i vissa fall har skett en korrigerings av den växlade skattesatsen i efterhand (exempelvis i Södermanland och Örebro).

Den genomsnittliga skatteväxlingsnivån var 16 öre. Det sammantagna värdet i hela landet av skatteväxlingen var ca 1,2 miljarder kronor.³³

Eftersom skatteväxlingen började gälla den 1 januari 1996, men själva reformen trädde i kraft redan 1995, så utformades en tillfällig lösning för 1995 där landstingen fick möjlighet att lämna bidrag till kommunerna för deras utökade åtagande. Huvudmotivet för den tillfälliga lösningen var att regeringen avvaktade det då pågående utredningsarbetet inom den parlamentariskt sammansatta beredningen om statsbidrag och skatteutjämning i kommunsektorn (dir. 1993:137). I princip alla landsting ingick avtal med kommunerna inom sina respektive landstingsområden. Undantaget var Kronoberg där någon överenskommelse inte kunde träffas.³⁴

Eftersom skatteväxlingen inte fullt ut kompenserade kostnadsskillnader mellan kommuner tilläts kommunerna möjligheten att komma överens om mellankommunala utjämningsystem.

Gymnasieskolan

Huvudmannaskapet för gymnasieskolan var under 90-talet delat mellan kommuner och landsting. Landstingen finansierade främst utbildningar inom naturbruks- och omvårdnadsprogrammen. För att ge kommunerna hela ansvaret för gymnasieskolan beslutade riksdagen att en skatteväxling mellan landsting och kommuner före utgången av 1998 skulle genomföras för gymnasiala utbildningar inom områdena naturbruk och omvårdnad.³⁵

Skatteväxlingarna som låg mellan 8 öre och 24 öre trädde i kraft den 1 januari 1999. Den sammanlagda kostnaden för samtliga landsting var drygt 1 400 miljoner kronor.

Kollektivtrafiken

Den nuvarande lagstiftningen stadgar att landstinget och kommunerna i länet delar huvudmannaskapet för den regionala kollektivtrafiken. Undantag från detta är Stockholms län och Region Skåne, där landstinget är läns- trafikansvariga. I Gotlands län ligger läns trafikansvaret på kommunen.

En ny kollektivtrafiklag träder i kraft från och med den 1 januari 2012. Lagen innebär att det i varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i förvaltningsform som ansvarar för den regionala kollektivtrafiken. Lagen innebär också att det inte längre blir möjligt att låta ett aktiebolag ha ansvaret för de läns trafikansvarigas samtliga uppgifter. Alternativa organisationsmodeller har då istället varit att inrätta ett kommunalförbund eller gemensam nämnd med ett gemensamt ansvar mellan landsting och kom-

³³ Prop. 1995/96:72 Ekonomisk reglering mellan landsting och kommuner med anledning av ökat kommunalt ansvar för psykiskt störda.

³⁴ Ibid.

³⁵ Lag (1997:576) om särskild skatteväxling med anledning av ändrade möjligheter för ett landsting att begära ersättning från gymnasieelevernas hemkommuner.

munkollektiv eller att låta landstinget i länet helt överta ansvaret för kollektivtrafiken. Det senare alternativet innebär en huvudmannaskapsförändring. Detta har reglerats ekonomiskt med en skatteväxling. För att underlätta den ekonomiska regleringen har befogenhet getts att införa en mellankommunal utjämning på maximalt fem år.

Sammantaget har tio län valt att göra landstinget till regional kollektivtrafikmyndighet i samband med att den nya lagen trädde i kraft. Dessa län har gjort en skatteväxling på mellan 4 öre (Västmanlands län) och 49 öre (Uppsala län).

Sammanfattning av de ekonomiska regleringarna utifrån utjämningsystemen

Vid samtliga huvudmannaskapsförändringar har skatteväxling utgjort den huvudsakliga omfördelningen av intäkter. Skatteväxlingsnivån har ofta satts utifrån den faktiska kostnaden för den överförda verksamheten, men hänsyn har även tagits till att inkomstutjämnningarnas utformning påverkar skatteväxlingsnivåerna. Kommunkollektiven och landstingen har att ta hänsyn till exempelvis kompensationsgrader och garantinivåer, men i tidigare utjämningsystem även vilka kommuner som omfattades av inkomstutjämnningen överhuvudtaget (i de system som gällde t.o.m. 1995 omfattades inte alla). Till detta kommer att ta hänsyn till kostnadsutjämnningarnas utformning. Som nämndes tidigare så fick kostnadsutjämningsmodellen (i utjämningsystemet som gällde 1993–1995) kritik för att den inte var anpassad för huvudmannaskapsförändringar. Modellen förändrades också kraftigt i och med det nya utjämningsystemet som trädde i kraft 1996. En skatteväxling som skedde 1996 var alltså tvungen att beakta kostnadsutjämnningen på ett annat sätt än en växling som skedde 1995.

I många fall har skatteväxlingen kompletterats med mellankommunala utjämningsystem för att kostnadsutjämna mellan kommunerna inom ett län. Mellankommunala utjämningsystem har använts när det gäller Ädelreformen, hemsjukvården i ordinärt boende, handikappreformen (LSS), psykiatrireformen och kollektivtrafiken. I två fall har dessutom statsbidrag använts (Ädelreformen och LSS-reformen) – när de två andra regleringarna tillsammans inte var tillräckliga instrument för att varje kommun skulle få täckning för sitt nya åtagande. När det gäller de mellankommunala utjämningsystemen så kan dessa innebära att vissa av dessa har spänt över flera år och således flera olika utjämningsystem (exempelvis Ädelreformen). Detta torde göra det väldigt komplicerat för kommuner och landsting att beräkna det sammanlagda värdet (eller rättare sagt den sammanlagda totala kostnaden) av dessa överförda verksamheter.

Sammanfattningsvis är det viktigt att komma ihåg när det gäller tidigare skatteväxlingsnivåer att:

- Vissa höga/låga skatteväxlingsnivåer inte bara beror på den överförda verksamhetens storlek, utan även på systemets dåvarande utformning.
- Det kan dock finnas potentiella överkompensationer/dubbelbetalningar som har förekommit med anledning av att hänsyn kanske inte har tagits fullt ut till systemets tidigare uppbyggnader – något som diskuteras ofta i olika sammanhang i alla fall.

I *tabell 1* nedan redovisas de totala skatteväxlingsnivåerna i respektive län, vilka skiljer sig åt relativt mycket, från 3,23 skattekrönor i Östergötland till 5,29 skattekrönor i Västernorrland. Eftersom skatteväxlingsnivån vanligtvis har skett motsvarande den faktiska kostnaden för den överförda verksamheten innebär det att län med ogynnsam bebyggelsestruktur och fler brukare i den överförda verksamheten sannolikt har skatteväxlat på en relativt hög nivå jämfört med andra län, även om överenskommelsen gäller samma uppgiftsfördelning mellan kommuner och landsting.

Tabell 1: Skatteväxlingsnivå (från landsting till kommun) och år per verksamhet, 1992–2012.

	Ädel-reform.	Hemsjuk-vård i ord.boende 1)	Handikapp (LSS)	Särskola och särvox	Psykiatri 2)	Gymnasie-skola	Kollektiv-trafik	TOT. per län (SV _{LÄN})
Stockholm	92: 1.80		95: 1.02 96: 0.17	95: 0.24	96: 0.23 97: 0.04	99: 0.08		3,58
Uppsala	92: 1.93 96: 0.09	6) 99: 0.02	96: 1.26 98: 0.04	96: 0.32	96: 0.08	99: 0.17	12: -0.49	3,69
Södermanland	92: 2.23 93: 0.01	92: 0.17 10: 0.20	96: 1.23	92: 0.14 93: 0.12	96: 0.07	99: 0.17	00: 0.14	4,48
Östergötland	92: 1.85		95: 1.25	95: 0.25	96: 0.14	99: 0.16	12: -0.42	3,23
Jönköping 3)	92: 2.00		96: 1.34	2)	96: 0.30	99: 0.19	12: -0.33	3,50
Kronoberg	92: 2.46	6) 99: 0.03	96: 1.33	96: 0.21	97: 0.21	99: 0.18		4,71
Kalmar	92: 2.70	08: 0.26	96: 1.62	96: 0.33	96: 0.18	99: 0.23	12: -0.41	4,91
Blekinge 4)	92: 1.95		96: 1.35	96: 0.22	96: 0.17	99: 0.10		3,79
Kristianstad 3)	92: 2.00	92: 0.30 99: 0.39	96: 1.12	96: 0.34	96: 0.19	99: 0.20	99: -0.11	
Malmöhus/ Skåne 3)	92: 2.11 96: 0.01	92: 0.34 99: 0.02	96: 0.98	96: 0.24	96: 0.12	99: 0.20	92: -0.18 96: -0.14 99: -0.05	4,25
Halland	92: 1.88	6)	91: 1.50 96: 0.06	2)	96: 0.19	99: 0.23	12: -0.20	3,83
Bohus/ V Götaland 3)	92: 2.25 99: 0.01	99: 0.41	92: 1.45 94: 0.07 99: -0.03	2)	96: 0.19	99: 0.08	99: -0.06 12: -0.43	3,96
Älvsborg 3)	92: 2.27	6) 99: 0.03	96: 1.12	96: 0.26	92: 0.13 96: 0.08	99: 0.20	99: -0.05	
Skaraborg 3)	92: 2.30	6)	96: 1.01	96: 0.31	96: 0.05	99: 0.19		
Värmland 5)						99: 0.20	12: -0.34	4,66
Örebro	92: 1.64 95: 0.02	6) 99: 0.03	95: 1.08 96: 0.03	95: 0.13 96: 0.11	96: 0.15	99: 0.17	12: -0.34	3,58
Västmanland	92: 2.85	92: 0.05 12: 0.16	96: 1.09	96: 0.30	96: 0.14	99: 0.19	12: -0.04	4,74
Dalarna	92: 2.25		93: 1.68 99: 0.08	2)	96: 0.12	99: 0.18		4,31
Gävleborg	92: 2.00		95: 1.49 97: 0.07	2)	96: 0.18	99: 0.16	12: -0.26	3,64
Västernorrland	92: 2.51	92: 0.54	96: 1.39	96: 0.37	96: 0.22	99: 0.24		5,29
Jämtland	92: 1.96	6)	98: 2.31	2)	98: 0.07	99: 0.19		5,07
Västerbotten	92: 1.99 96: -0.06	92: 0.66	96: 1.67	96: 0.33	96: 0.17	96: 0.14		4,90
Norrbotten	92: 2.60	92: 0.22	96: 1.18	92: 0.15	96: 0.19	99: 0.06		4,78

Anm.:1) Inkl. inkontenensartiklar. 2) Särredovisning av särskola och särvox saknas i vissa fall. Uppgiften redovisas då sammanslaget med *Handikapp (LSS)*. 3) Fr o m 1999 används den nya indelningen för Region Skåne, Västra Götaland samt Jönköping (inkl Habo och Mullsjö). 4) Blekinges uppgifter för 1996 års skatteväxling är korrigerade 2000-02-08. 5) Uppgifter per verksamhet för Värmland saknas. Totalt växlades 1992: 3,05 och 1996 1,75. 6) Skatteväxlingen ingår i *Ädelreformen*.

Källa: SKL

Källförteckning

Ds 1989:27 *Ansvar för äldreomsorgen – Rapport från äldredelegationen.*

Ds 1993:68 *Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller.*

Ds 1997:34 *Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS: En fältstudie.*

Ds 1999:72 *Förslag till utjämning mellan kommuner av kostnader för LSS-verksamheten.*

Kommittédirektiv 1993:137 *Statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.*

Kommittédirektiv 2006:15 *Uppföljning av kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt LSS.*

Prop. 1994/95:150 *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m.*

Prop. 1995/96:72 *Ekonomisk reglering mellan landsting och kommuner med anledning av ökat kommunalt ansvar för psykiskt störda.*

Prop. 1995/96:183 *Huvudmannaskapet för gymnasial utbildning m.m.*

Prop. 2002/03:151 *Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade.*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Sveriges Kommuner och Landsting *EkonomiNytt 05/00: Gränssnitt mellan landsting och kommuner 1999*
http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/ekonominytt/ekonominytt_2000/gransnitt_mellan_landsting_och_kommuner_1999

Socialstyrelsen (1996), *Nya förutsättningar, bättre incitament – högre effektivitet efter Ädel?*

SOU 1975:6 *Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan.*

SOU 1981:26 *Omsorger om vissa handikappade.*

SOU 1985:61 *Skatteutjämningsystemet.*

SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*



SOU 1993:53 *Kostnadsutjämning mellan kommunerna.*

SOU 1994:144 *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting.*

SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet.*

SOU 2000:120 *Förenklad kommunal utjämning.*

SOU 2002:103 *Utjämning av LSS-kostnader.*

SOU 2004:68 *Sammanhållen hemvård.*

SOU 2006:69 *Uppföljning av kostnadsutjämnningen för kommunernas LSS-verksamhet.*

SOU 2007:62 *Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag.*

SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen.*

SOU 2011:55 *Kommunaliserad hemsjukvård.*

Statskontoret 1994:24 *Erfarenheter av huvudmannaskapsförändringar.*

Statskontoret (2008), *Det kommunala utjämningsystemet – en förstudie* (Dnr 2008/119-5).

Utbildningsdepartementet PM *Sammanställning av remissyttranden* (dnr U96/3935/S)