

RS AU § 159 Återrapportering av uppdrag. Utredning avseende uppdelning av region och kommun

Ärendenummer: RS 2024/2281

Arbetsutskottets förslag till regionstyrelsen

- Återrapporteringen av uppdraget tas emot.

Sammanfattning

Regiondirektören har fått i uppdrag av regionstyrelsen (2024-10-29, § 366) att presentera analyser och underlag för eventuell uppdelning och framtida vägval för ekonomi och organisation samt ta fram juridisk utredning för uppdelning av region och kommun.

Regionstyrelseförvaltningen har tagit stöd av Sveriges kommuner och regioner (SKR) för utredning av vissa juridiska frågor. Den ekonomiska analysen har genomförts av PWC i samband med att en långsiktig finansiell analys för hela organisationen har genomförts.

SKR konstaterar att vid ett scenario där Region Gotland fortfarande är huvudman för både kommun och region möjliggör inte kommunallagen för en och samma kommun att ha två separata skatter (11 kap. 6 § kommunallagen). Den problematik som beskrivits där medel tas från "kommunkassan" för att täcka förluster i "regionkassan" skulle dock eventuellt kunna åtgärdas genom att skapa särregler för budgetprocessen specifikt på Gotland. Exempelvis genom införande av författningskrav på fullmäktige att anta separata budgetar för de primärkommunala och regionala delarna av dagens huvudmannaskap. Möjligen i förening med särskilda regler om bokföring och redovisning, förstärkt krav på uppsikt, revision eller andra liknande kontrollmekanismer.

Vid ett scenario där huvudmannaskapet förändras och särlösningen för Gotland överges, uppstår inte problemet med två separata skatter. Däremot uppstår, enligt utredningen, en rad andra juridiska hinder:

- skapandet av ytterligare en juridisk person/politisk organisation till vilken det ska hållas allmänna val och som ska tillsätta tillhörande nämnder och styrelser,
- hantering av allmänna handlingar, sekretess, arkivering mm,
- dataskydd/GDPR och annan registerlagstiftning mm,
- hantering av arbetsrättsliga-, pensions- och civilrättsliga frågor,
- avtalsrättsliga frågor,
- översyn av de förpliktelser enhetskommunen iklädde sig i samband med kommunsammanslagningen och avskaffandet av landstinget 1971,
- påverkan på skatteutjämnningssystemet,

- kollektivtrafikhuvudmannaskapet,
- hantering av donationer och stiftelser,
- fastighetsrättsliga frågor och
- säkerhetsskydd.

Förändringar av indelningen i kommuner och regioner sker genom särskilda beslut av regering och riksdag. Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner är inte anpassad till sådana förändringar som det skulle bli fråga om ifall Gotland skulle återgå till att bli en primärkommun. En sådan situation skulle därför nödvändiggöra anpassningar i denna lag eller en särskild författning specifikt för Gotlands del.

Den ekonomiska analysen är gjord utifrån olika antaganden om vilka verksamheter inom Region Gotland som är kommun respektive region. Som den juridiska utredningen konstaterar finns idag inga möjligheter att införa två separata skattesatser. Men det går att göra kalkyler på hur ett sådant scenario hade sett ut.

Ett antal antaganden har gjorts för att dela upp verksamhetens kostnader och intäkter samt tillgångar och skulder. Givet dessa antaganden visar beräkningarna på intressanta resultat.

Vid tillämpning av de skattesatser som bland annat används i utjämningsystemet, d.v.s. en kommunalskatt på 22,25 procent och en regionskatt på 11,35 procent bedöms det genomsnittliga resultatet för perioden 2024-2033 vara ett överskott på 198 miljoner kronor årligen för Region Gotlands kommundel och ett underskott på 350 miljoner kronor årligen för regiondelen. Utifrån dessa antagande visar kalkylen alltså att Region Gotlands kommundel kommer att finansiera regiondelen under kommande 10 års period.

Ett annat scenario är att räkna på att resultatet mellan kommun och region ska fördelas enligt 65/35-principen då hälso- och sjukvårdsverksamheten motsvarar ungefär 35 procent av den totala verksamheten. Då motsvarar resultatet ett årligt underskott om 98 miljoner kronor i genomsnitt för kommunen och ett årligt underskott om 53 miljoner kronor i genomsnitt för regionen. Uttryckt i skattekrönor vid en oförändrad skattesats på 33,60 procent skulle då behövas att kommunalskatten är 20,38 procent och regionskatten 13,22 procent under perioden 2024-2033. Vid en sådan skattesats finansierar Region Gotlands kommundel inte längre regiondelen. En regionskatt på 13,22 procent skulle dock innebära landets högsta. 0,84 procentenheter över regionskatten i Stockholm. Kommunskatten på 20,38 procent skulle inte vara den lägsta i landet, men en bit under den 25:e percentilen.

Bedömning

Det kan konstateras att det finns juridiska hinder att dela upp en organisation som Region Gotland/Gotlands kommun som sedan kommunreformen 1971

varit en kommun med ansvar för såväl primärkommunala uppgifter, kollektivtrafik och verksamhet som i andra län är ett exklusivt ansvar för regioner. Det har också konstaterats i den långsiktiga finansiella analysen det finns stora ekonomiska utmaningar för Region Gotland på både kort och lång sikt.

Den ekonomiska analysen visar att gapet mellan intäkter och kostnader år 2033 motsvarar en skattehöjning på 2,14 kronor eller en årlig genomsnittlig effektivisering på 1,49 procent.

Region Gotland behöver anpassa sin verksamhet till den förändrade demografin. Prognosen visar att det blir mycket färre barn och fler äldre, samtidigt som andelen invånare i arbetsför ålder minskar. Effektiviseringsbehovet är beräknat exklusive omställningen till följd av demografin. Kalkylen förutsätter därmed att Region Gotland kan minska väsentligt inom bland annat barn och unga, vilket är en omställning snarare än en effektivisering. Om en sådan anpassning inte sker är den i detta sammanhang att anse som en ambitionshöjning som kommer kräva att större skattehöjning eller ökad effektivisering i andra verksamheter för att finansieras. Om omställningen inte genomförs kommer effektiviseringsbehovet att vara väsentligt högre än 1,49 procent.

Det har inte varit möjligt inom ramen för det här uppdraget att göra en mer verksamhetsnära analys av hur en uppdelning av Region Gotlands verksamheter i olika huvudmannaskap skulle påverka medborgarna på Gotland både ekonomiskt men framförallt utifrån tillgång till de välfärdstjänster som erbjuds och man har rätt till. Givet att det går att lösa de juridiska utmaningarna skulle en sådan analys kunna vara ett nästa steg.

Ärendets behandling under mötet

Ärendet föredras av Mikael Wollbo, finans- och redovisningschef, regionstyrelseförvaltningen, Sara Catoni, chefsjurist SKR, och Robert Larsson, förbundsjurist SKR.

Ordförande ställer proposition på regionstyrelseförvaltningens förslag och finner att det bifalls.

Beslutsunderlag

Regionstyrelsen 2024-10-29, § 366

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2025-04-15

Rapport PWC. Långsiktig finansiell analys Region Gotland, mars 2025

Promemoria SKR. Vissa juridiska frågor som väckts av Region Gotland