2008/119-5

STATSKONTORET

Det kommunala utjämningssystemet

– en förstudie

Innehållsförteckning

1 Inledning 3
1.1 Bakgrund 3
1.2 Förstudien 6

2 Beskrivning av det kommunala utjämningssystemet 8
2.1 Inkomstutjämningen 8
2.2 Kostnadsutjämningen 12
2.2.1 Kostnadsutjämningen för kommunerna 13
2.2.2 Kostnadsutjämningen för landstingen 34
2.3 Strukturbidrag 38
2.4 Införandebidrag 41
2.5 Regleringsbidrag/-avgift 43

3 Statskontorets fortsatta insatser 44
3.1 Synpunkter från berörda aktörer 44
3.2 Förslag på en fortsatt studie 47

Bilagor

1 Kommittédirektiv 48
2 Gjorda utredningar m.m. rörande utjämningssystemet 61
3 Förteckning över intervjuade företrädare för olika aktörer 63

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan den 1 januari 2008 har Statskontoret regeringens uppdrag att svara för en löpande uppföljning av det kommunala utjämningssystemet. Uppdraget regleras genom Statskontorets instruktion och myndighetens regleringsbrev.

I Statskontoret instruktion (SFS 2007:827) infördes från 2008 en ny punkt under myndighetens uppgifter (2 §) som säger att Statskontoret ska följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. I Statskontorets regleringsbrev för 2008 (Regeringsbeslut 16, 2007-12-20, Fi 2007/10043; delvis) sägs att Statskontoret ska ta fram metoder för att följa upp den kommunalekonomiska utjämningen samt löpande analysera och ge förslag på uppdateringar av de olika delmodellerna. Statskontoret ska årligen avrapportera sitt resultat till regeringen.

Regeringens avsikt att lägga detta uppdrag på Statskontoret redovisades i 2007 års budgetproposition (prop. 2007/08:1, utg.omr. 02). Denna åtgärd utgick i sin tur från ett förslag som lämnats av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningsystemet i dess delbetänkande Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen (SOU 2006:84).

Eftersom det varken i budgetpropositionen eller i Statskontorets instruktion eller regleringsbrev finns närmare angivet hur Statskontoret ska arbeta med den här aktuella uppgiften har vi valt att återge en del av det som i utredningen framförts i denna fråga.

I delbetänkandet (a.a., kap. 3, s. 47-59) anger utredningen bl.a. att den nya uppföljningsorganisationen i sitt ***grunduppdrag*** bör ha att:

- Svara för den löpande uppföljningen och utvärderingen av systemet och säkerställa behovet av dataunderlag för en sådan uppföljning. Om det sker förändringar i kostnadsutjämningens olika delar eller i systemet i övrigt ingår att följa upp effekterna av förändringarna och skapa metoder för kontinuerlig uppföljning av de nya inslagen i systemet.
- Löpande följa kostnadsutvecklingen i de kommunala verksamheterna samt jämföra utfallet i kostnadsutjämningen med de faktiska kostnaderna.
- Löpande följa förändringar i samhällsutvecklingen och de kommunala verksamheterna i de delar som har betydelse för utjämningssystemet.
- Följa behovet av uppdateringar av kostnadsutjämningens olika delar samt vid behov lämna förslag till uppdateringar och se till att det tas fram underlag för uppdateringarna.

- Analysera om det finns behov av att förändra olika delar av systemet eller olika delmodeller i kostnadsutjämningen och vid behov lämna förslag till förändringar till regeringen.
- Analysera om det finns strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i utjämningssystemet samt vid behov lämna förslag till regeringen på hur dessa skillnader kan beaktas i systemet.

I uppdraget ligger att organisationen ska ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämningen. Organisationen ska således inte fatta egna beslut om utformningen av den kommunalekonomiska utjämningen, utan endast besluta om underlag och förslag till uppdateringar eller förändringar. Utredningen säger vidare att uppdraget för den nya uppföljningsorganisationen bör täcka samtliga delar i utjämningssystemet. Uppföljningen ska således omfatta såväl kostnadsutjämningen som inkomstutjämningen men även strukturbidraget, införandebidraget och regleringsposten.

I utredningen sägs vidare att uppgiften för den nya organisationen kompletterar det kontinuerliga arbetet med den kommunalekonomiska utjämningen som bedrivs av SCB och Skatteverket, och förutsätter en samverkan med dessa organ samt med företrädare för kommunsektorn. SCB:s och Skatteverkets nuvarande uppgifter inom den kommunalekonomiska utjämningen bibehålls oförändrade. Organisationens arbete ska avrapporteras löpande till regeringen i form av skriftliga rapporter. Organisationens arbetssätt kan liknas vid hur särskilda utredningar i kommittéform arbetar.

Utredningen anser också att den nya organisationen ska kunna användas av regeringen för ***särskilda utredningsuppdrag*** rörande utjämningssystemet som ges via regleringsbrev eller via särskilda regeringsbeslut. De särskilda uppdragen kan exempelvis föranledas av att regeringen uppmärksammat att det kan finnas specifika strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i systemet. Den myndighet som fått i uppdrag att löpande följa upp utjämningssystemet ska också på eget initiativ kunna bestämma att särskilda uppdrag ska utföras inom ramen för den permanenta organisationen, alternativt i samband med budgetdialogen eller i annat sammanhang föreslå regeringen att lägga ett specifikt uppdrag på myndigheten.

Utredningar som kan leda till mer genomgripande förändringar av den kommunalekonomiska utjämningen bör, så som hittills varit fallet, genomföras av parlamentariskt sammansatta kommittéer. Den nya uppföljningsorganisationen ska dock vid behov kunna stödja sådana parlamentariska kommittéer med sekreterar- eller expertmedverkan.

Av betydelse i sammanhanget är att redan före 2007 års budgetproposition – närmare bestämt i 2007 års ekonomiska vårproposition (Prop. 2006/07:100, s. 53–54) – hade regeringen till riksdagen anmält sin avsikt att tillsätta en parlamentarisk utredning under mandatperioden med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning, inklusive de för-

ändringar i utjämningssystemet som föreslogs i denna vårproposition (i första hand införandet av en modell för utjämning av lönekostnadsskillnader). Om denna kommande utredning sades i propositionen att alternativa metoder för inkomstutjämning med ett mer långsiktigt perspektiv skall utredas. Utredningen kan bland annat pröva möjligheten att utjämna de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna genom förändringar av den kommunala skattebasen. Översynen syftar till att undanröja tillväxthämmande faktorer och stärka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Utredningen skall även beakta konsekvenser för utjämningssystemet av reformer som påverkar den kommunala sektorn, t.ex. avvecklingen av den statliga fastighetsskatten. Utredningen tillsätts under 2008. Ett slutbetänkande beräknas kunna lämnas i slutet av 2010. Inkomstutjämningen utreds och hanteras med förtur så att ett delbetänkande avseende inkomstutjämningen kan lämnas under 2009.

När Statskontoret vid årsskiftet 2007-2008 fick ansvaret för den löpande uppföljningen av den kommunala utjämningen var det således redan klart att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas med uppdrag att se över inte bara inkomstutjämningen utan även andra delar av utjämningssystemet.

Utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet avlämnade sitt slutbetänkande, Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen (SOU 2007:61), i september 2007. I detta betänkande lämnades ett flertal förslag till uppdateringar eller förändringar av kostnadsutjämningens olika delmodeller. Någon remissbehandling av detta slutbetänkande har inte skett. Vid kontakter som Statskontoret hade med företrädare för regeringskansliet (Fi/KE) under senare delen av 2007 framkom att regeringens avsikt var att slutbetänkandet och dess förslag skulle överlämnas för vidare behandling till den aviserade översynsutredningen.

Statskontoret har under första delen av 2008 haft återkommande kontakter med regeringskansliet för att få klarhet i hur Statskontorets uppdrag att svara för den löpande uppföljningen av utjämningssystemet kan samordnas med den aviserade utredningens arbete. Det besked som kunde erhållas var att det inte var möjligt att säga när direktiven för utredningen skulle tas men att tanken var att Statskontoret – när utredningen väl tillsatts – ska biträda denna med utredningshjälp.

Eftersom regeringen vid utgången av april månad ännu inte hade beslutat om direktiven för den kommande utjämningsutredningen valde Statskontoret att i maj 2008 påbörja en egeninitierad förstudie om det kommunala utjämningssystemet med syfte att ge ett underlag för Statskontorets fortsatta insatser inom området. I det kommande avsnittet i detta kapitel redovisas närmare syftet, uppläggningen och genomförandet av denna studie.

Tilläggas kan att regeringen den 25 september 2008 beslutade om direktiven för den parlamentariska kommitté (Dir. 2008:110) som ska tillsättas med

uppdrag att göra en översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning (utredningens direktiv redovisas i bilaga 1). Av direktiven framgår bl.a. att utredningens uppdrag ska redovisas senast den 30 april 2011, dvs. en revidering har skett av den tidplan som presenterats i budgetpropositionen för 2008. Det är också inskrivet i direktiven att kommittén har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

1.2 Förstudien

Syfte

En viktig utgångspunkt för den egeninitierade förstudien har varit att studien ska ges en inriktning och omfattning som gör att den inte kolliderar med den aviserade utjämningsutredningen och dess arbete. Riskerna för en sådan kollision har dock bedömts vara begränsade eftersom ett centralt inslag i förstudien med nödvändighet måste vara att bygga upp och aktualisera kunskapen om utjämningssystemet bland den personal på Statskontoret som i första hand kommer att arbeta med här aktuella uppgifter (den kommunalekonomiska gruppen).

Det har också bedömts lämpligt att inom ramen för förstudien etablera kontakt med olika aktörer inom området. Med tanke på att vi när förstudien inleddes (i maj 2008) inte hade kunskap om när utredningen skulle påbörja sitt arbete såg vi det också som naturligt att vi vid dessa kontakter skulle inhämta aktörernas uppfattningar om vad Statskontoret på sikt bör arbeta med inom ramen för sitt löpande uppföljningsuppdrag.

Det övergripande målet med förstudien är att ge ett underlag för beslut om Statskontorets fortsatta insatser inom ramen för uppgiften att följa upp den kommunala utjämningen. Mer konkret har förstudien följande delsyften:

- att inom ramen för studiens genomförande ge alla medarbetarna i den kommunalekonomiska gruppen en grundkunskap om utjämningssystemets uppbyggnad och funktionssätt,
- att resultera i en promemoria som översiktligt beskriver utjämningssystemets uppbyggnad m.m., samt
- att kontakt etableras med individer och organisationer som har en närmare kunskap om utjämningssystemet samt att en sammanställning görs av deras uppfattningar om vilka eventuella förändringar och utvecklingar av utjämningssystemet som Statskontoret bör arbeta med inom ramen för den löpande uppföljningen.

Genomförande

Som tidigare framgått har intern kunskapsuppbyggnad och utvecklande av externa kontakter varit centrala delar i förstudien. Det innebär att den

beskrivning av utjämningssystemet som ska ingå i promemorian inte har till syfte att användas externt utan i stället har varit ett sätt att understödja och dokumentera gruppens egen kunskapsuppbyggnad inom området.

Kunskapsuppbyggnaden har i huvudsak skett genom ett tiotal interna seminarier som behandlat de olika delarna i utjämningssystemet. Underlaget för dessa seminarier har inhämtats genom studier av de olika utredningar som genomförts inom området samt den dokumentation av utjämningssystemet som utarbetats av SCB (se vidare källförteckningen i bilaga 2).

Under förstudien har vi också haft kontakt med företrädare för kommunalekonomiska enheten vid Finansdepartementet (Fi/KE), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), SCB samt Glesbygdsverket (se bilaga 3). Vid dessa kontakter har vi bland annat efterhört vilka insatser som dessa olika aktörer anser att Statskontoret bör arbeta med inom ramen för den löpande uppföljningen. Det bör dock klart sägas att i praktiken har mycket av vad som här framkommit styrts av aktörernas vetskap om att den parlamentariska utredningen kommer att arbeta med sin översyn av utjämningssystemet under de kommande två åren.

Denna promemoria har utarbetats av Anders Folkesson och Leif Lundberg, uppdragsledare. I förstudien har även medverkat Rickard Broddvall och Viveka Karlestrand.

Promemorians disposition

I kapitel 2 lämnas en beskrivning av det nuvarande utjämningssystemet. Uppgifterna om utfallet avser utjämningsåret 2008. Som tidigare framhållits är denna beskrivning i huvudsak en dokumentation av gruppens inläsning av utjämningssystemet.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av de synpunkter om framkommit från olika aktörer om vad Statskontoret bör arbeta med inom ramen för en löpande uppföljning av utjämningssystemet. Kapitlet avslutas med en bedömning av förutsättningarna för Statskontorets fortsatta arbete inom området samt med ett förslag till en egeninitierad studie.

2 Beskrivning av det kommunala utjämningssystemet

Detta kapitel innehåller en beskrivning av det kommunala utjämningssystemet. Att välja en rimlig nivå på en sådan beskrivning är inte lätt. En uppenbar risk med en översiktlig beskrivning är att läsaren får svårigheter både att förstå hur det nuvarande systemet fungerar i praktiken och att skapa sig en uppfattning om eventuella brister i detta. En mer detaljerad beskrivning – å andra sidan – riskerar att fastna i långa tekniska beskrivningar av olika delsystem och moduler utan att man kan se kopplingen mellan beskrivningarna och systemets funktionssätt och utfall i stort. Vi har valt att i detta kapitel vara relativt utförliga i vår beskrivning. Orsaken är att det är först när man redovisar beräkningsmetoderna mer i detalj som man kan se vilka avvägningar dessa metoder bygger på.

Det nuvarande utjämningssystemet består av fem olika delar:

- inkomstutjämning
- kostnadsutjämning
- strukturbidrag
- införandebidrag
- regleringsbidrag/-avgift

Hur de olika delsystemen är konstruerade redovisas i fem separata avsnitt nedan.

2.1 Inkomstutjämningen

I systemet för inkomstutjämning utjämnas skillnader i skatteinkomster mellan kommuner och mellan landsting.

Före 2005 bekostades inkomstutjämningen av kommun- respektive landstingskollektivet självt. Från 2005 är det i stället staten som genom ett bidrag betalar huvuddelen av inkomstutjämningen. Samtidigt avskaffades det generella statsbidrag (i kronor per invånare) som tidigare utgått till kommuner och landsting.

Inkomstutjämningen sker i två separata system, ett för kommuner och ett för landsting. Tekniken och principerna är dock desamma i bägge systemen.

Beräkning av bidrag och avgifter

Beräkningen av en kommuns eller ett landstings bidrag eller avgift sker i ett flertal olika steg.

Systemet utgår från det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare i landet (medelskattekraften). Till detta läggs ett bidrag från staten som för kom-

munerna uppgår till 15 procent av det aktuella årets medelskattekraft och för landstingen till 10 procent. Dessa belopp – som för kommunerna således uppgår till 115 procent av medelskattekraften i riket och för landstingen till 110 procent – kallas för skatteutjämningsunderlaget.

Underlaget för kommunernas inkomstutjämning beräknas som skatteutjämningsunderlaget minus kommunens eget skatteunderlag. Kommuner för vilka skatteutjämningsunderlaget är större än det egna skatteunderlaget får ett bidrag och vice versa. Samma beräkningsmetod används för landstingen.

Vid dessa beräkningar korrigeras de olika beloppen med en uppräkningsfaktor. För att tydliggöra detta brukar man ofta använda begreppen ”uppräknat skatteutjämningsunderlag”, ”uppräknat skatteunderlag” och ”uppräknad medelskattekraft”.

För att räkna ut storleken på bidraget eller avgiften multipliceras bidragsrespektive avgiftsunderlaget med den s.k. länsvisa skattesatsen.

Skatteutjämningsunderlag för kommuner = Medelskattekraften i riket x 1,15

Skatteutjämningsunderlag för landsting = Medelskattekraften i riket x 1,10

Underlag för inkomstutjämning = Skatteutjämningsunderlag – Det egna skatteunderlaget

Inkomstutjämning (bidrag/avgift) = Underlag för inkomstutjämning x Länsvis skattesats

Den s.k. länsvisa skattesatsen består av tre olika delar: en skattesats, en faktor för att korrigera för länsvisa skillnader i skatteväxlingen samt en faktor som bestämmer kompensationsgraden i inkomstutjämningen.

Vid beräkningen av bidrag och avgifter i systemet för inkomstutjämning utgår man från en enhetlig skattesats – den genomsnittliga utdebiteringen för kommuner respektive landsting 2003 (medelutdebitering). Denna utdebitering är för kommunerna 20,64 skattekronor eller procent och för landstingen 10,53.

Det huvudsakliga motivet till att använda en enhetlig skattesats i inkomstutjämningen är att kommuner och landsting inte själva ska kunna påverka storleken på sina bidrag eller avgifter. Om man i stället hade använt kommunernas och landstingens egna skattesatser skulle en avgiftsbetalande kommun kunna sänka sin avgift genom att sänka den egna utdebiteringen. På samma sätt skulle en bidragsmottagande kommun kunna höja sitt bidrag genom att höja utdebiteringen.

Under främst 1990-talet har det skett betydande skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Storleken på dessa skatteväxlingar skiljer sig också åt mellan länen. De enhetliga skattesatserna måste därför justeras för de länsvisa skatteväxlingarna. Vid denna beräkning utgår man från den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16 % eller skattekronor). Kommuner i län där skatteväxlingen varit större än 4,16 får i beräkningen ett tillskott och landstinget i länet ett avdrag.

I den länsvisa skattesatsen ingår, som nämnts tidigare, även den s.k. kompensationsgraden. Kompensationsgraden för bidragsmottagande kommuner är 0,95, för bidragsmottagande landsting 0,90 och för avgiftsbetalande kommuner och landsting 0,85.

Länsvis skattesats vid bidrags-/avgiftsberäkning för kommuner = [kompensationsgrad (0,95/0,85) x medelutdebitering 2003 (20,64)] + [skatteväxling i respektive län – den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16)]

Länsvis skattesats vid bidrags-/avgiftsberäkning för landsting = [kompensationsgrad (0,90/0,85) x medelutdebitering 2003 (10,53)] – [skatteväxling i respektive län – den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16)]

Detta innebär att bidragsmottagande kommuner kompenseras för 95 procent och landstingen för 90 procent av skillnaden mellan egen skattekraft och skatteutjämningsunderlaget (efter hänsynstagande till skatteväxlingen i länet). På motsvarande sätt måste avgiftsbetalande kommuner avstå från 85 procent av skillnaden mellan egen skattekraft och skatteutjämningsunderlaget (efter justering för skatteväxling).

Begreppet kompensationsgrad är lätt att förväxla med det som brukar kallas utjämningseffekt eller utjämningsgrad. Medan kompensationsgraden syftar på vad som utjämnas (skillnaden mot skatteutjämningsunderlaget) mäter utjämningsgraden resultatet av utjämningen. Med dagens system uppgår utjämningsgraden för kommunerna med en egen skattekraft under 115 procent av medelskattekraften till 113 till 115 procent och för kommunerna med en högre skattekraft (dvs. över 115 procent av medelskattekraften) blir utjämningsgraden mellan 115 och 124 procent av medelskattekraften. Detta betyder att om alla kommuner hade haft samma skattesats skulle kommunernas skatteinkomster per invånare efter inkomstutjämning ligga mellan 113 och 124 procent av den genomsnittliga skatteinkomsten i riket.

Ett problem med en hög kompensationsgrad och länsvisa skattesatser är att det kan uppstå negativa marginaleffekter i systemet. Kommuner och landsting med en egen utdebitering som är lägre än den länsvisa skattesatsen, får en minskning av den samlade inkomsten om den egna skattekraften ökar mer än den genomsnittliga skattekraften i riket. Det som händer i dessa fall

är att när skatteunderlaget växer, ökar visserligen skatteinkomsterna. Men om den egna utdebiteringen är lägre än den länsvisa skattesatsen blir avgiftsökningen eller bidragsminskningen större än ökningen av skatteinkomsterna. Nettoeffekten blir således negativ. Det är för att minska detta problem som kompensationsgraden för de avgiftsbetalande kommunerna och landstingen satts till 85 procent.

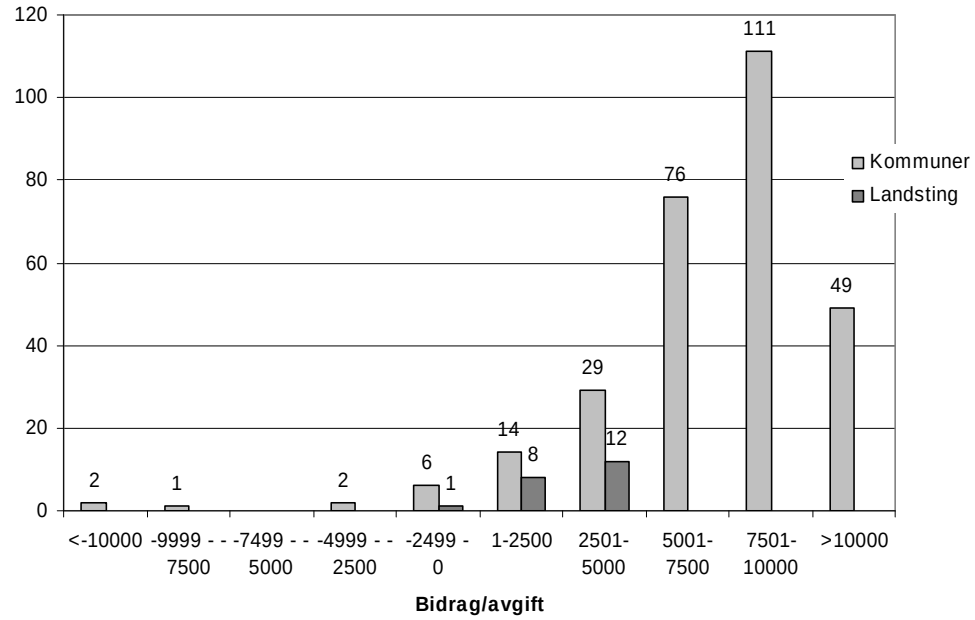
Utfall

Genom inkomstutjämningen får kommunerna 2008 sammanlagt 52 mdkr i inkomstutjämningsbidrag. Inkomstutjämningsavgifterna uppgår samma år till 3,7 mdkr inom kommunsektorn. Landstingen får under motsvarande tid 16,9 mdkr i bidrag och betalar 2,1 mdkr i inkomstutjämningsavgifter.

Antalet kommuner som får bidrag var 279 och 11 kommuner betalar en avgift. Flertalet avgiftsbetalande kommuner är kommuner i Stockholms län. De kommungrupper som får de största bidragen är glesbygdskommuner och övriga kommuner < 12 500 invånare. När det gäller landstingen får samtliga landsting utom ett (Stockholms läns landsting) bidrag.

I diagrammet nedan visas storleken på kommunernas och landstingens bidrag respektive avgifter år 2008.

Diagram 2.1: Kommunernas bidrag/avgifter för inkomstutjämning år 2008



Tabellen nedan visar utfallet för några av de kommuner och landsting som har högst bidrag eller avgift. Av tabellen framgår att spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt lägre för landstingen än för kommunerna. Detta kan till stor del förklaras av att det är betydligt mindre skillnader i skatteunderlag per invånare (dvs. relativ skattekraft) mellan landstingen än mellan kommunerna. En annan orsak är att de länsvisa skattesatserna är lägre i landstingssystemet.

Tabell 2.1: Högsta avgifter och bidrag i inkomstutjämningen år 2008

Kommun	Bidrag/avgift, kr/inv. (+/-)	Landsting	Bidrag/avgift, kr/inv. (+/-)
Danderyd	- 18 462	Stockholms	- 1 074
Lidingö	- 11 420	..	..
- - -		- - -	
Haparanda	+ 13 041	Jämtlands	+ 3 148
Årjäng	+ 13 257	Gotland	+ 4 048

Vid beräkningen av bidrag och avgifter inom inkomstutjämningen måste man av naturliga skäl använda uppgifter från tidigare år. Som nämnts ovan är de länsvisa skattesatserna hämtade från år 2003. Befolkningsuppgifterna som används för utjämningsåret 2008 är från november 2006. Data om kommunernas och landstingens skatteunderlag kommer från år 2006, men har räknats om med hjälp av de av regeringen fastställda uppräkningsfaktorerna för åren 2007 och 2008. Uppräkningsfaktorerna är samma för alla kommuner respektive landsting och tar därför inte hänsyn till att skatteunderlaget kan ha växt olika mycket i olika kommuner och landsting.

2.2 Kostnadsutjämningen

Syftet med kostnadsutjämningen 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. Utjämning ska däremot inte ske för kostnadsskillnader som beror på skillnader i vald servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet.

Kostnadsutjämningen utgår från ett antal delmodeller. Varje sådan modell avser antingen en verksamhet – som t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg – eller faktorer som påverkar kostnader som kan återfinnas i samtliga eller flertalet verksamheter, exempelvis uppvärmningskostnader. I varje delmodell beräknas de strukturella kostnadsskillnaderna med hjälp av ett antal faktorer som ska spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna mellan enskilda kommuner respektive landsting.

Kostnadsutjämningen innefattar modeller för tio verksamheter och kostnadsslag för kommunerna och fyra för landstingen. I varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kronor per invånare, för varje enskild kommun respektive landsting. Summerar man de beräknade standardkostnaderna erhåller man en kommuns eller ett landstings strukturkostnad, uttryckt i kronor per invånare.

De kommuner och landsting som har en beräknad strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag motsvarande den överskjutande kostnaden. Understiger strukturkostnaden genom-

snittet i landet betalar kommunen eller landstinget i stället motsvarande avgift. Detta innebär att summan av bidragen i kostnadsutjämningen kommer att motsvara summan av avgifterna.

I fortsättningen av detta avsnitt lämnas en beskrivning av de olika delmodellerna i kostnadsutjämningen. Beskrivningen görs först för kommunsystemet och sedan för landstingssystemet. Det bör noteras att det är olika skalor i de diagram som används i detta avsnitt.

2.2.1 Kostnadsutjämningen för kommunerna

När man ska beräkna hur mycket pengar som omfördelas genom kostnadsutjämningen måste man skilja på hur mycket som omfördelas inom enskilda delmodeller och vad som omfördelas på totalnivå. Orsaken är att kommuner som ligger över genomsnittskostnaden i vissa modeller i regel ligger under genomsnittet i andra modeller. När man summerar utfallet av samtliga modeller för de enskilda kommunerna kommer dessa över- och underskott att i stor utsträckning ta ut varandra. Den verkliga omfördelningen i systemet blir därför väsentligt mindre.

I följande tabell visas vilka delmodeller som ingår i kommunsystemet och storleken på omfördelningen inom de olika modellerna. Även den totala omfördelningen redovisas. Tabellen visar klart att den totala (netto)omfördelningen är betydligt mindre än summan av omfördelningen inom enskilda modeller. Det är till och med så att år 2008 var omfördelningen på totalnivån mindre än omfördelningen inom enbart modellen för äldreomsorg.

Tabell 2.2: Omfördelningen i kostnadsutjämningen år 2008, mkr

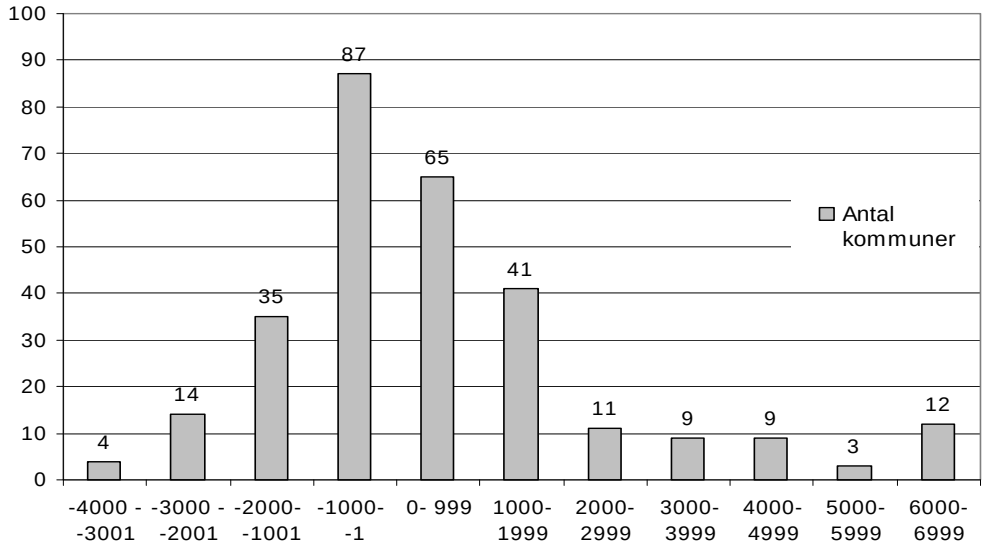
Verksamhet	Omfördelning, Mkr
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	4 271
Grundskolan och förskoleklass	3 972
Gymnasieskola	1 959
Individ- och familjeomsorg	4 292
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	466
Äldreomsorg	6 503
Befolkningsförändringar	906
Bebyggelsestruktur	961
Löner	685
Kollektivtrafik	1 065
Totalt	**5 198**

Källa: Kommunalekonomisk utjämning 2008 (SKL och Finansdepartementet)

År 2008 var den genomsnittliga strukturkostnaden 30 097 kronor per invånare. 140 kommuner betalade avgifter inom kostnadsutjämningssystemet och 150 fick bidrag. Den högsta avgiften, 3 905 kronor per invånare, betalades av Umeå kommun och det högsta bidraget fick Dorotea kommun, med 10 409 kronor per invånare.

På kommungruppsnivå[1] är det i första hand storstäder, glesbygdskommuner, förortskommuner och övriga kommuner < 12 500 invånare som får bidrag i kostnadsutjämningen. Avgifter betalas främst av grupperna större städer, pendlingskommuner och övriga kommuner > 25 000 invånare.

Diagram 2.2 Kommunernas bidrag/avgift för kostnadsutjämning år 2008



Under rubrikerna nedan redovisas hur de strukturella kostnadsskillnaderna beräknas i de olika modellerna. En beskrivning görs även av vilken omfördelning respektive modell leder till. Vid beskrivningen av kommunernas avvikelse från de genomsnittliga standardkostnaderna används begreppen bidrag respektive avgift. Bidrag får kommuner som har standardkostnader över genomsnittet och avgift de som ligger under.

Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg[2]

Utformning

Barnomsorgsmodellen beaktar andelen barn i åldersgruppen 1–9 år och behovet av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Denna delmodell är ett av de sex områden där man genom det kommunala räkenskapssammandraget (RS) har tillgång till uppgifter om den faktiska totalkostnaden i riket.

Åldersersättningen baseras på fyra olika ersättningsbelopp: 42 827 kronor för barn 1–3 år, 41 863 kronor för barn 4–5 år, 26 547 kronor för barn 6 år och 15 273 kronor för barn 7–9 år. Vid beräkningen av kommunernas åldersersättning multipliceras andelen barn i respektive ålderskategori med dessa belopp. Den framräknade kostnaden räknas sedan upp med en korrigeringsfaktor för att motsvara den senast kända vägda genomsnittliga nettokostnaden för verksamheten enligt räkenskapssammandraget (4 981 kronor

[1] Enligt Kommunalekonomisk utjämning 2008 (SKL och Finansdepartementet)
[2] Av praktiska skäl används i beskrivningen nedan begreppet *barnomsorg*.

per invånare enligt 2006 års RS). Detta innebär att man genom åldersersättningen redan i ett första skede fördelar ut hela kostnaden för förskolan. Vid beräkningarna används uppgifterna om befolkningen den 31 december två före utjämningsåret.

Som framgått ovan tar modellen dock även hänsyn till skillnaden i *behovet av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg*. I detta ligger förutom skillnader i andelen inskrivna barn även hänsynstagande till skillnader i barnens vistelsetid och till deras ålder. Behovet uttrycks i måttet KVolym som tas fram för varje kommun. KVolymen beräknas med hjälp av en regressionsekvation med tre variabler. Dessa variabler är med en förenklad beskrivning:

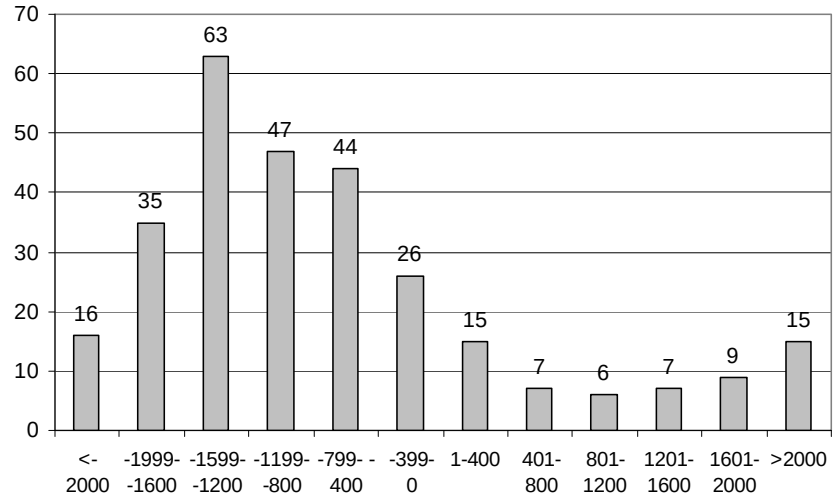
- andelen mammor eller ensamstående pappor med barn i åldern 1–9 år som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka (beräknas på ett snitt över två år)
- skattekraftsandelen beräknad som medelvärde för tre år, begränsad mellan 82–127 procent av medelskattekraften
- ett täthetsmått som beaktar antalet och andelen invånare som bor i tätorter samt ytan för tätorter (enligt 2000 års förhållanden)

Variablerna förvärvsfrekvens och skattekraft uppdateras årligen. Resultatet av regressionsberäkningen divideras med en justeringsfaktor, som svarar mot det vägda medelvärdet av de kommunvisa beräkningarna och man erhåller då ett volymindex (KVolymindex) för varje enskild kommun.

Standardkostnaden för de enskilda kommunerna beräknas genom att kommunens åldersersättning multipliceras med volymindexet. Avslutningsvis räknas den framtagna standardkostnaden upp med nettoprisindex till utjämningsårets kostnadsnivå.

Utfall
År 2008 omfördelar barnomsorgsmodellen 4,27 miljarder kronor. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år är 5 208 kronor per invånare. I diagrammet nedan visas kommunernas fördelning på bidrag/avgift.

Diagram 2.4: Kommunernas bidrag respektive avgift för barnomsorg 2008



Högst bidrag får Sollentuna kommun med 3 822 kronor per invånare, medan Överkalix kommun betalar högst avgift med 2 288 kronor per invånare. Totalt är det 59 kommuner som får ett bidrag och 231 som betalar en avgift.

Ändringar
Grunderna i denna modell har varit oförändrade sedan 1996. Under åren har dock regressionsmodellens strukturvariabler modifierats efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen[3] och Utjämningskommittén[4]. Från 2005 överfördes kostnaderna för förskoleklass till grundskolemodellen. Kostnadsvikterna för vissa omsorgsformer har också justerats.

2005 års uppföljning av utjämningssystemet rekommenderade ett flertal åtgärder beträffande kostnadsutjämningen för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Bland annat föreslog utredningen att KVolymindex skulle ersättas av ett behovsindex, som utgår från genomsnittliga vistelsetider för aktuell kommungrupp, inte som tidigare för den enskilda kommunen, samt att andelen barn beräknas för de två senaste åren.

Förskoleklass och grundskola

Utformning
I modellen för grundskolan m.m. beaktas förutom åldersstrukturen även kommunens sociala och geografiska struktur. Hänsyn tas till den sociala strukturen genom att behovet av modersmålsundervisning och svenska som andraspråk beaktas. De geografiska strukturfaktorerna är merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader.

För att beräkna de enskilda kommunernas standardkostnad används följande komponenter:

[3] SOU 1998:151
[4] SOU 2003:88

- andelen 6 år och andelen 7–15 år
- andelen 7–15 år som är födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder
- elevernas geografiska fördelning inom kommunen (2003 års förhållanden)

Schematiskt – och något förenklat – kan beräkningen inom modellen beskrivas på följande sätt.

Först beräknas åldersfaktorn, dvs. kommunernas kostnad på grund av andelen barn i åldern 6–15. I detta steg fördelas totalkostnaden för grundskolan ut på alla enskilda kommuner. Vid beräkningen av utjämningen för år 2008 används genomsnittskostnaden i riket för förskoleklass och grundskolan år 2006. Denna kostnad är 442 respektive 8 011 kronor per invånare.

Därefter ges kommunerna ett avdrag eller tillägg beroende på andelen elever med utländsk bakgrund. Denna merkostnad för 7*–15-åringar med utländsk bakgrund* utgörs av ett enhetligt fast belopp, 6 739 kr per elev, som fastställdes efter förslag av Utjämningskommittén.

Slutligen görs ett avdrag/tillägg för merkostnader på grund av behov av små skolor och skolskjutsar. Detta belopp beräknas med hjälp av Glesbygdsverkets modeller, där fiktiva skolor placeras ut och elevernas avstånd beräknas och relateras till kostnadsuppskattningar.

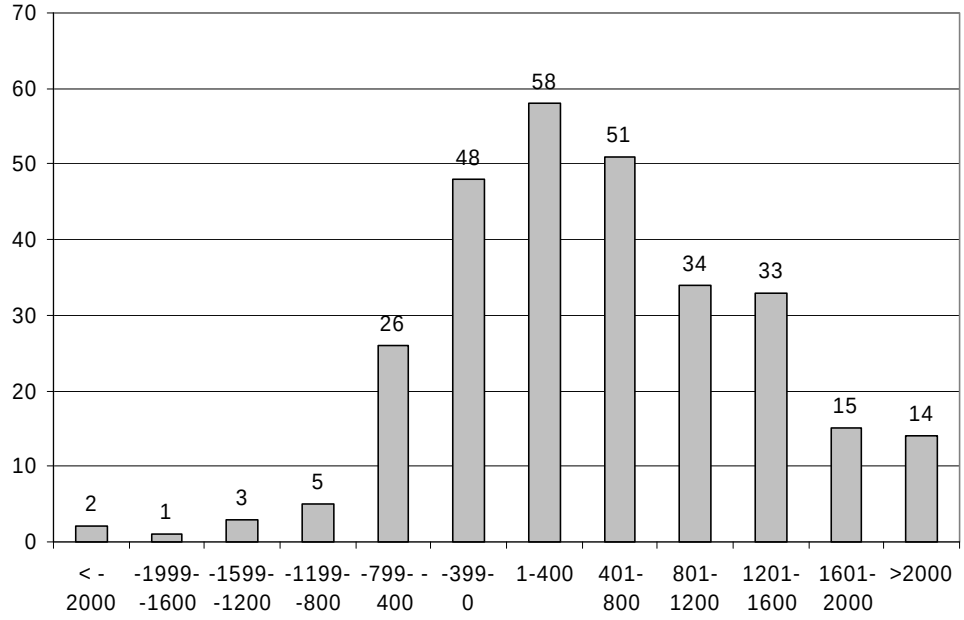
Kostnadsuppgifterna som dessa tillägg/avdrag beräknas utifrån är konstanter, dvs. de förändras inte mellan utjämningsåren.

Hela beräkningen i modellen görs utifrån befolkningen den 31 december två år före utjämningsåret.

Den framräknade standardkostnaden för de enskilda kommunerna räknas därefter upp med nettoprisindex till utjämningsårets kostnadsnivå.

Utfall
År 2008 omfördelar modellen 3,97 miljarder kronor. Den genomsnittliga kostnaden för grundskolan samma år beräknas till 8 838 kr per invånare. Totalt är det 85 kommuner som betalar en avgift och 205 kommuner som får bidrag. Största bidraget får Salem med 3 162 kronor, medan Solna har högsta avgiften med 3 664 kronor.

Diagram 2.5: Kommunernas bidrag respektive avgift för grundskola 2008



Ändringar
Delmodellen har sen dess införande 1996 varit relativt oförändrad.

År 2000 uppdaterades merkostnaderna för små skolor och skolskjutsar och en annan mätmetod av elevernas avstånd till skolan började tillämpas. Efter förslag av Utjämningskommittén gjordes vissa förändringar i kostnadsberäkningen för modersmålsundervisning samt merkostnaderna för små skolor och skolskjutsar. Kostnadsfunktionerna och skolskjutskostnaderna uppdaterades samtidigt. Som tidigare nämnts överfördes också sexåringar i förskoleklass och kostnaderna för dessa till grundskolemodellen.

Utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet gav förslag på uppdateringar för ersättningen per elev för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt bebyggelsestruktur. Lönekostnaderna per elev och modersmålsundersvisning och svenska som andraspråk föreslogs uppdateras och utgå med 7 170 kronor per elev. Vidare föreslogs en ny fiktiv utplacering av grundskolor och uppdatering av kostnaderna för små skolor och skolskjutsar.

Gymnasieskola

Utformning
I utjämningsmodellen för gymnasieskolan beaktas åldersstrukturen, bebyggelsestrukturen samt programval.

Åldersstrukturen avser andelen ungdomar 16–18 år. Med bebyggelsestrukturen menas gymnasieelevernas geografiska fördelning inom kommunen, vilket leder till skilda kostnader för inackordering och dagliga resor.

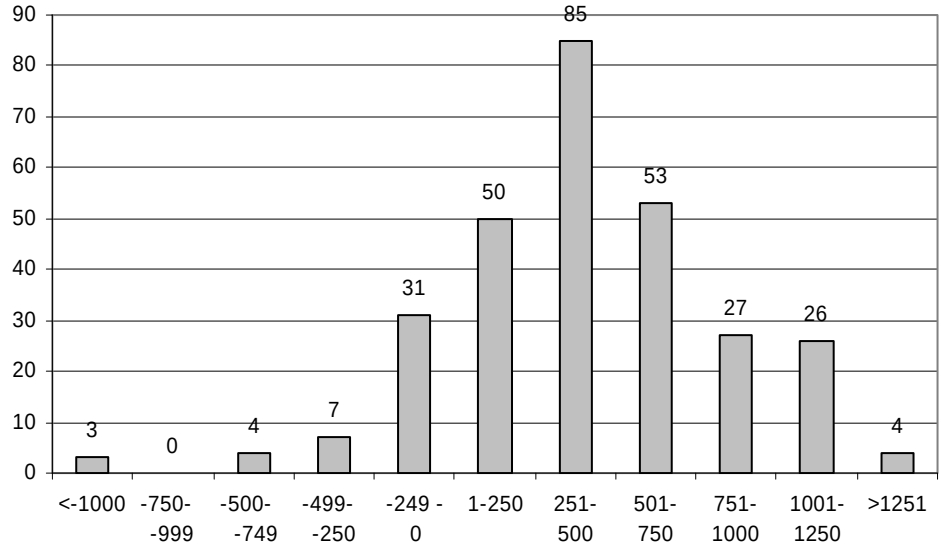
Programvalsfaktorn mäter skillnader i kostnader som beror på att fördelningen på olika gymnasieprogram skiljer sig åt mellan olika kommuner.

Uträkningen av kommunernas standardkostnad sker i tre led. Först beräknas kommunens kostnad på basis av dess andel ungdomar i åldern 16–18 år. I detta steg fördelas den senast kända totalkostnaden för gymnasieskolan ut på alla enskilda kommuner. Därefter får kommunen ett tillägg eller ett avdrag för uppskattade merkostnader för inackordering och resor (dvs. bebyggelsestruktur). Slutligen får kommunen ett tillägg eller avdrag för programvalet. Den framräknade standardkostnaden räknas sedan upp till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Utfall

Modellen omfördelar år 2008 cirka 1,96 miljarder kronor. Den genomsnittliga standardkostnaden samma år är 3 631 kr per invånare. Störst bidrag för gymnasieskolan får Aneby med 1 768 kronor per invånare. Högsta avgiften, 1 745 kronor per invånare, har Solna stad. Kommunernas fördelning med avseende på storleken på bidrag/avgift framgår av diagrammet nedan. Avgift tas ut av 45 kommuner, medan 245 kommuner får bidrag.

Diagram 2.6: Kommunernas bidrag respektive avgift för gymnasieskola



Ändringar

Även denna modell har i stort haft samma utformning sedan 1996. Efter förslag av Utjämningsutredningen ersattes det tidigare inackorderingstillägget med komponenten bebyggelsestruktur, som teoretiskt beräknar kommunernas kostnader för inackordering och dagliga resor.

Efter Utjämningskommittén modifierades programvalsfaktorn till att beakta ett genomsnitt av elevernas programval över två år, istället för endast ett år, som tidigare varit fallet. En ny fiktiv utplacering av gymnasieskolor gjordes

(baserad på uppgifter avseende 2001) och inackorderings- och resekostnaderna uppdaterades.

Utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet föreslog uppräkningar av merkostnaderna för både skolresor och inackorderingstillägget. Dessutom förordades att elevernas vägavstånd skulle beräknas utifrån 2005 års befolkningsunderlag.

Individ- och familjeomsorg (IFO)

Utformning
Den nuvarande IFO-modellen består av två delar. I den ena delen beräknas de strukturella kostnadsskillnaderna kommunerna emellan för ekonomiskt bistånd, missbruksvård samt annan IFO-verksamhet. I den andra delen beräknas kostnadsskillnaderna för barn- och ungdomsvård. Tillsammans summeras de två delarna till standardkostnaden för IFO som helhet.

I likhet med de tidigare utjämningsmodellerna för IFO som funnits sedan år 1996 bygger även den nuvarande modellen på en multipel regressionsanalys, där kommunernas nettokostnader för verksamheten är den beroende variabeln (dvs. det som ska förklaras). Detta gäller för båda delarna i den nuvarande IFO-modellen.

I modellen för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård och övrig IFO ingår följande fem förklarande variabler:

- ensamstående kvinnor 18–44 år med barn 0–17 år
- utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år
- arbetssökande utan arbetslöshetsersättning, kategori 11 och 12 enligt AMS definition
- män 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor
- ett täthetsindex, roten ur tätortsbefolkningen.

Standardkostnaderna beräknas med hjälp av en regressionsekvation, där variablerna ovan har givits olika vikter utifrån 2001 års redovisade kostnader för här aktuella delar av individ- och familjeomsorgen. Alla variabler utom täthetsmåttet uppdateras årligen. Själva regressionen uppdateras däremot inte – de olika variablernas vikter ligger således fast mellan åren. De framräknade standardkostnaderna justeras så att deras vägda genomsnitt överensstämmer med senast kända genomsnittskostnad för de här relevanta delarna av individ- och familjeomsorgen enligt RS.

I modellen för barn- och ungdomsvård används fyra förklarande variabler:

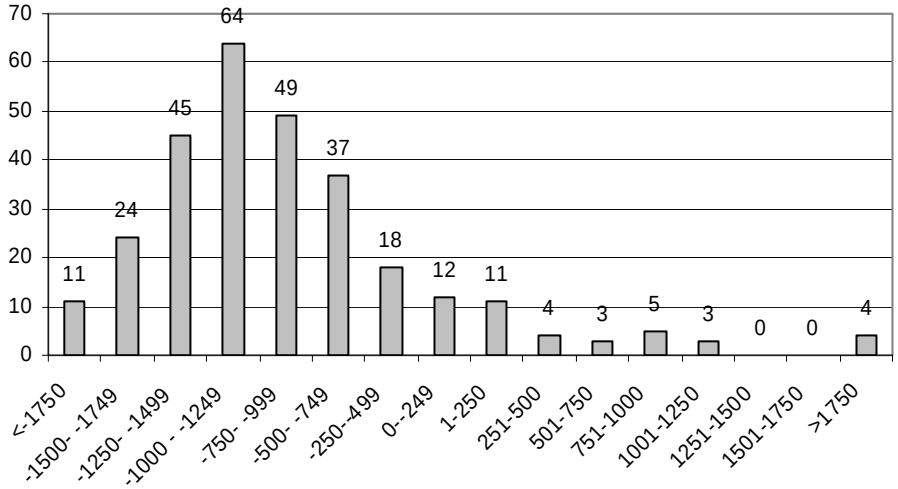
- barn till ensamstående föräldrar 0–12 år
- lagförda ungdomar 15–17 år
- barn med utländsk bakgrund 16–19 år
- roten ur kommunens folkmängd upp till 75 000 invånare.

Beräkningen av standardkostnaderna för barn- och ungdomsvården sker på samma sätt som för den tidigare redovisade modellen.

De framtagna standardkostnaderna från de två IFO-modellerna summeras och bildar tillsammans kommunens standardkostnad för IFO-verksamheten som helhet. Detta belopp räknas sedan upp till det aktuella utjämningsårets kostnadsnivå med nettoprisindex.

Utfall
Individ- och familjeomsorgsmodellen är den näst största av utjämnings-modellerna räknat efter hur mycket pengar som omfördelas (4,29 miljarder kronor år 2008). Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg är 3 008 kronor per invånare år 2008.

Diagram 2.7: Kommunernas bidrag respektive avgift för individ- och familjeomsorg 2008



Totalt är det 30 kommuner, främst i storstadsområdena, som får ett bidrag. Malmö (2 236 kr per inv.), Stockholms (1 931 kr per inv.) och Göteborgs stad (1 785 kr per inv.) får tillsammans med Botkyrka de högsta bidragen. Högst avgift har Ydre kommun med 2 099 kronor per invånare.

Ändringar
Som tidigare framgått har IFO-modellen ända sedan 1996 byggt på en regressionsanalys. Under årens gång har dock en rad förändringar gjorts både av vilka variabler som ingått i modellen och hur modellen som helhet

utformats. Efter förslag av Kommunala utjämningsutredningen infördes från och med år 2000 flera nya variabler i beräkningsmodellen. Från 2005 infördes, efter förslag från Utjämningskommittén, den modell som nu gäller och som beskrivits tidigare i detta avsnitt.

Även utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet har lämnat förslag till en rad ändringar i den nu aktuella modellen.

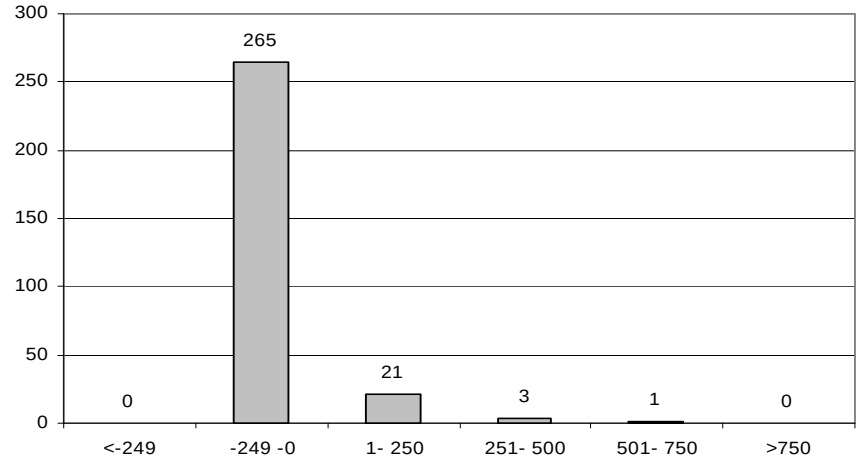
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Utformning
I propositionen (prop. 1998/99:89) på Kommunala utjämningsutredningen tillfördes en modell för att kompensera för merkostnader för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. I propositionen (s. 24) sägs att en hög andel invånare med utländsk bakgrund kan ställa högre krav på den kommunala verksamheten. Merkostnader som kan följa av detta beaktas redan i nuvarande kostnadsutjämning för grundskola och individ- och familjeomsorg. I propositionen sägs dock att det är befogat att ytterligare komplettera kostnadsutjämningen så att de större behoven av insatser i kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund beaktas.

I modellen ges kommuner ett tillägg på 75 kronor per invånare för varje procentenhet som andelen invånare i åldern 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden överstiger riksgenomsnittet. Uppgifterna om andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund uppdateras årligen. Storleken på kompensationen är en konstant som inte svarar mot någon direkt identifierbar kostnad. I likhet med vad som är fallet i flera av de andra modellerna är avdragen helt enkelt det belopp som krävs för att betala tilläggen. Någon uppräkning med nettoprisindex görs inte.

Utfall
Modellen omfördelar år 2008 cirka 0,47 miljarder kronor. Totalt 25 kommuner får bidrag och 265 får betala en avgift.

Diagram 2.8: Kommunernas bidrag respektive avgift för barn och ungdomar med utländsk bakgrund 2008



Högst bidrag får Botkyrka kommun med 718 kronor per invånare. Avgifterna – för att betala de framräknade bidragen – uppgår till 81 kronor per invånare, vilket också är den genomsnittliga standardkostnaden.

Ändringar
Delmodellen tillkom, som tidigare nämnts, år 2000 i beredningsarbetet efter betänkandet från Kommunala utjämningsutredningen. Ersättningsnivån bygger på en beräknad merkostnad framtagen av Kommunförbundets Integrationsberedning. Någon ändring har inte skett av modellen efter dess införande.

Äldreomsorg

Utformning
Äldreomsorgsmodellen utgår från antalet män respektive kvinnor uppdelade på civilstånd, etnicitet och socioekonomisk tillhörighet i åldersgrupperna 65-69, 70-74, 75-79, 80-84, 85-89 samt 90-w, sammanlagt 240 olika delgrupper. För varje sådan grupp finns en för riket gemensam normkostnad framtagen. Med hjälp av dessa ”prislappar” och statistik som visar hur många personer i kommunen som återfinns i de olika delgrupperna framräknas en teoretisk totalkostnad för äldreomsorgsinsatserna i den enskilda kommunen. Detta belopp divideras sedan med antalet kommuninvånare som är 65 år eller äldre. Man erhåller då den enskilda kommunens unika normkostnad för äldreomsorgen.

Normkostnaderna för de olika delgrupperna (”prislapparna”) uppdateras inte i modellen. Vad som däremot uppdateras årligen, som framkommit ovan, är antalet personer i de olika grupperna; detta gäller dock inte indelningen efter socioekonomisk tillhörighet. Dessutom räknas de enskilda kommunernas normkostnader upp med en justeringsfaktor så att den vägda sammanräknade totalkostnaden svarar mot den senast kända uppgiften från RS.

I modellen ingår även tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd samt tillägg/avdrag för hemtjänstkostnader.

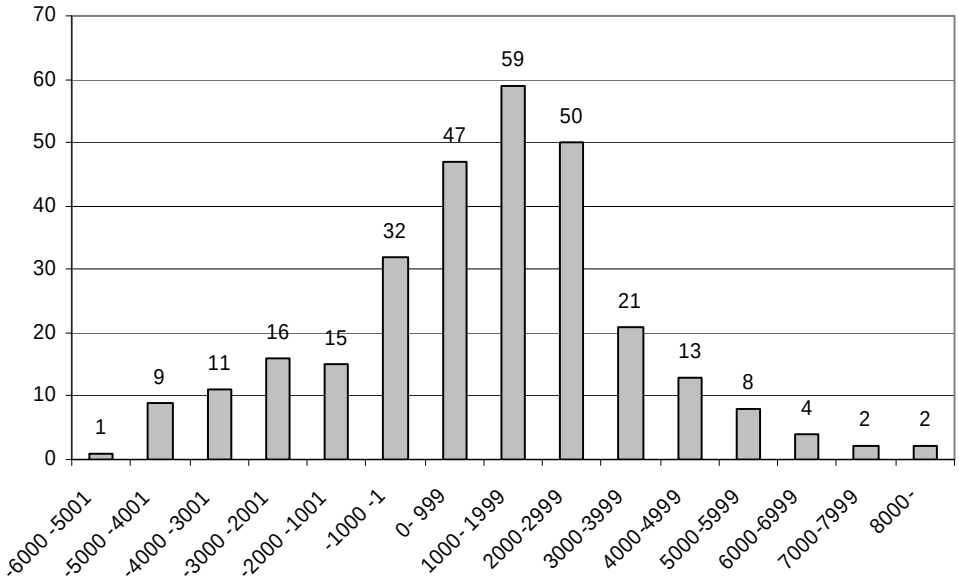
Tillägget för *institutionsboende i glesbygd* är ett schabloniserat tillägg som utgår med 5 procent av den totala normkostnaden till 29 kommuner som bedömts vara glesbygdskommuner. Detta tillägg finansieras genom avdrag för alla kommuner (med 12,82 kr per inv. 2008).

Beräkningen av tillägg respektive avdrag för *merkostnader för hemtjänst i glesbygd* är relativt komplicerad. Vi nöjer oss här med att säga att merkostnader bara beräknas uppstå för resor till pensionärer, 80 år och äldre, som bor längre bort än 15 km från en möjlig serviceort för hemtjänsten.

Den enligt ovan framräknade standardkostnaden för de enskilda kommunerna räknas upp med nettoprisindex till utjämningsårets kostnadsnivå.

Utfall
År 2008 omfördelar modellen för äldreomsorg cirka 6,50 miljarder kronor mellan kommunerna. Det gör modellen till den mest omfattande i hela kostnadsutjämningen. Den genomsnittliga standardkostnaden år 2008 är 8 410 kronor per invånare.

Diagram 2.9: Kommunernas bidrag respektive avgift för äldreomsorg 2008



Störst bidrag får Dorotea kommun med 9 724 kronor per invånare. Högsta avgiften, 5 052 kronor per invånare, har Håbo kommun. 206 kommuner får ett bidrag för äldreomsorg år 2008. Övriga 84 kommuner betalar en avgift. Av diagrammet ovan framgår att bidragen och avgifterna i kommunerna i stort sett följer en normalfördelning.

Ändringar
Den nuvarande äldreomsorgsmodellen baseras i stor utsträckning på principer som lades fram av Strukturkostnadsutredningen och Statsbidragsberedningen. Antalet delgrupper, som används för beräkningen av kommunernas normkostnader, har dock ökat under åren och definitionerna på de olika grupperna har i flera fall ändrats. Ett tidigare tillägg/avdrag för färdtjänst och handikappomsorg har också tagits bort.

Underlaget till beräkningarna av merkostnader för gles bebyggelsestruktur har uppdaterades både efter Kommunala utjämningsutredningen och efter Utjämningskommittén. Samma sak gäller för den socioekonomiska indelningen.

Även 2005 års utjämningsutredning har lämnat en rad förslag om mindre ändringar i äldremodellen; exempelvis att bakgrundsvariabeln socioekonomisk tillhörighet ändras till en indelning efter inkomst. Som tidigare framgått har dessa förslag ännu inte behandlats av statsmakterna.

Befolkningsförändringar

Utformning
Standardkostnaden beräknas baserat på stora befolkningsförändringar under ett antal år. Villkoren för att få kompensation vid befolkningsförändring ändrades från och med 2005. Efter ändringen består delmodellen av tre fristående delar:

- kompensation för befolkningsminskning
- kompensation för förändring av antalet barn och ungdomar i åldersgruppen 7–18 år
- kompensation för eftersläpningseffekter av intäkter.

Kompensation utbetalas till kommuner som haft en *befolkningsminskning med minst två procent under senaste tioårsperioden*. Standardkostnaden beräknas genom att kommunens procentuella befolkningsminskning reduceras med två procentenheter och sen multipliceras med 100 kronor per invånare. Kommuner som inte har haft en sådan befolkningsminskning får alla 0 kr i standardkostnad för denna komponent.

Komponenten *förändring av barn och ungdomar 7–18 år* tillämpas vid såväl minskningar som ökningar av åldersgruppen. Åldersgruppsförändringen under den senaste femårsperioden ska vara minst två procentenheter större än motsvarande förändring för riket i stort. Vid minskning multipliceras den del som överstiger två procentenheter med 12 300 kronor per invånare. Ersättning utgår även till kommuner som haft en ökning av antalet barn och ungdomar som överstiger ökningen i landet som helhet med minst fem procentenheter. I detta fall multipliceras den överstigande delen med

12 000 kronor per invånare. Kommuner som inte uppfyller några av dessa krav får 0 kr i standardkostnad för denna komponent.

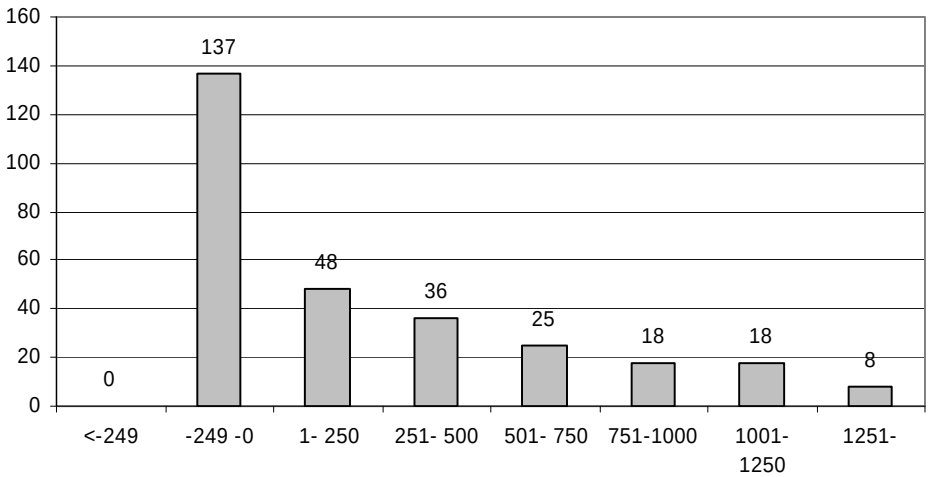
Den tredje komponenten, *kompensation för eftersläpningseffekter av intäkter*, berör kommuner med en kraftig befolkningsökning och ges för eftersläpning av intäkter i statsbidrags- och utjämningssystemet. För att komma ifråga för bidrag måste kommunerna uppfylla två villkor. För det första måste kommunen ha haft en årlig genomsnittlig befolkningstillväxt som överstiger 1,2 procent under perioden sex till två år före utjämningsåret. För det andra krävs att befolkningstillväxten mellan den 1 november två år respektive ett år före utjämningsåret varit större än 1,2 procent.

Det antal personer som överstiger det senast nämnda villkoret adderas till befolkningsunderlaget per 1 november två år före utjämningsåret. På basis av detta uppräknade befolkningsunderlag räknas en ny medelskattekraft för kommunen ut. Detta sker genom att det gamla skatteunderlaget divideras med antalet invånare enligt det nya, justerade befolkningsunderlaget. Denna beräkning innebär att medelskattekraften i kommunen minskar. En beräkning görs av utjämningsutfallet för vart och ett av dessa alternativ. Skillnaden mellan dessa utfall benämns tilläggsunderlag. Detta underlag divideras sedan med den faktiska folkmängden i kommunen den 31 december två år före utjämningsåret och man erhåller då det belopp i kr per invånare som kommunen ska ha som kompensation för eftersläpning.

Utfall

Totalt omfördelar modellen för befolkningsminskning 0,91 miljarder kronor. Det är 153 kommuner som får bidrag och 137 som får avgift. Högst bidrag får Jokkmokks kommun, 1 494 kronor per invånare.

Diagram 2.10: Kommunernas bidrag respektive avgift för befolkningsminskning 2008



Ändringar
Villkoren för att få kompensation vid befolkningsminskning ändrades från och med 2005. Exempelvis slopades kravet på en minskning av den totala folkmängden och kompensationen till de kommuner som haft en minskad andel skolelever sänktes. Ersättning infördes även till de kommuner som haft en kraftig ökning av antalet skolelever. Dessutom infördes ersättning till kommuner och landsting med en kraftig befolkningsökning för eftersläpning av intäkter i statsbidrags- och utjämningssystemet.

Tilläggas kan att Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning föreslog att modellen skulle införas i ett regionalpolitiskt statsbidrag utanför utjämningssystemet.

Bebyggelsestruktur

Delmodellen Bebyggelsestruktur tillkom på förslag av Utjämningskommittén 2005 genom en sammanslagning av fyra tidigare delmodeller: Gator och vägar, Uppvärmning, Byggkostnader samt Administration, resor och räddningstjänst.

Utformning

Uppvärmning
Komponenten Uppvärmning har till syfte att utjämna för skillnader i uppvärmningskostnaderna mellan olika kommuner. Tre faktorer ligger till grund för beräkningen, nämligen den riksgenomsnittliga lokalytan per invånare i kommunerna, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter i riket samt ett rikstäckande energiindex.

Standardkostnaden beräknas utifrån ett energiindex som speglar skillnaden i uppvärmningskostnader i kommunalägda fastigheter. Indextalen varierar från 0,9 i kommunerna längs sydkusten och Västkusten, till 1,45 i Kiruna. I beräkningen används en genomsnittlig uppvärmningskostnad för kommunala lokaler på 60 kronor per kvadratmeter och en genomsnittlig lokalyta på 6,1 kvadratmeter per invånare.

Vid beräkningen multipliceras skillnaden mellan kommunens indextal och 1,00 med den genomsnittliga uppvärmningskostnaden och med den genomsnittliga lokalytan per invånare. På detta sätt får man fram en beräknad standardkostnad för kommunen. Varken energiindexet, den genomsnittliga uppvärmningskostnaden eller den genomsnittliga lokalytan har uppdaterats sedan införandet 1996. En årlig omräkning av tilläggen och avdragen görs dock med hänsyn till förändringen av nettoprisindex.

Gator och vägar
Komponenten syftar till att utjämna merkostnader för drift och underhåll för gator och vägar. Standardkostnaden beräknas med utgångspunkt från dels

trafikberoende slitage (genom ett ortstillägg), dels klimatberoende slitage (genom ett klimattillägg). Utjämningen gäller inte enskilda vägar, som inte är någon obligatorisk kommunal uppgift.

I denna komponent ges alla kommuner ett klimattillägg för vinterväghållning. Tillägget utgör 20–80 kronor per invånare och utgår från den klimatzon kommunen befinner sig i enligt Vägverkets indelning.

Ortstillägget utgår till kommuner där trafikbelastningen bedöms vara större än genomsnittligt och varierar för dessa från 50 till 450 kronor per invånare. Högst ortstillägg får Stockholm.

Beräkningen är okomplicerad. Man summerar kommunens klimattillägg och eventuella ortstillägg och får på detta sätt direkt fram kommunens standardkostnad för gator och vägar. Modellen baseras således inte på några direkta kostnadsdata hämtade från den kommunala redovisningen, utan på de värden som ligger i tilläggen. Någon förändring av tilläggen sker inte mellan åren. Däremot räknas de framräknade standardkostnaderna upp till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Byggkostnad
Strukturkostnadsutredningens betänkande låg till grund för införandet av byggkostnadsutjämningen. Komponenten utjämnar för skillnader vid nybyggnation och återinvesteringar i kommunala byggnader och anläggningar. Bland anläggningar ingår VA-anläggningar, energianläggningar samt gator och vägar. Dock är markkostnaderna exkluderade i utjämningen, eftersom kommunerna ofta bygger på egen mark.

Byggkostnadsutjämningen ändrades 2008 till att baseras på strukturvariablerna byggnadsarbetarlön och klimat.

I beräkningen antas den totala investeringsvolymen vara 2 500 kronor per invånare, varav byggnadsarbetarlönen beräknas stå för 40 procent (dvs. 1 000 av dessa 2 500 kronor).

De regionala löneskillnaderna i komponenten har räknats fram utifrån uppgifter om byggnadsarbetarlönerna för åren 2001–2004. Dessa uppgifter är en av de faktorer som ligger till grund för kommunernas avdrag respektive tillägg i komponenten.

Som nämnts ovan är *klimat* byggkostnadens andra strukturvariabel. Orsaken är att kostnaderna för materialval och materialåtgången ökar vid ett kallare klimat, vilket medför regionala skillnader. Ett klimatindex för olika klimatzoner beräknades av utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet. Klimatzonerna är Götaland (varm), Svealand (Kall tempererad) och Norrland (Kall), vilka har klimatfaktorerna 1,034, 1,05 respektive 1,082.

Byggkostnaden antas alltså variera upp till fem procent beroende på klimatet.

Klimatfaktorn multipliceras med investeringskostnaden per invånare (2 500 kronor) för varje kommun. Utfallet av klimatfaktorn är att kommunerna i Götaland får ett avdrag på 31 kronor per invånare, medan kommunerna i Svealand och i Norrland erhåller ett tillägg på 9 respektive 33 kronor per invånare.

Tilläggen/avdragen för de regionala byggnadsarbetarlönerna summeras med kommunens tillägg/avdrag för klimatfaktorn och bildar kommunens strukturkostnad för komponenten byggkostnad.

Administration, resor och räddningstjänst
Komponenten bygger på att kommuner med liten folkmängd och kommuner som är ytstora med litet befolkningsunderlag samt kommuner med låg tätortsgrad har större kostnader per invånare för administration, lokala resor och räddningstjänst. Kommunerna delas in i grupper efter faktorer som anses påverka kostnadsnivån. Kommunerna får ett tillägg eller ett avdrag som motsvarar gruppens genomsnittliga merkostnader.

Modellen innehåller följande komponenter: kommunens folkmängd, tätortsgrad och antalet invånare per kvadratkilometer. Tillägget beräknas efter tabellen nedan. Som synes erhålls tillägg endast av de kommuner som har mindre än 20 000 invånare, högst 80 procent tätortsgrad och 10 invånare per kvadratkilometer. Tätortsgraden och beloppen i modellen är konstanter som inte uppdateras mellan åren. De framräknade standardkostnaderna räknas upp till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

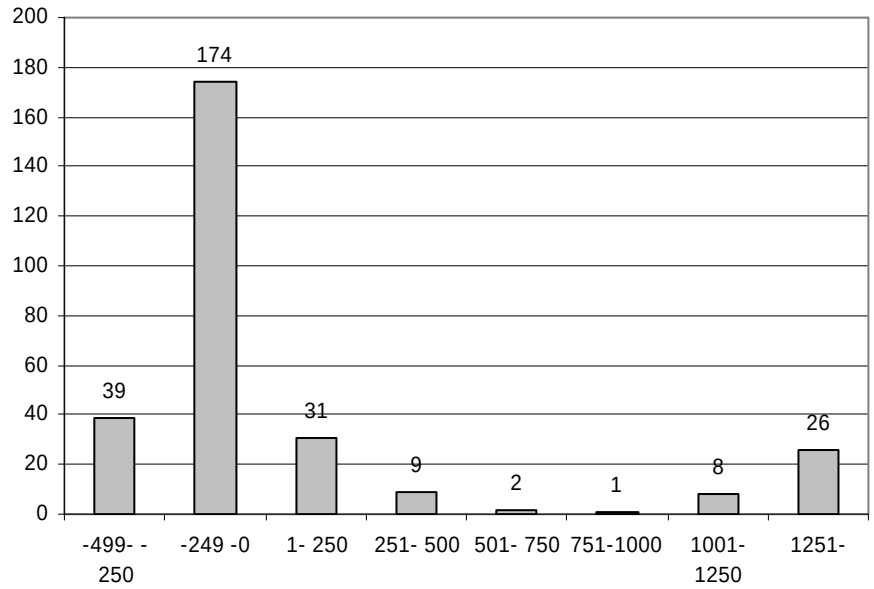
Tabell 2.3: Bidrag i komponenten Adminstration, resor och räddningstjänst

Inv./km²	Folkmängd	Tätortsgrad	Bidrag
<6	<10 000	<0,6	1 420
<6	<10 000	0,6-0,8	1 086
<6	10 000-20 000	<0,6	1 002
<6	10 000-20 000	0,6-0,8	668
6-10	<10 000	<0,6	557
6-10	<10 000	0,6-0,8	334
6-10	10 000-20 000	<0,6	390
6-10	10 000-20 000	0,6-0,8	167

Totalt
Kostnaderna för de fyra komponenterna adderas och utgör standardkostnad för delmodellen Bebyggelsestruktur.

Utfall
Modellen omfördelar totalt 0,91 miljarder kronor år 2008. Den genomsnittliga standardkostnaden är 180 kronor per invånare.

Diagram 2.11: Kommunernas fördelning på bidrag respektive avgift för administration m.m. 2008



I diagrammet ovan framgår att 77 kommuner får bidrag i modellen och 213 betalar en avgift. Det högsta bidraget får Åsele kommun med 1 803 kronor per invånare. Högsta avgiften ligger på 327 kronor, vilket betalas av tre Blekinge-kommuner.

Ändringar

Utjämning för de här aktuella komponenterna har funnits med i kostnadsutjämningen från och med 1996. Det har dock genomförts en del förändringar i hur de olika standardkostnaderna beräknats under årens lopp. Som tidigare framgått ändrades byggkostnadsutjämningen 2008.

Kommunala utjämningsutredningen ansåg att dåvarande delmodellen byggkostnader skulle utgå ur kostnadsutjämningen, eftersom utredningen ansåg att det var osäkert om underlaget för denna komponent verkligen speglar strukturella kostnadsskillnader.

Komponenterna gator och vägar, uppvärmning, byggkostnader och administration, resor och räddningstjänst var till och med 2004 egna delmodeller i kostnadsutjämningssystemet. Utjämningskommittén föreslog en sammanslagning av dessa och att den nya delmodellen skulle benämnas näringsgeografi. Riksdagen beslutade dock att kalla den för bebyggelsestruktur.

I slutbetänkandet från utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet föreslogs bl.a. att komponenten administration, resor och räddningstjänst skulle delas upp i två komponenter: administration respektive räddningstjänst samt att utjämningen för resor skulle upphöra. Utredaren lade också fram förslag på förändringar av de enskilda komponenterna.

Löner

Utformning
Efter förslag från utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet infördes från och med 2008 utjämning av strukturella löneskillnader mellan kommuner.

Löneutjämningen beräknas genom tre steg.

Först tas ett löneindex fram för att förklara löneskillnaderna. Indexet är baserat på en regressionsmodell med följande tre variabler: Medellön för kommunanställda i grannkommuner[5], Genomsnittligt pris för småhus samt Förvärvsfrekvens. Detta löneindex har beräknats på uppgifter från 2004 och är tills vidare permanent, dvs. förändras inte mellan utjämningsåren.

I nästa steg beräknas en justerad lönekostnad. Det görs genom att standardkostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg multipliceras med en genomsnittlig lönekostnadsandel för respektive verksamhetsområde, dvs. hur stor andel av kostnaden som utgörs av löner.

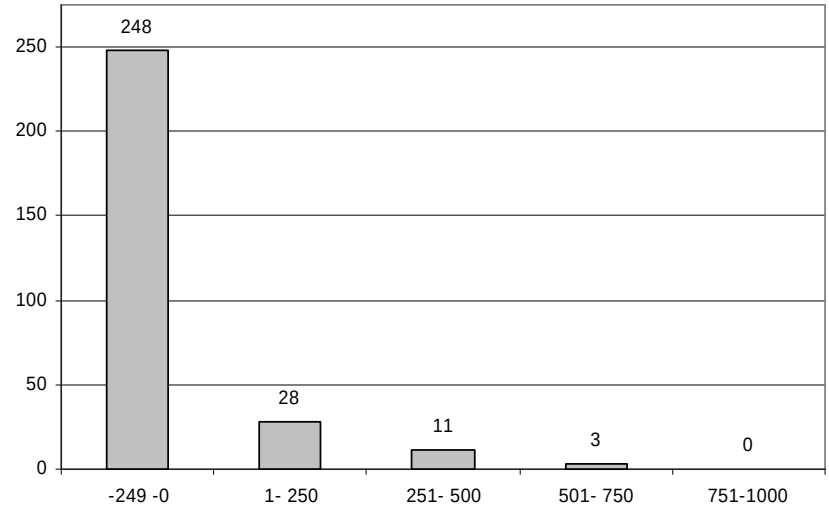
Slutligen multipliceras den framräknade justerade lönekostnaden med kommunens löneindex för att erhålla ett tillägg per invånare för bidragsberättigade kommuner. Enligt regeringens beslut ska tillägget därefter reduceras med hälften.

Bidraget finansieras med ett generellt avdrag för alla kommuner motsvarande ett med befolkningen vägt medelvärde för bidragen. Avdraget är 112,05 kr per invånare år 2008. Dessa tillägg/avdrag räknas sedan upp till utjämningsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Utfall
Sammanlagt 0,69 miljarder kronor fördelas genom denna delmodell och det är 42 kommuner som erhåller ett bidrag. Nästan samtliga är kommuner från Stockholms-, Göteborgs- eller Malmö-regionen. Högst bidrag får Danderyds kommun med 704 kronor per invånare. 234 kommuner betalar en avgift på 117 kronor per invånare.

[5] Vid dessa beräkningar har lönerna standardiserats genom att personalen har delats in i 30 yrkeskategorier och nio ålderskategorier, för att neutralisera skillnader i personalsammansättningen mellan olika kommuner.

Diagram 2.12: Kommunernas fördelning på bidrag respektive avgift för löner 2008



Ändringar
Som tidigare framgått infördes denna delmodell året 2008. Några ändringar av modellen har således inte skett.

Kollektivtrafik

Utformning
Delmodellen är en gemensam utjämningsmodell för både kommuner och landsting. Kostnadsutjämningen beräknas länsvis med hjälp av en regressionsmodell med följande tre variabler:

- gleshet
- arbetspendling
- tätortsstruktur

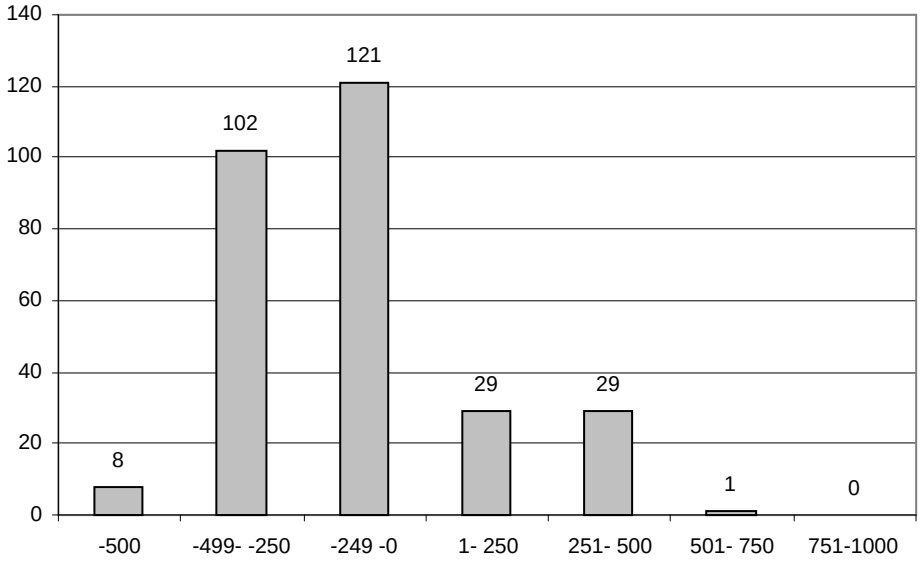
De beräknade standardkostnaderna fördelas vanligtvis med 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstinget; förutom i Stockholms län. Fördelningen mellan kommunerna inom respektive län sker i flertalet fall efter kommunernas andel av de totala kollektivtrafikkostnaderna i länet.

Glesheten mäts som invånardistansen (snittavstånd till närmsta granne vid jämn spridning av befolkningen i länet). Arbetspendling definieras som andel av befolkningen som pendlar över kommungränsen. Tätortsgraden är andelen av länets befolkning som bor i tätorter med mer än 11 000 invånare.

Beräkningarna i modellen gjordes av Kommunala utjämningsutredningen och uppdateras inte. Däremot justeras standardkostnaderna så att deras vägda genomsnitt överensstämmer med senast kända genomsnittskostnad för kollektivtrafiken enligt RS. Dessutom räknas standardkostnaderna upp till bidragsårets kostnadsnivå med hjälp av nettoprisindex.

Utfall
År 2008 omfördelar modellen för kollektivtrafik 1,07 miljarder kronor mellan kommunerna. Den vägda genomsnittliga standardkostnaden samma år är 600 kronor per invånare.

Diagram 2.13: Kommunernas fördelning på bidrag respektive avgift för kollektivtrafik 2008



Störst bidrag får Göteborgs Stad med 580 kronor per invånare. Högsta avgiften, 600 kronor per invånare, har Ockelbo kommun. Av diagrammet ovan framgår att 49 kommuner får ett bidrag för kollektivtrafik. Övriga 241 kommuner betalar en avgift.

Ändringar
Nuvarande delmodell med beräkning av strukturkostnad utifrån variablerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur infördes 2000 efter förslag från Utjämningsutredningen. Variablerna en-/flerkärnighet och förekomst av skärgård togs bort och arbetspendling tillkom. Gleshetsvariabeln uppdaterades med nyare data. Länsinledningen anpassades även till de ändrade länsindelningarna i Skåne och Västra Götaland.

År 2005 ändrades variabeln tätortsgrad från andel boende i tätort med mer än 20 000 invånare till dito med mer än 11 000 invånare. Den 25-procentiga reduceringen av standardkostnaden togs bort. De kostnadsdata som ligger till grund för regressionen uppdaterades. Kostnadsunderlaget ändrades från landstingens och kommunernas bidrag till kollektivtrafiken till trafikhuvudmännens nettokostnad för trafiken.

2.2.2 Kostnadsutjämningen för landstingen

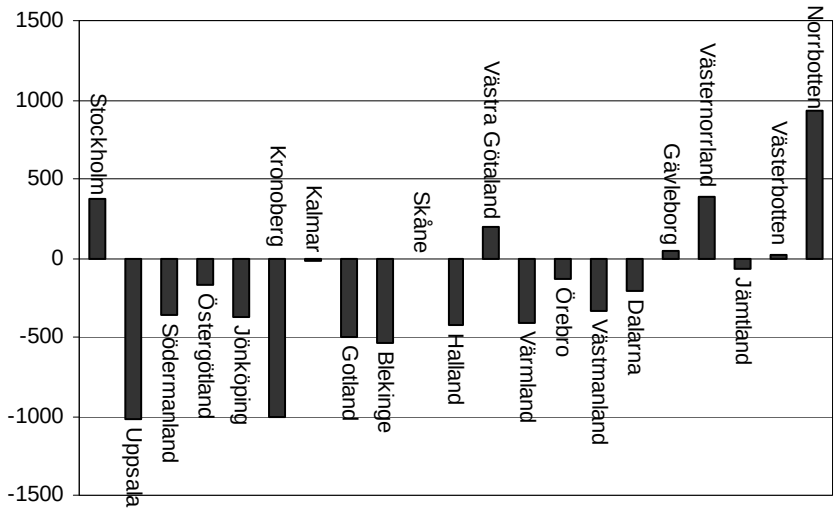
Det finns fyra kostnadsutjämningsmodeller för landstingen. Utfallet för dessa redovisas i tabellen nedan.

Tabell 2.4: Omfördelningen i kostnadsutjämningen år 2008, mkr[6]

Verksamhet	Omfördelning, Mkr
Hälso- och sjukvård	1 399
Befolkningsförändringar	0
Kollektivtrafik	1 356
Löner	207
Totalt	**1 360**

I diagrammet nedan visas landstingens bidrag och avgifter i kostnads-utjämningen under 2008.

Diagram 2.14 Landstingens bidrag respektive avgift i kostnadsutjämningen 2008



Kollektivtrafik

Utformning

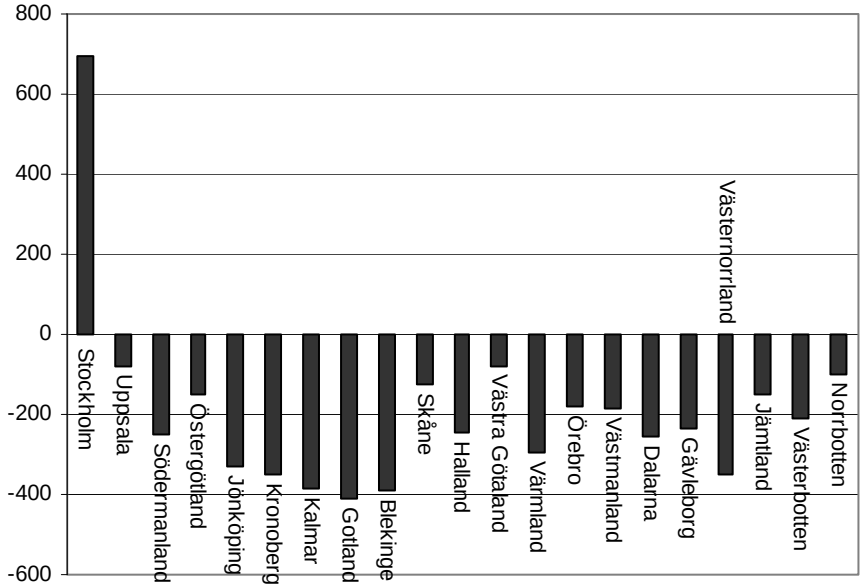
Som tidigare framgått är delmodellen för kollektivtrafik en gemensam utjämningsmodell för både kommuner och landsting. För en beskrivning av modellen hänvisas till avsnittet om kostnadsutjämningen för kommunerna.

Utfall

Delmodellen omfördelar 1,3 miljarder kronor. Det enda landsting som får ett bidrag är Stockholms län med 666 kronor per invånare. Störst avgift har Gotlands kommun och Blekinge med 393 respektive 372 kronor per invånare.

[6] SKL & Finansdepartementet (2008) Kommunalekonomisk utjämning

Diagram 2.15: Landstingens bidrag respektive avgift för kollektivtrafiken 2008



Ändringar
Se beskrivningen av delmodellen under avsnittet om kostnadsutjämningen för kommunerna.

Hälso- och sjukvård

Utformning
Den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen infördes år 2000. Modellen beräknar standardkostnader dels för den del av befolkningen som behöver mest sjukvård, s.k. vårdtunga grupper, dels för den övriga befolkningen beroende på socioekonomiska och demografiska skillnader. Delmodellens tredje komponent är merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur.

Kostnadsunderlaget för både den vårdtunga gruppen och övriga befolkningen baseras på faktiska kostnader på individnivå från Region Skåne år 2004 och uppdateras inte regelbundet. Däremot uppdateras antalet personer i de olika grupperna; den vårdtunga gruppen bygger på medelvärden över tre år som aktualiseras löpande, medan uppgifterna om antalet personer i den övriga befolkningen bygger på statistik för ett år och uppdateras årligen.

Beräkningen av kostnader för vårdtunga grupper och övrig befolkning görs i två olika kostnadsmatriser. Vårdkostnaderna för respektive landsting beräknas genom att multiplicera kostnadsmatrisen med antalet personer i motsvarande grupp (antalsmatriserna).

Av förklarliga skäl blir matriserna med beräknad vårdkostnad per grupp mycket omfattande. För vårdtunga grupper omfattar matriserna 96 celler (delgrupper) och för övrig befolkning 890 celler – för varje landsting.

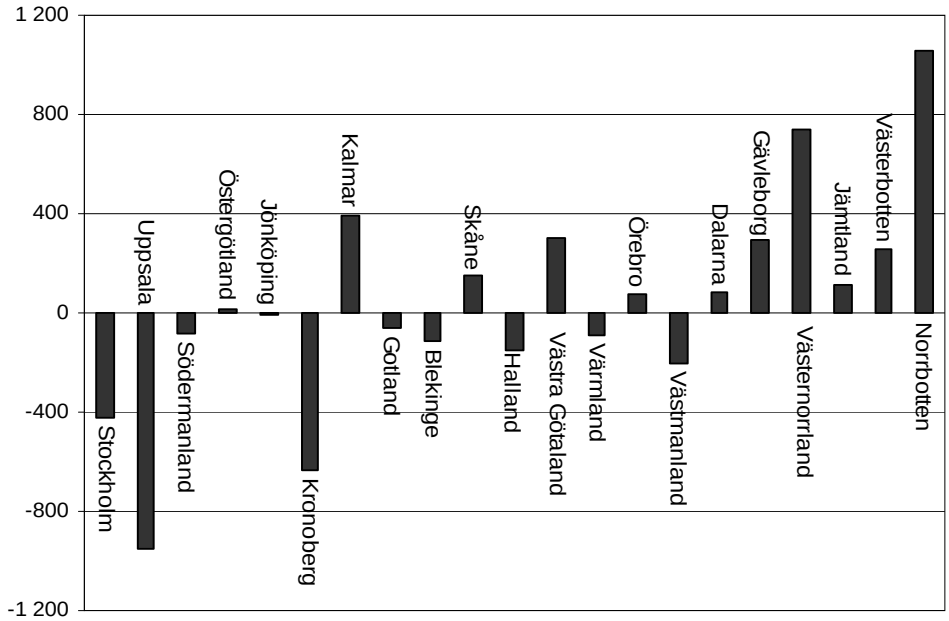
Vid sidan av matrismodellen för vårdtunga grupper görs särskilda beräkningar för HIV-patienter, eftersom dessa inte antalsmässigt kan beräknas utifrån Socialstyrelsens slutenvårdsregister.

Den tredje komponenten är tillägg/avdrag för merkostnad på grund av glesbygd för små sjukhus, primärvård, sjukresor, ambulanstransport och övernattning vid vårdcentraler. Först sker fiktiva utplaceringar av sjukhus, vårdcentraler, ambulanscentraler och övernattningsplatser. I det andra steget knyts invånare till respektive institution utifrån Glesbygdsverkets databas Landsbygdsfakta. Sedan körs de geografiska beräkningarna mot antagna merkostnader för respektive verksamhet. Slutligen jämförs merkostnad för respektive landsting med den vägda genomsnittliga kostnaden i riket.

Utfall

Hälso- och sjukvårdsmodellen omfördelar sammanlagt 1,3 miljarder kronor år 2008. Det vägda genomsnittet av landstingens standardkostnader för hälso- och sjukvård uppgår till 16 255 kronor per invånare år 2008.

Diagram 2.16: Landstingens bidrag respektive avgift för hälso- och sjukvård 2008



Av diagrammet ovan framgår att Norrbotten får högst bidrag med 1 013 kronor per invånare. Högst avgift betalar Uppsala läns landsting med 911 kronor per invånare.

Löner

Utformning
Utjämningen för strukturella löneskillnader sker även mellan landsting. Även i landstingsmodellen tas ett löneindex fram. Vi nöjer oss här med att säga att detta index baseras på en regressionsmodell, i vilken lönerna i länets privata sektor är den enda förklaringsvariabeln. I beräkningen av indexet beaktas även den faktiska lönenivån för läkarna i det berörda landstinget.

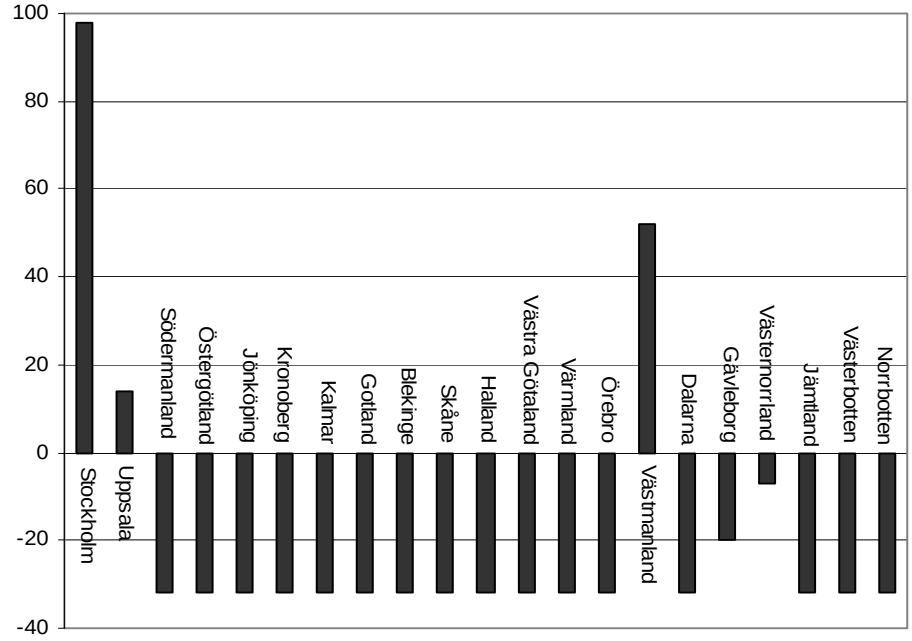
En justerad lönekostnad beräknas genom att respektive landstings standardkostnad för hälso- och sjukvård multipliceras med konstanten lönekostnadsandelen (0,72).

Därefter multipliceras den justerade lönekostnaden med löneindexet för att få fram bruttotillägget. Sedan beräknas standardkostnaden genom att det generella avdraget (31,19 kr/inv.) subtraheras från bruttotillägget. Slutligen kostnadsuppräknas standardkostnaden till aktuellt år.

Respektive landstings standardkostnad blir också dess bidrag eller avgift i delmodellen. Löneindexen är tills vidare permanenta, utan regelbundna uppdateringar.

Utfall
Totalt omfördelar modellen 197 miljoner kronor. Stockholm, Västmanland och Uppsala är de enda landstingen som erhåller bidrag i denna delmodell. Samtliga övriga landsting, utom Västernorrland och Gävleborg, betalar 31 kronor per invånare i avgift, det vill säga det generella avdraget.

Diagram 2.17: Landstingens bidrag respektive avgift för löner 2008



Ändringar
Några ändringar har inte gjort i modellen.

Befolkningsändring

Delmodellen Befolkningsändring är för landstingen utformad på samma sätt som komponenten Eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning i kostnadsutjämningen för kommuner (se detta avsnitt för en närmare beskrivning).

Inget landsting uppvisar en sådan befolkningsökning att de kvalificerar sig för bidrag från denna delmodell.

2.3 Strukturbidrag

Från den 1 januari 2005 infördes ett strukturbidrag i utjämningssystemet. Detta strukturbidrag, som varken är en del av inkomst- eller kostnadsutjämningen, innehåller olika bidrag av främst regionalpolitisk karaktär. Dessa bidrag ingick i huvudsak i det tidigare systemets kostnadsutjämning, men utgår nu således i form av ett särskilt bidrag.

Strukturbidraget utgår utan angiven tidsbegränsning till de kommuner och landsting som tidigare fick tillägg i några av de delmodeller som inte längre ingår i systemet för kostnadsutjämning eller som – av andra skäl som redovisas närmare nedan – skulle fått stora intäktsminskningar genom införandet av det nya utjämningssystemet.

För kommunerna var det två delmodeller av regionalpolitisk karaktär i kostnadsutjämningen som avskaffades (*Näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder* samt *Svagt befolkningsunderlag*) och för landstingen en komponent (*Små landsting*) i delmodellen för hälso- och sjukvård.

Även en del andra komponenter i utjämningssystemet togs bort i samband med förändringen 2005. Det gäller i kostnadsutjämningssystemet, för kommunernas del, delmodellen för *Vatten och avlopp* samt, för både kommunerna och landstingen, delmodellen för *Kallortstillägg.* Samtidigt avskaffades även de s.k. fasta införandetilläggen, som utan någon fastställd tidsbegränsning utgått med ett fast belopp per invånare till vissa kommuner och landsting.

I lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning formuleras villkoren för strukturbidraget på följande sätt:

> *11 § En kommun har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.*
>
> *En kommun som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för svagt befolkningsunderlag har rätt till bidrag med motsvarande belopp.*
>
> *En kommun som får en bidragsminskning som är större än 0,56 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag motsvarande denna del av minskningen.*
>
> *12 § Ett landsting har rätt till ett strukturbidrag enligt följande.*
>
> *Ett landsting som år 2004 haft en beräknad standardkostnad för små landsting har rätt till ett bidrag med motsvarande belopp.*
>
> *Ett landsting som får en bidragsminskning som är större än 0,28 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2005 har rätt till ett bidrag som motsvarar denna del av minskningen.*

Strukturbidraget utgår med ett fast belopp per invånare till de kommuner och landsting som uppfyller något av de i lagen angivna villkoren. Storleken på bidraget grundas på en beräkning som SCB gjort i enlighet med vad som angivits i lagen. För kommuner och landsting med ett genomsnittligt skatteunderlag per invånare motsvarar gränsen för när strukturbidrag utgår för att motverka en alltför stor bidragsminskning cirka 850 respektive 425 kronor per invånare.

Dessa kommuner och landsting får genom strukturbidraget en ersättning som helt svarar mot den bidragsminskning över ovannämnda nivåer som annars skulle ha skett. I praktiken innebär detta att dessa kommuner och landsting får ett fast införandebidrag, även om bidraget formellt går under benämningen strukturbidrag. De införandebidrag som finns i det nu gällande utjämningssystemet gäller bidragsminskningar som ligger under de ovan angivna nivåerna.

I tabellen nedan visas med ett exempel hur strukturkostnaden räknas ut. Exemplet avser Munkfors kommun, som erhåller 681 kronor per invånare.

Tabell 2.5: Beräkning av strukturbidrag för Munkfors kommun

Underlag	**Kr/inv**
A. Uppräknat skatteunderlag 2005	139 920
B. Bidragsminskning	893
C. 0,56 % av det uppräknade skatteunderlaget (=0,0056 x A)	784
D. Bidragsminskning pga avskaffandet av delmodellerna *Näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder* samt *Svagt befolkningsunderlag*	508
E. Avdrag för strukturbidraget enl 11 § 3 st.	63
Beräkning av strukturbidraget	
Strukturbidrag enl 11 § 2 st. lagen om kommunalekonomisk utjämning (=D)	508
Strukturbidrag enl 11 § 3 st. lagen om kommunalekonomisk utjämning (=B-C+E)	173
Summa strukturbidrag	681

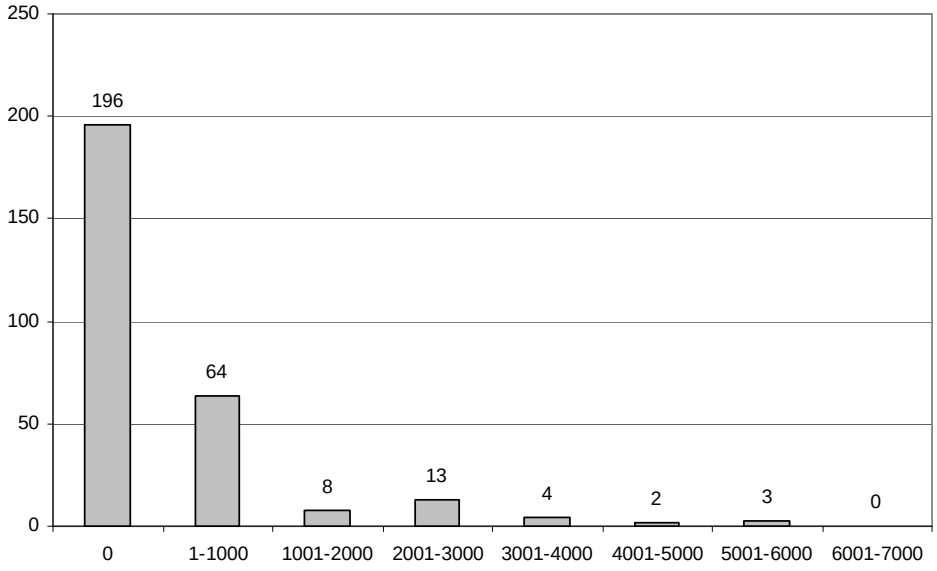
Det enda som påverkar kostnaden för strukturbidraget mellan olika utjämningsår är befolkningsförändringarna i de kommuner och landsting som är berättigade till ett strukturbidrag. Kostnaden för strukturbidraget tas ut genom regleringsbidraget/-avgiften, som kommer att beskrivas närmare i avsnitt 2.5 nedan. Det kan dock redan här sägas att kostnaden för strukturbidraget betalas med ett enhetligt belopp per invånare inom kommun- respektive landstingskollektivet.

Utfall

År 2008 utgick i strukturbidrag totalt cirka 1,5 mdkr till 94 kommuner och cirka 0,7 mdkr till sex landsting.

Bidraget går i huvudsak till kommuner i skogslänen och Bergslagen, men även till kommuner med både stark och svag sysselsättning i andra delar av landet, bland annat Malmö, Lomma, Danderyd och Helsingborg. Strukturbidrag utgår även till tre av de nordligaste landstingen och tre landsting i Götaland, inklusive Gotlands kommun. I diagrammet nedan visas storleken på kommunernas strukturbidrag 2008.

Diagram 2.18: Kommunernas strukturbidrag år 2008



För landstingen gäller att de sex landstingen får ett strukturbidrag på mellan 230 och 1 426 kronor per invånare, och att Gotland får högst bidrag.

2.4 Införandebidrag

I samband med varje större förändring av det kommunala utjämningssystemet har det funnits särskilda införanderegler. Syftet med dessa regler är att ge de kommuner eller landsting som drabbas av större bidragsminskningar möjligheter att anpassa verksamheten genom att minskningen träder i kraft successivt. Även i det system som trädde i kraft 2005 finns särskilda införanderegler.

Som tidigare nämnts utgår strukturbidrag till kommuner och landsting som genom införandet av det nya utjämningssystemet annars skulle ha fått en mer betydande bidragsminskning.

Därutöver utgår införandebidrag till de kommuner som får en bidragsminskning för den del av bidragsminskningen som inte ersätts genom strukturbidraget och som överstiger 0,08 procent av det uppräknade skatteunderlaget 2005. För landstingen gäller gränsen 0,04 procent av skatteunderlaget.

Under åren 2005–2010 får dessa kommuner och landsting ett införandebidrag som gör att deras årliga bidragsminskning inte överskrider de ovan angivna gränsvärdena.

I tabellen nedan visas hur införandebidraget 2008 beräknats för Munkfors kommun.

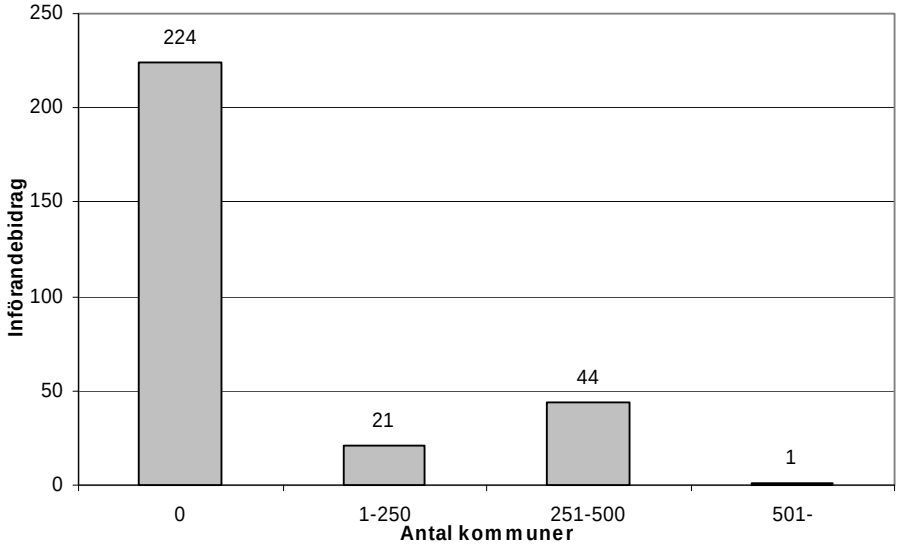
Tabell 2.6: Beräkning av införandebidrag för Munkfors kommun

Underlag	Kr/inv
A. Uppräknat skatte-underlag 2005	139 920
B. Bidragsminskning	893
C. 0,32 % av det upp-räknade skatteunderlaget (=0,0032 x A)[7]	448
D. Kostnaden för införande-bidragen 2008.	98
E. Strukturbidrag enl 11 § 3 st. lagen om kommunaleko-nomisk utjämning	173
Införandebidraget 2008 (=B- C+D-E)	370

Utfall

Under 2008 utgår införandebidrag till 66 kommuner och till fem landsting. Den kommun som får högst införandebidrag är Danderyd med 675 kronor per invånare. Av landstingen är det de fyra nordligaste landstingen samt Gotlands kommun som får bidrag. Bidraget till dessa landsting utgår med mellan 129 och 197 kronor per invånare. Kostnaden för införandebidragen 2008 var för kommunerna 0,3 mdkr och för landstingen 0,2 mdkr.

Diagram 2.19 Införandebidrag för kommuner 2008



[7] Bidragsminskningen begränsas till 0,08 procent av skatteunderlaget per år och 2008 är det fjärde året med införandebidrag, därför blir 2008 års gränsnivå 0,0032(=4*0,0008).

2.5 Regleringsbidrag/-avgift

Som tidigare redovisats innebär statens finansiering av inkomstutjämningen att statens kostnader för detta system helt styrs av utvecklingen av det kommunala skatteunderlaget. Staten vet således inte på förhand vad kostnaden för denna finansiering blir. För att staten ska kunna påverka storleken på sitt totala bidrag till den kommunala sektorn ingår i det nya utjämningssystemet ett regleringsbidrag/-avgift. Regleringsbidraget/ -avgiften används även för den ekonomiska regleringen av den kommunala finansieringsprincipen.

Denna regleringspost fungerar så att om summa av samtliga bidrag minus de inbetalda avgifterna blir lägre än det belopp staten beslutat tillföra kommunerna eller landstingen får de ett regleringsbidrag på kvarvarande belopp. Omvänt får kommunerna eller landstingen betala en regleringsavgift till staten om nettosumman av bidragen överstiger den ram som staten satt för bidragen till respektive sektor. Bidraget/avgiften utgår som ett enhetligt belopp i kronor per invånare.

Utfall
I tabellen nedan visas beräkningen av regleringsposten för 2008.

Tabell 2.7: Beräkning av regleringsavgift/-bidrag för 2008
Miljarder kronor samt kronor per invånare

	Kommuner	Landsting
Anslaget belopp (mdkr)	45,9	16,6
Summa av bidrag minus avgifter (mdkr)	**50,1**	**15,7**
Differens (mdkr)	-4,2	0,9
Regleringsavgift/-bidrag, kr per invånare	-458	95

3 Statskontorets fortsatta insatser

I kapitlet redovisas i ett första avsnitt olika aktörers uppfattningar om vilka eventuella förändringar och vilken utveckling av utjämningssystemet som Statskontoret bör arbeta med inom ramen för den löpande uppföljningen. I det avslutande avsnittet presenteras ett förslag till en första studie inom ramen för Statskontorets uppföljningsuppdrag.

3.1 Synpunkter från berörda aktörer

Som tidigare framhållits har intervjuerna med utjämningssystemets aktörer haft dubbla syften. Dels har de haft ett nätverksbyggande syfte, dels har vi efterfrågat aktörernas synpunkter om systemet och eventuella komponenter som de anser bör utredas. Det bör påpekas att diskussionerna med de olika tjänstemännen varit informella och att de framförda åsikterna inte nödvändigtvis är identiska med de olika organisationernas officiella ståndpunkter.

Utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet
Som tidigare nämnts var det utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet som i sitt delbetänkande (SOU 2006:84) föreslog att Statskontoret skulle få ansvaret för den löpande uppföljningen av det kommunala utjämningssystemet. Vilka uppgifter i stort som utredningen anser ingå i detta uppdrag har beskrivits närmare i kapitel 1. I delbetänkandet och slutbetänkandet redovisar dock utredaren också synpunkter på vad Statskontorets uppföljning mer konkret bör inriktas på. Nedan redovisas kortfattat vad utredaren sagt i de båda betänkandena i denna fråga.

Utredaren ansåg att uppföljnings- och genomlysningsbehovet är störst för kostnadsutjämningen eftersom flera av dess delmodeller är komplexa och känsliga för förändringar. I delbetänkandet nämner utredaren särskilt att Statskontoret bör:

- göra en större översyn av såväl indexvärdena för de faktiska lönenivåerna som regressionsmodellerna vart femte år,
- sträva efter att utveckla klimatfaktorerna i Byggkostnadsutjämningen ytterligare,
- följa upp och uppdatera lönestatistiken för byggnadsarbetare vart tredje år, samt
- bedriva ett utvecklingsarbete av delmodellen Hälso- och sjukvård i samverkan med berörda aktörer och bl.a. pröva förutsättningarna för och behovet av att inkludera registerdata från öppenvården i delmodellen

Även i slutbetänkandet (SOU 2007:61) tar utredaren upp komponenter i utjämningssystemet som han anser att Statskontoret bör prioritera inom ramen för uppföljningsuppdraget. Dessa är:

- delmodellerna för Barn- och ungdom med utländsk bakgrund, Befolkningsförändringar och Kollektivtrafik (vilka inte behandlats av utredningen),
- fortsatt utvecklingsarbete med komponenten barn- och ungdomsvård i delmodellen Individ- och familjeomsorg,
- en validering och eventuella förslag till förändring av komponenterna uppvärmningskostnader och gator och vägar i delmodellen Bebyggelsestruktur,
- att över tid följa kostnadsutvecklingen, avgiftsuttagen och kostnadstäckningen i kommunernas VA-verksamhet.

Företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), enheten för Ekonomi och styrning

De intervjuade företrädarna för SKL anser att det vore intressant med en studie kring vilka metoder som bör användas vid uppföljningen av kostnadsutjämningen och vilka mått som kan användas i detta sammanhang. Exempelvis kan måttet förklaringsgrad (skillnader mellan faktiskt kostnadsutfall och standardkostnaden) analyseras och problematiseras. Är det önskvärt att de följer varandra och hur kan det i så fall åstadkommas? Kan SKL:s skrift ”Vad kostar verksamheten i din kommun” användas i sammanhanget?

Vidare är man kritiska till den bristande aktualiteten i underlagen till utjämningssystemet. Förslaget från utredningen 2005 års uppföljning av utjämningssystemet innebar att ett antal faktorer skulle uppdateras. Det finns nu risk att dessa uppdateringar inte kommer att ske förrän 2013, dvs. vid den tidpunkt som den beslutade utredningens förslag tidigast kan träda i kraft. Det är enligt företrädarna för SKL viktigt att de uppdateringar som föreslogs i 2005 års uppföljningsutredning genomförs så snart som möjligt. Det gäller inte minst förslagen som gäller uppdateringar av delmodellerna för Barnomsorg och Individ- och familjeomsorg (IFO).

Ett ytterligare problem i kostnadsutjämningen är att SCB har skärpt sekretesskraven beträffande individdata för äldreomsorg, hälso- och sjukvård och IFO. Detta har lett till att exempelvis SKL inte har möjlighet att kontrollera om beräkningarna i de berörda delmodellerna är korrekta. Kommuner och landsting upplever också att de – av detta skäl – får svårare att förstå och förklara uppkomna förändringar.

Företrädarna betonar också vikten av att statistiken från ansvariga myndigheter som används i utjämningssystemet har hög tillförlighet och kvalitetssäkras på tillbörligt sätt. Man påpekar även att eventuella reformer av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun kan förväntas få stora effekter för

utjämningssystemets utformning. Det gäller exempelvis Ansvarskommitténs förslag och eventuella förändringar i ansvaret för introduktionen av nyanlända.

Företrädare för SCB:s enhet för offentlig ekonomi
Företrädarna för SCB betonade att ett eventuellt bildande av regionkommuner kommer att innebära stora förändringar för utjämningssystemet. Det är viktigt att det finns en beredskap och en tydlig ansvarsfördelning beträffande uppdateringar och andra förändringar av utjämningssystemet som detta kan förväntas leda till.

SCB-företrädarna menar att balansen mellan ett rättvist system och förståelse för systemets utformning är viktig ur ett legitimitetsperspektiv. Systemet måste också ha en hög stabilitet, även för mindre kommuner med få observationer. Dessutom är det av stor betydelse att utjämningens utfall inte är påverkningsbart, varken direkt genom kommunernas agerande eller genom statliga myndigheters eventuella skilda praxis i olika regioner.

Företrädare för Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (Fi/KE)
Företrädarna för Fi/KE konstaterade att det faktum att en parlamentarisk utredning har tillsatts för att göra en översyn av det kommunalekonomiska utjämningssystemet är något som Statskontoret måste ta hänsyn till när myndigheten beslutar hur uppföljningsresurserna inom myndigheten ska användas.

Tänkbara projekt från Statskontorets sida – i avvaktan på att det bli klarare om vad den kommande översynen kommer att välja att arbeta med – kan vara att Statskontoret ser närmare på hur systemet fungerar när det gäller exempelvis aktualiteten i dataunderlaget för kostnadsutjämningen. Det kan även finnas anledning för Statskontoret att försöka bedöma om förklaringsgrad alltid är det mest intressanta uppföljnings- och utvärderingsmåttet i sammanhanget. Dessutom kan det finnas anledning att se på möjligheterna att skapa en ökad klarhet när det gäller begreppsbildningen och – användningen inom området. Mer tveksamt är det att Statskontoret föregriper den kommande översynen genom att exempelvis gå in i utformningen av enskilda delmodeller i kostnadsutjämningen.

Företrädare för Glesbygdsverket
Glesbygdsverket har haft i uppdrag av flera av de genomförda utjämningsutredningarna att förbättra beräkningarna av merkostnader på grund av bebyggelsestruktur i kostnadsutjämningssystemets olika delmodeller.

Företrädarna för Glesbygdsverket framförde ett flertal synpunkter och förslag om hur man kan utveckla beräkningarna av gleshetskomponenten i systemet för kostnadsutjämning. Bland annat anser de att tillgänglighet bör uttryckas i tid istället för i avstånd. De redovisade även synpunkter kring hur

utplaceringen av fiktiva institutioner – som till exempel grundskolor – har gjorts och hur de bör göras.

3.2 Förslag på en fortsatt studie

Det kan konstateras att den av regeringen beslutade översynen av den kommunalekonomiska utjämningen – åtminstone på kortare sikt – på ett avgörande sätt påverkar förutsättningarna för Statskontorets uppdrag att löpande följa upp det kommunala utjämningssystemet.

De oklarheter som finns kan sammanfattas i följande två punkter:

- finns det områden, frågeställningar eller uppgifter inom utjämningssystemet som Statskontoret kan arbeta självständigt med inom ramen för det löpande uppföljningsuppdraget under den tid den parlamentariska utredningen pågår, samt
- i vilken utsträckning kommer de resurser som finns inom Statskontoret för den löpande uppföljningen att behöva användas till direkt utredningshjälp till utredningen i dess arbete.

Något svar på dessa frågor kommer vi sannolikt inte kunna erhålla under de närmaste månaderna. Detta med tanke på att utredningen ännu inte har påbörjat sitt arbete. Naturligtvis är detta faktorer som Statskontoret måste ta hänsyn till när vi bestämmer hur vi ska gå vidare i vårt arbete med att följa upp utjämningssystemet.

Mot denna bakgrund är vårt förslag att ett kommande projekt inriktas på att beskriva och analysera vilka metoder, tekniker och mått som kan användas vid Statskontorets fortsatta uppföljning. I detta ingår även att undersöka möjligheterna att skapa ökad klarhet i begreppsanvändningen inom området.

I en sådan studie kan också ingå att kartlägga och bedöma de indata från olika myndigheter och organ som används vid beräkningarna i framför allt kostnadsutjämningen.

Studien föreslås inledas under december 2008 med en planerad avslutning i februari eller mars 2009.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Dir. 2008:110

Beslut vid regeringssammanträde den 25 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Sammanfattningsvis ska kommittén

- utreda alternativa metoder för inkomstutjämning i syfte att identifiera om det i den nuvarande inkomstutjämningen finns tillväxthämmande faktorer och i så fall föreslå hur dessa kan undanröjas samt hur incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning kan stärkas,
- ta ställning till om och i så fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen,
- se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningssystemet och öka stabiliteten,
- utvärdera de förändringar som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008,
- utreda om strukturbidraget bör förändras eller avvecklas,
- analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land och vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningssystemet,

2

- utreda om och i så fall hur effekter i utjämningssystemet vid indelningsändringar ska hanteras,
- överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget,
- beakta konsekvenserna för utjämningssystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift,
- beakta konsekvenserna för utjämningssystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn och,
- vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av kommitténs förslag ska hanteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

Bakgrund

En stor del av den offentliga verksamheten utförs av kommuner och landsting. Förutsättningarna för att klara dessa uppgifter varierar mellan olika kommuner och landsting. Det är inte bara skattekraften som skiljer, utan även exempelvis ålderssammansättning, social struktur och geografiska förhållanden, vilket påverkar kostnaderna för att tillhandahålla likvärdig service i olika delar av landet. En långtgående utjämning av strukturella kostnader åstadkoms genom kostnadsutjämningen samtidigt som en långtgående utjämning av skattekraft sker i inkomstutjämningen.

Från riktade till generella statsbidrag

År 1993 infördes ett nytt statsbidragssystem för kommunerna. Det tidigare skatteutjämningsbidraget och ett stort antal specialdestinerade bidrag ersattes med ett generellt bidrag, benämnt statligt utjämningsbidrag till kommuner (prop. 1991/92:150, del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). En uttalad avsikt med det nya statsbidragssystemet var att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till

kommunerna. Man ville också skapa en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin. Det nya generella bidraget för kommunerna bestod av tre delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett tillägg för befolkningsminskning. Inkomstutjämningen bestod av ett grundbelopp för utjämning av kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Tillägg eller avdrag i kostnadsutjämningen beräknades som sambandet mellan några strukturfaktorer och kommunernas kostnader. De kommuner där invånarantalet sjönk med mer än två procent under en femårsperiod fick dessutom ett tillägg för befolkningsminskning.

För landstingen innebar 1993 års reform endast smärre förändringar i dåvarande skatteutjämningssystem. Dessa förändringar omfattade även de kommuner som inte ingick i något landsting.

Ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem 1996

Ett nytt statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting infördes från och med den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:64, bet. 1995/96:FiU5, rskr. 1995/96:116). Systemet utformades som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men med likartad uppbyggnad. Den principiella uppbyggnaden av systemet, som bestod av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, ett generellt statsbidrag och införanderegler, kom med vissa förändringar att gälla fram t.o.m. 2004. Inkomst- och kostnadsutjämningens utformning innebar att medel omfördelades mellan kommuner respektive mellan landsting via statsbudgeten. Vissa kommuner och landsting fick bidrag från staten medan andra betalade en avgift. Summan av bidrag motsvarade de sammanlagda avgifterna. Samtliga kommuner respektive landsting fick dock del av det generella statsbidraget, eftersom detta fördelades med ett enhetligt belopp per invånare.

Systemet har under perioden 1995–2003 följts upp och utvärderats av fyra utredningar. Förändringar i både kostnads- och inkomstutjämningen har genomförts efter förslag i dessa

utredningar. En del av förändringarna har haft karaktären av uppdateringar av underlaget för kostnadsutjämningen.

Ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning 2005

Riksdagen fattade den 27 oktober 2004 beslut om ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning (prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13). Det nya systemet infördes den 1 januari 2005 och regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Propositionen som låg till grund för lagen bygger huvudsakligen på Utjämningskommitténs förslag Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88). Målet med utjämningen kvarstår oförändrat, nämligen att ge samtliga kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare service trots skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturella förutsättningar. Kostnadsutjämningen ska som tidigare utjämna för strukturella kostnadsskillnader, d.v.s inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning eller effektivitet.

Det nya systemet för inkomstutjämning innebär att staten i huvudsak finansierar utjämningen. Samtidigt som systemet infördes avvecklades det generella statsbidraget till kommunerna och landstingen. Flertalet kommuner och landsting får i stället ett inkomstutjämningsbidrag som beräknas utifrån skillnaden mellan varje kommuns respektive landstings skatteunderlag och ett skatteutjämningsunderlag som för kommunerna motsvarar 115 procent och för landstingen 110 procent av medelskattekraften i landet. Kommuner och landsting vars beskattningsbara inkomster överstiger dessa garantinivåer betalar en inkomstutjämningsavgift till staten. För bidragsberättigade kommuner beräknas bidragen utifrån 95 procent av medelskattesatsen för kommuner 2003 och för bidragsberättigade landsting utifrån 90 procent av medelskattesatsen för landsting samma år. För avgiftsskyldiga kommuner och landsting beräknas avgiften utifrån 85 procent av respektive medelskattesats.

Systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner och mellan landsting behöll sin principiella uppbyggnad, men vissa ändringar gjordes. Bland annat slopades kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt för kallortstillägg.

Ett statligt finansierat strukturbidrag infördes vid sidan av det ordinarie utjämningssystemet. Strukturbidraget utbetalas utan angiven tidsbegränsning till de kommuner och landsting som tidigare fick tillägg i vissa utmönstrade delmodeller av regionalpolitisk karaktär och/eller fick större intäktsminskningar i och med införandet av det nya systemet.

Därutöver tillämpas särskilda införandebidrag för 2005–2010. Genom införandebidragen begränsas den årliga negativa bidragsförändringen under perioden.

Slutligen infördes regleringsavgifter och regleringsbidrag för att reglera nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning i enlighet med de medel som riksdagen anvisat.

Förändringar i kostnadsutjämningen 2008

Den 3 mars 2005 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att löpande följa upp det system för kommunalekonomisk utjämning som infördes den 1 januari 2005 (dir 2005:26). Utredningen antog namnet 2005 års uppföljning av utjämningssystemet.

I betänkandet Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning (SOU 2006:84) föreslog utredaren vissa förändringar i kostnadsutjämningen. Med beaktande av de synpunkter som framkom vid remitteringen av betänkandet föreslog regeringen i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) att den av utredaren föreslagna utjämningen för strukturella lönekostnadsskillnader delvis skulle införas fr.o.m. 2008, beroende på svårigheten att avgöra hur stor del av skillnaderna i lönekostnader som är strukturellt betingade. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

Därutöver har vissa förändringar, som inte kräver riksdagens ställningstagande, beslutats av regeringen. De av utredningen

föreslagna förändringarna i byggkostnadsutjämningen har genomförts från 2008. Delmodellen för hälso- och sjukvård har uppdaterats från 2008 i enlighet med utredningens förslag.

En ny permanent uppföljningsorganisation har på regeringens uppdrag under 2008 inrättats inom Statskontoret i enlighet med utredningens förslag. Organisationens uppgift är att löpande följa upp utjämningssystemet och ge underlag till regeringen om den kommunalekonomiska utjämningen, exempelvis beräkningar, analys och förslag som efter beredning kan ligga till grund för beslut av regeringen eller riksdagen om uppdateringar eller andra förändringar i systemet.

Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61)

Den särskilde utredare som tillkallades 2005 med uppgift att löpande följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning lämnade i september 2007 slutbetänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61).

Utredaren har gått igenom samtliga delmodeller i systemet. Som ett led i den löpande uppföljningen av utjämningssystemet föreslår utredaren uppdateringar och förändringar i kostnadsutjämningen som berör sex av delmodellerna för kommunerna samt en av delmodellerna för landstingen. De delmodeller som berörs är för kommunerna förskola, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och bebyggelsestruktur avseende administration och räddningstjänst samt för landstingen hälso- och sjukvård.

Förslagen motiveras av att den löpande uppföljningen påvisat strukturella förändringar som påverkar enskilda kommuners och landstings förutsättningar för de olika verksamheternas bedrivande eller av att uppföljningen visat att det finns nya data och metoder som gör det möjligt att mer exakt än tidigare mäta de strukturella skillnader som finns mellan kommunerna. De föreslagna uppdateringarna och

förändringarna bör enligt utredaren genomföras den 1 januari 2009.

Behov av fortsatt utredningsarbete

För att människor ska kunna ges likvärdiga förutsättningar oavsett var de bor i landet måste kommuner och landsting ha förutsättningar att ge sina invånare god och likvärdig utbildning, vård och omsorg. Skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommuner respektive mellan landsting bör därmed om möjligt elimineras. Ett system för utjämning av sådana skillnader bör samtidigt inte motverka utan i stället främja tillväxt och välfärd.

En långtgående kostnadsutjämning torde inte påverka en enskild kommuns eller landstings incitament att utföra verksamheten så effektivt som möjligt, under förutsättning att utjämningen baseras på faktorer som kommuner och landsting inte själva kan påverka.

En viktig fråga är däremot huruvida enskilda kommuner och landsting kan påverka sitt eget skatteunderlag och därmed skatteintäkterna. En alltför långtgående inkomstutjämning skulle kunna hämma åtgärder i enskilda kommuner och landsting som syftar till ökad tillväxt av skatteintäkterna och sysselsättningen. Sådana synpunkter har framförts bland annat i samband med tidigare remissbehandlingar. Dessutom uttalade finansutskottet i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2007 att systemet för kommunalekonomisk utjämning ska både stimulera ekonomisk tillväxt och ge incitament för ökad skattekraft (bet. 2006/07:FiU3, s. 19).

I 2007 års ekonomiska vårproposition aviserades att en parlamentarisk utredning kommer att tillsättas under mandatperioden med uppdrag att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. Regeringen anförde bland annat följande. Alternativa metoder för inkomstutjämning med ett mer långsiktigt perspektiv ska utredas. Översynen ska syfta till att undanröja tillväxthämmande faktorer och stärka incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. En

metod att uppnå detta kan vara att göra förändringar av den kommunala skattebasen. Översynen ska även omfatta övriga delar av utjämningssystemet. Utredningen ska dessutom beakta konsekvenser för utjämningssystemet av reformer som påverkar den kommunala sektorn, t.ex. avvecklingen av den statliga fastighetsskatten. En kommunal fastighetsavgift har i stället införts 2008 (prop. 2007/08:27, bet. 2007/08:SkU10, rskr. 2007/08:90). Avgiften tillfaller kommunerna och beslutas åtminstone inledningsvis av riksdagen. Det belopp som överförs till kommunerna 2008 uppgår till drygt 12 miljarder kronor. För 2008 neutraliseras effekterna av införandet av fastighetsavgiften för såväl staten som varje enskild kommun, medan intäktsförändringar åren efter 2008 ska få genomslag för respektive kommun.

Det är också viktigt att konsekvenser av reformer och samhällsutveckling som påverkar den kommunala sektorn beaktas i den kommunalekonomiska utjämningen.

Utöver vad som anfördes i propositionen finns enligt regeringen ett antal näraliggande frågor som också behöver utredas.

För att beräkna inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift används s.k. länsvisa skattesatser. De länsvisa skattesatserna beräknas i ett första steg motsvara 95, 90 eller 85 procent av medelutdebiteringen 2003 för kommuner respektive landsting. Därefter görs länsvisa justeringar för de skatteväxlingar mellan kommunerna och landstinget i respektive län som genomförts sedan 1991. Dessa skatteväxlingar påverkar därmed utfallet för kommuner och landsting i inkomstutjämningen. Det kan dock ifrågasättas om de tidigare gjorda skatteväxlingarna fortfarande speglar skillnaderna i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län. Kostnadsskillnaderna för många av de verksamheter som växlingarna avsåg omfattas dessutom numera av kostnadsutjämningen för kommunerna.

I inkomstutjämningen tillämpas olika garantinivåer för kommunerna (115 procent) respektive landstingen (110 procent). Det innebär att utfallet vid skatteväxlingar till följd av huvudmannaskapsförändringar inte blir neutrala. Det är därför

viktigt att det klargörs hur skatteväxlingar bör hanteras i den inkomstutjämning som kommer att föreslås.

Det är viktigt för utjämningssystemets legitimitet att systemets uppbyggnad och de faktorer på vilka beräkningarna baseras kan förstås av de som berörs. Stora intäktsförändringar mellan åren för enskilda kommuner och landsting kan uppfattas som försämringar av planeringsförutsättningarna. Krav på enkelhet och förutsägbarhet måste dock ställas mot att utjämningssystemet så långt som möjligt ska spegla strukturella kostnadsskillnader och förändringar mellan åren av dessa skillnader.

Större intäktsförändringar till följd av regeländringar i utjämningssystemet kan behöva mildras under en övergångsperiod. Tillägg ges till vissa kommuner i form av ett strukturbidrag. Att utan tidsbegränsning betala ut sådana tillägg medför emellertid att utjämningssystemet inte får fullt genomslag. Det kan även ifrågasättas om ersättning för delmodeller som utgått ska betalas ut utan tidsbegränsning.

I betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61) har vissa brister i främst sysselsättnings- och inkomststatistiken uppmärksammats. Personer som är folkbokförda i ett land och arbetar i ett annat land ingår inte i den registerbaserade statistiken i vare sig det land personerna är folkbokförda eller det land där de arbetar. I den registerbaserade statistiken från det land där personerna är folkbokförda ingår inte heller dessa personers inkomster. För enskilda kommuner kan arbetspendlingen över landsgränsen vara betydande. Det gäller t.ex. vissa kommuner i Skåne län, Värmlands län och Norrbottens län. Detta får konskvenser för utfallet i såväl inkomstutjämningen som vissa delmodeller i kostnadsutjämningen för samtliga kommuner och landsting. I detta sammanhang kan nämnas att mellan Sverige och Danmark finns sedan några år en utjämningsordning för skatteintäkter avseende arbetspendlare över Öresund. De nettobelopp som Sverige hittills årligen erhållit från Danmark tillförs samtliga

kommuner och landsting via anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. I Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslås att en översyn görs av det kommunala utjämningssystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanläggningar, i syfte att identifiera och komma till rätta med eventuella övergångsproblem.

Specialdestinerade statsbidrag har ökat såväl antalsmässigt som beloppsmässigt sedan statsbidragsreformen 1993. Det finns därför anledning att överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som bör inordnas i det generella statsbidraget.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning, inklusive de förändringar som föreslogs i 2007 års ekonomiska vårproposition och som trädde i kraft den 1 januari 2008.

Ökade incitament för tillväxt och sysselsättning

Alternativa metoder för inkomstutjämning med ett långsiktigt perspektiv ska utredas. Inkomstutjämningen ska utredas i syfte att identifiera om det finns tillväxthämmande faktorer i det nuvarande systemet. Förslag ska i sådant fall lämnas till hur dessa kan undanröjas. Därutöver ska det även utredas om incitamenten för ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning på annat sätt kan stärkas inom ramen för utjämningssystemet. Det är viktigt att förändringar av utjämningssystemet i syfte att öka incitamenten beaktar relevant forskning vad avser positiv effekt på tillväxt och sysselsättning.

Ett alternativ till att via bidrag och avgifter utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner respektive landsting är att åstadkomma en jämnare fördelning av den kommunala skattebasen. Det minskar behovet av utjämning. Kommittén ska

därför utreda om det genom förändringar av den kommunala skattebasen går att minska behovet av utjämning.

Länsvisa skattesatser och skatteväxlingar mellan kommuner och landsting

Kommittén ska ta ställning till om och i sådant fall hur skatteväxlingar ska beaktas inom ramen för utjämningen.

Kommittén ska även bedöma om det fortfarande är rimligt att ha olika länsvisa skattesatser i systemet för inkomstutjämning. Det kan ifrågasättas om tidigare gjorda skatteväxlingar speglar dagens skillnader i uppgiftsfördelning mellan kommunerna och landstinget i respektive län.

Förenkling av kostnadsutjämningen och ökad förutsägbarhet

Kommittén ska se över möjligheterna och vid behov lämna förslag i syfte att förenkla kostnadsutjämningssystemet och öka stabiliteten.

Därutöver ska kommittén utvärdera de förändringar i kostnadsutjämningen som efter förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition genomförs 2008.

Strukturbidraget

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

Effekter av arbetspendling över landsgränsen

Kommittén ska analysera effekterna för kommunerna och landstingen av att personer som bor i ett land har arbetsinkomster i ett annat land samt vid behov föreslå hur detta bör beaktas i utjämningssystemet och hur bristerna i främst sysselsättnings- och inkomststatistiken kan åtgärdas. Kommittén ska också överväga alternativa metoder att fördela det utjämningsbelopp som Sverige erhåller från Danmark till följd av utjämningsordningen mellan länderna. Därvid ska även

beaktas motsvarande frågeställningar vad avser Finland och Norge.

Omfördelningseffekter vid indelningsändringar

I vissa fall kan kommuner och landsting få minskade intäkter i kostnadsutjämningen vid sammanläggningar av kommuner eller av landsting. Kommittén ska överväga om och i så fall föreslå hur dessa hinder ska hanteras i utjämningssystemet eller hur de kan lösas på annat sätt.

Specialdestinerade eller generella statsbidrag

Kommittén ska överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som i stället bör ingå i det generella statsbidraget.

Kommunal fastighetsavgift

Kommittén ska beakta eventuella konsekvenser för utjämningssystemet av införandet av den kommunala fastighetsavgiften samt om så behövs lämna förslag till hur dessa bör beaktas.

Införanderegler

Kommittén ska vid behov lämna förslag till hur bidrags- och avgiftsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av övriga lämnade förslag ska hanteras.

Övrigt

Kommittén är oförhindrad att göra andra analyser och lämna andra förslag rörande den kommunalekonomiska utjämningen som kan anses vara motiverade inom ramen för utredningsuppdraget. Kommittén ska även beakta eventuella konsekvenser för utjämningssystemet av reformer i övrigt som påverkar den kommunala sektorn.

Kommittén ska i den omfattning som bedöms nödvändigt för utredningens arbete följa det arbete som kommer att bedrivas av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid

Statskontoret när det gäller behovet av uppdateringar av kostnadsutjämningen.

Regeringen avser att överlämna betänkandet Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen (SOU 2007:61) till den parlamentariska kommittén så att det kan ingå i underlaget för dess arbete. Betänkandet överlämnas mot bakgrund av att gällande införanderegler för den kommunalekonomiska utjämningen löper ut efter 2010 och att förslagen i betänkandet bör ses sammantaget med kommitténs uppdrag.

Kommittén har möjlighet att få utredningshjälp av den permanenta uppföljningsorganisation som inrättats vid Statskontoret.

Kommitténs arbete ska bedrivas i nära kontakt med andra utredningar som kan ha betydelse för uppdraget.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2011.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Gjorda utredningar m.m. rörande utjämnings-systemet

SOU 1991:98 Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer – betänkande av kommunalekonomiska kommittén,

Ds 1993:68, Kommunal inkomstutjämning – alternativa modeller

SOU 1993:53 Kostnadsutjämning mellan kommunerna – betänkande av strukturkostnadsutredningen

SOU 1994:70 Inomkommunal utjämning – betänkande av landstingsekonomiska utredningen

SOU 1994:144 Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (den sk Statsbidragsberedning)

SOU 1998:151 Kostnadsutjämning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningssystemet. Betänkande av Kommunala utjämningsutredningen.

Fi 2000/607 Utjämningsdelegationen

SOU 2000:120 Förenklad kommunal utjämning – betänkande av Expertgruppen för förenklad utjämning,

SOU 2000:127 Rättvis kommunal utjämning – slutbetänkande av Utjämningsdelegationen,

SOU 2003:88 Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn – betänkande av Utjämningskommittén

SOU 2006:84 Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning – delbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningssystemet

SOU 2007:61 Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen – slutbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningssystemet,

SCB Kommunalekonomisk utjämning Utjämningsår 2008

SCB Kommunalekonomisk utjämning för kommuner – Utfall utjämningsåret 2008

SCB Kommunalekonomisk utjämning för kommuner – Underlag till beräkning av kostnadsutjämning utjämningsåret 2008

SCB Kommunalekonomisk utjämning för landsting – Utfall utjämningsåret 2008

Sveriges Kommuner och Landsting och Finansdepartementet (2008), Kommunalekonomisk utjämning 2008

Bilaga 3

Förteckning över intervjuade företrädare för olika aktörer

Finansdepartementets enhet för kommunal ekonomi (Fi/KE)

Andreas Giaever
Henrik Tiselius

SCB:s enhet för offentlig ekonomi

Heather Bergdahl
Olle Storm

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), enheten för Ekonomi och styrning

Derk de Beer
Niclas Johansson
Måns Norberg
Lennart Tingvall

Glesbygdsverket

Anders Dahlgren
Lennart Svedjesten
Ulf Tynelius