



2009:9

Begrepp och beräkningssätt inom kostnadsutjämnningen

– en metodstudie



Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Projektet Begrepp och beräkningsätt inom kostnadsutjämnings

Statskontoret har i sin instruktion givits i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnings. I myndighetens regleringsbrev för 2009 har uppdraget preciserats till att Statskontoret ska ta fram metoder för att följa upp den kommunalekonomiska utjämnings samt löpande analysera och ge förslag på uppdateringar av de olika delmodellerna. Enligt regleringsbrevet ska Statskontoret avrapportera sitt resultat till regeringen.

Statskontoret har inom ramen för sin instruktionsenliga uppgift genomfört ett projekt med syfte att beskriva och analysera vissa metoder, tekniker och mått inom kostnadsutjämnings.

Statskontoret överlämnar härmed för information rapporten *Begrepp och beräkningsätt inom kostnadsutjämnings – en metodstudie* (2009:9).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Organisationsdirektör Leif Lundberg och utredare Anders Folkesson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anders Folkesson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	9
2	Vissa strukturer och begrepp inom utjämningsystemet	11
2.1	Utjämningsystemet i stort	11
2.2	Kostnadsutjämnningen	13
3	Att mäta kostnadsutjämnings tröfksäkerhet	27
3.1	Kostnadsutjämnings beräkningsmetoder	27
3.2	Sätt att beräkna kostnadsutjämnings tröfksäkerhet	29
3.3	Analys och bedömning av de olika beräkningsätten	38
4	Om tröfksäkerhetsberäkningar	45
	Referenser	51

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet. I detta uppdrag ingår bland annat att ta fram metoder för att följa upp den kommunalekonomiska utjämningsen. Detta görs i föreliggande rapport genom att metoder, tekniker och mått inom kostnadsutjämningsen beskrivs och analyseras.

Föreliggande rapport har inte haft till syfte att kritiskt granska kostnadsutjämningsen. Vi har alltså inte bedömt eller utvärderat de olika delmodellerna som ingår i kostnadsutjämningsen.

Strukturer och begrepp inom utjämningsystemet

I kapitel två beskrivs och analyseras vilka likheter och skillnader det finns i konstruktionen av kostnadsutjämningsens olika delmodeller. Tanken är att analysen ska ge ett underlag för att beskriva dessa modeller på ett mer enhetligt och tydligt sätt än vad som nu ofta är fallet. Beskrivningsen bygger på att vi successivt försöker tillämpa olika klassificeringar för att se hur dessa begrepp och indelningar överensstämmer med de olika delmodellernas konstruktion och struktur.

Kostnadsutjämningsens delmodeller delas in efter om de har *verksamhetsanknytning*, *avgränsade målgrupper* och *koppling mot redovisningsdata*. Därefter har delmodellerna klassificerats efter vilka strukturella faktorer som de beaktar; behovsdimension och/eller produktionsförutsättningar. Som framgår av namnet svarar *behovsdimensionen* för faktorer som påverkar behovet av den aktuella verksamheten. Det bör noteras att i detta ingår både faktorer som påverkar de aktuella tjänsternas omfattning (exempelvis andel barn i skolåldern) och sådana som påverkar tjänstens innehåll (exempelvis programval i gymnasieskolan). *Produktionsförutsättningar* innefattar faktorer som har att göra med den miljö eller omvärld i vilken den kommunala verksamheten/tjänsten utförs. Ett exempel är att ytstora kommuner med låg tätortsgrad i vissa fall bedöms få högre kostnader för att producera en tjänst just på grund av dessa förhållanden.

En beskrivning görs även av likheter och skillnader mellan de olika delmodellerna med avseende på deras inre struktur. Analysen visar att några av delmodellerna består av ett fåtal variabler som alla ingår i en

beräkningsmodell, medan andra innehåller ett flertal beräkningsmodeller och/eller variabler. En analys redovisas även över vilka mer grundläggande faktorer (*åldersstruktur, behovsskillnader* eller *produktionsförutsättningar*) som de enskilda beräkningsmodellerna är tänkta att återspegla.

Att mäta kostnadsutjämnings tröfsäkerhet

Kapitel 3 beskriver och bedömer olika beräkningssätt att uppskatta kostnadsutjämnings tröfsäkerhet. Kostnadsutjämningsystemet ska enbart ta hänsyn till strukturellt betingade kostnadsskillnader och inte utjämna för skillnader i påverkbara faktorer som servicenivå och effektivitet.

En delmodell kan sägas vara tröfsäker om den utjämna för strukturellt betingade kostnadsskillnader, samtidigt som den inte kompenserar för påverkbara skillnader.

Flertalet beräkningssätt utgår från standardkostnaden för enskilda verksamhetsspecifika delmodeller och den faktiska kostnaden för dessa verksamheter. Det enklaste, och mest använda, beräkningssättet är att jämföra standardkostnad för en enskild verksamhet (till exempel grundskola eller äldreomsorg) med dess faktiska kostnad genom en sambandsanalys. De övriga beräkningssätten har i huvudsak utvecklats utifrån detta beräkningssätt.

Statskontoret bedömer att dessa utgångspunkter framför allt har två svagheter. För det första justerar den faktiska kostnaden inte för skillnader i påverkbara faktorer (servicenivå och effektivitet) som inte ska beaktas i kostnadsutjämningsystemet. För det andra tar den verksamhetsspecifika standardkostnaden inte hänsyn till effekterna av de icke-verksamhetsanknutna delmodellerna. Detta påverkar sammantaget beräkningssättens validitet negativt.

Det är enligt Statskontorets uppfattning viktigt att följa upp och mäta kostnadsutjämnings måluppfyllelse. Samtidigt måste dock hänsyn tas till svårigheterna att mäta de påverkbara faktorer som inte ska omfattas av kostnadsutjämnings. Det innebär att man vid utvärderingar av kostnadsutjämnings alltid måste göra en avvägning mellan, å ena sidan, tillgängliga mätinstrument och resurser och, å andra sidan, hur långt man kan nå i sin analys.

1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att följa det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet. Detta uppdrag anges genom Statskontorets instruktion och i myndighetens regleringsbrev. I instruktionen stadgas att Statskontoret ska följa upp systemet för kommunal-ekonomisk utjämning. Regleringsbrevet preciserar Statskontorets uppdrag till följande:

- att ta fram metoder för att följa upp den kommunalekonomiska utjämningsen, samt
- att löpande analysera och ge förslag på uppdateringar av de olika delmodellerna.

Kommunernas och landstingens förutsättningar är vitt skilda. Det märks på såväl skattekraftsunderlaget som demografin, den sociala strukturen och de geografiska betingelserna. Utjämningsystemet syftar till att kompensera för dylika skillnader och skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att ge sina invånare service. Detta sker genom utjämningsystemets fem olika delar:

- inkomstutjämning,
- kostnadsutjämning,
- strukturbidrag,
- införandebidrag, samt
- regleringsbidrag/-avgift.

Som tidigare nämnts ingår i Statskontorets uppdrag inom området att utveckla metoder för att följa upp utjämningsystemet. Föreliggande rapport har en sådan metodinriktning. Rapporten handlar i huvudsak om kostnadsutjämningsen och syftar i korthet till att beskriva och analysera vissa metoder, tekniker och mått inom denna del. Mer konkret har syftet för denna studie angivits vara:

- att beskriva den nuvarande terminologin inom främst kostnadsutjämningsen och, vid behov, ge förslag på en begreppsapparat i

dessa delar, vilken kan användas vid Statskontorets och andra aktörers arbete med utjämningsystemet, samt

- att beskriva och bedöma metoder för beräkning av kostnadsutjämningsystemets förklaringsgrad.

I praktiken innebär detta att rapporten kommer att bestå av två olika delar. I kapitel 2 kommer likheter och skillnader inom uppbyggnaden av kostnadsutjämningsens olika delmodeller att beskrivas och analyseras.

Kapitel 3 berör metoder för beräkning av kostnadsutjämningsystemets träffsäkerhet, vilka kommer att beskrivas och analyseras. I kapitel 4 redovisas vissa bedömningar och slutsatser när det gäller användningen av olika sätt för att beräkna träffsäkerheten i kostnadsutjämningsen.

Det kan finnas anledning att här understryka att föreliggande rapport inte har haft till syfte att kritiskt granska utjämningsystemet. Vi kommer alltså varken att bedöma kostnadsutjämningsens olika delmodeller eller utjämningsystemets måluppfyllelse i stort.

Rapportens innehåll har diskuterats med personal vid Sveriges Kommuner och Landsting och Enheten för kommunal ekonomi, Finansdepartementet.

Denna promemoria har utarbetats av Anders Folkesson, projektledare, och Leif Lundberg.

2 Vissa strukturer och begrepp inom utjämningsystemet

En slutsats från Statskontorets förstudie *Kommunalekonomisk utjämnning* (daterad 2008-12-01) var att det finns en viss otydlighet kring vissa av utjämningsystemets begrepp och att de ingående aktörerna använder olika begrepp för samma företeelser. Vi kommer därför att i detta kapitel titta närmare på begreppen i utjämningsystemet och särskilt på hur kostnadsutjämnningen är utformad.

2.1 Utjämningsystemet i stort

Lagen som reglerar utjämnningen benämns lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämnning. Denna lag stadgar om inkomst- och kostnadsutjämnning för kommuner och landsting. Samtidigt kallar vissa aktörer, däribland statliga myndigheter, systemet för ”skatteutjämningsystemet”. En annan benämning som förekommer är ”Robin Hood-skatten”. I detta avsnitt kommenterar vi kortfattat de olika benämningarna för utjämningsystemet i stort.

Skatteutjämnning

Skatteutjämningsystemet var tidigare samlingsbegreppet för systemet med utjämnning mellan kommuner både avseende inkomster och kostnader. Lagarna kring utjämningsystemet hette lag (1988:491) om skatteutjämningsbidrag fram till och med 1992. I nuvarande lagstiftning finns skatteutjämningsunderlag som begrepp för den uppräknade medelskattekraften multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen.

Mot denna bakgrund är det inte överraskande att begreppet skatteutjämnning fortfarande används flitigt. Det gäller både i debatten och i statliga utredningar, nu senast Grundlagsutredningen, samt i forskningen kring systemet (se Jonsson 2002 *Skatteutjämnning mellan kommuner – Hur kan den göras mer rättvis?*).

Samtidigt kan begreppet skatteutjämning leda tanken fel. Det är inte skatten eller skattesatsnivån som utjämnas, utan de beskattningsbara inkomsterna (skatteunderlaget).

Robin Hood-skatt

Begreppet Robin Hood-skatt används ibland när utjämningsfrågor diskuteras. Användarna av begreppet Robin Hood-skatt syftar på att resurser anses fördelas från rika till fattiga. Ibland används det som benämning för hela det kommunalekonomiska utjämningsystemet (se Montin 2008), ibland enbart för inkomstutjämningen. Vid andra tillfällen är det inte möjligt att utläsa vad som avses.

Det kan vara svårt att avgöra vilka som är rika respektive fattiga kommuner. Vissa anser att en kommun är rik om den har en hög skattekraft. Andra kan snarare avse kommunen som juridisk person och hävda att kommunen är rik om den uppvisar goda ekonomiska resultat och god balansräkning.

Inom kostnadsutjämningen sker utjämning mellan kommuner/landsting bland annat efter deras behov. En kommun som har en relativt hög andel äldre eller barn får tillägg och vice versa, allt annat lika. Flera kommuner som erhåller bidrag i kostnadsutjämningen betalar en avgift i inkomstutjämningen. Att benämna kommunerna fattiga eller rika på grundval av detta förefaller ologiskt.

Begreppet Robin Hood-skatt som benämning för utjämningsystemet är, enligt vår mening, ett normativt präglat begrepp, vilket gör det olämpligt att använda i officiella dokument oavsett om hela eller delar av utjämningsystemet avses.

Utjämningsystemet

Lagen som reglerar utjämningen mellan kommuner och mellan landsting kallas Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Begreppet är vedertaget och neutralt, vilket är en fördel.

2.2 Kostnadsutjämnings

Inledning

I detta avsnitt beskriver och analyserar vi vilka likheter och skillnader det finns i konstruktionen av de olika delmodellerna i kostnadsutjämnings. Analysen ska ge ett underlag för att beskriva dessa modeller på ett mer enhetligt och tydligt sätt än vad som nu ofta är fallet. Beskrivningen kommer att bygga på att vi successivt försöker tillämpa olika klassificeringar för att se hur begrepp och indelningar överensstämmer med de olika delmodellernas konstruktion och struktur.

Avsikten är *inte* att beskriva de olika enskilda delmodellerna och än mindre att redogöra för syftet med kostnadsutjämnings som sådan. Sådana beskrivningar har gjorts tidigare; exempelvis i Statskontorets promemoria *Kommunalekonomisk utjämnings* (daterad 2008-12-01, främst avsnittet 2.2). För att kunna följa resonemangen krävs således att man redan har en relativt god kunskap om exempelvis hur de strukturella kostnadsskillnaderna beaktas och beräknas i de olika delmodellerna i kostnadsutjämnings.

Delmodellerna i kostnadsutjämnings

För att underlätta den fortsatta genomgången redovisar vi i tabellerna nedan vilka olika delmodeller som ingår i kostnadsutjämnings.

Tabell 2.1 Delmodeller och omfördelningen i kostnadsutjämnings för kommunerna år 2008, mkr

Verksamheter m.m.	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, netto	5 198

Källa: Kommunalekonomisk utjämnings 2008 (SKL och Finansdepartementet)

Tabell 2.2 Delmodeller och omfördelningen i kostnadsutjämnningen för landstingen år 2008, mkr

Verksamheter m.m.	Omfördelning, Mkr
Hälso- och sjukvård	1 399
Befolkningsförändringar	0
Kollektivtrafik	1 356
Löner	207
Totalt, netto	1 360

Källa: Kommunalekonomisk utjämning 2008 (SKL och Finansdepartementet)

I avsnitten nedan jämförs de olika delmodellerna utifrån ett antal aspekter för att ge en förståelse för den logik som ligger bakom modellernas konstruktion.

Verksamhetsanknytning

Flertalet av delmodellerna i kostnadsutjämnningen svarar mot en klart identifierbar kommunal sakverksamhet. I kommunsystemet är undantagen delmodellerna Barn och ungdomar med utländsk bakgrund, Befolkningsförändringar, Löner samt (delvis) Bebyggelsestruktur. I landstingssystemet är det delmodellerna Befolkningsförändringar och Löner som inte är verksamhetsanknutna.

Om Bebyggelsestruktur kan sägas att denna delmodell består av fyra tidigare separata delmodeller: Uppvärmning, Gator och vägar, Byggekostnad och Administration, resor och räddningstjänst. När det gäller dessa tidigare delmodeller kan man klart säga att Uppvärmning och Byggekostnad *inte* är verksamhetsanknutna och att den tidigare delmodellen Gator och vägar *är* verksamhetsanknutna. Delmodellen Administration, resor och räddningstjänst bedöms vara delvis verksamhetsanknutna.

Tilläggas kan att genomgående gäller att det är de verksamhetsanknutna delmodellerna som omfördelar mest pengar.

Avgränsade målgrupper

Man kan se att delmodellerna också skiljer sig åt med avseende på om de gäller insatser för en delpopulation av kommunens eller landstingets invånare, dvs. om de är inriktade på en klart urskiljbar grupp inom befolkningen (och då ofta i praktiken en åldersgrupp). Det ligger i sakens

natur att detta är en dimension som i första hand avser de delmodeller som är verksamhetsanknutna.

Den delmodell som har den klaraste kopplingen till en identifierbar målgrupp är grundskolemodellen. Här kan man säga att skolplikten för barnen i åldern 7–16 år och skyldigheten för kommunerna att erbjuda dessa barn kostnadsfri utbildning ger klara förutsättningar för bedömningen av hur många personer i olika kommuner som berörs av denna verksamhet. Även om gymnasieskolan inte formellt är obligatorisk kan man utan någon större överdrift hävda att målgruppen för denna modell består av kommunens invånare i åldern 16–18 år.

Två andra modeller som har en klar koppling till särskilda målgrupper i befolkningen är barnomsorgsmodellen och äldreomsorgsmodellen. För båda dessa modeller gäller dock att det inte är alla i de berörda åldersgrupperna (för barnomsorgsmodellen: 1–9 år och för äldreomsorgsmodellen: 65 år och äldre) som efterfrågar och erhåller de här aktuella insatserna från kommunen.

För Individ- och familjeomsorgsmodellen och Hälso- och sjukvårdsmodellen går det inte att ange någon åldersgrupp.

Man kan möjligtvis hävda att formellt så inte är fallet för individ- och familjeomsorgen (IFO). Ser man på de enskilda delverksamheterna inom IFO kan konstateras att barn- och ungdomsvården avser personer mellan 0–20 år, missbrukarvården personer 21 år och äldre och det ekonomiska biståndet (i praktiken) personer mellan 18–65 år. Det som är viktigt i detta sammanhang är dock att socialtjänstens insatser endast berör begränsade delar av dessa respektive åldersgrupper. Konsekvensen är att storleken på de åldersgrupper som IFO-verksamheten kan beröra inte ger någon vägledning till hur många i dessa grupper som behöver och eventuellt får hjälp genom individ- och familjeomsorgen.

Inte heller i modellen för kollektivtrafik är det möjligt att avgränsa insatserna till en delgrupp av befolkningen.

Bland de icke verksamhetsanknutna delmodellerna är det endast delmodellen Barn och ungdomar med utländsk bakgrund samt Befolkningsförändringar (genom komponenten Kompensation för förändring

av antalet barn och ungdomar i åldersgruppen 7–18 år) som har en koppling till en särskild mål-/åldersgrupp.

Koppling mot redovisningsdata

Av intresse är givetvis också varifrån de kostnadsdata och belopp i övrigt som ingår i de olika modellerna är hämtade.

Det är bara i de verksamhetsanknutna modellerna som man vid de årliga beräkningarna direkt använder sig av kostnadsuppgifter från den kommunala redovisningen. I dessa modeller används kostnadsuppgifterna för att fastställa den genomsnittliga standardkostnaden för verksamheten i fråga. Dessa kostnadsdata hämtas från den sammanställningen av de kommunala räkenskaperna (räkenskapssammandraget, eller RS) som SCB varje år gör och som också utgör ett underlag för nationalräkenskaperna. Uppgifterna gäller två år före utjämningsåret och räknas därför upp med nettoprisindexet (NPI) till utjämningsårets nivå.

De olika kostnadsuppgifter och ”prislappar” som ingår i övriga utjämningsmodeller har i flera fall också räknats fram med hjälp av redovisningsdata. Skillnaden är att beräkningen i dessa fall skett vid enstaka tillfällen och att det framräknade beloppet således inte årligen förändras genom ett hänsynstagande till utfallet i den kommunala redovisningen. Det förekommer dock att dessa belopp räknas upp med NPI.

Vilka är de strukturella förutsättningarna?

Det är varken enkelt eller självklart att på ett övergripande plan försöka beskriva vad det är för typ av strukturella faktorer som vägs in i kostnadsutjämnningen. Vi har valt en av flera tänkbara beskrivningsmodeller. I vår beskrivningsmodell ingår två grunddimensioner.

Den ena dimensionen har att göra med faktorer som påverkar *behovet* av den aktuella verksamheten.

I sin enklaste form kan detta exemplifieras med att om en kommun har en låg andel barn i skolåldern så blir kommunens kostnader för grundskolan lägre sett i relation till en genomsnittskommun. I denna behovsdimension kan det dock också finnas mindre självklara faktorer. Exempelvis tar man i gymnasie modellen hänsyn till elevernas programval

och i grundskolemodellen till behovet av hemspråksundervisning. Även delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund måste förutsättas syfta till att kompensera för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov i denna målgrupp.

Sammanfattningsvis kan vi säga att i behovsdimension ingår både faktorer som påverkar de aktuella tjänsternas omfattning och sådana som påverkar deras innehåll.

Den andra dimensionen innefattar faktorer som har att göra med den miljö eller omvärld i vilken de(n) kommunala verksamhet(erna)/tjänst(erna) genomförs (här fortsättningsvis kallade *produktionsförutsättningarna*).

Låt oss ta några exempel. Om eleverna i grundskolan eller gymnasieskolan är utspridda över ett större geografiskt område har kommunen att välja mellan att antingen inrätta fler (och mindre) skolor eller att ta på sig kostnaderna för skolskjutsar eller inackordering. Motsvarande förhållanden gäller även för patienter inom äldreomsorgen eller hälso- och sjukvården. Även sådana faktorer som befolkningsförändringar, lönekostnadsskillnader samt uppvärmnings- och byggkostnader ingår i denna dimension.

En schematisk beskrivning

I tabellen nedan försöker vi visa sambandet mellan de olika delmodellerna och de aspekter som behandlats tidigare.

Delmodell	Verksamhetsanknytning	Avgränsad målgrupp	Redovisningsdata	Strukturella faktorer som beaktas:	
				Behov	Produktionsförutsättningar
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Grundskola och förskoleklass	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Gymnasieskola	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Äldreomsorg	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Individ- och familjeomsorg	Ja	Nej	Ja	Ja, indirekt genom multipel regressionsanalys	Ja, indirekt genom multipel regressionsanalys
Kollektivtrafik	Ja	Nej	Ja	Ja, indirekt genom multipel regressionsanalys	Ja, indirekt genom multipel regressionsanalys
Hälsa- och sjukvård	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Uppvärmning*	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Byggekostnad*	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Löner ¹	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Gator och vägar*	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Administration, resor och räddningstjänst*	Delvis	Nej	Nej	Nej	Ja
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Befolkningsförändringar ²	Nej	Delvis	Nej	Ja, delvis	Ja

* Samtliga dessa modeller ingår i delmodellen Bebyggelsestruktur.

¹ Uppgifterna gäller både delmodellen för kommunerna och delmodellen för landstingen.

² I delmodellen för landstingen saknas Avgränsad målgrupp och Behov beaktas inte i modellen.

Av tabellen ovan framgår att det finns en grupp bestående av fyra delmodeller som alla har verksamhetsanknytning, en klar målgrupp samt en koppling till redovisningsdata (de tre skolmodellerna samt äldreomsorgsmodellen). Nära denna grupp ligger de tre delmodeller som saknar en avgränsad målgrupp men som har en verksamhetsanknytning och en koppling till redovisningsdata. Motsatsen utgörs av de tre ”faktorsmodellerna” Uppvärmning, Byggkostnad och Löner som varken har verksamhetsanknytning, en avgränsad målgrupp eller en koppling till redovisningsdata. De övriga delmodellerna i kostnadsutjämningsen skiljer sig alla åt i de här aktuella avseendena.

Ser vi på typen av strukturella faktorer som beaktas i de olika modellerna ser vi att både behovsdimensionen och produktionsförutsättningar ingår i flertalet av de verksamhetsanknutna delmodellerna. I de icke verksamhetsanknutna delmodellerna beaktas regelmässigt endast dimensionen produktionsförutsättningar. Undantagen här utgörs av Barn och ungdomar med utländsk bakgrund samt (delvis) Befolkningsförändringar.

Det kan också konstateras att i två av de verksamhetsanknutna delmodellerna bygger beräkningarna i modellen på resultatet av en multipel regressionsanalys. I dessa fall går det inte att klart bestämma om och i vilken utsträckning de framtagna förklarande variablerna speglar en behovsdimension eller dimensionen produktionsförutsättningar.

Vad står standardkostnaden för?

Med tanke på de betydande skillnader som finns i förutsättningarna och konstruktionen av de olika delmodellerna finns det anledning att ställa frågan vad de framräknade standardkostnaderna egentligen står för.

I skriften Kommunalekonomisk utjämnings¹ står det på sidan 18 att ”Standardkostnaden är den kostnad som kommunen eller landstinget skulle ha om man bedrev verksamheten till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn tagen till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämningsen”.

¹ Kommunalekonomisk utjämnings 2008 (SKL och Finansdepartementet)

Som kommer att framgå senare i detta avsnitt är detta en beskrivning som varken kan sägas vara heltäckande eller helt korrekt.

Närmast stämmer beskrivningen ovan in på de verksamhetsanknutna delmodellerna som är kopplade till redovisningsdata (dvs. delmodellerna för Barnomsorg, Grundskola, Gymnasieskola, Individ- och familjeomsorg, Äldreomsorg, Kollektivtrafik samt Hälso- och sjukvård). Även i dessa fall finns det dock ett antal kostnadsskillnader som i kostnadsutjämningsystemet som helhet anses vara strukturellt betingade men som inte återspeglas i de belopp som respektive delmodell ger.

Det gäller främst de kostnadsskillnader som beräknas med hjälp av delmodellerna för Bebyggelsestruktur (komponenterna Uppvärmning och Byggekostnad) och Löner men också, i vissa fall, de kostnadsskillnader som ligger i delmodellerna för Barn och ungdomar med utländsk bakgrund och Befolkningsförändringar.

När det gäller de icke verksamhetsanknutna delmodellerna är det inte möjligt att ge något generellt och enkelt svar på vad standardkostnaden egentligen avser. Det som kan sägas är att variationerna i standardkostnaderna inom modellerna naturligtvis är tänkta att spegla de faktiska strukturella kostnadsskillnaderna inom den aktuella dimensionen.

I flera av de här aktuella delmodellerna finns nivåer angivna när man ska ta hänsyn till dessa kostnadsskillnader. Det är i dessa fall inte ovanligt att de kommuner som ligger under denna nivå får en enhetlig standardkostnad som uppgår till 0 kr per invånare. När det gäller delmodellerna Bebyggelsestruktur och Löner kan kommuner även ges standardkostnader som ligger under 0 kronor. Att standardkostnaderna i dessa fall inte speglar en faktisk kostnad som kommunen har är en självklarhet. Att standardkostnaden i dessa modeller även kan få ett negativt värde är helt enkelt en konsekvens av den beräkningsmetodik som valts.

Vad ingår i delmodellerna?

Den tidigare analysen har visat att det finns stora skillnader i de olika delmodellernas konstruktion och komplexitet. I detta avsnitt ska vi närmare beskriva vilka olika delar som ingår i de enskilda delmodellerna.

Vi har valt att kalla dessa delar för beräkningsmodeller. I tabellen nedan är beräkningsmodellerna markerade med en asterisk och fetmarkerade.

I vissa fall ingår i dessa beräkningsmodeller ett antal särskilda variabler. Ibland brukar dessa variabler kallas för de strukturella faktorerna. I tabellen nedan är variablerna markerade med ett streck och skrivna med normal text.

Delmodell	Beräkningsmodeller och variabler	Kommentar
Kommuner		
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	* Åldersstruktur * Volymmått: - Föräldrarnas förvärvsfrekvens - Skattekraft - Befolkningsstäthet	Volymmåttets variabler framtagna genom en multipel regressionsanalys
Grundskola och förskoleklass	* Åldersstruktur * Barn med utländsk bakgrund * Bebyggelsestruktur	
Gymnasieskola	* Åldersstruktur * Programval * Bebyggelsestruktur	
Äldreomsorg	* Åldersstruktur * Normkostnad: - Ålder - Könsfördelning - Yrkesbakgrund - Civilstånd - Utmordisk bakgrund * Glesbygd	Normkostnaden beräknas genom en matrismodell med här redovisade variabler
Individ- och familjeomsorg	* Övrig IFO: - Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga - Övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU - Arbetslösa utan ersättning - Ensamstående kvinnor med barn - Andel män med låg inkomst - Bebyggelsestäthet * Barn- och ungdom - Barn till ensamstående föräldrar - Lagförda ungdomar - Barn med utländsk bakgrund - Kommunens folkmängd	Variablerna i både beräkningsmodellerna är framtagna genom en multipel regressionsanalys
Barn med utländsk bakgrund	* Barn 0–19 år med utländsk bakgrund	

Befolkningsförändring	<ul style="list-style-type: none"> * Befolkningsminskning >2 % under senaste tio åren * Förändring (positiv o negativ) av antalet skolelever * Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning. 	
Bebyggelsestruktur	<ul style="list-style-type: none"> * Uppvärmning: <ul style="list-style-type: none"> - Energiindex * Gator o vägar: <ul style="list-style-type: none"> - Klimatslitage - Trafikslitage * Byggnadskostnader: <ul style="list-style-type: none"> - Lönekostnad för byggnadsarbetare - Klimat * Glesbygdspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst <ul style="list-style-type: none"> - Invånare per kvadratkilometer - Kommunens folkmängd - Kommunens tätortsgrad 	
Lönestruktur	<ul style="list-style-type: none"> * Lönekostnadsskillnader <ul style="list-style-type: none"> - Medellön i angränsande kommuner - Genomsnittligt pris för småhus - Förvävsfrekvens 	Ett löneindex har tagits fram med hjälp av en multipel regressionsanalys med här angivna variabler

Landsting		
Hälsa- och sjukvård	<ul style="list-style-type: none"> * Vårdtunga grupper <ul style="list-style-type: none"> - Diagnos - Ålder - Kön (- särskild HIV-beräkning) * Övriga befolkningen: <ul style="list-style-type: none"> - Kön - Ålder - Civilstånd - Sysselsättningsstatus - Inkomst - Boendetyper - Lönestruktur * Glesbygd. 	Kostnaderna för vårdtunga grupper beräknas med hjälp av en kostnadsmatris med de här redovisade variablerna och antalet kända patienter. En särskild beräkning görs för HIV-patienter. Kostnaderna för övriga befolkningen beräknas genom en matrismodell med här redovisade variabler
Befolkningsförändring	* Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning	
Lönestruktur	<ul style="list-style-type: none"> * Lönekostnadsskillnader <ul style="list-style-type: none"> - Lön i privat sektor i länet - Faktisk läkarlön 	Ett löneindex har tagits fram med hjälp av en multipel regressionsanalys med här angivna variabler

Gemensam för kommuner och landsting		
Kollektivtrafik	* Skillnader i kollektivtrafikkostnader - Gleshet - Arbetspendling - Tätortsstruktur	Variablerna i beräkningsmodellen är framtagna genom en multipel regressionsanalys

Tabellen ovan visar bland annat att det i flera av de verksamhetsanknutna delmodellerna finns en särskild beräkningsmodell för åldersstrukturen, en för variationer i målgruppens behov samt en för skillnader i produktionsförutsättningar. Det finns dock också några delmodeller där beräkningsmodellerna i stället utgår från en uppdelning av den aktuella målgruppen eller verksamheten (gäller delmodellen för Individ- och familjeomsorg samt delmodellen för Hälso- och sjukvård). När det gäller det som kan kallas för faktorsdelmodeller är det vanligaste att de bara består av en beräkningsmodell.

I tabellen nedan visar vi vilken koppling det finns mellan beräkningsmodellerna och de olika dimensioner som kan orsaka strukturella kostnadsskillnader. I tabellen nedan står **ÅS** för åldersstrukturen, **BV** för variationer i behov och **PF** för skillnader i produktionsförutsättningar.

Delmodell	Beräkningsmodell	Hänsynstagande till:		
		ÅS	BV	PF
Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	* Åldersstruktur * Volymmått	X -	- X	- -
Grundskola och förskoleklass	* Åldersstruktur * Barn med utländsk bakgrund * Bebyggelsestruktur	X - -	- X -	- - X
Gymnasieskola	* Åldersstruktur * Programval * Bebyggelsestruktur	X - -	- X -	- - X
Äldreomsorg	* Åldersstruktur * Normkostnad * Glesbygd	X - -	- X -	- - X
Individ- och familjeomsorg	* Övrig IFO * Barn- och ungdom	X X	X X	X X
Barn med utländsk bakgrund	* Barn 0–19 år med utländsk bakgrund	X	X	-
Befolkningsförändring (Kommun)	* Befolkningsminskning >2 % under senaste tio åren	-	-	X
	* Förändring (positiv o negativ) av antalet skolelever	X	-	X
	* Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning.	-	-	X
Bebyggelsestruktur	* Uppvärmning	-	-	X
	* Gator o vägar	-	-	X
	* Byggnadskostnader	-	-	X
	* Glesbygdspecifika merkostnader för administration, resor och räddningstjänst	-	-	X
Lönestruktur (Kommun)	* Lönekostnadsskillnader	-	-	X
Hälsa- och sjukvård	* Vårdtunga grupper	-	X	-
	* Övriga befolkningen	-	X	-
	* Glesbygd.	-	-	X
Befolkningsförändring (Landsting)	* Ersättning för eftersläpning av intäkter vid befolkningsökning	-	-	X
Lönestruktur (Landsting)	* Lönekostnadsskillnader	-	-	X
Kollektivtrafik (Gemensam)	* Skillnader i kollektivtrafikkostnader	-	X	-

Ett av syftena med denna studie har angivits vara att beskriva den nuvarande terminologin inom främst kostnadsutjämningsområdet och – vid behov – ge förslag på en begreppsapparat i dessa delar, vilken kan användas vid Statskontorets och andra aktörers arbete med utjämnings-systemet. Under vår analys av kostnadsutjämningsområdets delmodeller har vi dock funnit att problemen i detta sammanhang inte i första hand beror på den terminologi som används.

Oklarheterna och bristerna i terminologin är enligt vår bedömning snarare en konsekvens av de stora skillnader i syfte, struktur, beräkningsmetoder och komplexitet som finns mellan de olika delmodellerna. Detta är skälet till att vi i detta kapitel valt att redovisa en relativt utförlig analys av de olika delmodellernas uppbyggnad i dessa avseenden.

Vår bedömning är att det är först när man har en gemensam bild i dessa mer grundläggande frågor som det blir meningsfullt och möjligt att diskutera hur olika begrepp och termer kan och bör användas i diskussionerna om kostnadsutjämningsområdet. Det är vår förhoppning att analysen i detta kapitel ska utgöra ett stöd i en sådan process.

3 Att mäta kostnadsutjämnings träffsäkerhet

Det här kapitlet syftar till att beskriva och bedöma sätten att beräkna kostnadsutjämnings träffsäkerhet. Först kommer dock de två olika beräkningsmetoderna som använts inom kostnadsutjämnings att redovisas.

3.1 Kostnadsutjämnings beräkningsmetoder

Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53, sid. 36) tecknade en principskiss, där kommunernas kostnader delades in i följande kostnadstyper:

- A. Enhetligt behov till enhetlig kostnad
- B. Skillnad i kostnad pga. strukturellt betingade behov eller andra förutsättningar
- C. Skillnader i servicenivå, servicekvalitet, avgiftsnivå och effektivitet.

Kostnadsutjämnings ska utjämna för de två första kostnadstyperna, men inte för den tredje, alltså skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsnivå och effektivitet.

Två beräkningsmetoder har använts för utjämning av strukturella kostnadsskillnader. Dessa är totalkostnadsmodellen och strukturkostnadsmodellen, vilka kommer att redovisas nedan.

Totalkostnadsmodellen analyserar kommunernas kostnad på aggregerad nivå. Kommunernas totala kostnader, uttryckt i kronor per invånare, undersöks. En multipel regression görs för att förklara till vilken del skillnader i strukturfaktorer som exempelvis demografi, bebyggelsestruktur och den sociala strukturen ligger bakom kostnadsskillnader mellan olika kommuner. För att totalkostnadsmodellen ska ge korrekta skattningar krävs att strukturfaktorerna (modellens oberoende

variabler) har ett orsakssamband med den beroende variabeln (kommunens kostnad).

Strukturfaktorerna ska inte kunna påverkas av kommunerna, det ska alltså inte vara möjligt för enskilda kommuner att tillskansa sig ett högre bidrag eller lägre avgift genom egna beslut eller manipulation av statistikunderlaget (SOU 1994:144, sid. 59).

Totalkostnadsmodellen användes delvis av Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98) för att ta fram ett strukturkostnadsindex bestående av variablerna klimat, åldersstruktur, gleshet och social struktur (förtidspensionärer och andel barn till ensamstående föräldrar). Beräkningsmetoden anses ha den fördelen att den är relativt lättförståelig och enkel att uppdatera. Förståelsen sägs dock bygga på att de valda strukturfaktorerna upplevs vara kostnadsdrivande även i vardagen. Metodens enkelhet bedöms kunna ge en hög förklaringsgrad i sin helhet, men bortse från problem i en viss kommungrupp (SOU 1993:53, sid. 38ff). Det har även framförts synpunkter om att den kommunala verksamheten är så komplex att det är mycket svårt att förklara kostnadsskillnader för hela den kommunala verksamheten med hjälp av totalkostnadsmodellens fåtaliga faktorer (SOU 1994:144, sid. 59).

Strukturkostnadsmodellen har använts av Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53) och efterföljande utredningar. Denna modell bygger på verksamhetsspecifika analyser, vilka utgår från det nationella kostnads-genomsnittet per invånare för vissa lagstadgade kommunala verksamheter. Modellen beräknar, enligt Strukturkostnadsutredningen, sedan kommunernas avvikelser från respektive standardkostnad. Därefter söker man fastställa i vilken utsträckning som kostnadsskillnaderna beror på opåverkbara strukturella faktorer och i hur stor utsträckning avvikelserna beror på påverkbara faktorer. Statistisk analys används för att härleda de strukturella skillnaderna.

Strukturkostnadsutredningen nämner några för- och nackdelar med strukturkostnadsmodellen. Den anses vara mer transparent på så sätt att de strukturella faktorerna på en övergripande nivå är enklare att förstå utifrån verksamheten. Denna modell bedöms även vara mer flexibel vid ändringar i variabler som ålder och demografisk struktur. Å andra

sidan kan beräkningarna vara komplicerade och svårförståeliga. Dessutom är modellen uppbyggd verksamhet för verksamhet, vilket riskerar att försvåra möjligheten att få en helhetssyn. Metoden är också relativt arbetskrävande (SOU 1993:53).

3.2 Sätt att beräkna kostnadsutjämnings träffsäkerhet

I följande avsnitt kommer vi att redovisa olika sätt att beräkna kostnadsutjämnings träffsäkerhet. Vi har valt att kalla dessa för beräkningssätt. Syftet är att beskriva och analysera dessa beräkningssätt.

Beräkningssätt 1: Standardkostnad och faktisk nettokostnad för enskilda verksamheter

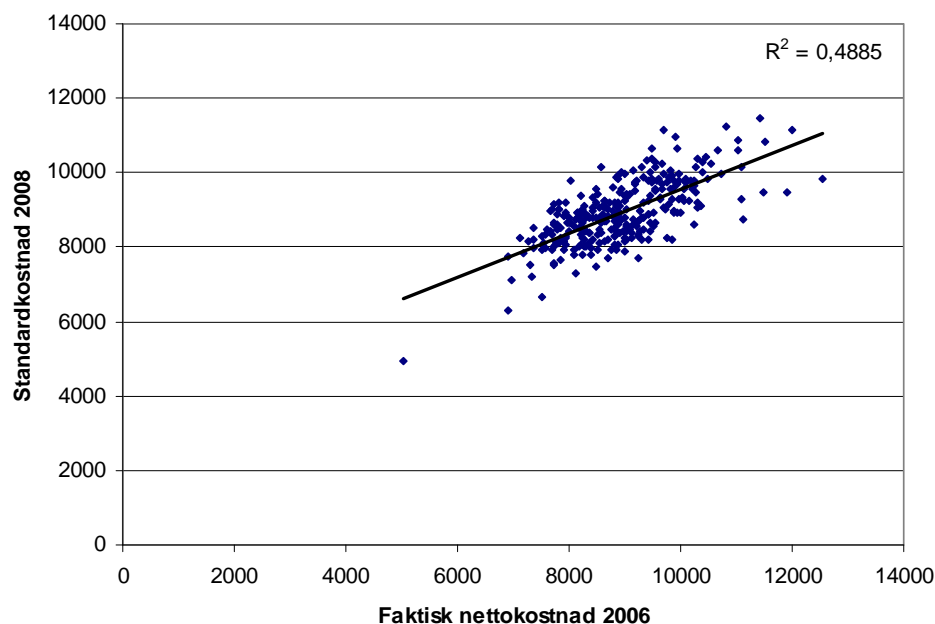
Flera av de statliga utredningar som studerat utjämningsystemet har även haft till uppdrag att utvärdera kostnadsutjämningsystemet. Som metod för att mäta systemets träffsäkerhet har utredningarna² vanligtvis jämfört kommunens beräknade standardkostnad i kostnadsutjämningsen med kommunens redovisade nettokostnad för samma verksamhet, alltså hur stor del av de faktiska kostnadsvariationerna som standardkostnaden förklarar.

Respektive standardkostnad i utjämningsystemet bygger på kostnadsuppgifter två år före utjämningsåret. Därför brukar standardkostnaden_{år 0} (innan NPI-uppräknings) jämföras med faktisk nettokostnad_{år -2}.

Det mått som används för att studera sambandet mellan kommunernas faktiska kostnader och standardkostnader kallas determinationskoefficienten (R^2). R^2 , som även kallas förklaringsgrad, visar hur stor andel av variationen i den beroende variabeln som förklaras av variationen i de oberoende variablerna. Om R^2 är 0,5, så förklaras 50 procent av variationen i faktisk kostnad mellan kommunerna av deras varierande standardkostnad.

² Se bl.a. SOU 1998:151, sid. 61, 73 m.m. och SOU 2007:61

Diagram 3.1 Jämförelse mellan standardkostnad 2008 och faktisk nettokostnad 2006 i kronor per invånare för grundskolan



I exemplet ovan har de enskilda kommunernas standardkostnad 2008 för grundskolan jämförts med deras faktiska kostnader år 2006 enligt räkenskapssammandraget. Som synes är förklaringsgraden (R^2) 0,489. Knappt 49 procent av variationen i faktisk kostnad förklaras alltså av skillnader i standardkostnaden, enligt denna statistiska metod.

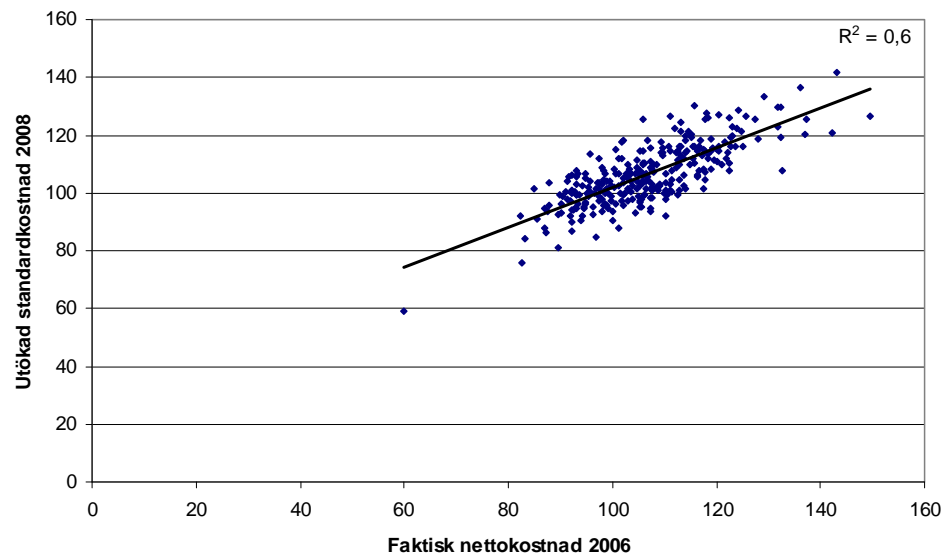
Beräkningssätt 2: Utökad standardkostnad och faktisk nettokostnad för enskilda verksamheter

Beräkningen av standardkostnaderna på kommunnivå för verksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen vidareutvecklas i SKL:s och SCB:s gemensamma årliga rapport *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (VKV). Standardkostnaden utgörs i VKV inte enbart av den verksamhetsspecifika standardkostnaden, utan även av standardkostnader för

vissa faktorsspecifika delmodeller.³ Dessa fördelas på de verksamhets-specifika delmodellerna, vilka därmed får en högre standardkostnad. Den nya standardkostnaden som redovisas i indexform skulle därför kunna kallas *den utökade standardkostnaden*.

Sedan jämförs i VKV varje kommuns faktiska nettokostnad med den utökade standardkostnaden. En avvikelse anses visa kommunens kostnadsnivå i förhållande till dess struktur och kan innebära att kommunens verksamhet skiljer sig i effektivitet och/eller ambitionsnivå mot riksgenomsnittet.

Diagram 3.2 Jämförelse mellan utökad standardkostnad år 2008 och faktisk nettokostnad 2006 för grundskolan (index riket=100)



I diagram 3.2 har vi jämfört den utökade standardkostnaden för exempel grundskolan med faktisk nettokostnad. Förklaringsgraden är 60 procent. Förklaringsgraden ökar alltså jämfört med förklaringsgraden för samma verksamhet enligt beräkningssätt 1.

³ Barn och ungdom med utländsk bakgrund, Befolkningsförändringar och Byggkostnader, Uppvärmningskostnader samt Administration, räddningstjänst med mera i glesbygd.

Vi har gjort en beräkning av hur förklaringsgraden för vissa verksamhets-specifika delmodeller förändras när beräkningssätt 2 används jämfört med beräkningssätt 1. Resultatet framgår av tabellen nedan och visar att beräkningssätt 2 har en högre förklaringsgrad i delmodellerna för grundskolan, gymnasieskolan och äldreomsorgen.

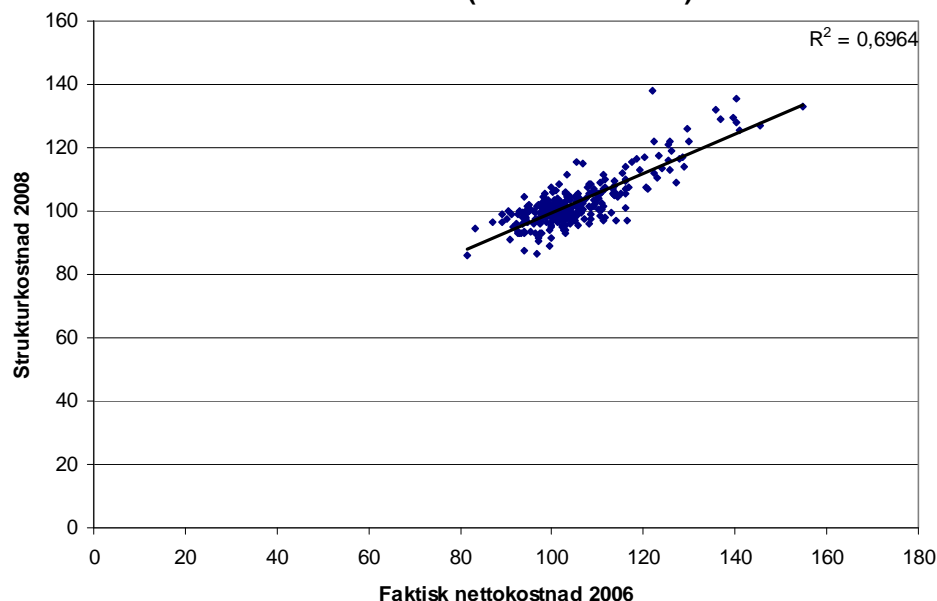
Tabell 3.1 Jämförelser av förklaringsgrad (R^2) mellan standardkostnaden 2008 och faktisk kostnad 2006 och mellan den utökade standardkostnaden 2008 och faktisk kostnad 2006

	Faktisk kostnad och standardkostnad (beräkningssätt 1)	Faktisk kostnad och utökad standardkostnad (beräkningssätt 2)
Barnomsorg	66,1 %	66,1 %
Grundskola	48,9 %	60,0 %
Gymnasieskola	63,8 %	72,3 %
IFO	52,6 %	51,8 %
Äldreomsorg	82,1 %	86,3 %

Beräkningssätt 3: Sammanlagd strukturkostnad och faktisk totalkostnad

I anslutning till VKV jämförs även kommunernas totalkostnad och strukturkostnad (dvs. summan av deras samtliga standardkostnader). De båda kostnadsslagen har omräknats till indexform, där riksgenomsnittet är 100. Diagram 3.3 nedan visar att förklaringsgraden på totalkostnadsnivå är 70 procent.

Diagram 3.3 Jämförelse mellan strukturkostnad 2008 och faktisk kostnad 2006 (index riket = 100)



Beräkningssätt 4: Andelen modellskattningar som hamnar inom en viss felmarginal

Det finns fler utjämningsystem än det kommunalekonomiska, ett sådant är det nationella kostnadsutjämningsystemet för LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Även utredningar som studerat LSS-utjämningsystemet har resonerat kring systemets träffsäkerhet.

LSS-utjämningskommittén (SOU 2006:69 och SOU 2007:62) tog fram ett nytt sätt att beräkna träffsäkerheten. Metoden innehåller samma variabler som beräkningssätt 1, alltså standardkostnad och faktisk kostnad. Skillnaden är att träffsäkerheten mäts i andelen kommuner som hamnar inom en viss marginal från den beräknade standardkostnaden, istället för i förklaringsgraden (R^2).

Träffsäkerheten för delmodellen individ- och familjeomsorg skulle enligt beräkningssätt 4 redovisas på följande sätt.

Tabell 3.2 Träffsäkerhet för IFO-verksamheten mätt som antal och andel kommuner som hamnar inom en viss felmarginal (standardkostnad 2008 och faktisk nettokostnad 2006)

Felmarginal +/-	Träffsäkerhet Antal kommuner	Andel kommuner inom felmarginalen
5 procent	58 kommuner	20 procent
10 procent	97 kommuner	33 procent
15 procent	133 kommuner	46 procent
20 procent	165 kommuner	57 procent

Tabellen visar att 58 kommuner (20 procent) har en faktisk nettokostnad för individ- och familjeomsorgen som ligger fem procent över eller under beräknad standardkostnad. Om felmarginalen höjs till 20 procent, så ökar träffsäkerheten mätt som skillnaden mellan utfallet i kostnadsutjämnningen och nettokostnaden till 57 procent av kommunerna. Eller annorlunda uttryckt, 43 procent av kommunerna har en nettokostnad som ligger mer än 20 procent över eller under standardkostnaden.

Beräkningssätt 5: Standardkostnad och faktisk kostnad samt utbudsnivå och personaltäthet

Beräkningssätt 1–4 är olika sätt att mäta kostnadsutjämnings träffsäkerhet genom att studera standardkostnaden och den faktiska kostnaden. Men det har även gjorts försök att lägga till fler variabler. Utjämningskommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 2003:88) en metod att kvantifiera servicenivån och effektiviteten.

I betänkandet jämförs kommungruppernas nettokostnadsindex, utbudsindex, strukturkostnadsindex och skattesatsindex.

Skillnader i servicenivån mättes genom utbudsindexet, som togs fram av dåvarande Kommunförbundet. Indexet skulle ge en bild av omfattningen av kommunens verksamhet i relation till antalet personer i respektive brukargrupp (skolbarn, äldre etc). Det inkluderar inte verksamheter som arbetsmarknadsåtgärder, gator och vägar samt individ- och familjeomsorg, vars kostnader till betydande del beror på strukturella behovskillnader. Däremot är vissa frivilliga verksamheter (kultur och fritid), vilka inte är föremål för kostnadsutjämnningssystemet, inkluderade i utbudsindexet.

Effektivitetsskillnader mäts genom ett skattesatsindex. Nettokostnadsindexet mäter kommunernas kostnad i förhållande till genomsnittet. Nettokostnaden beror på utbudet, strukturen, effektiviteten och grad av avgiftsfinansiering. Om utjämningsystemet fångar upp de strukturella faktorerna och servicenivåskillnader speglas i utbudsindex kommer skillnaderna i effektivitet och avgiftsfinansiering att speglas av skillnader i skattesatsen.

Utjämningskommittén utförde denna analys på två nivåer, dels på aggregerad nivå för strukturkostnaden, dels på verksamhetsnivå för en enskild delmodell, äldreomsorg.

Aggregerad nivå

Den aggregerade analysen jämför de fyra ovannämnda indexen. Det vanliga är som sagt att jämföra standardkostnad och faktisk kostnad, vilket här är detsamma som strukturkostnadsindex respektive nettokostnadsindex. Om nettokostnadsindexet är lägre än strukturkostnadsindexet indikerar det att utbudsindexet (servicenivån) och/eller skattesatsindexet (effektiviteten) är lägre respektive högre än i jämförbara kommuner. Det motsatta förhållandet gäller om strukturkostnadsindexet är högre än nettokostnadsindexet. Det signalerar att servicenivån och/eller effektiviteten skiljer sig mot riksgenomsnittet negativt respektive positivt, allt under förutsättning att strukturkostnaden är rättvisande.

Tabell 3.3 Nettokostnadsindex, utbudsindex, strukturkostnadsindex och skattesatsindex för olika kommungrupper (index för riket = 100)

	Nettokostnads- index	Utbuds- index	Strukturkost- nadsindex	Skattesats- index
Storstäder	96,0	106,2	101,1	94,5
Förortskommuner	89,3	98,5	93,5	93,1
Större städer	96,1	104,3	92,4	99,6
Medelstora städer	98,3	101,5	96,1	99,6
Industrikommuner	99,4	98,2	98,6	100,3
Landsbygdskommuner	99,4	96,8	101,0	100,9
Glesbygdskommuner	121,4	104,8	124,9	105,7
Övriga, större	99,7	98,7	97,8	100,6
Övriga, mindre	100,2	98,3	99,4	101,7
Riket	100	100	100	100

Källa: SOU 2003:88, sid. 272

Med hjälp av utbudsindex och skattesatsindex kan försök göras att bedöma om eventuella skillnader mellan nettokostnadsindex och strukturkostnadsindex beror på servicenivån (utbudsindexet) eller effektiviteten (skattesatsindex).

Om man tar kommungruppen *Större städer* som exempel kan man se att dessa har ett högt nettokostnadsindex (96,1) i förhållande till dess strukturkostnadsindex (92,4). Det signalerar att denna kommungrupp antingen har högre servicenivå eller lägre effektivitet. Tabellen indikerar att skillnaden sannolikt beror på att större städer har en relativt hög servicenivå (utbudsindexet ligger på 104,3), eftersom effektiviteten (skattesatsindex) är riksgenomsnittlig (99,6).

Verksamhetsnivå (exemplet äldreomsorgen)

En liknande analys kan även göras på verksamhetsnivå. Träffsäkerheten studeras då genom att jämföra avvikelserna mellan standardkostnaden och faktisk kostnad för en viss verksamhet (exempelvis äldreomsorgen) med hjälp av utbudsindex (utbudsindex) som förklarande variabel.

Utbudsexet för äldreomsorgen består av antalet brukare i hemtjänsten respektive särskilt boende i åldrarna 65–79 år och 80 år och äldre i relation till det totala antalet i respektive åldersgrupp. Antalet hemtjänststimmar för de två åldersgrupperna har vägts samman till ett index avseende hemtjänst. Motsvarande beräkning har gjorts för särskilt boende, där antalet personer i de två åldersgrupperna sattes i relation till det totala antalet i åldersgrupperna. Statistiken är framtagen på kommunnivå.

I ett försök att analysera träffsäkerheten jämför Jonsson (1999a) olika verksameters standardkostnad och faktiska kostnad inte bara med utbudsexet, utan även med personaltäthet. Syftet är att studera om avvikelser mellan standardkostnad och redovisad kostnad går ”i förväntad riktning”. Personaltätheten förväntas förklara om den faktiska kostnaden ligger under eller över standardkostnaden. Om den faktiska kostnaden är högre än standardkostnaden antas detta alltså bero på en relativt hög personalkostnad.

Tabell 3.4 nedan är ett exempel på en sådan verksamhetsspecifik analys. Den visar att storstäder och förortskommuner hade betydligt lägre servicenivå (utbudsex) och personaltäthet än genomsnittligt. Det borde ha resulterat i att deras standardkostnad överstigit den redovisade kostnaden mer än den gjort (Jonsson 1999a, sid. 24). Avvikelsen mellan standardkostnad och faktisk kostnad gick med andra ord inte i förväntad riktning. Detsamma gällde för glesbygdskommunerna. Men för denna grupp var det standardkostnaden som inte gick i förväntad riktning. Denna förväntades vara lägre än den faktiska kostnaden, då glesbygdskommunerna hade en hög utbudsnivå och hög personaltäthet. Sambandet var däremot det förväntade bland gruppen större städer, där såväl utbudsnivå som personaltäthet var högre än genomsnittet. I enlighet med hypotesen var gruppens faktiska kostnad högre än dess standardkostnad.

Tabell 3.4 Standardkostnad i procent av faktisk kostnad samt utbudsnivå och/eller personaltäthet i olika kommungrupper (index för riket = 100)

	Standardkostnad i procent av faktisk kostnad	Utbudsnivå för äldre- omsorgen	Antal årsarbetare per person med vård och omsorg
Storstäder	102,3	86	72
Förortskommuner	102,8	86	86
Större städer	97,7	102	106
Medelstora städer	98,5	101	100
Industrikommuner	99,2	96	100
Landsbygdskommuner	102,0	99	106
Glesbygdskommuner	104,7	118	106
Övriga, större	99,9	100	106
Övriga, mindre	97,3	101	100

Källa: Jonsson, 1999a, sid. 24

3.3 Analys och bedömning av de olika beräkningssätten

I det följande kommer beräkningssätten som beskrivits ovan att analyseras och bedömas utifrån vår uppfattning om deras lämplighet som träffsäkerhetsmått.

Det är värt att återigen poängtera att kostnadsutjämnningen enbart ska avse strukturellt betingade kostnadsskillnader och inte utjämna för skillnader i påverkbara faktorer som servicenivå, effektivitet och avgifter.

En delmodell kan därför sägas vara träffsäker om den utjämnar för strukturellt betingade kostnadsskillnader, samtidigt som den inte kompenserar för andra skillnader. Således bör beräkningssätten, enligt vår mening, bedömas efter i vilken utsträckning som de mäter att delmodellerna utjämnar endast för strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Beräkningssätt 1: Standardkostnad och faktisk nettokostnad för enskilda verksamheter

Av beskrivningen i avsnitt 3.2 framgår att samtliga beräkningssätt utgår från standardkostnad och faktisk kostnad i någon form. Beräkningssätt 1 är både det enklaste och det mest använda.

Frågan om dess ändamålsenlighet som bedömningskriterium för kostnadsutjämnings tröfsäkerhet har diskuterats i olika sammanhang (se Jonsson 1999a och 1999b och SOU 2003:88).

Jonsson kritiserar till viss del beräkningssättet. Faktisk kostnad inkluderar även påverkbara kostnader, såsom effektivitet och servicenivå, trots att kostnadsutjämnings endast ska utjämma för strukturella kostnader. Detta mått bortser således inte från faktorer som inte ska utjämnas. Vid en korrekt beräkning av de opåverkbara faktorerna ”finns det inte skäl att förvänta att standardkostnaden för varje enskild kommun ska överensstämma med den faktiska kostnaden” (Jonsson 1999a, sid 12).

En liknande tanke framfördes av Utjämningskommittén som menade att en låg förklaringsgrad inte behöver innebära att modellen har dålig tröfsäkerhet. Skillnaderna i de faktiska kostnaderna kan bero på variationer i påverkbara faktorer som servicenivå och effektivitet. Trots detta ansåg kommittén att vid en hög förklaringsgrad är det rimligt att anta att modellen är tröfsäker, såvida det inte finns ett samband mellan de valda faktorerna och servicegraden/effektiviteten (SOU 2003:88, sid. 269). Med Utjämningskommitténs synsätt skulle alltså en perfekt korrelation mellan standardkostnad och faktisk kostnad (100 procents förklaringsgrad) tolkas som att delmodellen är tröfsäker.

Samtidigt består kostnadsutjämnings både av verksamhetsspecifika och av faktorsbaserade delmodeller, dvs. modeller som kompenserar för kostnader som förekommer i de flesta verksamheter, såsom uppvärmning, löner och befolkningsförändringar. Det innebär att kommunerna får ett tillägg eller avdrag som kan sägas påverka de verksamhetsspecifika standardkostnaderna indirekt. Exempelvis kan äldreomsorgens standardkostnad indirekt få tillägg eller avdrag till sina verksamheter genom komponenten uppvärmningskostnad. Därmed under-

skattas de strukturella kostnaderna om man enbart tittar på de verksamhetsspecifika standardkostnaderna.

Fördelen med beräkningssätt 1 är att den är relativt enkel att förstå och kan sägas vara välkänt, eftersom det används frekvent. Å andra sidan tar beräkningssättet varken hänsyn till de faktorsbaserade delmodellerna eller korrigerar för påverkningbara kostnader i form av effektivitet eller vald servicenivå.

Slutligen kan sägas att synpunkterna ovan kring variabeln faktisk kostnad i beräkningssätt 1 också är relevanta för de andra beräkningssätten, där faktiska kostnader används.

Beräkningssätt 2: Utökad standardkostnad och faktisk nettokostnad för enskilda verksamheter

Även beräkningssätt 2 tar fram träffsäkerheten mätt som determinationskoefficienten (R^2). Skillnaden mot föregående metod är att standardkostnaden har utökats till att även beakta standardkostnaderna för de faktorsspecifika delmodellerna.

I tabell 3.1 beräknades förklaringsgraden för de verksamhetsspecifika delmodellerna med hjälp av beräkningssätt 2. Förklaringsgraden ökar i tre av fem delmodeller jämfört med beräkningssätt 1 och förändras marginellt i de övriga två. Att förklaringsgraden ökar är förväntat, eftersom den utökade standardkostnaden bör vara ett precisare mått än standardkostnaden.

Beräkningen av de verksamhetsspecifika standardkostnaderna (förskolan, grundskolan, gymnasieskolan, äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen) utgår från räkenskapssammandraget, alltså från respektive verksamhets faktiska kostnader, vilka räknas upp med NPI. Det innebär att den vägda faktiska nettokostnaden per invånare är densamma som den vägda standardkostnaden per invånare.

I den utökade standardkostnaden tillförs de verksamhetsspecifika standardkostnaderna ett belopp för de faktorsspecifika standardkostnaderna. Detta medför att den utökade standardkostnaden i de allra flesta kommuner överstiger den faktiska kostnaden. Därmed kompliceras jämförelsen mellan utökad standardkostnad och faktisk kostnad på

kommunnivå rent pedagogiskt. Men metoden kan fortfarande användas för att mäta kostnadsutjämnings tröfvsäkerhet, eftersom vi undersöker sambandet mellan standardkostnad och faktisk kostnad, inte differensen mellan standardkostnad och faktisk kostnad. Denna problematik har i VKV lösts genom att den utökade standardkostnaden och den faktiska kostnaden har indexerats.

Beräkningssätt 3: Utökad strukturkostnaden och faktisk total nettokostnad

Den utökade strukturkostnaden är uppbyggd på samma sätt som i beräkningssätt 2, men har tagits fram på totalnivå. Beräkningssättet visar alltså sambandet mellan utökad strukturkostnad och faktisk totalkostnad. Den är därmed en indikator på överensstämmelsen mellan faktisk totalkostnad och strukturkostnad för systemet som helhet.

Beräkningssättet ger ingen information om tröfvsäkerheten i de enskilda delmodellerna. Eftersom kostnadsutjämningsystemet bygger på strukturkostnadsmodellen som består av verksamhets-specifika analyser är detta mått inte ändamålsenligt som huvudsaklig beräkningssätt för kostnadsutjämnings tröfvsäkerhet.

Beräkningssätt 4: Andelen modellskattningar som hamnar inom en felmarginal på +/- 15 procent

Detta beräkningssätt som användes av LSS-utjämningskommittén bygger på samma ingående variabler som beräkningssätt 1. Skillnaden är att istället för en sambandsanalys beräknas den procentuella felmarginalen mellan standardkostnaden och faktisk kostnad för samtliga kommuner. Metodens största fördel är dess relativa enkelhet och flexibilitet. Det framgår tydligt hur stor andel av kommunerna som ligger inom en viss felmarginal från dess standardkostnad. Felmarginalen är även enkel att ändra beroende på vilken verksamhet som studeras.

Som vi framfört i analysen av beräkningssätten ovan är den faktiska kostnaden problematisk att använda vid bedömning av tröfvsäkerheten. Kostnadsutjämnings ska enbart utjämna för strukturella behov och det finns således inget självändamål att den faktiska kostnaden och standardkostnaden ska ligga så nära varandra som möjligt.

Dessutom föranleder beräkningssättet vissa frågor om felmarginalen. Det kan diskuteras hur stor felmarginalen bör vara. Vilken information om systemets träffsäkerhet ger exempelvis måttet om en felmarginal på 15 procent?

Det kan även diskuteras om felmarginalen bör vara densamma för samtliga delmodeller. Sannolikt bör det finnas ett positivt samband mellan en viss verksamhets felmarginalsnivå och kommunernas handlingsfrihet i denna verksamhet. Vid stor handlingsfrihet för kommunerna att själva påverka berörd verksamhet bör felmarginalen vara relativt hög och vice versa.

Beräkningssätt 5: Standardkostnad, faktisk kostnad samt utbudsnivå och personaltäthet

Totalnivå (strukturkostnad)

Denna metod skiljer sig mot beräkningssätten 1–4, då den kvantifierar skillnaderna i servicenivå (utbudsindex) och i effektivitet (skattesatsindex). Beräkningssättet söker därigenom indikera om skillnader mellan faktisk kostnad (nettokostnadsindex) och strukturkostnad beror på skillnader i servicenivå eller effektivitet och om kostnadsskillnaderna går i förväntad riktning. Det vore givetvis anmärkningsvärt om en kommun eller kommungrupp med ett högt strukturkostnadsindex samtidigt har relativt låg nettokostnads-, skattesats- och utbudsindex. Men såsom beräkningssättet används i Utjämningskommitténs betänkande ger det inte något precist svar om utjämningsystemets träffsäkerhet, utan är snarare en grov uppskattning av systemets utfall. Det kan därför vara lämpligt att som Jonsson (1999) kalla beräkningssättet för avvikelseanalys.

Det kan även sägas att eftersom metoden är på aggregerad nivå, så knyter den snarare an till totalkostnadsmodellen, som användes inom kostnadsutjämningsystemet fram till och med år 1995, än till standardkostnadsmodellen som det nuvarande kostnadsutjämningsystemet bygger på.

Verksamhetsnivå (standardkostnad)

Fördelen är att detta beräkningssätt ger ett mervärde vid en bedömning av kostnadsutjämnings träffsäkerhet vid en övergripande diskussion.

Beräkningssättets träffsäkerhet är beroende av att de ingående variablerna (utbudsindexet och standardkostnaden) har en hög validitet, alltså att de mäter det som de säger sig mäta. Utbudsindexet har inte beskrivits i detalj, vilket komplicerar en bedömning av dess tillförlitlighet. Det vi vet är att utbudsindexet för äldreomsorgen baseras på hur stor andel av målgruppen som får hemtjänst respektive har särskilt boende. Det som mäts är endast den kvantitativa aspekten av serviceskillnader, hur många som får äldreomsorg. Hänsyn tas således inte till servicens kvalitet. Utbudsindexet är inte heller justerat för behovskillnader. Måttet skulle således behöva kompletteras för att öka dess validitet och därmed dess användbarhet.

En annan faktor som inte tas upp i detta beräkningssätt är effektivitetsskillnader. Beräkningssättet kan inte klargöra om en faktisk kostnad som går ”i fel riktning” beror på högre/lägre effektivitet än genomsnittet.

Sammanfattning av analysen

Det är framför allt två faktorer som försämrar beräkningssättens träffsäkerhetsbedömningar. För det första har den faktiska kostnaden som mått sina begränsningar, eftersom den inte urskiljer skillnader i påverkbara faktorer som servicenivå och effektivitet. För det andra tar de flesta beräkningssätt inte hänsyn till effekterna av de faktorsspecifika standardkostnaderna. Dessa två faktorer påverkar sammantaget beräkningssättens validitet negativt.

4 Om träffsäkerhetsberäkningar

I föregående kapitel har olika beräkningssätt för att uppskatta kostnadsutjämnings träffsäkerhet presenterats. Detta kapitel syftar till att skissera hur en beräkning av kostnadsutjämningsystemets träffsäkerhet skulle kunna utformas.

Ett vanligt synsätt är att uppfatta en högre förklaringsgrad (R^2) som ett uttryck för en högre träffsäkerhet. Detta vore korrekt om de ingående variablerna enbart tog hänsyn till de påverkbara skillnaderna och de faktorspecifika standardkostnaderna. I föregående kapitel visade vi att beräkningssätten 1–4 i huvudsak inte är utformade på sådant sätt att de tar hänsyn till detta. Beräkningssätt 5 försöker till viss del justera för detta, men har betydande brister beträffande validiteten.

Diskussionen om och förståelsen av kostnadsutjämningsystemet försvåras om begreppen träffsäkerhet och förklaringsgrad likställs. Det är enligt vår mening inte möjligt att utifrån beräkningssätten 1–5 dra slutsatsen att en delmodell som har en högre förklaringsgrad än en annan delmodell med säkerhet också har en högre träffsäkerhet. Särskilt problematiskt är det att jämföra olika delmodellens träffsäkerhet. Det är därför viktigt att vara tydlig med hur man använder begreppen träffsäkerhet och förklaringsgrad.

Ett försök att justera den faktiska kostnaden för påverkbara kostnader

I början av kapitel 3 redovisades Strukturkostnadsutredningens gruppering av kommunernas kostnader som ser ut på följande sätt:

- A. Enhetligt behov till enhetlig kostnad,
- B. Skillnad i kostnad p.g.a. strukturellt betingade behov eller andra förutsättningar,
- C. Skillnader i servicenivå, servicekvalitet, avgiftsnivå och effektivitet.

De två första kostnadstyperna är strukturella kostnader som kommunen inte kan påverka och som utjämningsystemet ska ta hänsyn till. Den senare är påverkbara kostnader som inte ska ingå i kostnadsutjäm-

ningen. Med hjälp av denna indelning kan kommunernas kostnader därför uttryckas på följande sätt:

$$\text{Kostnad} = \text{Standardkostnad} + \text{Påverkbara kostnader}$$

Kostnadsutjämnings delmodeller består av både verksamhetsspecifika och faktorsspecifika kostnader. Det är således inte tillräckligt att enbart titta på den verksamhetsanknutna standardkostnaden. För att kunna beakta hela strukturkostnaden bör kostnader från både de verksamhetsanknutna och de faktorsspecifika delmodellerna slås ihop i det som här kallas utökad standardkostnad. Om man samtidigt delar upp de påverkbara kostnaderna i servicenivå, kvalitet och effektivitet kan ekvationen skrivas så här:

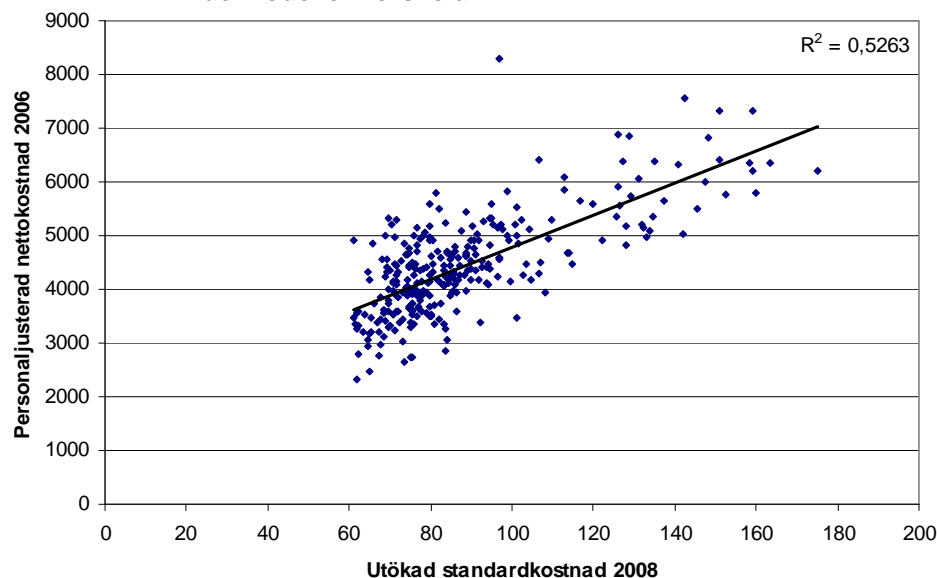
$$\text{Faktisk kostnad} = \text{Utökad standardkostnad} + \text{Påverkbara kostnader} \\ (\text{Servicenivå} + \text{Kvalitet} + \text{Effektivitet})$$

Uppgifterna om den faktiska kostnaden och den utökade standardkostnaden kan hämtas från offentlig statistik. Mer problematiskt är det att mäta effektivitet och de andra påverkbara faktorerna. En indikator kan vara att studera verksamheternas personaltäthet för de enskilda kommunerna. Personalen är en i viss utsträckning påverkningssbar faktor som står för 60 procent av de kommunala verksamheternas totala kostnad (vägt medelvärde). I vissa personalintensiva verksamheter är andelen än högre, exempelvis förskolan, där det utgör 75 procent av kostnaderna (VKV 2007). Inom förskolan är det vanligt att se personaltätheten som en indikator på kvalitet.

Vi har undersökt hur förklaringsgraden för delmodellen förskolan förändras om personaltätheten likställs. Personaltätheten i kommunala förskolor har räknats om till ett index, där riksgenomsnittet är lika med 1,00. Detta index har multiplicerats med respektive kommuns faktiska kostnad för att få fram *den personaljusterade faktiska kostnaden*.

I diagram 4.1 redovisas sambandet mellan denna personaljusterade faktiska kostnad och den utökade standardkostnaden. Förklaringsgraden är 53 procent.

Diagram 4.1 Jämförelse mellan indexerat utökad standardkostnad 2008 (riket=100) och personaljusterad nettokostnad 2006 (kr/inv) för delmodellen förskola



Motsvarande jämförelse har även gjorts för grundskolan. Förklaringsgraden sjunker då till 37 procent, beräknat på personalkostnadsandel på 52 procent.

Beräkningssättet som jämför utökad standardkostnad och personaljusterad faktisk kostnad är den mest utvecklade på det sättet att den korrigerar både standardkostnaden och den faktiska kostnaden. Men givetvis är inte heller den personaljusterade faktiska kostnaden ett problematiskt mått. Personaltätheten kan vara en indikator på skilda behovs- och/eller produktionsförutsättningar och därigenom ha ett positivt samband med standardkostnaden. Vidare kan redovisningen av personaltäthet och personalkostnader skilja sig åt mellan olika kommuner.

Det saknas dessutom statistik kring personaltäthet på kommunnivå för vissa verksamheter, däribland äldreomsorgen, trots att personalkostna-

den står för en hög andel av verksamhetens kostnader. En annan försvårande faktor är att alla verksamheter inte är lika personalintensiva. Individ- och familjeomsorgen har till exempel betydligt lägre personalkostnader än de flesta andra verksamhets-specifika delmodellerna. Av denna anledning har en personaljusterad faktisk kostnad inte tagits fram för individ- och familjeomsorg och äldreomsorgen.

Detta beräkningssätt har jämförts med beräkningssätt 1 och 2. Som framgår av tabell 4.1 är beräkningssätt 2:s förklaringsgrad högst i tre av fem delmodeller.

Tabell 4.1 Förklaringsgrad vid olika beräkningssätt för olika delmodeller (standardkostnad 2006 och faktisk kostnad 2008)

	Beräkningssätt 1 Standardkostn./ faktisk kostnad	Beräkningssätt 2 Utökad standardkostn./ faktisk kostnad	Utökad standardkostn./ personaljusterad faktisk kostnad
Förskolan	66,1 %	66,1 %	52,6 %
Grundskolan	48,9 %	60,0 %	36,8 %
Gymnasieskolan	63,8 %	72,3 %	-
IFO	52,6 %	51,8 %	-
Äldreomsorg	82,1 %	86,3 %	-

Träffsäkerhet och validitet

Frågan är om beräkningssätt 2 därmed kan sägas vara det mest träffsäkra, det vill säga det beräkningssätt som mäter träffsäkerheten med högst validitet.

För att nå en hög validitet krävs att de operationella indikatorerna ligger nära de teoretiska begreppen och mäter det som de säger sig mäta. Kostnadsutjämningsens teoretiska begrepp är strukturella behovsskillnader och faktisk kostnad. De strukturella behovsskillnaderna operationaliseras i de olika standardkostnaderna. Som tidigare nämnts bör de faktiska kostnaderna justeras för påverkbara variabler, som effektivitet, ambitionsnivå och avgiftsnivå.

Det vore givetvis idealiskt om det fanns tillförlitliga mått på kommunernas effektivitet, servicenivå, avgiftsnivå och servicekvalitet. Dessa

begrepp är dock både svåra att definiera och, i än större utsträckning, att mäta. Och ju mer komplicerade och omtvistade fenomen som man försöker mäta, desto mer påtagliga blir validitetsproblemen.

Det är utan tvekan viktigt att följa upp och mäta kostnadsutjämnings måluppfyllelse. Samtidigt måste dock hänsyn tas till svårigheterna att mäta de påverkbara faktorer som inte ska omfattas av kostnadsutjämnningen. Det innebär att vid utvärderingar av träffsäkerheten i kostnadsutjämnningen måste man alltid göra en avvägning mellan, å ena sidan, vilka resurser man förfogar över för att genomföra utvärderingen och, å andra sidan, hur långt man kan nå i validitet.

Vi har inga illusioner om att denna studie kan ge en direkt vägledning vid en sådan avvägning. Det var inte heller syftet med studien. Det vi i stället har försökt göra är formulera de aktuella problemen så klart som möjligt. Det är vår uppfattning att i ett läge där så mycket arbete återstår för att finna ett svar så måste det första steget vara att ställa de rätta frågorna. Det är vår förhoppning att denna rapport kan vara en del i en sådan process.

Referenser

Jonsson Ernst (1999a) *Den föreslagna kostnadsutjämnningen – när den sitt syfte?*

Jonsson Ernst (1999b) *Hur bör kostnader och inkomster utjämnas mellan kommuner eller landsting – en granskning av utjämningsutredningens förslag*

Montin Stig (2008) *Den lokala politiken i Bennich-Björkman Li och Blomqvist Paula (red.) Mellan folkhem och Europa - svensk politik i brytningstid*

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

SOU 1993:53 *Kostnadsutjämnning mellan kommunerna*

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

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

SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn*

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

SOU 2006:84 *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämnning*

SOU 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen*

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

Statskontoret *Kommunalekonomisk utjämning* Promemoria daterad 2008-12-01

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