



2013:19



STATSKONTORET

Den kommunala utjämnningen sedan mitten av 1990-talet

– utveckling, funktionssätt och
problemområden



Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Om rapporten	13
1.1	Syfte och avgränsning	13
1.2	Metod och genomförande	14
1.3	Disposition	15
2	Syfte och funktion med kommunalekonomisk utjämning	17
2.1	Motiv för ekonomisk utjämning mellan regioner	17
2.2	Det kommunala utjämningssystemet i Sverige	18
2.3	Vem gör vad i den kommunala utjämningen?	20
2.4	Statskontorets uppföljning	21
3	Sammantaget utfall av kommunal utjämning	25
3.1	Utfallet 2013	25
3.2	Utfallet för kommunerna 1996–2013	29
3.3	Utfallet för landstingen 1996–2013	36
4	Inkomstutjämning	43
4.1	Beräkning av avgifter och bidrag	43
4.2	Utvecklingen i kommunerna 1996–2013	45
4.3	Utvecklingen i landstingen 1996–2013	51
4.4	Skattekraftens sammansättning av inkomster	54
4.5	Faktorer som påverkar skattekraften	59
4.6	Analys av utjämningseffekter	65
4.7	Forskningsöversikt	68
5	Utvecklingen inom kostnadsutjämningsystemet	77
5.1	Kostnadsutjämnings syfte och konstruktion	77
5.2	Förändringar i systemet	78
5.3	Det samlade utfallet för kommunerna	80
5.4	Vad styr kostnadsutjämningen?	84
5.5	Det samlade utfallet för landstingen	87
6	Kostnadsutjämning – genomgång av delmodeller	91
6.1	Metod för bedömning av delmodeller	91
6.2	Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	92
6.3	Förskoleklass och grundskola	101
6.4	Individ- och familjeomsorg (IFO)	110
6.5	Äldreomsorg	120
6.6	Kollektivtrafik	128

7	Samlade iakttagelser och slutsatser	139
7.1	Mer lika förutsättningar med kommunal utjämning	139
7.2	Inkomstutjämningen	139
7.3	Kostnadsutjämningen	140
7.4	Prioriterade insatser	143
	Referenser	145

Bilagor

1	Statskontorets rapporter rörande kommunal utjämning och statsbidrag till kommunal sektor 2003–2013	149
2	Regeringens förslag till åtgärder i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner)	151
3	Kommungruppsindelning	155
4	Individmaterial för analys av inkomstutjämningsystemet 1994–2011 och beräkningar av skattekraft	159
5	Korrelationsmatris och tester rörande regressionsanalysen i avsnitt 4.5	161
6	Lorenz-kurva och Gini-koefficient	165
7	Modell för att förklara utfallet av bidrag och avgifter inom kostnadsutjämningen	167
8	Utfallet av vissa delmodeller	171
9	Ord- och begreppsförklaringar	197
10	Tidigare utjämningsystem	199

Sammanfattning

Rapportens syfte och innehåll

Syftet med det kommunala utjämningsystemet i Sverige är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att kunna tillhandahålla likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. Det svenska kommunala utjämningsystemet består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, regleringspost och införandebidrag.

I denna rapport beskrivs och analyseras utvecklingen i den kommunala utjämningen sedan mitten av 1990-talet. Rapporten utgör ett led i Statskontorets uppdrag från regeringen att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Rapporten har fyra syften:

- Visa utvecklingen i det kommunalekonomiska utjämningsystemet sedan mitten av 1990-talet
- Öka förståelsen för det kommunalekonomiska utjämningsystemets funktionssätt
- Identifiera eventuella problemområden inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet
- Föreslå vilka områden i utjämningsystemet som i första hand bör undersökas närmare för att senare föreslå uppdateringar och förbättringar i utjämningsystemets funktion

Mer lika möjligheter att finansiera kommunala tjänster

Liksom i många andra rapporter och studier visas i denna rapport att det kommunala utjämningsystemet har stor betydelse för finansieringen av kommunala tjänster och bidrar påtagligt till utjämningen av ekonomiska resurser mellan kommuner och mellan landsting. Under år 2013 uppgick statens tillskott till 85,6 miljarder kronor till kommuner och landsting, vilket motsvarar 10,8 procent av den kommunala sektorns utgifter och drygt 4,5

procent av kommunernas och landstingens skatteunderlag 2013.¹ Merparten av omfördelningen av medel mellan staten och den kommunala sektorn sker via inkomstutjämningsbidrag. Kostnadsutjämningsbidraget är budgetneutral i förhållande till staten, det vill säga är ett system för omfördelning av medel mellan kommuner och mellan landsting. I rapporten visas att utjämningsbidragets betydelse för enskilda kommuner, grupper av kommuner och landsting varierar påtagligt. Utjämningsbidraget har störst betydelse för glesbygdskommuner och bland landstinget i Norrland men har även stor betydelse för enskilda kommuner och landsting i andra delar av landet.

Bidrag och avgifter inom det kommunala utjämningsbidragssystemet 2013, miljarder kronor

	Kommunal sektor	Kommuner	Landsting
Inkomstutjämningsbidrag	86,2	59,6	26,6
Inkomstutjämningsavgift	- 4,9	-4,5	-0,4
Kostnadsutjämningsbidrag	8,1	6,5	1,6
Kostnadsutjämningsavgift	- 8,1	-6,5	-1,6
Strukturbidrag	2,2	1,5	0,7
Regleringsbidrag	4,6	4,6	-
Regleringsavgift	-2,5	-	-2,5
Summa anslag från staten	85,6	61,2	24,4
D:o andel av BNP, procent	2,3	1,6	0,7

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB) och Konjunkturläget juni 2013, Konjunkturinstitutet.

Inkomstutjämningsbidraget

Systemomläggningar har påverkat utfallet

Det kommunala utjämningsbidragssystemet har varit föremål för en rad förändringar sedan mitten av 1990-talet. Inom inkomstutjämningsbidragssystemet har två betydelsefulla omläggningar ägt rum 2003 och 2005. Under 2003 förändrades budgeteringssystemet för mervärdesskatt på så sätt att kommunerna komprimerades för utgifter för mervärdesskatt direkt från statsbudgetens inkomstsida. Omläggningen medförde att det dåvarande generella statsbidraget reducerades med omkring 22 miljarder kronor. En betydande strukturell förändring ägde rum år 2005 då inkomstutjämningsbidraget förändrades genom att det generella statsbidraget, som tidigare utgick som kronor per invånare, inordnades i inkomstutjämningsbidragssystemet.

Spridningen i nettobidrag från/till inkomstutjämningsbidraget bland kommunerna har sedan 2005 varit stabil, detta kan bland annat utläsas genom att studera fördelningen och utvecklingen av antal kommuner som erhåller inkomstutjämningsavgift och kommuner som betalar inkomstutjämningsbidrag.

¹ Prognos för den kommunala sektorns totala utgifter 2013 enligt Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2013.

Betydande utjämningsseffekt

Olika fördelningsmått visar att inkomstutjämningsystemet kraftigt bidrar till att kompensera för skillnader i skattekraft och därmed till att utjämna kapaciteten att tillhandahålla kommunala tjänster.

Sysselsättningen påverkar skattekraften

Skattekraften varierar betydligt mellan olika kommuner och mellan olika delar av landet. Inkomstutjämningsystemet medför att de flesta kommuners möjlighet att finansiera kommunala tjänster ökar. Inkomstutjämningsystemet kompenserar för skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting samtidigt som staten genom inkomstutjämningsystemet tillför medel generellt till den kommunala sektorn. I rapporten illustreras att skattekraften har ett samband med sysselsättning, branschstruktur, utbildningsnivå och ålderssammansättning i kommunerna.

Inkomstutjämningsystem och tillväxt – alltjämt en forskningsfråga

Från tid till annan har det kommunala utjämningsystemets inverkan på tillväxten i ekonomin diskuterats. I rapporten sammanfattas kortfattat internationell teoretisk och empirisk forskning som belyser hur kommunala utjämningsystem kan inverka på bland annat skattebaser och skattesatser. Statskontoret har inte funnit några empiriska studier där det kommunala utjämningsystemets inverkan på BNP-tillväxten har analyserats. Det finns empiriska studier som visar att inkomstutjämningsystem, där lägre skattekraft kompenseras, bidrar till minskad skattekonkurrens och till tryck uppåt på kommunala skattesatser. De uppskattade effekterna är emellertid förhållandevis små. Ekonomisk-teoretisk forskning visar att inkomstutjämningsystemet kan ha negativ inverkan på skattebaser men det finns inga uppskattningar av hur stora dessa effekter kan vara.

Betydelsen av inkomstutjämningsystemets inverkan på olika tillväxtfaktorer kan betraktas som en öppen fråga. Detta beror dels på att den befintliga empiriska forskningen är begränsad, dels på att det är svårt att rent metodologiskt analysera effekterna av kommunala och regionala utjämningsystem.

Kostnadsutjämningsystemet

I rapporten analyserar Statskontoret utvecklingen av utfallet av kostnadsutjämningsystemet för kommuner respektive landsting sedan mitten av 1990-talet. Analysen görs både av det samlade utfallet och av utfallet för de olika delmodellerna. För de modeller som svarar för den största omfördelningen av medel gör vi också fördjupade analyser av förändringen av utfallet på komponent- eller variabelnivå mellan 2005 och 2013.

I en regressionsanalys studerar vi faktorer som kan förväntas vara särskilt betydelsefulla för det sammantagna utfallet av kostnadsutjämningen i kommunerna.

Omfördelningen har minskat

Beloppen som omfördelas i systemet för kostnadsutjämning har sjunkit under perioden 1996–2013, såväl för kommuner som för landsting. För kommunerna omfördelade systemet 1996 cirka 7,8 miljarder kronor och 2013 cirka 6,6 miljarder kronor räknat i 2012 års prisnivå. Omfördelningen för landstingen var 1996 cirka 5,9 miljarder kronor och 2013 cirka 1,5 miljarder kronor räknat i 2012 års prisnivå. Ser man på hela perioden finner man att systemet med den utformning det hade före 2000 omfördelade något mer på kommunsidan och betydligt mer på landstingssidan.

Differensen mellan högsta bidrag respektive högsta avgift har minskat under tiden 1996–2013. Det beror på att de högsta bidragen i kostnadsutjämningen, som i slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet låg kring 15 000–16 000 kronor per invånare, har sjunkit till att numera ligga kring 10 000 kronor (allt i 2012 års priser). För landstingen har skillnaden mellan högsta bidrag respektive högsta avdrag i stort sett halverats under perioden.

Vilka som har fått bidrag respektive betalat avgift har varierat

I kostnadsutjämningen för kommunerna har antalet kommuner som har fått bidrag respektive som har betalat avgift varierat relativt mycket över tid. Under de första studerade åren var det betydligt fler kommuner som var betalare i systemet: 1996 var 183 av 288 kommuner avgiftsbetalare. Under senare år har det varit ungefär lika många kommuner som betalar avgift respektive som får bidrag. Flertalet av landstingen har varit avgiftsbetalare under huvuddelen av den aktuella perioden.

Betydande omfördelningar mellan olika kommungrupper/landsting

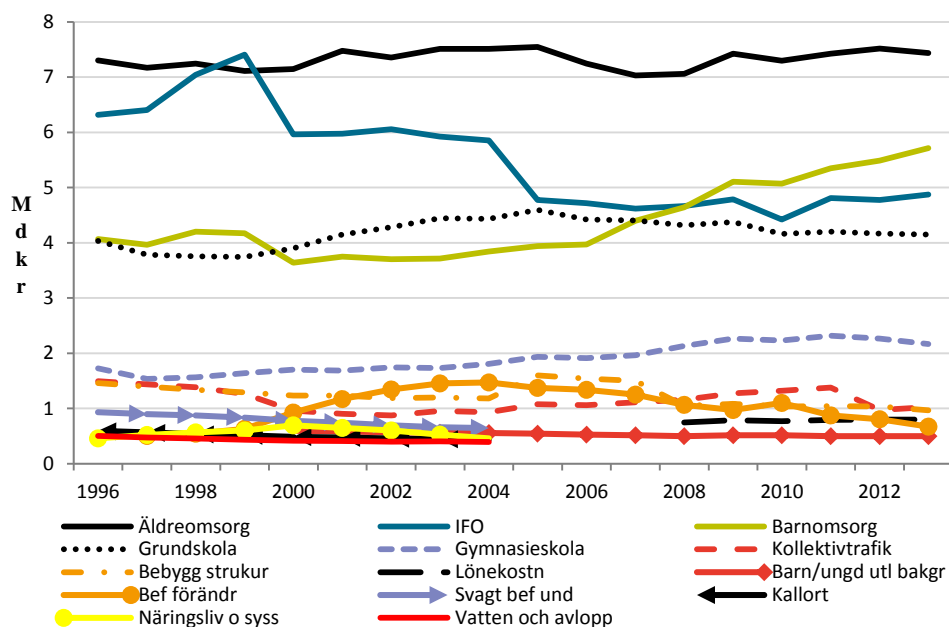
I systemet sker relativt betydande omfördelningar mellan de olika kommungrupperna. Gruppen *Storstäder* får bidrag under hela perioden, men bidraget har sjunkit över tid. Den grupp som får det högsta bidraget per invånare är *Glesbygdskommuner*. Gruppen *Förortskommuner tillorstäder* har gått från att vara avgiftsbetalare till att bli bidragsmottagare. Gruppen *Störrestäder* respektive *Förortskommuner till större städer* har varit avgiftsbetalare under hela perioden.

För landstingen gäller att det är fem landsting som varit nettobetalare i kostnadsutjämningen under hela den studerade perioden, nämligen Uppsala, Östergötland, Jönköping, Kronoberg och Halland. Det är däremot bara två landsting som varit bidragsmottagare under hela perioden, Västerbotten och Norrbotten.

Några modeller svarar för huvuddelen av omfördelningen

Diagrammet nedan visar omfördelningen i de olika kostnadsutjämningsmodellerna för kommunerna under tiden 1996–2013.

Omfördelade medel i de olika kostnadsutjämningsmodellerna, miljarder kronor i 2012 års priser



Det är fyra modeller som står för huvuddelen av det belopp som omfördelas mellan kommunerna. Äldreomsorgsmodellen, som svarar för den största omfördelningen under hela perioden, har årligen omfördelat cirka 7 miljarder kronor (i 2012 års priser). Även individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO) omfördelar betydande belopp. Därefter kommer modellerna för barnomsorg och grundskola.

När det gäller variationerna över tid är det främst IFO-modellen som varierat mycket. Det kan också konstateras att barnomsorgsmodellen och gymnasie-modellen omfördelar allt större belopp.

När det gäller kostnadsutjämnningen för landsting var den totala omfördelningen betydligt större före 2000. Då infördes bland annat den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen. Förändringen detta år medförde att omfördelningen minskade från drygt 5 miljarder kronor till drygt 1,5 miljarder kronor per år.

Den framtida uppföljningen

Statskontoret redovisar också i rapporten sådana iakttagelser och frågeställningar som rör mer än en enskild modell i systemet för kostnadsutjämnning.

Det handlar här om mer generella iakttagelser och frågeställningar om modellernas syfte, avgränsningar, konstruktion eller beräkningsunderlag baserade på tidigare utredningar och annat underlag.

Exempel på modellövergripande faktorer som bör bevakas i den framtida uppföljningen av systemet för kostnadsutjämning är: påverkbara variabler och effekten av skilda ambitionsnivåer; konstanter, prislappar och dataunderlag som måste uppdateras; tröskeleffekter eller max- och minimivärden; komplicerade beräkningsmodeller samt problem med dataunderlag för vissa variabler.

Statskontoret bedömer vidare att de modeller i systemet för kostnadsutjämning som i första hand bör ses över är modellerna för kollektivtrafik och individ- och familjeomsorg (IFO). Det är två modeller som omfördelar stora summor och där det finns problem som är angelägna att lösa. När det gäller kollektivtrafiken rör det sig bland annat om brister i kostnadsunderlaget och i IFO-modellen om påverkbara variabler.

Enligt Statskontorets mening är det också naturligt att under 2014 beskriva och analysera de skillnader i utfallet som uppstår efter förändringarna som genomförs i utjämningsystemet från och med 2014. Syftet med en sådan genomgång är bland annat att identifiera och undersöka eventuella betydande skillnader i utfallet som är svåra att förklara med utgångspunkt från intentionerna med förändringarna.

1 Om rapporten

I denna rapport beskrivs och analyseras utvecklingen i det kommunala utjämningsystemet i Sverige. Rapporten utgör ett led i Statskontorets löpande uppföljning av det kommunala utjämningsystemet. Det kommunala utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna tillhandahålla lagstadgade kommunala tjänster och service till sina invånare oberoende av skattekraft och opåverkbara strukturella kostnader. En viktig utgångspunkt för utjämningsystemets funktionssätt är att skillnader i kommunala skattesatser ska spegla effektivitetsskillnader och skillnader i lokal ambitionsnivå, men inte skillnader i opåverkbara strukturella kostnader.

1.1 Syfte och avgränsning

Det kommunala utjämningsystemet består av fem komponenter. Dessa är inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost.² I denna rapport fokuseras i första hand på de två förstnämnda delkomponenterna, som styr merparten av medelstilledningen och den ekonomiska utjämnningen mellan kommunerna och mellan landstingen.

Rapporten har fyra syften:

- Visa utvecklingen i det kommunalekonomiska utjämningsystemet sedan mitten av 1990-talet
- Öka förståelsen för det kommunalekonomiska utjämningsystemets funktionssätt
- Identifiera eventuella problemområden inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet
- Föreslå vilka områden i utjämningsystemet som i första hand bör undersökas närmare för att senare föreslå uppdateringar och förbättringar i utjämningsystemet

² Det finns även ett kostnadsutjämningsystem mellan kommuner för verksamhet för stöd och service till vissa funktionshindrade. Systemet regleras av Lagen om stöd och service (LSS). Detta utjämningsystem omfördelar ca 3,3 miljarder kronor årligen mellan kommunerna. LSS innefattas inte i Statskontorets årliga uppföljning av det kommunala utjämningsystemet.

I rapporten (i kapitel 7) pekar vi ut de modeller eller modellövergripande som vi bedömer är mest angelägna att arbeta med inom ramen för Statskontorets uppdrag att följa utjämningsystemet. I rapporten lämnas emellertid inte några konkreta förslag till regeländringar inom det kommunala utjämningsystemet som skulle kunna implementeras direkt genom förändrad lagstiftning eller ändringar i förordning.

1.2 Metod och genomförande

Metod

I rapporten använder vi olika typer av data för att belysa utvecklingen inom utjämningsystemets olika delar. I beskrivningarna används data som gäller utfallet av kommunal utjämning, officiell statistik från i första hand Statistiska centralbyrån (SCB) och ett avidentifierat individdatamaterial (mikrodata) med olika typer av inkomstuppgifter som Statskontoret upphandlat från SCB. Vi har även använt underlag i form av forskningsrapporter, statliga utredningar och information inhämtad genom intervjuer med SCB och SKL. Regressionsanalyser har används i syfte att belysa olika typer av samband inom inkomstutjämningsystemet och inom kostnadsutjämningsystemet.

Data

Vi har använt officiell statistik från SCB om det kommunala utjämningsystemet, nationalräkenskaperna och den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). Vidare har särskilda data inhämtats från SCB rörande kostnadsutjämningsystemet för analyser av olika delmodeller. För att analysera skattekraftens utveckling i olika kommuner har ett särskilt avidentifierat individdatamaterial med beskattningsbara inkomster som ingår i begreppet **skattekraft** upphandlats från SCB. I datamängden finns även uppgifter om utbildningsnivå, branschtillhörighet, kommun- och landstingstillhörighet samt ålder och kön. Datamaterialet omfattar hela Sveriges befolkning under åren 1994–2011. Datamaterialet omfattas av sekretess till skydd för de enskildas personuppgifter.

Projektmedarbetare och referensgrupper

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av Carl Holmberg (projektledare), Staffan Brantingson, Eero Carroll, Viveka Karlestrand, Leif Lundberg och Stefan Åkerblom.

Rapportutkast har diskuterats i Statskontorets externa referensgrupp för uppföljningen av utjämningsystemet. I gruppen ingår bland annat representanter från Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Statistiska centralbyrån (SCB). Därtill har det funnits en intern referensgrupp på Statskontoret knuten till projektet. Statskontoret har anlitat profes-

sor Matz Dahlberg vid Uppsala universitet för granskning av forskningsöversikten (avsnitt 4.7) och för rådgivning om regressionsanalyser.

1.3 Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 beskrivs vilka motiv som finns för att inrätta system för ekonomisk utjämning mellan olika regioner. I kapitlet beskrivs även i korta drag hur det kommunala utjämningsystemet i Sverige är uppbyggt.

I kapitel 3 redovisar vi ekonomisk statistik över utvecklingen för det sammantagna utjämningsystemet för kommunerna och landstingen sedan mitten av 1990-talet. Utvecklingen av statens nettobidrag till den kommunala sektorn och nettobidragets fördelning på olika kommungrupper visas. Vi belyser även effekter av större regelförändringar inom det svenska utjämningsystemet.

I kapitel 4 beskriver vi regelverket för inkomstutjämningsystemet i kommuner och i landsting samt utfallet av avgifter och bidrag sedan mitten av 1990-talet. En analys presenteras där utjämnings effekter kvantifieras. Likaså presenteras en kvantitativ analys av olika faktorer koppling till skattekraftens utveckling. Avslutningsvis redovisas en internationell forskningsöversikt över inkomstutjämnings tänkbara påverkan på bl.a. skattebaser och lokala skattesatser.

I kapitel 5 redovisas det sammantagna utfallet inom kostnadsutjämnings i kommuner och i landsting sedan mitten av 1990-talet. Vi presenterar en kvantitativ analys som syftar till att tydliggöra faktorer som har särskilt stor inverkan på utfallet inom kostnadsutjämnings.

I kapitel 6 beskrivs och analyseras utfallet i kostnadsutjämnings sedan mitten av 1990-talet i de modeller som omfördelar mest medel i kommuner respektive landsting. En analys redovisas av hur olika delkomponenter i systemet har påverkat utfallet över tid.

I kapitel 7 sammanfattar vi de viktigaste slutsatserna i rapporten. I detta kapitel redovisas även Statskontorets bedömning av vilket analysarbete inom kommunal utjämning som bör prioriteras framöver.

2 Syfte och funktion med kommunalekonomisk utjämning

2.1 Motiv för ekonomisk utjämning mellan regioner

System för ekonomisk utjämning mellan regioner förekommer i många länder och motiveras ofta på liknande sätt.³ Till skillnad från ekonomisk utjämning mellan individer, där disponibla inkomster utjämnas, handlar den fiskala utjämningen om att utjämna möjligheterna att tillhandahålla offentliga tjänster mellan olika regioner.⁴ Fiskal utjämning kan ha flera olika funktioner. Det är i första hand tre olika skäl som brukar anföras för att inrätta system för utjämning av skatteförmåga och utjämning av kostnader för offentliga tjänster mellan olika självstyrande regioner. De regioner som är föremål för ekonomisk utjämning är ofta kommuner men kan också vara större geografiska enheter.

- **Jämlikhet:** Målet är s.k. horisontell utjämning, vilket innebär ett mål om att tillförsäkra att samma typ av offentlig service kan tillhandahållas i olika regioner (till exempel kommuner), förutsatt att de har ungefär samma nivå på det regionala skatteuttaget.
- **Effektivitet:** Fiskal utjämning kan motverka ineffektiviteter som kan uppkomma på grund av att hushållens och företagens val av lokalisering påverkas av lokal skattenivå och tillgång till offentlig service.
- **Stabilitet:** Fiskal utjämning kan understödja makroekonomisk stabilitet och utjämna konsekvenserna av ekonomiska kriser i vissa regioner.

I de flesta OECD-länder ligger tonvikten främst på den första punkten, jämlikhet i tillgång till offentliga tjänster som tillhandahålls på regional nivå. Man brukar skilja på så kallad horisontell utjämning och vertikal utjämning. Horisontell utjämning avser utjämning mellan olika regioner, i praktiken transfereringar av resurser genom bidrag och avgifter mellan olika regioner (i Sverige kommuner och landsting). Vertikal utjämning avser utjämning genom bidrag till regioner för förstärkning av skattebasen från statlig nivå (i Sverige bidrag från staten till kommuner och landsting). Behovet av vertikal

³ I internationell forskningslitteratur där system för utjämning av skatteförmåga och utjämning av kostnader för tjänster mellan olika självstyrande regioner analyseras brukar begreppet fiskal utjämning användas (det engelska begreppet är "fiscal equalisation"). Se t.ex. Blöchliger, H. och C. Charbit (2008) samt Oates (1999).

⁴ Fiskal utjämning innebär överföring av resurser mellan olika regioner och/eller överföring av resurser mellan statlig och regional nivå.

utjämning beror på variation i skattebasen (skattekraften) mellan olika regioner och det kan därför, givet ett mål om likvärdig kommunal service i olika regioner, finnas behov av statliga bidrag för finansiering av offentliga utgifter på regional nivå.

Utformningen av systemen för fiskal utjämning varierar mellan olika länder. I de flesta länder med fiskal utjämning förekommer både inkomst- och kostnadsutjämning. **Inkomstutjämning** innebär utjämning av skillnader i skatteunderlag på regional nivå. **Kostnadsutjämning** innebär utjämning av strukturella skillnader i kostnader för offentlig service på regional nivå. I en sammanställning publicerad av OECD framgår att bland arton jämförda länder hade fjorton länder system som innefattar både inkomst- och kostnadsutjämning.⁵ Tre länder (Mexiko, Spanien och Japan) hade endast system för kostnadsutjämning och ett land (Turkiet) hade endast system för inkomstutjämning.

2.2 Det kommunala utjämningsystemet i Sverige

Syftet med det kommunala utjämningsystemet i Sverige är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att kunna tillhandahålla likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Skillnader i kommunalskatt ska i huvudsak spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. Det svenska kommunala utjämningsystemet består av fem delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost.

2.2.1 Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningen kompenserar för skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting. Genom inkomstutjämningsystemets konstruktion tillförs även medel till den kommunala sektorn från staten via statsbudgeten. Den rådande skattekraften i kommuner och landsting styr utfallet av de bidrag och avgifter som ingår i inkomstutjämningen (inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift). **Skattekraften** definieras som beskattningsbar inkomst per invånare och beräknas för varje landsting och kommun. Inkomstunderlaget utgörs av den kommunalt beskattningsbara inkomsten per invånare. Den beskattningsbara inkomsten per invånare i kommuner och landsting jämförs med ett så kallat skatteutjämningsunderlag. Skatteutjämningsunderlaget beräknas som kommunens eller lands-

⁵ Källa: Blöchliger, H. och C. Charbit (2008).

tingets uppräknade skatteunderlag multiplicerat med faktorn 1,15.⁶ Kommuner och landsting vars uppräknade skatteunderlag understiger skatteutjämningsunderlaget erhåller inkomstutjämningsbidrag. Övriga kommuner och landsting betalar inkomstutjämningsavgift till staten. Under år 2013 erhöll 277 kommuner och 20 landsting inkomstutjämningsbidrag. Samma år betalar 13 kommuner och ett landsting (Stockholms läns landsting) inkomstutjämningsavgift.

2.2.2 Kostnadsutjämningsen

Kostnadsutjämningsen innebär överföring av medel mellan kommuner och mellan landsting, så kallad horisontell utjämningsen. Det är alltså ett statsfinansiellt neutralt omfördelningssystem. Utgångspunkten är att systemet ska kompensera för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting för kommunal service, det vill säga sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över. En viktig princip är därför att kostnadsutjämningsen baseras på opåverkbara faktorer.

Det finns två skäl till skillnader i strukturella kostnader:

- Behovet av kommunal verksamhet är olika
- Kostnaden för att producera en viss service varierar.

En högre eller lägre kostnad än riksgenomsnittet medför bidrag respektive avgift i detta omfördelningssystem. Förhållanden som i stor utsträckning påverkar utfallet av bidrag och avgifter i kostnadsutjämningsystemet är bland annat åldersstruktur och hur pass glest befolkade kommunerna och landstingen är. De kommuner och landsting som har en högre kostnad för de lagstadgade offentliga tjänsterna, beräknade med utgångspunkt i så kallade standardkostnader, erhåller kostnadsutjämningsbidrag för att täcka mellanskillnaden. De kommuner och landsting som har en lägre kostnad för de lagstadgade offentliga tjänsterna betalar istället en kostnadsutjämningsavgift.

2.2.3 Strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost

I det kommunala utjämningsystemet ingår (förutom inkomst- och kostnadsutjämningsen) strukturbidrag och regleringspost. **Strukturbidraget** utgår till vissa kommuner och landsting som kompensation för inkomstbortfall

⁶ Det uppräknade skatteunderlaget fastställs för ett givet år, det s.k. utjämningsåret, med utgångspunkt i kommunalt beskattningsbar inkomst två år innan utjämningsåret. För att bättre återspegla rådande skatteunderlag under utjämningsåret, dvs. för det år som inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter avser, räknas den beskattningsbara inkomsten (enligt inkomsttaxering) upp. Det uppräknade skatteunderlaget i kommunen/landstinget år "t" beräknas som beskattningsbar inkomst år "t-2" uppräknat med en prognostiserad utveckling under år "t-1" och år "t". Uppräkningsfaktorerna fastställs av regeringen.

orsakade av systemförändringar som genomfördes 2005 där vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen togs bort.

För de kommuner och landsting som fick kraftiga intäktsminskningar till följd av regeländringarna 2005 infördes även särskilda **införandebidrag** under åren 2005–2010. Bidragen trappades successivt ned t.o.m. 2010. Under åren 2011–2013 utbetalas inga införandebidrag.⁷

Det statliga anslaget till det sammantagna kommunala utjämningsystemet beslutas av riksdagen på förslag från regeringen i budgetpropositionen.

Regleringsposten består av antingen regleringsavgift eller regleringsbidrag. Dessa reglerar att de statligamedel som tillförs via utjämningsystemet hålls på den av riksdagen beslutade anslagsnivån. Regleringsposten utgår som kronor per invånare. Regleringsposten används även för att finansiellt reglera förändrade ansvarsförhållanden mellan staten och den kommunala sektorn enligt den så kallade finansieringsprincipen. Ett exempel på en sådan finansiell reglering är om huvudmannskapet för en verksamhet överförs från staten till den kommunala sektorn eller vice versa.

En mer detaljerad beskrivning av det kommunala utjämningsystemet återfinns i Statskontoret rapport *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning* (2012:21).

2.3 Vem gör vad i den kommunala utjämnningen?

I detta avsnitt beskrivs översiktligt ansvarsroller och funktioner i det kommunala utjämningsystemet i Sverige.

Ansvar för det kommunala utjämningsystemet innefattar att ge förslag och fatta beslut om statligt anslag; administration; beräkningar av bidrag och avgifter; uppgiftslämnande till kommuner, landsting och Skatteverket; statistikförsörjning och uppföljning.

De organisationer som i första hand berörs är: regeringen, riksdagen, Statistiska centralbyrån (SCB), Skatteverket, Statskontoret och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

- *Regeringen* lämnar i budgetpropositionen förslag om anslag till kommunalekonomisk utjämning. Regeringen föreslår även i propositioner eventuella förändringar i konstruktionen av utjämningsystemet. Regeringen beslutar genom förordning om de länsvisa skattesatserna och om den

⁷ I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013:14:1, utgiftsområde 25) föreslår regeringen vissa förändringar i det kommunala utjämningsystemet (se bilaga 2). Som en följd av de förslagna förändringarna föreslår regeringen även att ett nytt införandebidrag införs fr.o.m. 2014.

närmare utformningen av de olika kostnadsutjämningsmodellerna.⁸ Regeringen beslutar även om uppräkningsfaktorerna som ska användas i inkomstutjämnningen. Regeringen beslutar om instruktioner och regleringsbrev till berörda myndigheter.

- *Riksdagen* beslutar om anslag till kommunalekonomisk utjämning och lagändringar i utjämningsystemet. Riksdagen beslutar också om vilka modeller som ingår i kostnadsutjämningsystemet och olika faktorer som är styrande i inkomstutjämningsystemet (bland annat kompensationsnivåer).
- *SCB* ansvarar enligt förordningen om kommunalekonomisk utjämning (2004:881) för beräkningarna och lämnar uppgifter om utfallen till kommunerna, landstingen och Skatteverket. I uppdraget ingår även att uppdatera kostnadsutjämningsmodellerna med nya data (enligt gällande regelverk) och enligt särskilda uppdrag. På SCB:s hemsida under ämnesområdet offentlig ekonomi redovisas utfallen på kommun- och landstingsnivå.
- *Skatteverket* beslutar enligt lagen om kommunalekonomisk utjämning (2004:773) om bidrag respektive avgifter till enskilda kommuner och landsting utifrån SCB:s beräkningar.
- *Statskontoret* ska enligt myndighetens instruktion följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning.
- Andra myndigheter och organisationer som Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Tillväxtanalys, Skolverket, Socialstyrelsen, Region Skåne och Stockholm läns landsting levererar statistikuppgifter inom sina sakområden som utgör underlag till olika delmodeller i kostnadsutjämnningen.
- *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* är en arbetsgivar- och intresseorganisation för landets alla kommuner, landsting och regioner. SKL driver och bevakar viktiga frågor för medlemmarna.

2.4 Statskontorets uppföljning

Statskontoret har sedan år 2008 uppdraget att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Denna uppgift har tidigare genomförts med några års mellanrum och vanligen i parlamentariska utredningar. I Statskontorets arbete med den löpande uppföljningen av kommunal utjämning finns en referensgrupp knuten där man diskuterar frågor om prioriterade områden att utreda och analysera. Referensgruppen består bland annat av tjänstemän från Finansdepartementet, SKL och SCB.

Statskontoret har publicerat ett flertal olika rapporter om det kommunala utjämningsystemet och olika typer av statsbidrag till den kommunala sek-

⁸ Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

torn (se bilaga 1). Statskontoret har också bidragit med olika typer av analysunderlag till olika statliga utredningar. Under 2013 har Statskontoret publicerat två rapporter med förslag till vissa förändringar i kostnadsutjämningsystemet. I rapporten *Översyn av hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämnningen för landsting* (2013:09) föreslås bland annat en förändrad metod för insamling av kostnadsdata. I den andra rapporten, *Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämnningen – alternativ till Tillväxtanalys fördelningsmetod* (2013:11), föreslås en ny fördelningsmetod för utjämnning av merkostnader för gles bebyggelsestruktur.

Statskontoret ska enligt instruktion ”följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnning” (förordning 2013:198). Statskontorets bedömning är att uppdraget bör utföras enligt följande:

- Systemet för kommunalekonomisk utjämnning fungerar som ett instrument för att ge kommunerna och landstingen samma förutsättningar att tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av skattekraft (genom inkomstutjämnning) och strukturella kostnadsskillnader (genom kostnadsutjämnning).⁹ Statskontorets uppföljning utförs inom ramen för dessa intentioner.
- Uppföljningen ska omfatta hela den kommunala utjämnningen, det vill säga kostnadsutjämnning, inkomstutjämnning, strukturbidrag, införande-bidrag och regleringspost.
- Statskontoret ska årligen ge en övergripande bild av hur stora ekonomiska medel som omfördelas inom utjämningsystemet samt beskriva eventuella större förändringar i systemet jämfört med föregående år.
- Statskontoret ska analysera om det finns behov av att förändra och/eller uppdatera olika delar av systemet och vid behov lämna förslag på förändringar till regeringen.
- Statskontoret ska analysera om det finns betydande strukturella kostnadsskillnader som inte beaktas i utjämningsystemet och vid behov lämna förslag till regeringen på hur dessa skillnader kan beaktas i systemet.
- Statskontoret ska löpande följa förändringar i samhällsutvecklingen och de kommunala verksamheterna i de delar som har betydelse för utjämningsystemet och bedöma om de leder till behov av justeringar i utjämningsystemet.
- Uppföljningen innebär även att följa forskningen i Sverige och i andra länder när det gäller kommunala utjämningsystem och liknande regionala fördelningsystem.

⁹ Källa: Budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1), Utgiftsområde 25, avsnitt 3.5.4. Kommunalekonomisk utjämnning.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) aviserat att man avser att närmare precisera Statskontorets uppdrag i särskilda regeringsbeslut, med angivande av tidpunkter och former för avrapportering till regeringen. Vi bedömer därför att den del av Statskontorets arbete med den löpande uppföljning av det kommunala utjämningsystemet som styrs av regeringsuppdrag kommer att öka framöver.

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner) föreslår regeringen vissa förändringar i den kommunala utjämningsarbetet som kan förväntas påverka Statskontorets uppföljningsarbete. Åtgärderna föreslås träda ikraft fr.o.m. den 1 januari 2014. De åtgärder som föreslås är bl.a. en sänkning av inkomstutjämningsavgiften, förändringar i kostnadsutjämningsmodellerna, förändrat strukturbidrag och att ett nytt införandebidrag införs. Regeringens förslag till åtgärder beskrivs i bilaga 2.

3 Sammantaget utfall av kommunal utjämning

3.1 Utfallet 2013

Det kommunala utjämningsystemet är omfattande. Under 2013 bidrog staten med sammantaget 85,6 miljarder kronor till den kommunala sektorn, vilket under samma år motsvarar 2,3 procent av BNP och 10,8 procent av den kommunala sektorns totala utgifter.¹⁰ Merparten av dessa medel, 61 miljarder kronor, utgörs av statsbidrag till kommunerna och resterande 24,6 miljarder kronor utgörs av statsbidrag till landstingen. Därtill omfördelas medel mellan kommuner och landsting genom kostnadsutjämningsystemet. 2013 omfördelades 8,1 miljarder kronor, varav 6,5 miljarder kronor mellan kommunerna och 1,6 miljarder kronor mellan landstingen. Vidare tillförs och regleras medel mellan staten och den kommunala sektorn via strukturbidrag, regleringsbidrag och regleringsavgift. I tabell 3.1 visas dessa budgetposter under utjämningsåret 2013.¹¹

Tabell 3.1 Bidrag och avgifter inom det kommunala utjämningsystemet 2013, miljarder kronor

	Kommunal sektor	Kommuner	Landsting
Inkomstutjämningsbidrag	86,2	59,6	26,6
Inkomstutjämningsavgift	- 4,9	-4,5	-0,4
Kostnadsutjämningsbidrag	8,1	6,5	1,6
Kostnadsutjämningsavgift	- 8,1	-6,5	-1,6
Strukturbidrag	2,2	1,5	0,7
Regleringsbidrag	4,6	4,6	-
Regleringsavgift	-2,5	-	-2,5
Summa anslag från staten	85,6	61,2	24,4
D:o andel av BNP, procent	2,3	1,6	0,7

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB) och *Konjunkturläget juni 2013*, Konjunkturinstitutet.

¹⁰ Prognos för den kommunala sektorns totala utgifter 2013 enligt Konjunkturinstitutets prognos i augusti 2013.

¹¹ Under åren 2005–2010 utgick ett s.k. införandebidrag som då utgjorde en komponent i den kommunala utjämningen.

Genom inkomstutjämningsystemets konstruktion är merparten av kommunerna och landstingen mottagare av inkomstutjämningsbidrag från staten.¹²

I tabell 3.2 visas antalet kommuner och landsting som får bidrag respektive betalar avgift i utjämningsystemet.

Tabell 3.2 Antal kommuner och landsting som får bidrag respektive betalar avgift år 2013

	Antal kommuner	Antal landsting
Inkomstutjämningsbidrag	277	20
Inkomstutjämningsavgift	13	1
Kostnadsutjämningsbidrag	130	10
Kostnadsutjämningsavgift	160	11

Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

3.1.1 Utfallet i kommunerna

I tabell 3.3 visas data som belyser omfattningen av omfördelningen i det kommunala utjämningsystemet för kommunerna under år 2013. Tabellen visar hur mycket medel som sammantaget tillförs (netto) genom det kommunala utjämningsystemets olika delsystem till olika grupper av kommuner, i kronor per invånare och i procent av skatteunderlaget.¹³ Procenttalet kan betraktas som en uppskattning av hur mycket den kommunala skattesatsen skulle behöva höjas, alternativt skulle kunna sänkas, om inget utjämningsystem existerade och under förutsättningen att kommunala budgetsaldon hålls oförändrade.¹⁴

¹² Från och med år 2005 är inkomstutjämningsystemet ett fördelningssystem där staten är nettobidragsgivare. Reformen 2005 innebar bland annat att det generella statsbidraget till kommuner och landsting som utgick som kronor per invånare inkluderades i inkomstutjämningsystemet. Reformen innebar även att brytpunkten för att erhålla inkomstutjämningsbidrag i kommuner och landsting höjdes från högst 100 procent av den genomsnittliga skattekraften i både kommuner och landsting till högst 115 procent i kommuner och till högst 110 procent i landstingen. Fr.o.m. år 2012 höjdes landstingens brytpunkt för att få inkomstutjämningsbidrag från 110 procent till 115 procent och likställdes därmed till samma nivå som för kommunerna.

¹³ Avser summan av bidrag (+) och avgifter (-) till/från kommuner för inkomst- och kostnadsutjämningsmedel med tillägg för regleringspost och strukturbidrag.

¹⁴ Beräkningen är statisk. Ingen hänsyn tas sålunda till effekter på arbetsutbud och andra effekter som kan påverka skattebasen vid förändring av de kommunala skattesatserna.

Tabell 3.3 Totalt tillförda medel 2013 för olika kommungrupper, miljarder kronor i 2013 års priser, tusentals kronor per capita och i procent av beskattningsbar inkomst enligt utjämningsunderlag. Max- och minimumvärden för kommunerna inom respektive kommungrupp

Kommun-grupp	Tillförda medel, mdkr	Netto-bidrag/inv. i kommun-gruppen, tkr	Max, tkr	Min, tkr	Procent av skatte- underlag i kommun-gruppen	Max, procent	Min, Procent
Storstäder	6,3	3,7	13,4	-0,2	1,74	8,23	-0,08
Förorts-kommuner till storstäder	4,3	2,8	14,2	-12,8	1,26	8,57	-3,70
Större städer	18,8	6,6	13,4	1,5	3,53	7,69	0,74
Förorts-kommuner till större städer	2,4	7,5	14,6	0,4	4,10	9,21	0,18
Pendlings-kommuner	5,9	17,1	24,5	-0,3	4,68	16,00	-0,16
Turism och besöksnäring-kommuner	2,9	9,9	24,9	4,4	5,59	14,82	2,22
Varu-producerande kommuner	7,1	8,9	17,7	2,5	4,95	10,20	1,28
Glesbygds-kommuner	2,8	17,2	27,0	12,3	10,44	15,96	7,49
Kommuner i tätbefolkad region	7,7	9,0	14,1	5,3	5,10	8,94	2,66
Kommuner i glesbefolkad region	3,0	9,3	15,7	2,9	5,13	9,55	1,31
Totalt riket	61,2	6,4	27,0	-12,8	3,30	16,00	-3,70

Källa: Egna beräkningar och Statistiska centralbyrån (SCB).

Av tabellen kan utläsas att det kommunala utjämningsystemet är mycket betydelsefullt för kommunernas finansiering. Av tabellen framgår bland annat att de tillförda medlen från statsbudgeten totalt motsvarar 3,3 procent av det sammantagna kommunala skatteunderlaget.

Variationen mellan olika kommuner och grupper av kommuner är förhållandevis stor och beror främst på skillnader i skattekraft.¹⁵ Av tabellen kan även utläsas att nettotillskottet i termer av skatteunderlag är som störst bland *Glesbygdskommuner* där nettotillskottet i genomsnitt motsvarar drygt 10,4 procent av denna kommungrupps skatteunderlag. Denna kommungrupp

¹⁵ Avser SKL:s kommungruppsindelning. För definition av kommungrupperna se bilaga 3.

mottar i genomsnitt ca 17 200 kronor per invånare från utjämningsystemet, vilket är det största bidraget bland kommungrupperna. I relation till det egna skatteunderlaget och mätt som kronor per invånare mottar grupperna *Storstäder* och *Förortskommuner till storstäder* minst medel bland kommungrupperna. Skälet till detta är att dessa kommungrupper har högre skattekraft än övriga grupper. Variationen mellan enskilda kommuner är stor. Nettobidraget från utjämningsystemet motsvarar som mest 16 procent och som minst – 3,7 procent av kommunernas beskattningsbara inkomst.

3.1.2 Utfallet i landstingen

I tabell 3.4 visas motsvarande uppgifter som i tabell 3.3 för landstingen under år 2013.¹⁶ Även här visas tillförda medel i procent av skatteunderlaget. Procentsatsen kan betraktas som en uppskattning av hur mycket den genomsnittliga skattesatsen i olika grupper av landsting skulle behöva höjas, alternativt skulle kunna sänkas, om inget utjämningsystem existerade och under förutsättning budgetsaldon i landstingen hålls oförändrade.¹⁷ För landstingen har den så kallade NUTS 2-indelningen i riksområden använts. Denna indelning är helt och hållet geografiskt betingad och används inom EU för olika typer av statistikredovisning.

Av tabell 3.4 kan utläsas att utjämningsystemet har stor betydelse för landstingens finansiering, men inte i lika hög grad som för kommunerna. Totalt tillförda medel från statsbudgeten motsvarar 1,3 procent av det sammantagna skatteunderlaget. Variationen i tillförda medel mellan olika landsting och grupper av landsting är inte lika stor som bland kommunerna. Detta beror på att variationen i skattekraften är mindre mellan landstingen jämfört med variationen i skattekraft mellan kommunerna.

Variationen i tillförda medel beror främst på skillnader i skattekraft och utfallet av inkomstutjämnningen. Stockholm är det enda landsting som betalar avgift till inkomstutjämnningen. Övriga landsting har i stort sett samma skattekraft och får bidrag. Avgiften som Stockholm betalar per invånare är dock i stort sett lika stor som bidraget per invånare i kostnadsutjämnningen. Det innebär att det sammantagna resultatet blir nästan plus minus noll. Alla andra landsting får ett bidrag eller betalar en avgift i kostnadsutjämnningen som är mindre än bidraget i inkomstutjämnningen. Det medför att alla landsting förutom ett sammantaget erhåller bidrag i utjämningsystemet.

Nettobidraget från utjämningsystemet till enskilda landsting motsvarar som mest 3,5 procent och som minst – 0,1 procent av landstingens skatteunder-

¹⁶ Avser summan av bidrag (+) och avgifter (-) till/från landstingen för inkomst- och kostnadsutjämnning med avdrag för regleringspost (bidrag eller avgifter) och strukturbidrag.

¹⁷ Beräkningen är statisk. Ingen hänsyn tas sålunda till effekter på arbetsutbud och andra effekter som påverkar skattebasen vid förändring av de kommunala skattesatserna.

lag. Nettotillskottet i termer av skatteunderlag är som störst i *Övre Norrland* där det i genomsnitt motsvarar 2,5 procent av skatteunderlaget. *Övre Norrland* tar emot i genomsnitt ca 4 700 kronor per invånare från utjämnings-systemet vilket är det största bidraget bland riksområdena.

Tabell 3.4 Totalt tillförda medel 2013 för olika riksområden (NUTS 2) inom landstingen, miljarder kronor, tusentals kronor per capita och i procent av beskattningsbar inkomst enligt utjämningsunderlag. Max- och minimumvärden för landstingen inom respektive riksområde

Riksområde	Tillförda medel mdkr	Nettobidrag/capita i riksområdet, tkr	Max, tkr	Min, tkr	Procent av skatteunderlag i riksområdet	Max, procent	Min, procent
Stockholm	-0,5	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Östra Mellansverige	5,0	3,2	4,2	1,7	1,7	2,3	0,9
Småland med öarna	3,0	3,7	5,9	2,6	2,0	3,5	1,4
Sydsverige	5,0	3,5	3,8	3,5	2,0	2,1	1,9
Västsverige	5,2	2,7	2,8	2,4	1,4	1,5	1,3
Norra Mellansverige	3,1	3,8	3,9	3,7	2,1	2,2	2,0
Mellersta Norrland	1,2	3,4	4,8	2,6	1,8	2,8	1,4
Övre Norrland	2,4	4,7	5,1	4,4	2,5	2,6	2,4
Totalt riket	24,5	2,6	5,9	-0,2	1,3	3,5	-0,1

Källa: Egna beräkningar och Statistiska centralbyrån (SCB).

Riksområdena är indelade enligt följande:

Stockholm (Stockholms län)

Östra Mellansverige (Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län)

Småland med öarna (Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län samt Gotland)

Sydsverige (Blekinge och Skåne län)

Västsverige (Hallands och Västra Götalands län)

Norra Mellansverige (Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län)

Mellersta Norrland (Västernorrlands och Jämtlands län)

Övre Norrland (Västerbottens och Norrbottens län)

3.2 Utfallet för kommunerna 1996–2013

I detta avsnitt visar vi data som rör den sammantagna utvecklingen av det kommunala utjämningsystemet i kommunerna 1996–2013. I den sammantagna utvecklingen ingår inkomstutjämnings, kostnadsutjämnings, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost.

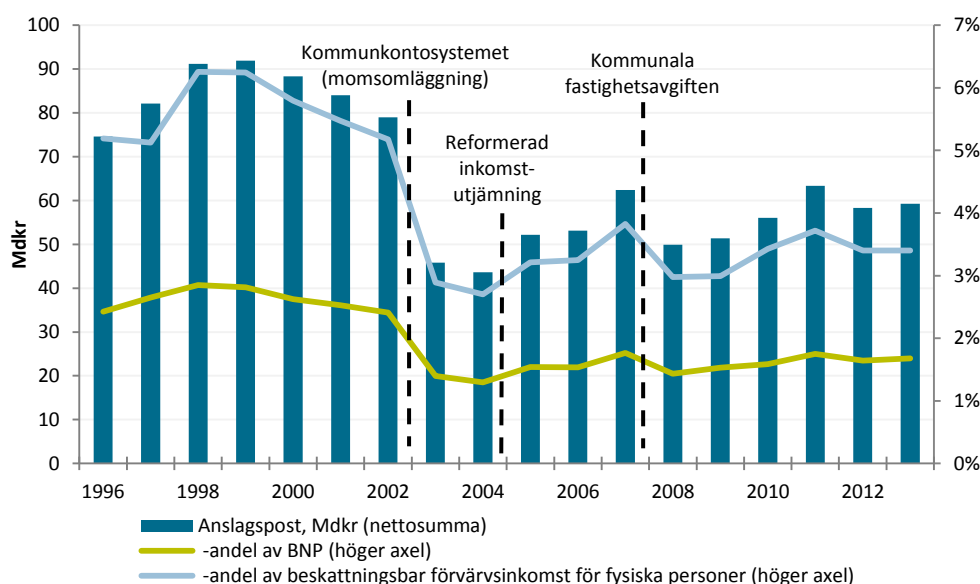
3.2.1 Statens bidrag till det kommunala utjämningsystemet

Det kommunala utjämningsystemet medför sammantaget att staten tillför medel till den kommunala sektorn, här kallat nettobidrag från staten. Statens nettobidrag utgör nettobelastningen på statsbudgeten av avgifter och bidrag i

inkomst- och kostnadsutjämningen, strukturbidrag, regleringspost samt införandebidrag.¹⁸ Eftersom kostnadsutjämningen är ett system som omfördelar mellan kommunerna, utgör de medel som staten bidrar med till utjämningsystemet medel som är relaterade till inkomstutjämning, strukturbidrag och regleringspost. Regleringsposten, som utgör ett budgetmässigt tillskott eller ett avdrag, reglerar det statliga anslaget till den nivå som regering och riksdag fattat beslut om under varje enskilt budgetår.

I diagram 3.1 visas statens nettobidrag till det kommunala utjämningsystemet under åren 1996–2013 i miljarder kronor, som andel av BNP och i relation till kommunernas skatteunderlag. Under år 2013 bidrog staten med knappt 61 miljarder, vilket motsvarar 1,7 procent av BNP.

Diagram 3.1 Nettobidrag från staten till kommunerna 1996–2013 via det kommunala utjämningsystemet. Belopp i miljarder kronor i 2012 års priser, i procent av BNP och i procent av beräknad beskattningsbar inkomst i kommunerna enligt underlag för utjämning



Anm.: BNP är mätt från användningssidan. Omräkning till 2012 års prisnivå med implicitprisindex för kommunal konsumtion. BNP och underlag för omräkning till 2012 års priser: *Konjunkturläget i juni 2013*, Konjunkturinstitutet. Kommunernas beskattningsbara förvärvsinkomst för fysiska personer avser underlaget för inkomstutjämning respektive år.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Under perioden har tre större omläggningar inom det kommunala utjämningsystemet påverkat nivån på nettobidraget från staten till kommunerna. Det gäller införandet av kommunkontosystemet 2003, den reformerade

¹⁸ Införandebidraget avskaffades fr.o.m. 2011. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner) att ett nytt införande bidrag införs fr.o.m. 1 januari 2014.

inkomstutjämnings 2005 och införandet av den kommunala fastighetsavgiften 2008. De tre tidpunkterna för dessa reformer har markerats i diagram 3.1.

Införandet av kommunkontosystemet 2003 innebar att kommunerna ersattes för sina mervärdesskattebetalningar via statsbudgetens inkomstsida i stället för via statsbidrag. Det dåvarande generella statsbidraget reducerades därför år 2003 med omkring 22 miljarder kronor.¹⁹

Nästa större förändring inom utjämningsystemet ägde rum 2005 då det generella statsbidraget till kommunerna (som fördelades som ett enhetligt belopp per invånare i kommunerna) inordnades i inkomstutjämningsystemet. Den tekniska lösningen för att inordna det generella statsbidraget i inkomstutjämningsystemet innebar bland annat att normen för att erhålla eller betala inkomstutjämningsbidrag/avgift höjdes från 100 till 115 procent av genomsnittlig skattekraft i riket (den så kallade garantinivån). Genom höjningen av normen fick betydligt fler kommuner inkomstutjämningsbidrag samtidigt som färre kommuner blev skyldiga att betala inkomstutjämningsavgift. Reformen innebar att flertalet av landets kommuner blev mottagare av inkomstutjämningsbidrag.

I samband med förändringen 2005 infördes ett införandebidrag för att kompensera kommuner som på kort sikt förlorade inkomster på grund av reformen. Omläggningen innebar en sammantagen anslagsökning om ca 600 miljoner kronor för kommunerna.²⁰

En tredje omläggning ägde rum 2008 då den kommunala fastighetsavgiften infördes och den statliga fastighetsskatten avskaffades. Inkomsterna från den kommunala fastighetsavgiften disponeras av kommunerna, till skillnad från inkomsterna av den förutvarande statliga fastighetsskatten som disponerades av staten. För att neutralisera reformens budgeteffekt mellan staten och den kommunala sektorn reducerades anslaget till utjämningsystemet. Detta innebar att nettobidraget från staten år 2008 minskades med ca 12,1 miljarder kronor.²¹

Utöver dessa större reformer har nivån på nettobidraget från staten till kommunerna även påverkats av olika regleringar enligt finansieringsprincipen samt av generella anslagsförändringar. Under 2010 tillfördes 2,8 miljarder kronor tillfälligt för att dämpa nedgången i sysselsättningen. Samma år tillfördes 2,3 miljarder permanent för att kompensera för skattebortfallet av en höjning av det särskilda grundavdraget för pensionärer.²² Under 2011 tillfördes kommunerna 5,6 miljarder kronor i extra statsbidrag för att upp-

¹⁹ Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) och budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1).

²⁰ Budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1).

²¹ Budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1).

²² Budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1), utgiftsområde 25.

rätthålla sysselsättningen och 4,9 miljarder som kompensation för skattebortfall som följd av att grundavdraget till pensionärer höjdes.²³

3.2.2 Utvecklingen av medelvärde och spridningen i nettobidraget mellan kommunerna

I tabell 3.5 visas utvecklingen av medelvärdet för nettobidraget per invånare 1996–2013 samt olika spridningsmått. Spridningsmått avser nettobidrag per invånare i olika kommuner.²⁴ Det är svårt att urskilja några tydliga trender i utvecklingen. Sedan år 2005 och fram till 2011 har spridningen minskat något om man ser till utvecklingen av decilkvoterna som redovisas nedan.²⁵ Genom att studera max-, median- och minvärdena för åren 1996–1999 och 2011–2013 kan man också utläsa att fördelningen har förflyttat sig nedåt under perioden. Denna förändring beror främst på den momsomläggning med medföljande anslagsförändring som ägde rum år 2003.

Tabell 3.5 Medelvärden och spridningsmått 1996–2013 för kommunernas totala utfall, kronor per invånare i 2012 års priser

	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Vägt medel	8 443	10 378	8 865	5 788	5 437	6 737	6 204
Max	30 956	32 346	31 078	27 536	26 401	25 700	26 131
Median (Decil 5)	10 796	12 293	12 120	8 797	8 266	9 137	8 447
Min	-6 058	-5 995	-15 644	-13 523	-13 965	-11 635	-12 399
Decil 9/Decil 5	1,72	1,56	1,58	1,76	1,81	1,56	1,67
Decil 5/Decil 2	1,53	1,38	1,49	1,88	1,82	1,56	1,61
Antal tillägg	285	285	280	277	276	285	282
Antal avdrag	3	4	9	13	14	5	8

Anm.: Medelvärdet vägt med antal invånare i kommunerna. Värden för median och decilkvoter är ovägda.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Utvecklingen av spridningen i statens nettobidrag till kommunerna påverkas bland annat av de reformer (och därtill kopplade anslagsförändringar) som genomförts. Skälet är att reformerna (som beskrivits i avsnitt 3.2.1) i vissa fall inkluderar andra poster i statsbudgeten som inte ingår i statens anslag till det kommunala utjämningsystemet. Ett exempel på en reform som påverkat spridningen mellan kommunerna i medelstillelningen via utjämningsystemet är införandet av den kommunala fastighetsavgiften. Reformen innebar att alla kommuners statsbidrag minskades med samma belopp per invånare genom regleringsposten. Reformen innebar att fastigheterna i

²³ Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1), utgiftsområde 25.

²⁴ Ingen hänsyn tagen till olika antal invånare i kommunerna.

²⁵ I detta fall är det fördelningen av nettobidraget per invånare som indelats i decilgrupper. Decilkvoter uttrycker det relativa värdet för olika decilgrupper i förhållande till varandra och är ett mått på spridning.

respektive kommun fr.o.m. 2008 genererar kommunala inkomster från fastighetsavgifter.

Kommunernas storlek mätt utifrån antalet invånare varierar kraftigt. Detta är relevant att ta i beaktande vid beräkning av spridningen, liksom vid beräkning av medelvärdet. En större kommun får då en större vikt i spridningsmått jämfört med en mindre kommun. Då kommunerna vägs med hänsyn tagen till antalet invånare i kommunerna förändras bilden något. Resultatet visas i tabell 3.6. Kommunernas olika invånarantal förändrar värdena på spridningsmått jämfört med i tabell 3.5.

Tabell 3.6 Medelvärden och spridningsmått 1996–2013 för kommunernas totala utfall, kronor/invånare i 2012 års priser. Spridningsmått beräknade med hänsyn tagen till kommunernas invånarantal

	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Medelvärde	8 443	10 378	8 865	5 788	5 437	6 737	6 204
Max	30 956	32 346	31 078	27 536	26 401	25 700	26 132
Median (Decil 5)	7 806	10 455	9 016	6 006	5 535	6 567	6 198
Min	-6 058	-5 995	-15 644	-13 523	-13 965	-11 635	-12 399
Decil 9/Decil 5	1,73	1,53	1,71	1,92	1,99	1,84	1,95
Decil 5/Decil 2	1,49	1,37	1,85	3,06	3,07	1,99	2,28

Källa: SCB, egna beräkningar.

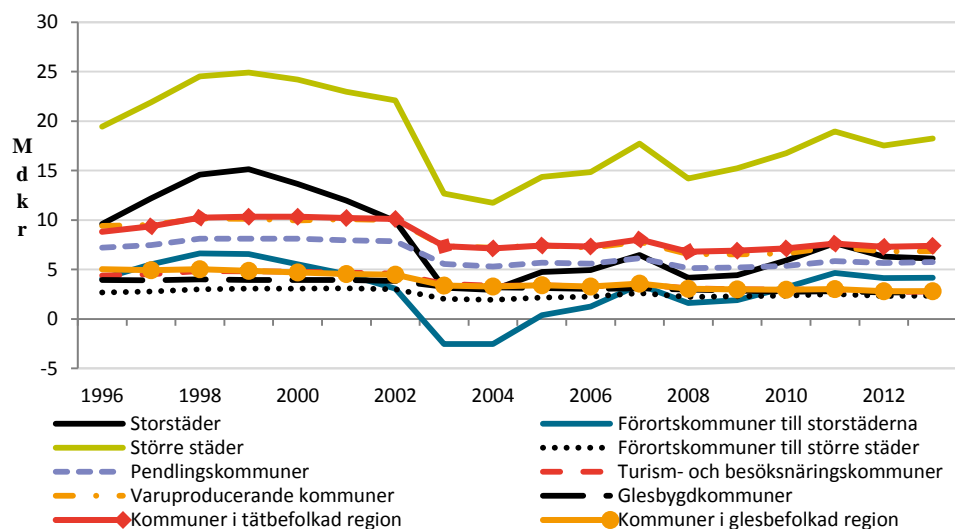
Medianvärdet är lägre här än i tabell 3.5 där ingen hänsyn tas till kommunernas olika invånarantal i spridningsmått och medianen. Båda decilkvoterna stiger under åren från och med 2002, vilket innebär en större spridning i nettobidraget i kronor per invånare via utjämningsystemet. De stundtals stora svängningarna i den nedre decilkvoten (främst åren 2005 och 2008) är främst en effekt av att värden för decil 2 ligger nära noll, vilket medför att mindre förändringar kan ge stor förändring i kvoten. Den nedre decilkvoten bör därför tolkas med viss försiktighet.

3.2.3 Utvecklingen för olika kommungrupper

Statens nettobidrag till kommunerna via utjämningsystemet kan också beräknas efter en fördelning baserad på olika grupper av kommuner. I diagram 3.2 visas utvecklingen enligt SKL:s kommungruppsindelning.²⁶ Det kan konstateras att merparten av det totala nettobidraget från staten till kommunerna går till gruppen *Större städer*. Detta gäller genomgående under den redovisade perioden.

²⁶ I bilaga 3 visas vilka kommuner som ingår i de olika kommungrupperna.

Diagram 3.2 Nettobidrag från staten via utjämningsystemet 1996–2013 till olika kommungrupper, miljarder kronor i 2012 års priser

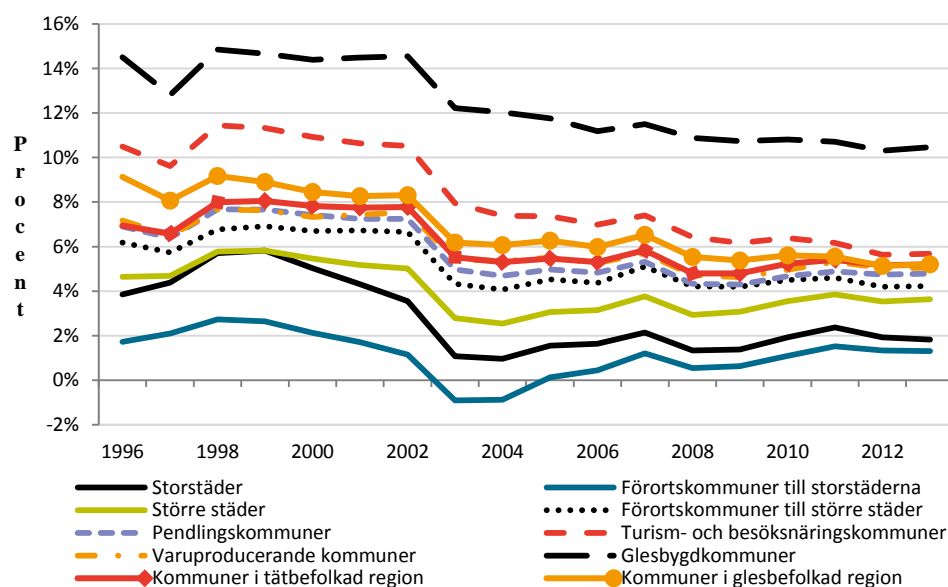


Källa: SCB, egna beräkningar.

Variationen i nettobidraget från staten kan delas upp i en effekt av förändrat nettobidrag per invånare och en effekt av demografiska förändringar (till exempel flyttningar). Fördelningen av nettobidraget från staten beror i stor utsträckning på olika utveckling i invånarantal där större städer och storstäder haft en ökande befolkning. *Större städer* är den kommungrupp som har störst antal invånare, vilket bidrar till att en stor del av nettobidraget från staten går till denna kommungrupp. De *Större städernas* andel av nettobidraget från staten har ökat något under perioden 2004–2013. Skillnaden mellan övriga kommungruppers totala nettobidrag har minskat under samma tidsperiod. Detta beror främst på demografiska förändringar; nettobudgetmedlen per invånare uppvisar inte samma variation under motsvarande period (se diagram 3.4).

I diagram 3.3 visas utvecklingen av nettobidraget i relation till skatteunderlaget för de olika kommungrupperna.²⁷

Diagram 3.3 Nettobidrag från staten via utjämningsystemet 1996–2013 till olika kommungrupper, andel i procent av skatteunderlag



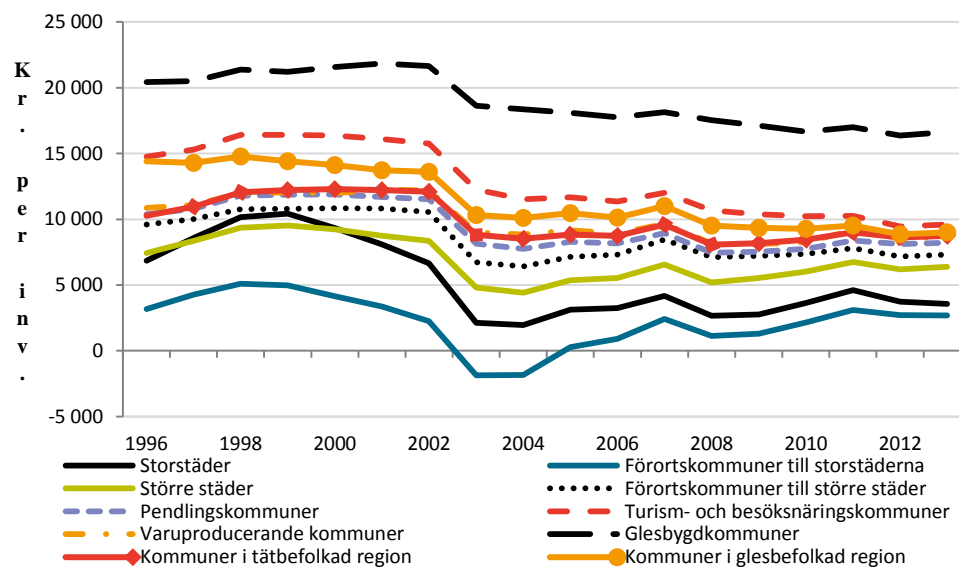
Källa: SCB, egna beräkningar.

Illustrationen kan sägas spegla betydelsen av utjämningsystemet i termer av kommunal skattesats, det vill säga i grova drag hur mycket kommunal-skattesatsen i genomsnitt skulle behöva justeras i olika grupper av kommuner om inget utjämningsystem alls existerade. Störst betydelse har utfallet i utjämningsystemet för *Glesbygdskommunerna*. I flertalet kommungrupper finns en svagt nedåtgående trend sedan år 2003; utjämningsystemet står för en allt mindre andel av den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Ett annat sätt att se på det är att den beskattningsbara inkomsten har ökat snabbare än nettobidraget. Det verkar även i detta fall som om spridningen i nettobidraget från utjämningsystemet i relation till den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskat mellan kommungrupperna över tid.

Slutligen kan nettobidraget från staten via utjämningsystemet redovisas i kronor per invånare för respektive kommungrupp. Detta illustreras i diagram 3.4. Där blir det tydligt att de kommungruppers andelar som var högst i diagram 3.3 också är de som får högst nettobidrag per invånare.

²⁷ Avser uppräknat skatteunderlag.

Diagram 3.4 Nettobidrag från staten via utjämningsystemet 1996–2013 till olika kommungrupper, kronor per invånare i 2012 års priser



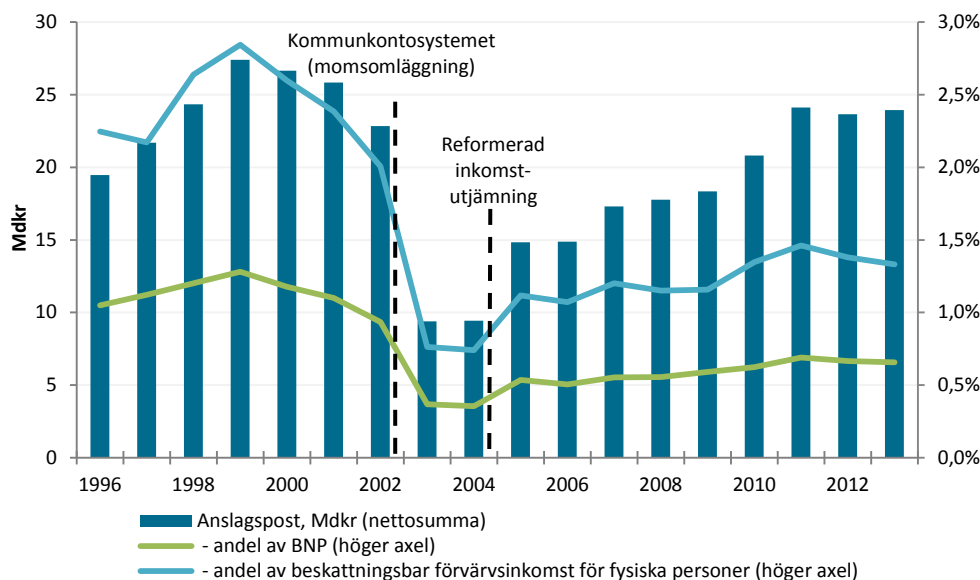
Källa: SCB, egna beräkningar.

3.3 Utfallet för landstingen 1996–2013

I detta avsnitt redogör vi för den sammantagna utvecklingen för landstingen när det gäller alla delsystem, det vill säga inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag (inkluderat t.o.m. år 2010), generellt statsbidrag (inkluderat t.o.m. år 2004) och regleringspost.

I diagram 3.5 visas nettobidraget från staten till landstingen via utjämningsystemet sedan 1996 i miljarder kronor, som andel av BNP och i relation till landstingens skatteunderlag. Utjämningsystemet för landstingen är betydligt mindre omfattande än för kommunerna. Statens nettobidrag till landstingen uppgick 2013 till 24,5 miljarder kronor (för kommunerna 61,0 miljarder kronor). Jämfört med kommunerna har variationen i anslagsposten varit större från år till år.

Diagram 3.5 Nettobidrag från staten till landstingen 1996–2013 via det kommunala utjämnings-systemet. Belopp i miljarder kronor i 2012 års priser, i procent av BNP och i procent av beräknad beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer i landstingen enligt utjämningsunderlag



Anm.: BNP mätt från användningssidan. Omräkning till 2012 års prinsnivå med implicitprisindex för kommunal konsumtion. BNP och underlag för omräkning till 2012 års priser: Konjunkturläget i december 2012. Kommunernas beskattningsbara förvärvsinkomst för fysiska personer avser underlaget för inkomstutjämning respektive år.

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet, egna beräkningar.

Liksom för kommunerna påverkade förändringen av kommunkontosystemets finansiering (momsomläggningen) mellan år 2002 och 2003 även landstingens anslag, närmare bestämt via det generella statsbidraget. För landstingen handlade det om en neddragning på ca 9,4 miljarder kronor. Anledningen till anslagsförändringen var, som tidigare nämnt, att uttagen flyttades till statsbudgetens inkomstsida, istället för att som innan finansieras genom att kommuner och landsting betalade avgifter.²⁸

År 2005 höjdes anslaget igen och då främst beroende på reformeringen av inkomstutjämningen och på vissa riktade tillskott (exempelvis för ökad tillgänglighet i hälso- och sjukvården, införandet av en nationell vårdgaranti m.m.).²⁹ Under år 2007 ökades anslagsnivån genom de tillskott som aviserades i budgetpropositionerna för 2005 och 2006.³⁰

²⁸ Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) och budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1).

²⁹ Budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1).

³⁰ Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1).

Under 2010 tillfördes landstingen 1,2 miljarder kronor för att dämpa nedgången i sysselsättningen och 1,2 miljarder permanent för att kompensera för skattebortfallet av en höjning av det särskilda grundavdraget för pensionärer.³¹ Under 2011 tillfördes landstingen 2,4 miljarder kronor i extra statsbidrag för att upprätthålla sysselsättningen och 2,6 miljarder som kompensation för skattebortfall som följde av ökning grundavdraget till pensionärer.³²

Spridningen mellan landstingens totala utfall har minskat sedan år 1996. Detta kan utläsas i utvecklingen av decilkvoterna i tabell 3.7 och i förändrad skillnad mellan min- och maxvärde (den så kallade variationsbredden) över tid.

Tabell 3.7 Läges- och spridningsmått 1996–2013 för landstingens totala utfall i 2012 års prisnivå, kronor per invånare

	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Vägt medelvärde	2 203	3 095	2 564	1 647	1 936	2 563	2 507
Max	7 104	7 855	7 954	6 260	5 571	5 684	5 733
Median (Decil 5)	2 328	3 406	3 269	2 492	2 700	3 319	3 600
Min	131	1 574	-526	-1 291	-654	171	-240
Decil 9/Decil 5	2,63	1,90	1,90	1,93	1,67	1,31	1,32
Decil 5/Decil 2	2,32	1,56	1,29	1,30	1,34	1,25	1,40
Antal tillägg	26	21	20	20	20	21	20
Antal avdrag	0	0	1	1	1	0	1

Anm.: Observera att det inte är möjligt i det här fallet att jämföra medelvärdet med medianen, eftersom utfallet definieras som en s.k. intervallskala. Att ta fram decilkvoter är dock möjligt så länge som utfallen inte har olika tecken.

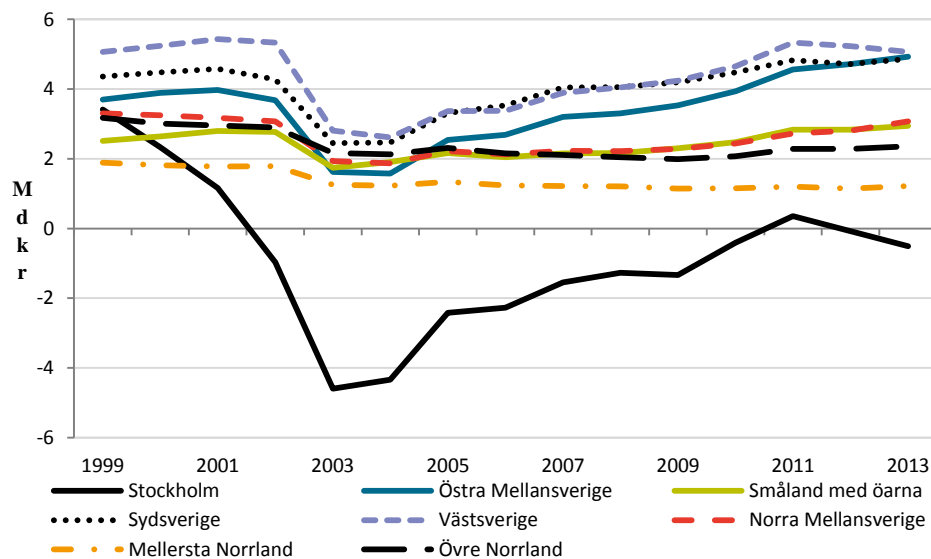
Källa: SCB, egna beräkningar.

För landstingen finns ingen vanligt förekommande gruppering som för kommunerna men för att få en bättre överblick över utvecklingen av nettobidraget från staten över tid har den så kallade NUTS 2-indelningen i riksområden använts. Denna indelning av landstingen är en helt och hållet geografiskt betingad indelning som används inom EU för olika typer av statistikredovisning. Utvecklingen av nettobidraget från staten enligt denna gruppering visas i diagram 3.6.

³¹ Budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1).

³² Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1).

Diagram 3.6 Nettobidrag från staten via utjämningsystemet 1999–2013 till olika grupper av landsting. Belopp i miljarder kronor i 2012 års priser

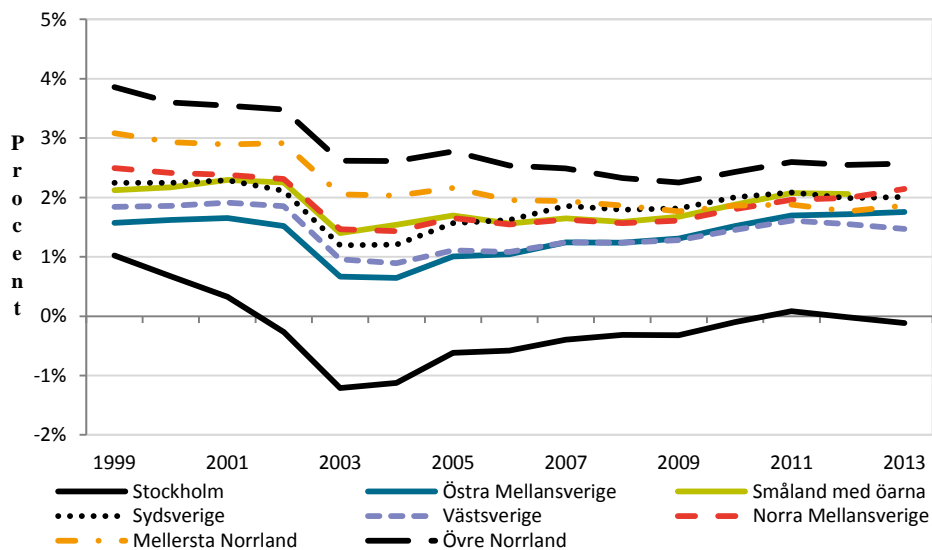


Källa: SCB, egna beräkningar.

Vi kan konstatera att skillnaden mellan de olika landstingens nettobidrag har varierat relativt kraftigt mellan olika tidpunkter. Mellan år 1999 och 2003 minskade nettobidraget för samtliga grupper av landsting. I Stockholms läns landsting var nedgången särskilt påtaglig och Stockholms läns landsting övergick 2002 till att bli nettobidragsgivare från att tidigare ha varit nettobidragstagare i utjämningsystemet. Under åren därefter har Stockholm läns landstings nettobidrag till utjämningsystemet successivt minskat och det låg 2012 nära noll. Mellan övriga landstingsgrupper har skillnaderna ökat sedan 2003, när skillnaderna mellan dem var som lägst (bortsett från Stockholm). Liksom för kommunerna beror förändringar i nettobidraget till stor del på befolkningsförändringar. Nettobidraget måste alltså ställas i relation till nettobidraget per invånare (se diagram 3.8). Genom befolkningsökningen i Stockholms läns landsting är nettobidragsökningen mätt som nettobidrag per invånare svagare under åren 2004–2013 jämfört med utvecklingen av hela nettobidraget till Stockholms läns landsting.

I diagram 3.7 visas statens nettobidrag via utjämningsystemet till landstingen i procent av respektive landstingsgrupps genomsnittliga beskattningsbara förvärvsinkomst för fysiska personer.

Diagram 3.7 Nettobidrag från staten via utjämningsystemet 1999–2012 till landstingen som andel av skatteunderlaget fördelat på olika grupper av landsting

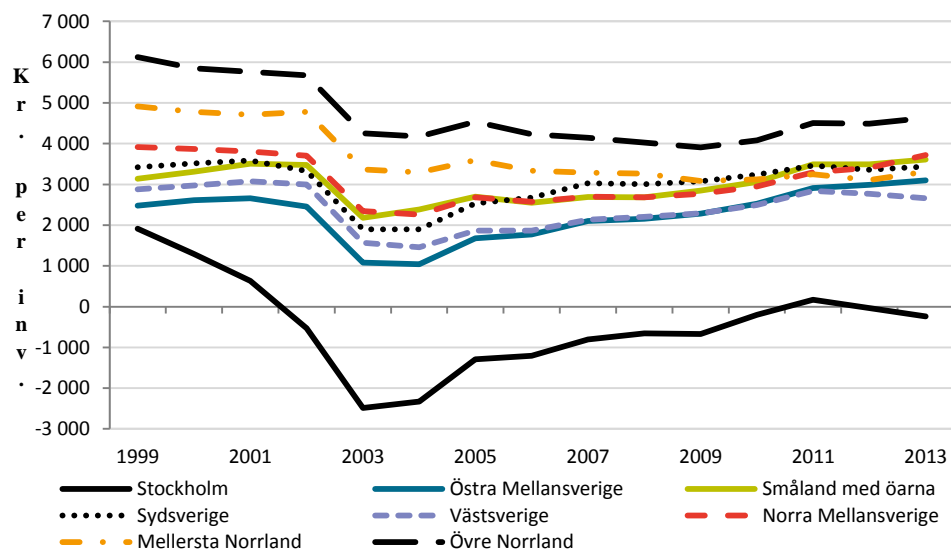


Källa: SCB, egna beräkningar.

Diagram 3.7 visar nettobidraget från staten beräknat som andel av beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer. Av diagrammet framgår att andelen är som högst i landstingsgruppen *Övre Norrland*. Lägst är andelen i Stockholm och den är negativ under åren 2002–2010. Bortsett från Stockholm så har trenden varit att skillnaden i nettobidraget från staten i minskat mellan länsgrupperna över tid. År 1999 var skillnaden mellan *Övre Norrland* och *Västsverige* drygt 2 procentenheter och år 2012 är skillnaden mellan samma landstingsgrupper ungefär 1 procentenhet.

I diagram 3.8 visas slutligen statens nettobidrag till landstingssektorn i kronor per invånare, fördelat utifrån samma landstingsgruppering som tidigare (NUTS 2).

Diagram 3.8 Nettobidrag från staten 1999–2013 till olika grupper av landstingen via utjämningsystemet. Kronor per invånare i 2012 års priser



Källa: SCB, egna beräkningar.

Stockholm har genomgående haft lägst nettobidrag per invånare under perioden 1999–2013, medan *Övre Norrland* genomgående har haft högst. Bortsett från Stockholm så har spridningen mellan landstingsgrupperna minskat under perioden. Det var störst spridning i utfallen mellan landstingen åren 2003–2004, vilket också var den tidpunkt då statens nettobidrag till landstingssektorn var som lägst (se diagram 3.5).

4 Inkomstutjämnning

4.1 Beräkning av avgifter och bidrag

Beräkningen av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift i kommuner och landsting görs i flera steg. Bidragen och avgifterna i kommunerna respektive landstingen beräknas enligt samma beräkningsmetod. I inkomstutjämningsystemet utgår man från det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare i landet (medelskattekraften). Inkomstunderlaget (skatteunderlaget) utgörs av kommunalt beskattningsbar inkomst. I detta avsnitt beskrivs de huvudsakliga reglerna för beräkning av bidragen och avgifterna som gäller för 2013.

4.1.1 Beräkning av skattekraft

Inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna i kommuner och landsting beräknas och fastställs utifrån skattekraften som beräknas för varje kommun och landsting. Skattekraften definieras som beskattningsbar inkomst per invånare i kommuner respektive landsting. Nedanstående formel definierar begreppet skattekraft som en kvot där täljaren alltså är den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

$$\text{Skattekraft} = \frac{\left(\text{Ink}_{\text{tjänst}} + \text{Ink}_{\text{närings}} \right) - AA}{\text{inv}} - GA - SIA$$

Ink avser *inkomst av tjänst* respektive *inkomst av näringsverksamhet*. *AA* är *allmänna avdrag*, *GA* är *grundavdrag*, *SIA* är *sjöinkomstavdrag* och *inv* avser *antalet invånare* i kommunen eller landstinget den 1 november året innan utjämningsåret. Skattekraften är således en funktion av beskattningsbar inkomst och antalet invånare.

För varje år (utjämningsår) fastställs inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna i kommuner och i landsting. Skattekraften som utgör underlaget för beräkning av avgifter och bidrag i inkomstutjämnningen släpar efter två år i förhållande till det verkliga utfallet av den beskattningsbara inkomsten.

Skattekraften för en kommun eller ett landsting för ett givet utjämningsår "t" definieras som kommunalt beskattningsbar inkomst inkomståret "t-2" uppräknat med uppräkningsfaktorer för år "t-1" och år "t" dividerat med antalet invånare i kommunen den 1 november år "t-1".

Uppräkningen av skatteunderlaget syftar till att på ett bättre sätt spegla det aktuella skatteunderlaget under utjämningsåret. Uppräkningsfaktorerna fastställs av regeringen.

4.1.2 De länsvisa skattesatserna – normerade skattesatser för beräkning av avgifter och bidrag

En viktig utgångspunkt för inkomstutjämningsbidraget är att kommuner och landsting inte ska kunna påverka nivån på inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften genom att besluta om förändringar i kommunala och landstingskommunala skattesatser. Skatteutjämningsbidrag och skatteutjämningsavgifter beräknas därför med så kallade länsvisa skattesatser, som fastställs av regeringen, istället för med de rådande skattesatserna i kommuner och landsting.

De länsvisa skattesatserna baseras på den genomsnittliga kommunala skattesatsen i kommuner och landsting 2003. Därtill har de länsvisa skattesatserna justerats med hänsyn tagen till skatteväxlingar mellan kommuner och landsting. Kommuner och landsting som har lägre skattekraft än normen (115 procent av medelskattekraften) kompenseras genom inkomstutjämningsbidraget med 95 procent av skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och det egna skatteunderlaget. För kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift uppgår kompensationsnivån till 85 procent.³³

4.1.3 Relativ skattekraft bestämmer inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift

Inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift fastställs utifrån ett norm för skattekraften som uppgår till 115 procent av medelskattekraften i landet. Inkomstutjämningsbidrag utgår till kommuner och landsting vars skattekraft understiger 115 procent av medelskattekraften i riket. Kommuner och landsting vars skattekraft överstiger 115 procent av medelskattekraften betalar inkomstutjämningsavgift. Ett underlag för inkomstutjämningsbidrag beräknas för varje kommun och landsting. Underlaget för inkomstutjämningsbidrag beräknas som skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och kommunens eller landstingets egna skatteunderlag. Skatteutjämningsunderlaget utgör produkten av normen, dvs. faktorn 1,15 och medelskattekraften. Kommuner och landsting som har ett skatteutjämningsunderlag som är större än det egna skatteunderlaget erhåller ett inkomstutjämningsbidrag.

Inkomstutjämningsbidraget beräknas som skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och kommunens/landstingets egna skatteunderlag multipli-

³³ I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25) föreslår regeringen att kompensationsnivån sänks till 60 procent i intervallet 115–125 procent av medelskattekraften fr.o.m. år 2014.

cerat med den länsvisa skattesatsen. För kommuner och landsting där det egna skatteunderlaget överstiger skatteutjämningsunderlaget utgår inkomstutjämningsavgift. Inkomstutjämningsavgiften beräknas som skillnaden mellan kommunens eller landstingets egna skatteunderlag och skatteutjämningsunderlaget multiplicerat med den länsvisa skattesatsen.

4.1.4 Beräkning av inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgift

I nedanstående ruta presenteras formlerna för beräkning av inkomstutjämningsbidrag respektive inkomstutjämningsavgift.

IB_{it} = Inkomstutjämningsbidrag per invånare i kommun eller landsting "i" år "t".

IA_{it} = Inkomstutjämningsavgift per invånare i kommun eller landsting "i" år "t".

$t_{it\ 95\ procent}$ = Länsvis skattesats i kommun eller landsting "i" år "t" (innefattar faktor för kompensationsnivå om 95 procent och skatteväxlingar).

$t_{it\ 85\ procent}$ = Länsvis skattesats i kommun eller landsting "i" år "t" (innefattar faktor för kompensationsnivå om 85 procent och skatteväxlingar).

S_{it} = Skattekraft i kommun eller landsting "i" år "t" (Index 100 = medelskattekraft i landet).

GS_t = Medelskattekraft i landet år "t".

$$IB_{it} = t_{it\ 95\ procent} * (1,15 * GS_t - S_{it}),$$

$$\text{då } S_{it} < 1,15 * GS_t$$

$$IA_{it} = t_{it\ 85\ procent} * (S_{it} - 1,15 * GS_t),$$

$$\text{då } S_{it} > 1,15 * GS_t$$

4.2 Utvecklingen i kommunerna 1996–2013

När man analyserar inkomstutjämningsystemets utveckling under de senaste 17 åren är det viktigt att ha i åtanke att systemet såg väsentligt annorlunda ut före år 2005 då det nuvarande systemet infördes. Fram till och

med 2004 utgick ett generellt statsbidrag i kronor per invånare och även ett särskilt åldersrelaterat bidrag.³⁴ Det generella statsbidraget utgjorde ett separat bidrag vid sidan av inkomstutjämningsystemet. Inkomstutjämningsystemet var fram till och med 2004 ett inomkommunalt fördelningssystem i likhet med den nuvarande kostnadsutjämningsystemet. Garantinivån var 100 procent av medelskattekraften, mot nuvarande 115 procent. Kompensationsgraden uppgick före reformen 2005 till 95 procent för samtliga kommuner, dvs. både för både avgiftsbetalande och bidragsmottagande kommuner. Från och med 2005 sänktes kompensationsnivån för avgiftsbetalande kommuner till 85 procent men behölls på 95 procent för bidragsmottagande kommuner.³⁵

Det generella statsbidraget bestod i huvudsak av ett invånarrelaterat bidrag som var lika stort i kronor per invånare för samtliga kommuner. Från 1997 fick kommunerna därtill ett statsbidrag baserat på åldersstrukturen i kommunerna. Systemomläggningen 2005 innebar att det generella statsbidraget slopades och ersattes av inkomstutjämningsbidrag som beräknades utifrån skillnaden mellan skattekraften i kommunen och en nivå om 115 procent av den genomsnittliga skattekraften i riket.³⁶ Reformen innebar att antalet avgiftsbetalande kommuner och landsting i inkomstutjämningsystemet minskade och antalet bidragsmottagande kommuner ökade. Eftersom omläggningen av utjämningsystemet innebar att de sammantagna statsbidragen i större utsträckning blev inkomstrelaterade medförde reformen en omfördelning av medel mellan kommunerna.

Systemomläggningen innebär vissa problem när vi ska beskriva utvecklingen över tid. Ett alternativ för att hantera detta är att slå ihop det generella statsbidraget före år 2005 med den dåvarande inkomstutjämningsystemet och jämföra med den nuvarande inkomstutjämningsystemet. Detta är emellertid inte helt rättvisande eftersom det inte är samma styrande mekanismer i respektive systemkonstruktioner. Därför redovisar vi här respektive system separat, för olika tidsperioder.

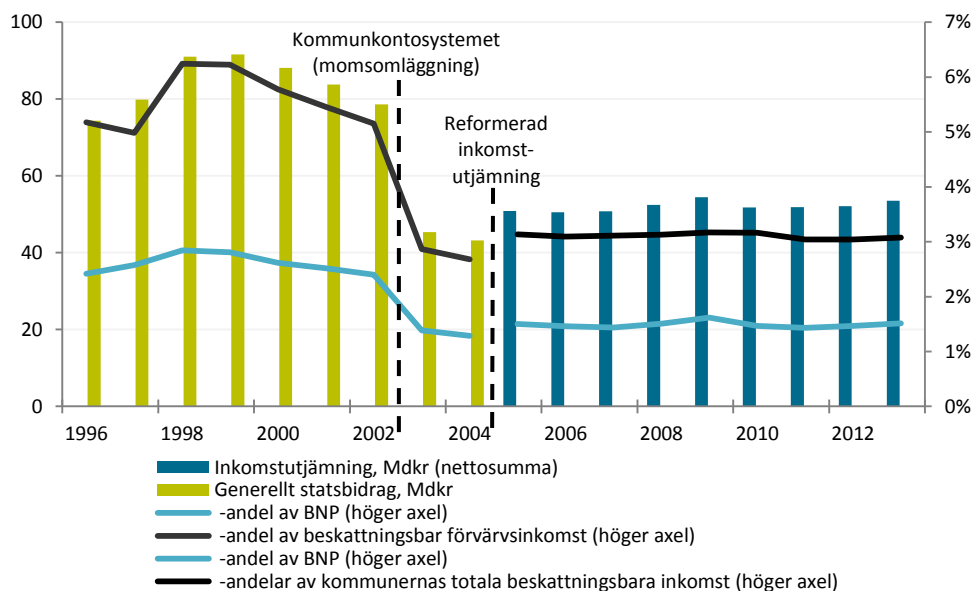
I diagram 4.1 visas kommunsektorns nettoutfall för det generella statsbidraget och inkomstutjämningsystemet under perioden 1996–2013.

³⁴ Den ålderrelaterade bidragsdelen infördes 1997 och avskaffades fr.o.m. 2005.

³⁵ Se till exempel SOU 2003:88.

³⁶ För landstingen som också omfattades av reformen uppgick gränsen (normen) för inkomstutjämningsbidrag/inkomstutjämningsavgift till 110 procent av genomsnittlig skattekraft i riket. Normen för landstingen höjdes till 115 procent av skattekraften (och likställdes därmed med kommunernas norm) fr.o.m. år 2012.

Diagram 4.1 Statens nettobidrag till kommunerna 1996–2013. Generellt statsbidrag och netto av inkomstutjämning. Belopp i miljarder kronor i 2012 års priser, i procent av BNP och i procent av beräknad beskattningsbar inkomst i kommunerna enligt utjämningsunderlag



Anm.: Andelar beräknade i löpande prisnivå. BNP är mätt från användningssidan (ENS95). Kommunernas beskattningsbara förvärvsinkomst för fysiska personer avser underlaget för inkomstutjämning respektive år.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Vad gäller inkomstutjämningen kan vi konstatera att utfallet på aggregerad nivå har varit nära nog oförändrat sedan det nuvarande systemet infördes. Det gäller såväl belopp i fasta priser som i procent av BNP, och som andel av kommunalt beskattningsbar inkomst. Det generella statsbidraget varierade desto mer med en topp år 1999 på omkring 90 miljarder kronor.

Nedgången i statsbidraget mellan åren 2002 och 2003 beror främst på förändringen i kommunkontosystemets finansiering (momsomläggningen) då det generella statsbidraget reducerades med omkring 22 miljarder kronor för kommunerna. Förändringen påverkade alla kommuner i lika stor utsträckning, eftersom minskningen avsåg den invånarrelaterade delen av det generella statsbidraget. Ett annat sätt att se på detta är att den åldersrelaterade delen fick ett större genomslag i det totala statsbidraget än tidigare.

I tabell 4.1 visas läges- och spridningsmått för kommunernas inkomstutjämningsutfall, både för det äldre systemet (åren 1996–2002) och för det nya (åren 2005–2013).³⁷ Eftersom inkomstutjämningsbidragets och inkomst-

³⁷ Att redovisa spridningsmått för det generella statsbidraget 1996–2004 är inte särskilt meningsfullt eftersom spridningen i detta bidrag var mycket liten mellan kommunerna.

utjämningsavgiftens nivå bestäms av den relativa skattekraften i olika kommuner beror även spridningen i utfallet av inkomstutjämnings på utvecklingen av den relativa skattekraften.

Spridningen i nettobidraget har inte förändrats särskilt mycket från år till år under åren 2005–2013. När det gäller det äldre systemet är det inte heller lätt att skönja någon tydlig trend i utfallen eller i spridningen.

Tabell 4.1 Läges- och spridningsmått 1996–2013 för kommunernas inkomstutjämnings. Nettobidrag i kronor per invånare i 2012 års priser

	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Vägt medelvärde	-	-	-	5 648	5 718	5 510	5 607
Max	9 391	9 079	9 244	13 899	14 396	14 516	16 222
Median (Decil 5)	2 699	2 648	3 243	8 569	8 587	8 261	8 512
Min	-24 449	-23 333	-30 293	-18 688	-20 047	-19 631	-20 151
Decil 9/Decil 5	2,20	2,20	2,03	1,31	1,36	1,33	1,34
Decil 5/Decil 2	-	-	-	1,45	1,51	1,47	1,46
Antal tillägg	229	228	235	277	279	279	277
Antal avdrag	59	61	54	13	11	11	13

Anm.: Medelvärdet vägt med antal invånare i kommunerna. Median, decilkvoter, max- och minvärden är ovägda värden. För perioden 1996–2004 är det inte relevant att beräkna medelvärde eftersom staten då inte bidrog med nettomedel via statsbudgeten till inkomstutjämnings. Den nedre decilkvoten utelämnas också för denna period pga. stundtals negativa tal.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Regelförändringarna i inkomstutjämnings 2005 hade vissa effekter på spridningen i utfallet mellan kommunerna eftersom garantinivån höjdes (jämför exempelvis den övre redovisade decilkvoten före och efter skiftet) och kompensationsgraden förändrades. Vissa kommuner som tidigare betalade en avgift fick nu istället ett bidrag. Hela fördelningen av utfallet förflyttades ”uppåt” som följd av reformen (vilket kan observeras i ökande min- och maxvärden).

För att man ska få hela bilden klar för sig måste emellertid också det generella statsbidraget beaktas. De kommuner som gynnades av systemförändringen 2005 var de som efter förändringen fick en tilldelning som blev högre än nettosumman av inkomstutjämnings och det generella statsbidraget tillsammans. Reformen innebar att kommuner med högre skattekraft tenderade att vinna på reformen. Skälet för detta berodde i första hand på att kompensationsnivån sänktes från 95 till 85 procent för avgiftsbetalande kommuner.

I tabell 4.2 visas de finansiella effekterna av regelförändringarna fr.o.m. 2005 för några kommuner med olika nivå på skattekraft. De huvudsakliga förändringarna år 2005 var (utöver sänkningen av kompensationsnivån för avgiftsbetalande kommuner) följande:

- Det generella statsbidraget som fördelades som kronor per invånare avskaffades.

- Gränsen för att betala avgift till (och erhålla bidrag från) inkomstutjämningsystemet höjdes från 100 till 115 procent av medelskattkraften i riket. Detta innebär att kommuner med skattekraft i intervallet 100–115 från och med 2005 fick inkomstutjämningsbidrag.
- En regleringsmekanism (den så kallade regleringsposten) infördes 2005 med funktionen att låsa budgetbelastningen till den av riksdagen beslutade anslagsnivån för det kommunala utjämningsystemet. Förslag om nivån på detta anslag, Allmänna bidrag till kommunerna under utgiftsområde 25, läggs i budgetpropositionen varje år.

Det bör påpekas att förändringar i skattekraften i kommunerna även har påverkat differensen i utfallet mellan åren 2004 och 2005 för kommunerna i tabell 4.2 något.

Tabell 4.2 Illustration av händelseförloppet för fem exempelkommuner vid reformeringen av inkomstutjämnings och det generella statsbidraget år 2004/2005, kronor per invånare. Löpande priser

Kommun	Relativ skattekraft 2004 i %	Utfall 2004		Utfall 2005	Resultat 2005–2004
		Generellt statsbidrag	Inkomst-utjämnings	Inkomst-utjämnings	
Övertorneå	80,0	3 929	6 029	9 850	-108
Mariestad	90,0	3 844	2 954	7 030	232
Bollebygd	100,0	3 807	5	4 965	1 153
Vallentuna	110,1	3 746	-2 832	2 186	1 272
Stockholm	125,1	3 711	-6 991	-1 861	1 419

Anm.: Kommunerna har valts utifrån deras olikhet vad gäller relativ skattekraft för att illustrera hur systemförändringen påverkade olika kommuner. Det generella statsbidraget avser både den invånar- och åldersrelaterade delen.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Liksom för den sammantagna utvecklingen kan läges- och spridningsmått för utfallen även i detta fall vägas efter antalet invånare i kommunerna. Resultatet visas i tabell 4.3. När hänsyn tas till olika kommunstorlek ser man att spridningen har ökat något under den senare perioden 2005–2013 då båda decilkvoterna stigit. När det gäller den tidigare perioden tenderade den övre decilkvoten att minska. Spridningen har dock ökat i det nedre segmentet, i alla fall sett till förhållandet mellan median och minimumvärde.

Tabell 4.3 Läges- och spridningsmått 1996-2013 med hänsyn tagen till olika invånarantal i kommunerna. Nettobidrag i kronor per invånare i 2012 års priser

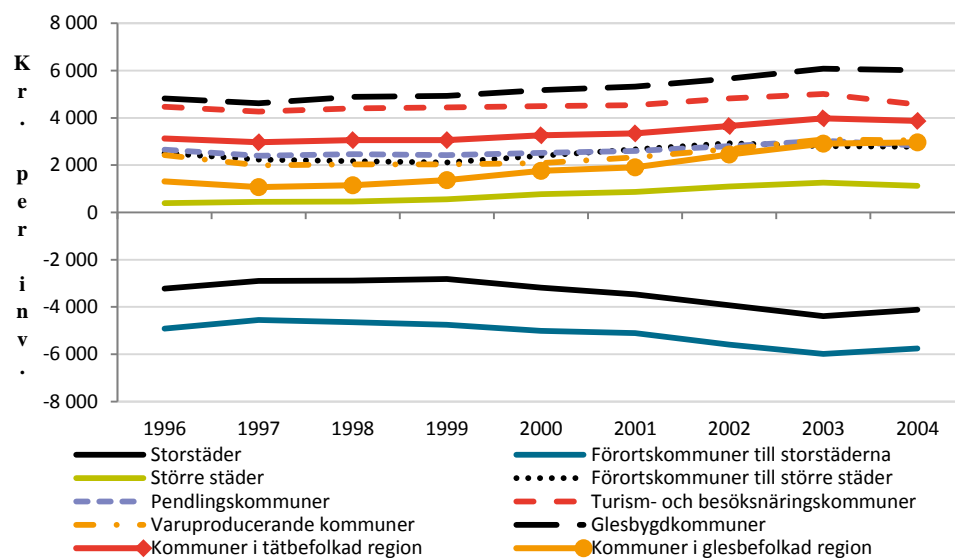
Fasta priser	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Medelvärde	-	-	-	5 648	5 718	5 510	5 607
Max	9 391	9 079	9 244	13 899	14 396	14 516	16 222
Median (Decil 5)	670	650	1 158	6 713	6 744	6 447	6 550
Min	-24 449	-23 333	-30 293	-18 688	-20 047	-19 631	-20 151
Decil 9/Decil 5	3,99	4,30	3,15	1,24	1,42	1,50	1,65
Decil 5/Decil 2	-	-	-	2,76	2,06	2,42	2,66

Anm.: Under perioden 1996–2004 är det inte relevant att beräkna medelvärde eftersom staten då inte bidrog med nettomedel via statsbudgeten till inkomstutjämnningen. Den nedre decilkvoten utelämnas också under denna period, p.g.a. förekomst av negativa tal.

Källa: SCB, egna beräkningar.

Kommunernas nettobidrag per invånare kan också beräknas på kommungruppsnivå. Diagram 4.2 visar utvecklingen för åren 1996–2004 och diagram 4.3 visar utvecklingen för åren 2005–2013 med SKL:s kommungruppsindelning.

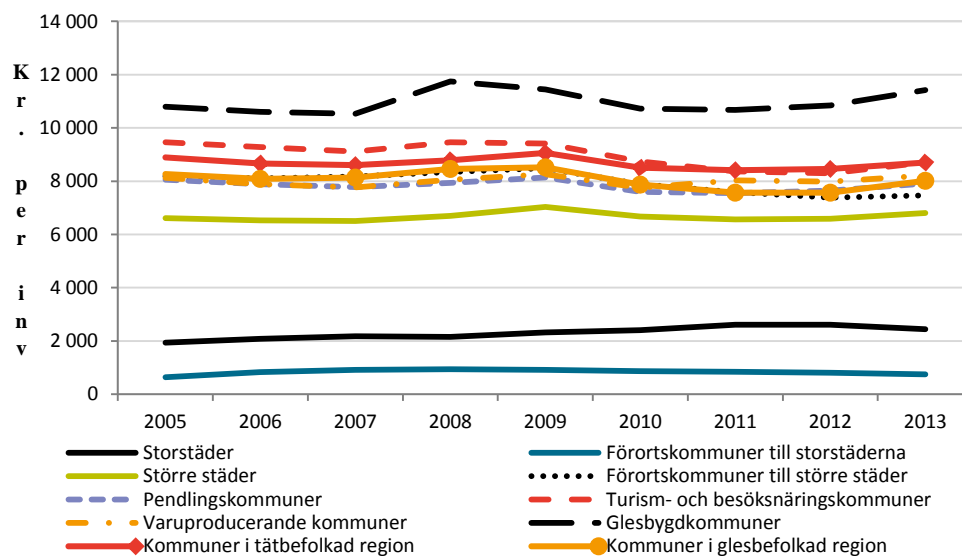
Diagram 4.2 Utvecklingen av nettobidrag i inkomstutjämnningen 1996–2004 för olika kommungrupper. Kronor per invånare i 2012 års priser



Källa: SCB, egna beräkningar.

Under åren 1996–2004 ökade spridningen i nettobidraget något mellan de grupper av kommuner som betalade till inkomstutjämnningssystemet och de grupper av kommuner som fick bidrag.

Diagram 4.3 Utvecklingen av nettobidrag i inkomstutjämnings 2005–2013 för olika kommungrupper. Kronor per invånare i 2012 års priser



Källa: SCB, egna beräkningar.

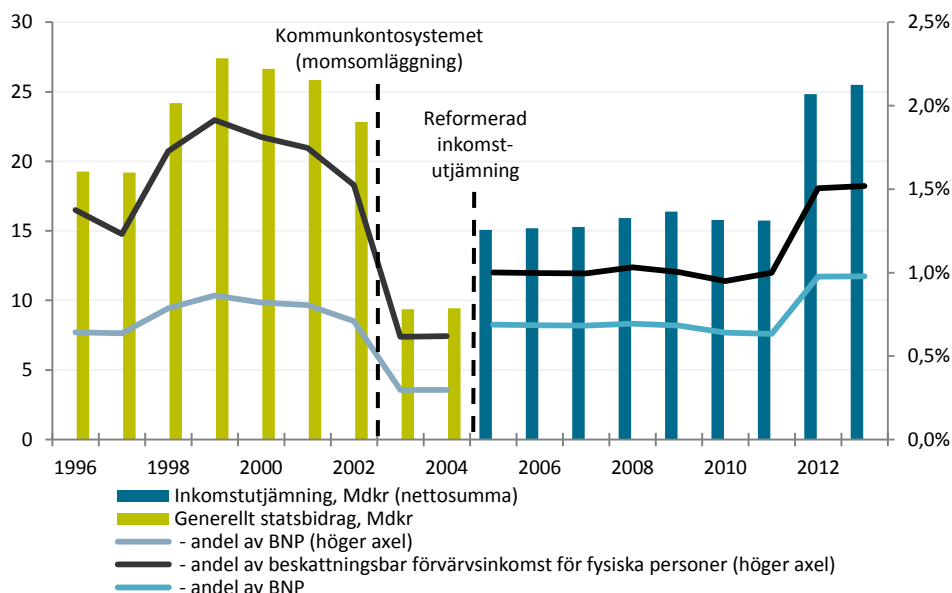
Sedan det nya systemet för inkomstutjämnings trädde ikraft 2005 kan det inte urskiljas någon stark trend i utvecklingen mellan kommungrupperna. Det kan noteras att gruppen *Glesbygdskommuner* och i viss mån även *Storstäder* har fått ett ökat nettobidrag under de senaste åren.

4.3 Utvecklingen i landstingen 1996–2013

I avsnitt 3.3 har vi redogjort för de större reformerna och resurstillskotten som påverkat den sammantagna anslagsutvecklingen till landstingen i utjämningsystemet. Den reform som har haft störst betydelse för anslagsutvecklingen är förändringen av kommunkontosystemets finansiering (momsomläggningen) som ägde rum utjämningsåret 2003.

I diagram 4.4 visas statens nettobidrag till landstingssektorn via det generella statsbidraget (t.o.m. utjämningsåret 2004) och inkomstutjämnings (fr.o.m. utjämningsåret 2005), samt hur stor andel av BNP och den beskattningsbara förvärvsinkomsten för fysiska personer som detta motsvarar.

Diagram 4.4 Statens nettobidrag genom generellt statsbidrag och via inkomstutjämning 1996–2013 till landstingen. Belopp i miljarder kronor i 2012 års priser, i procent av BNP och i procent av beräknad beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer i landstingen enligt utjämningsunderlag



Anm.: BNP mätt från användningssidan. Omräkning till 2012 års prisenivå med implicitprisindex för kommunal konsumtion. BNP och underlag för omräkning till 2012 års priser: Konjunkturläget i december 2012. Kommunernas beskattningsbara förvärvsinkomst för fysiska personer avser underlaget för inkomstutjämning respektive år.

Källa: SCB, Konjunkturinstitutet, egna beräkningar.

Det är intressant att jämföra diagram 4.4 med diagram 3.5 i avsnitt 3.3, som visar det totala nettobidraget från staten till utjämningsystemet visas. I diagram 4.4 syns effekten av garantinivåhöjningen från 110 till 115 procent utjämningsåret 2012, som hade stor påverkan på anslagsnivån för inkomstutjämningsåret 2012, som hade stor påverkan på anslagsnivån för inkomstutjämningsåret 2012. I diagram 3.5, som visar hela den kommunala utjämningsåret 2012, som hade stor påverkan på anslagsnivån för inkomstutjämningsåret 2012, kan denna effekt inte observeras eftersom regleringsposten och strukturbidraget jämnar ut skillnaderna mellan år 2011 och 2012. Samma tendenser ser vi under perioden 2005–2011. Inkomstutjämningsåret 2012, som hade stor påverkan på anslagsnivån för inkomstutjämningsåret 2012, har i princip legat på samma nivå, medan de aggregerade nettobudgetmedlen har stigit. Innan år 2005, när det fortfarande fanns ett generellt statsbidrag, utgjorde detta i princip hela det totala nettobudgetmedlet från staten.

Utvecklingen i spridningen mellan landstingens inkomstutjämningsutfall visas i tabell 4.4. I det äldre inkomstutjämningsystemet (perioden 1996–2004) minskade de två redovisade decilkvoterna successivt under de valda åren, medan skillnaden mellan minimum- och maxvärde istället ökade. Decilkvoterna bör dock tolkas med försiktighet på landstingssidan, eftersom landstingen är så pass få till antalet jämfört med kommunerna. I det nya inkomstutjämningsystemet (fr.o.m. utjämningsåret 2005) tenderar sprid-

ningen att vara relativt stabil över tid. Det kan dock konstateras att hela fördelningen har rört sig ”uppåt” under de redovisade åren. Medianvärdet och det genomsnittliga nettobidraget har ökat. Likaså har max- och minvärden ökat.

Tabell 4.4 Läges- och spridningsmått under valda år för landstingens inkomstutjämningsutfall i 2012 års prisnivå i kronor per invånare

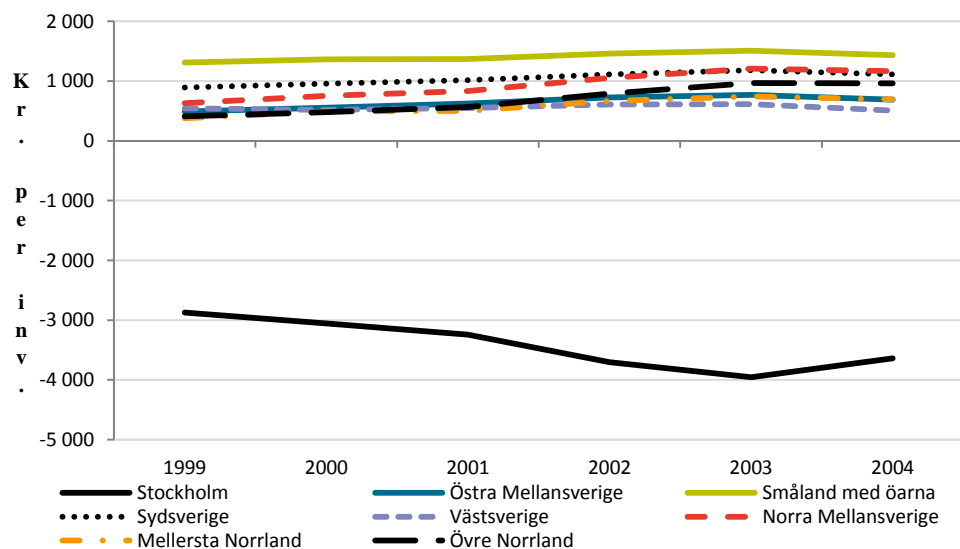
	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2013
Vägt medelvärde	-	-	-	1 674	1 737	1 673	2 671
Max	3 238	3 203	3 431	4 454	4 342	3 901	5 036
Median (Decil 5)	841	809	1 024	2 662	2 695	2 601	3 722
Min	-3 043	-2 875	-3 704	-1 356	-1 152	-1 051	-238
Decil 9/Decil 5	1,91	1,49	1,46	1,08	1,11	1,11	1,10
Decil 5/Decil 2	4,69	2,91	2,42	1,31	1,37	1,35	1,26
Antal tillägg	23	17	20	20	20	20	20
Antal avdrag	3	4	1	1	1	1	1

Anm.: Under perioden 1996-2004 är det inte relevant att beräkna medelvärde, eftersom inkomstutjämningsen då var ett nollsummespel mellan landstingen.

Källa: SCB, egna beräkningar.

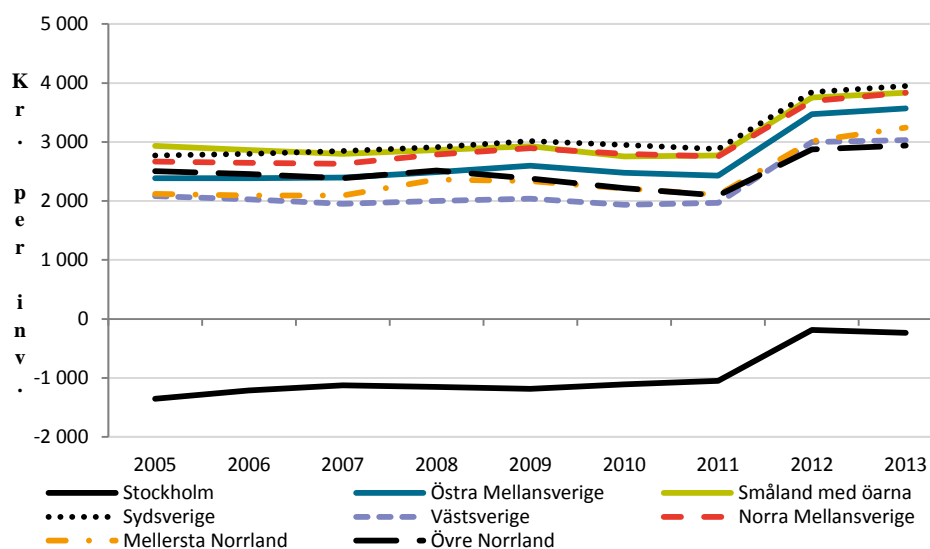
I diagram 4.5 och 4.6 visas utvecklingen i genomsnittligt nettobidrag i inkomstutjämningsen för de geografiskt indelade landstingsgrupperna, dels för perioden 1999–2004, dels för perioden 2005–2013. Dessa perioder bör, som tidigare sagts, särredovisas med anledning av systemets förändrade konstruktion. Under åren 1999–2004 ökade skillnaderna successivt mellan Stockholm och de övriga landstingsgrupperna. I övrigt är det svårt att skönja några trender. Detta gäller även den senare perioden. Stockholm är fortsatt nettobetalarare och höjningen av garantinivån till utjämningsåret 2012 medförde att samtliga landstingsgrupper fick ett högre genomsnittligt nettobidrag.

Diagram 4.5 Nettobidrag i inkomstutjämningsen 1999–2004 till olika grupper av landsting, kronor per invånare i 2012 års priser



Källa: SCB, egna beräkningar.

Diagram 4.6 Nettobidrag i inkomstutjämningsen 2005–2013 till olika grupper av landsting, kronor per invånare i 2012 års priser



Källa: SCB, egna beräkningar.

4.4 Skattekraftens sammansättning av inkomster

Skattekraft definieras som kommunalt beskattningsbar förvärvsinkomst i relation till antalet invånare i kommunen. I detta avsnitt visas bidragen till skattekraften från olika typer av inkomster. I den kommunalt beskattnings-

bara inkomsten ingår bland annat löner, pensioner, sjukersättning, sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetersättning. I detta avsnitt med analys av individdatamaterial ligger fokus på att visa på olika mönster i utvecklingen av skattekraften. Avsnittet bygger på Statskontorets analys av individdatamaterial från SCB. I tabell 4.5 visas skattekraften i riket fördelad på olika inkomstslag och avdrag.

Tabell 4:5 Skattekraftens sammansättning av inkomster, genomsnitt i hela landet år 2011, tusentals kronor och procentandelar, max- och minvärden i kommunerna

	Tusentals kronor	Procent	Kommun, andelar i procent	
			Max	Min
Löner	141	80,0	86	66
Ålderspensioner ³⁸	38	21,7	36	15
Sociala ersättningar	10	5,6	12	1
Övriga inkomster	10	5,6	15	3
Avdrag	-23	-12,9	-6	-22
Summa skattekraft	176	100,0		

Källa: Egna beräkningar.

Av tabell 4.5 framgår att löneinkomsterna dominerar skattekraften. Löneandelen uppgick 2011 till 80 procent med en variation från 66 till 86 procent bland kommunerna. Utvecklingen av löner och sysselsättning är alltså starkt styrande för utvecklingen i skattekraftens nivå och därmed för utfallet av bidrag/avgift i inkomstutjämningsystemet.

På andra plats i rangordningen kommer pensionsinkomster av ålderspension som utgör nära 22 procent av skattekraften i landet. Övriga skattepliktiga inkomster, som bland annat består av olika typer av sociala ersättningar, utgjorde år 2011 drygt 11 procent av den sammantagna skattekraften i landet. Avdragen, som främst utgörs av grundavdrag för fysiska personer och särskilt grundavdrag för pensionärer vid kommunal och statlig inkomstbeskattning, motsvarar (med negativt tecken) ca 13 procent av skattekraften i landet.

4.4.1 Utvecklingen av skattekraften 1994-2011

Skattekraftens utveckling bestäms främst av befolkningsutvecklingen och av löneutvecklingen. På lång sikt avgörs lönerna av produktivitetens utvecklingen som styr lönebetalningsförmågan och övriga arbetskraftskostnader. Skattekraften har därför ett nära samband med BNP-utvecklingen. Ålderspensionerna har också en betydande inverkan på skattekraften i och med att de utgör en dryg femtedel av skattekraften.

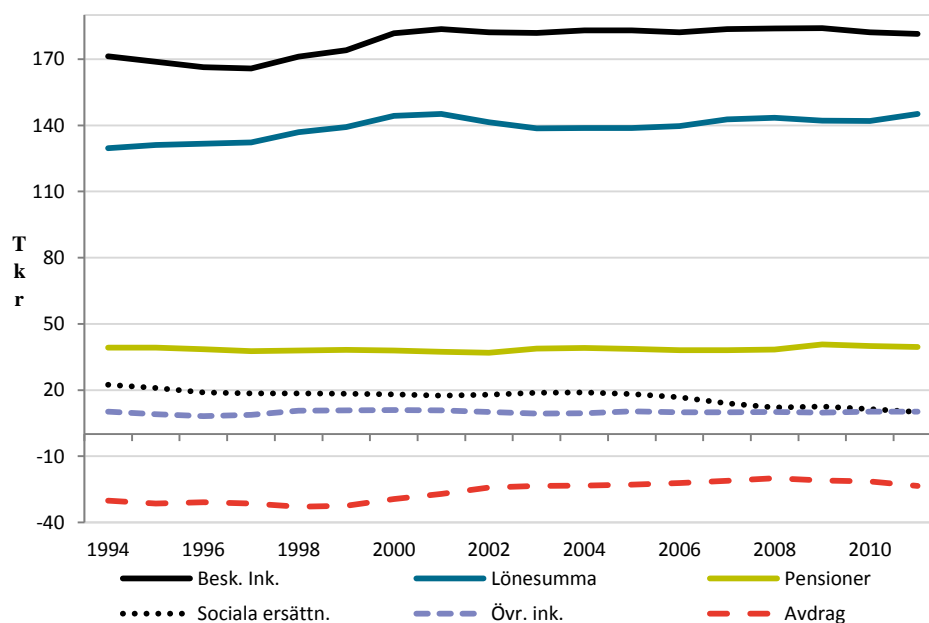
I diagram 4.7 visas utvecklingen av skattekraften fördelad på olika inkomstslag i riket under åren 1994–2011. De olika inkomstslagens andelar i skattekraften har varit relativt stabila under många år. Under perioden 1994–2011

³⁸ Avser pensionsinkomster bland personer 65 år och äldre.

har löneandelen legat mellan 76 och 80 procent. Även de övriga inkomstslagen har varit förhållandevis stabila under perioden, exempelvis har andelen pensionsinkomster varierat mellan 20 och 23 procent. Det kan noteras att till skillnad från utvecklingen i real BNP per capita, som stigit med i genomsnitt 1,7 procent per år 2000–2011 i Sverige, har den reala skattekraften under samma period i stort sett varit oförändrad.³⁹ Kommunernas ekonomiska kapacitet att finansiera den kommunala konsumtion som ägt rum under ovan nämnda tidsperiod har sålunda inte hållit jämna steg med utvecklingen i BNP. Detta beror främst på att prisutvecklingen för den kommunala konsumtionen har stigit snabbare än prisutvecklingen i BNP.

Skattekraften varierar kraftigt mellan olika kommuner och grupper av kommuner. I diagram 4.8 visas nivån och utvecklingen i skattekraften i olika kommungrupper 1994–2011.

Diagram 4.7 Utveckling av inkomster i skattekraften 1994–2011 i riket, tusentals kronor i 2012 års priser



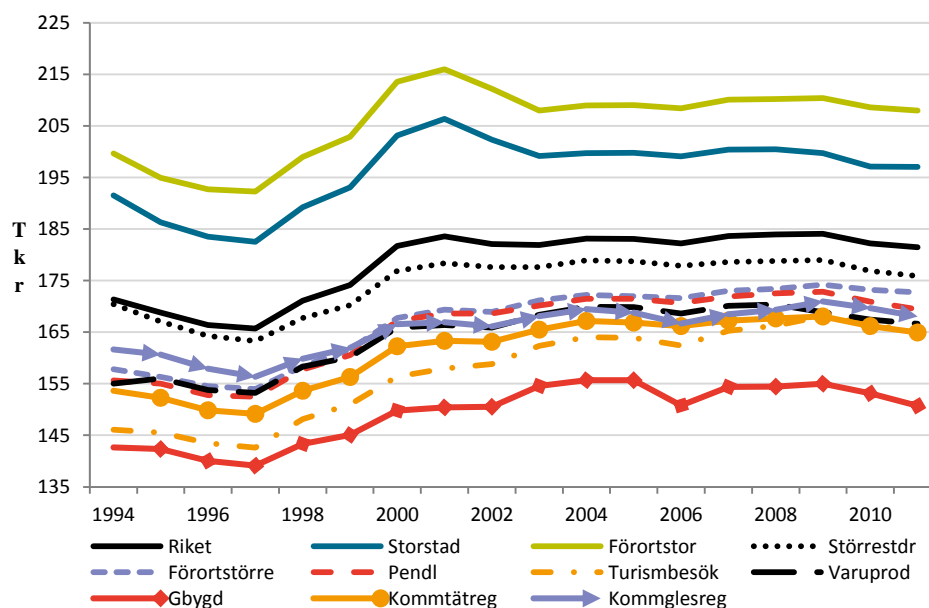
Anm.: Den reala skattekraftsutvecklingen har beräknats som nominell skattekraft deflaterad med implicitprisindex för kommunal konsumtion enligt *Konjunkturläget i juni 2013* (Konjunkturinstitutet). Skälet för att använda detta prisindex för omräkning till fasta priser är att spegla utvecklingen av kommunernas förmåga att finansiera den kommunala konsumtionen.

Källa: Egna beräkningar.

³⁹ Real skattekraft beräknad som genomsnittlig skattekraft i löpande priser deflaterad med utvecklingen av implicitprisindex för kommunal konsumtion enl. Nationalräkenskaperna (SCB).

Av diagrammet kan vi bland annat utläsas att skattekraften är som högst i *Förortskommuner till storstäder* och som lägst i *Glesbygdskommuner*. Den goda ekonomiska tillväxten efter krisen i början på 1990-talet återspeglas i en förhållandevis god skattekraftstillväxt under åren 1997–2001, omkring 2 procent per år i genomsnitt i riket. Därefter har utvecklingen varit svagare. Under senaste åren, efter finanskrisen 2008 och framåt, har skattekraften fallit något i de flesta kommungrupper.

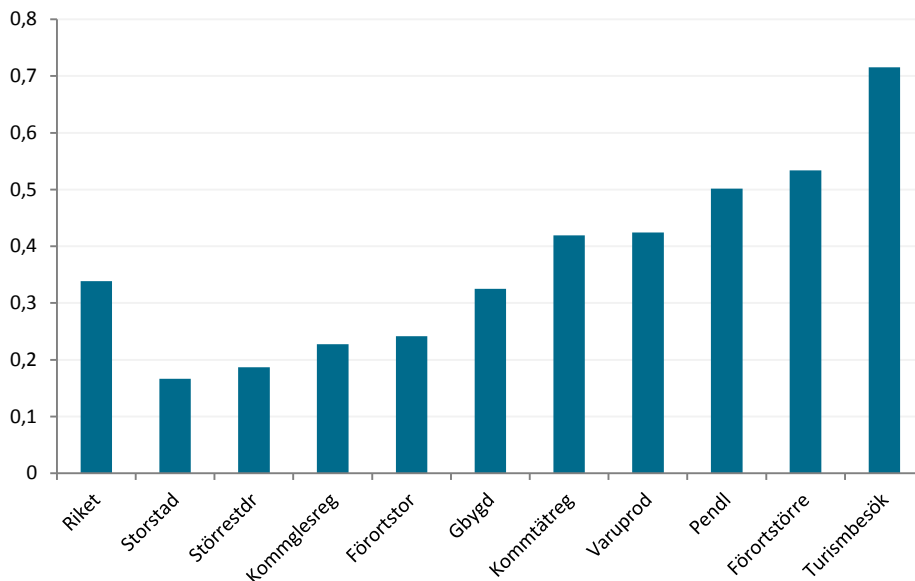
Diagram 4.8 Utvecklingen av skattekraft 1994–2011 i olika kommungrupper, belopp i tusentals kronor i 2012 års priser



Källa: Egna beräkningar.

I diagram 4.9 visas utvecklingen av skattekraften för de olika kommungrupperna 1994–2011. *Storstadskommuner* har som grupp betraktat en relativt hög skattekraft men har under perioden haft den svagaste utvecklingen bland kommungrupperna. I *Glesbygdskommunerna*, som har den lägsta skattekraften bland kommungrupperna, har skattekraften ökat ungefär i samma takt som den genomsnittliga utvecklingen i landet.

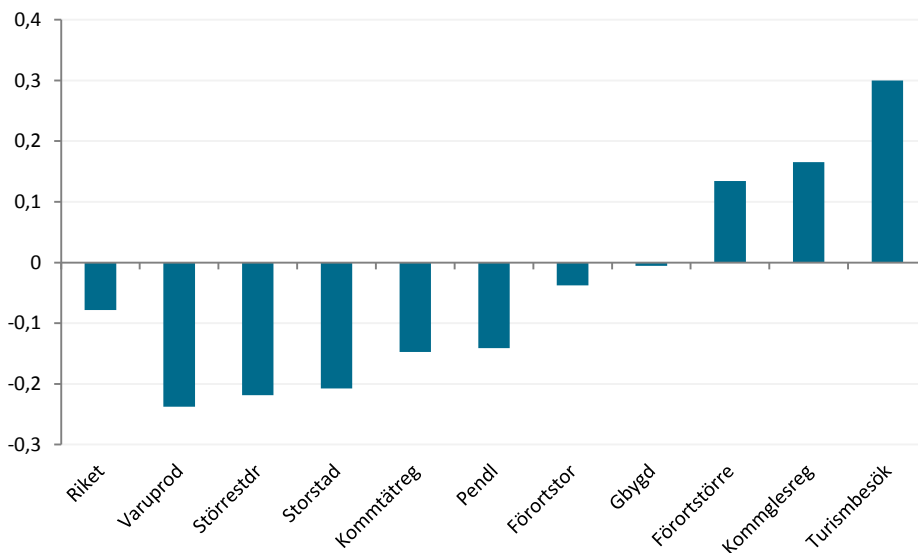
Diagram 4.9 Utveckling av skattekraft 1994–2011 i olika kommungrupper, genomsnittlig årlig procentuell utveckling i 2012 års priser



Källa: Egna beräkningar.

I diagram 4.10 visas utvecklingen av skattekraften under åren 2006–2011. Under denna period minskade skattekraften något i riket som helhet, på grund av den svaga ekonomiska utvecklingen i samband med finanskrisen. I över hälften av kommungrupperna sjönk skattekraften under denna period. Rangordningen av kommungruppernas relativa skattekraftsutveckling är ungefär densamma som under åren 1994–2011.

Diagram 4.10 Utveckling av skattekraft 2006–2011 i olika kommungrupper, genomsnittlig årlig procentuell utveckling i 2012 års priser



Källa: Egna beräkningar.

4.5 Faktorer som påverkar skattekraften

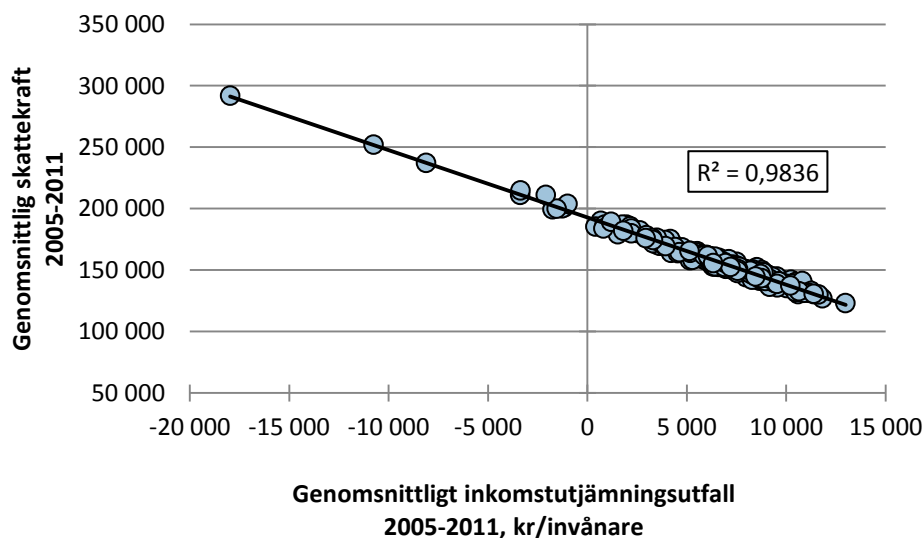
I detta avsnitt analyserar vi faktorer som påverkar skattekraften och därmed utfallet av avgifter och bidrag inom inkomstutjämningsystemet. I analysen framgår att skattekraften har ett samband med sysselsättningsgrad, sysselsättningens fördelning på olika branscher, utbildningsnivån och ålderssammansättningen i kommunerna.

4.5.1 Skattekraften avgör nettobidraget från inkomstutjämnings

Inkomstutjämnings innebär att skillnader i skattekraft mellan kommuner och mellan landsting jämnas ut, samtidigt som medel omfördelas från staten till den kommunala sektorn. Det kan därför vara intressant att närmare studera vilka faktorer som påverkar skattekraften och därmed vad inkomstutjämningsystemet indirekt kan sägas utjämna för. I detta avsnitt uppskattas med en modell hur olika faktorer påverkar skattekraften. Som underlag används individdata som aggregeras till kommunnivå. Analyserna i detta avsnitt avser kommunerna. Eftersom antalet kommuner är betydligt fler än antalet landsting och variationen i skattekraft är större, är analysmöjligheterna bättre för kommunerna än för landstingen. Kommunerna har därför valts som underlag för analysen.

Som ovan beskrivits i avsnitt 4.1 fastställs bidragen och avgifterna inom inkomstutjämnings på basis av beräknad skattekraft. Sambandet mellan skattekraft och utfallet av nettobidraget är därför mycket starkt. I diagram 4.11 visas sambandet beräknat som ett genomsnitt under åren 2005–2011 i kommunerna.

Diagram 4.11 Samband mellan skattekraft och kommunernas nettobidrag från/till inkomstutjämnings, genomsnitt åren 2005–2011



Källa: SCB och egna beräkningar.

4.5.2 Datamaterialet

Den kommunalt beskattningsbara inkomsten ligger till grund för beräkning av skattekraften. I syfte att kvantifiera olika faktorerens bidrag till skattekraften har Statskontoret upphandlat ett avidentifierat individdatamaterial från Statistiska centralbyrån (SCB) med uppgifter om olika typer av inkomster som ingår i den kommunalt beskattningsbara inkomsten.⁴⁰ Datamaterialet omfattar åren 1994–2011. I individdatamaterialet finns även andra uppgifter som har samband med inkomstnivån. Dessa variabler är ålder, utbildningsnivå, branschtillhörighet och uppgift om i vilka kommuner och landsting som individerna bor. Vi kan med detta underlag analysera hur olika faktorer inverkar på inkomster och skattekraft.

Den lokala nivån innebär vissa begränsningar i och med att inte all statistik finns på kommunnivå. Ett exempel är SCB:s officiella statistik när det gäller arbetskraftsundersökningar (AKU), som inte ger tillförlitliga resultat på kommunnivå i och med att det är en urvalsundersökning. I modellen nedan används därför i stället sysselsättningsdata från den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS), som är en totalundersökning på kommunnivå.

4.5.3 Faktorer som påverkar löneutvecklingen

Skattekraften består främst av löneinkomster (se tabell 4.5). Därför belyser vi här kortfattat de faktorer som styr lönesumman. På lång sikt bestäms löneutvecklingen av faktorer som produktivitetstillväxt, inflationsmål och skillnaden i prisutveckling mellan näringslivets produktion och hushållens konsumtion. Ekonomins långsiktiga arbetslöshets- och sysselsättningsnivåer är också viktiga faktorer som är styrande för löneutvecklingen. På kort sikt påverkar även vissa konjunkturella faktorer utvecklingen, exempelvis förväntad inflationstakt, trendmässig produktivitetstillväxt, lönsamhet och arbetslöshet.

Även faktorer som matchningseffektivitet, ersättningsgrad och reservationslön påverkar lönenivån.⁴¹ En effektiv matchning är en förutsättning för låg arbetslöshet och god reallöneutveckling. Geografisk rörlighet är ytterligare en faktor. Det handlar då om flyttströmmarna som påverkar den totala befolkningen och dess sammansättning i kommunerna vilket har en direkt effekt på skattekraften.

När det gäller analyser av lönenivån är det viktigt att ta hänsyn både till strukturella skillnader mellan kommunerna och individuella skillnader

⁴⁰ Beräkning av skattekraften i detta avsnitt avviker något från den formellt beräknade skattekraften i kommunerna beroende på att data utgörs av ett individdatamaterial som underlag. Skillnaderna är så pass små att de inte påverkar slutsatserna av de analyser som redovisas. Datamaterialet beskrivs i bilaga 4. I bilagan visas skillnader i antal individer och skattekraft för olika kommungrupper under år 2007–2011.

⁴¹ Konjunkturinstitutet (2012).

mellan arbetstagarerna. Produktivitet och sysselsättningsnivå varierar mellan olika branscher som kommuninvånarna arbetar i och påverkar därför skillnader i lönenivå och skattekraft. Vid skattningar av individers lönefunktioner är en vanlig referensram att utgå från *humankapitalteorin* för att specificera vilka individuella egenskaper som har betydelse för produktiviteten och därmed lönenivåerna. Teorin bygger på olika arbetstagare har olika erfarenheter och kunskaper som innebär att de är olika produktiva.⁴² Vanliga humankapitalvariabler är till exempel utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet.

4.5.4 Metod och hypoteser

Skattekraften bestäms av många olika faktorer. En modell som med hög precision förklarar skattekraften innehåller ett stort antal förklarande variabler. Nedan presenterar vi resultatet av en mer begränsad modell för att i grova drag spegla särskilt viktiga faktorer som påverkar skattekraften. Metoden som används är så kallad multipel linjär regression.⁴³ I regressionen ingår variabler som påverkar lönenivån (timlön) och lönesumman som i sin tur påverkar skattekraften. Dataunderlaget utgörs av ovan nämnda individdata för åren 1994–2011 (se avsnitt 4.5.2). I regressionen ingår 5 202 observationer (antalet kommuner multiplicerat med antalet år).

Utifrån ovan nämnda utgångspunkt har följande ekvation skattats för skattekraften på kommunnivå under perioden 1994-2011.⁴⁴

$$SK_i = B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \dots + B_nX_n + Kommun + Tid + e_i$$

Skattekraften i kommun ”i” (SK_i) är den beroende variabeln, x_1 - x_n de oberoende variablerna och e feltermen. *Kommun* är en dummyvariabel för respektive kommun och *Tid* är en dummyvariabel för respektive år i tidsperioden 1994–2011. Med dummyvariablerna kontrolleras för tids- och kommunspecifika egenskaper som inte fångas in av de andra oberoende variablerna. De tidsspecifika dummyvariablerna syftar till att fånga upp makroekonomiska chocker (till exempel effekter av den senaste finanskrisen).

De variabler som används i modellen är följande:

- **Andel förvärvsarbete:** Avser andelen förvärvsarbete av befolkningen som är 16 år och äldre enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS). Variabeln har valts därför att den i hög grad påverkar lönesummans nivå. Den kan också sägas vara en indikator för kommunens ekonomiska välbefinnande.

⁴² Se vidare Björklund m.fl. (2004).

⁴³ Least Squares Dummy Variable Model (LSDV-modell).

⁴⁴ Avser skattekraft i 2012-års priser. Prisdeflator är implicitprisindex för kommunal konsumtion enligt nationalräkenskaperna (SCB).

- **Andel högtbildade.** Definieras som andelen invånare med minst tre-årig eftergymnasial utbildning. Högre utbildning bidrar till högre produktivitet och därmed högre lön. Variabeln förväntas således påverka skattekraften positivt.
- **Andel unga.** Andelen personer av befolkningen i åldern 0–24 år. En hög andel unga kan förväntas påverka skattekraften negativt på kort sikt eftersom merparten av yngre personer inte förvärvsarbetar och även har lägre timlön än för genomsnittet i den förvärvsaktiva befolkningen.⁴⁵
- **Medelålder i kommunen.** Stigande ålder innebär generellt sett ökad arbetslivserfarenhet, vilket bidrar till högre lön (i datamaterialet varierar denna variabel mellan 33 och 49 år).
- **Andel personer inom företagstjänster.** Andelen av kommunens befolkning i åldern 19–64 år befolkning som har intjänade inkomster inom branschen ”företagstjänster”. Vissa specifika höglönebranscher inom gruppen ”företagstjänster” kan tänkas ha en betydande inverkan på skattekraften genom hög lönenivå, till exempel inom IT och konsultverksamhet.⁴⁶
- **Andel personer 65 år och äldre.** Andelen personer i denna åldersgrupp kan förväntas ha ett negativt samband med skattekraften, dvs. ju högre andel desto lägre skattekraft. Det negativa sambandet beror på att inkomsterna av pension, allt annat lika, är lägre än inkomster av lön.
- **Andel personer inom tillverkningsindustrin.** Andelen av kommunens befolkning i åldern 19–64 år med intjänade inkomster inom tillverkningsindustrin.⁴⁷ Enligt den officiella lönestatistiken är detta en bransch med relativt sett höga timlöner på arbetarsidan och med många arbetstimmar. Variabeln förväntas därför påverka skattekraften positivt.
- **Andel personer inom finansiell verksamhet.** Andelen av kommunens befolkning i åldern 19–64 år som har intjänade inkomster inom branschen ”finansiell verksamhet”.⁴⁸ Enligt den officiella lönestatistiken är detta en bransch med högre lönenivåer än genomsnittet. Ett positivt samband mellan variabeln och skattekraft kan därför förväntas.

Variabeln ”andel förvärvsarbetande” har hämtats från RAMS vid SCB:s *Statistikdatabasen*. Övriga variabler har hämtats från det individdatamaterialet som Statskontoret har upphandlat från SCB (se bilaga 4).

⁴⁵ På sikt är det generellt sett positivt för en region om unga personer flyttar in eftersom de med stigande ålder, som kollektiv betraktat, bidrar till högre inkomster och ökad skattebas.

⁴⁶ Med företagstjänster m.m. avses SNI 70-74 enligt näringsgrenstandarden SNI92/2002 (fastighets- och uthyrningsverksamhet, företagstjänster) och SNI 68-82 enligt den nya standarden SNI2007.

⁴⁷ Med tillverkningsindustrin avses SNI 15-37 enligt näringsgrenstandarden SNI92/2002 och SNI 10-33 enligt den nya standarden SNI2007.

⁴⁸ Med finansiell verksamhet avses SNI 65-67 enligt näringsgrenstandarden SNI92/2002 och SNI 65-67 (finans- och försäkringsverksamhet) enligt den nya standarden SNI2007.

Det finns en allmän brist som gäller branschvariablerna. I datamaterialet som har använts är det många individer som saknar uppgift om näringsgren (SNI-kod). Andelen personer där det saknas uppgift om SNI-kod uppgår till ca 20 procent. I analysen har detta hanterats genom ett antagande om att andelen personer i olika branscher antas vara desamma inom bortfallsgruppen som inom gruppen där det finns uppgift om SNI-kod.

I tabell 4.6 redovisas deskriptiv statistik för variablerna.

Tabell 4.6 Deskriptiv statistik för variablerna i modellen, kommuner år 1994–2011

	Min	Max	Medelvärde (ovägt)	Standardavvikelse
Skattekraft i 2012 års priser	118 787	340 132	167 122,5	22 297,3
Andel förvärvsarbetande	36,7	71,5	55,5	5,0
Andel högutbildade	4,1	51,7	12,4	6,4
Andel inom tillverkningsindustrin	1,7	62,6	21,3	9,4
Andel inom finansiell verksamhet	0,3	10,9	1,7	1,2
Andel unga	22,8	38,8	29,7	2,4
Medelålder, år	33,1	48,8	41,5	2,5
Andel inom företagstjänster	1,8	28,6	8,8	4,2
Andel 65+	6,5	31,9	20,1	3,9

Anm.: I bilaga 5 visas en korrelationsmatris för de förklarande variablerna.

Källa: Egna beräkningar.

4.5.5 Resultat av skattningarna

Skattningarna indikerar att förvärvsgrad, utbildnings- och åldersstruktur samt branschammansättning påverkar skattekraftens nivå och utveckling i kommunerna. I tabell 4.7 redovisas resultatet av skattningen.⁴⁹ Den skattade modellen har en förklaringsgrad om 98 procent och de skattade koefficienterna för de förklarande variablerna är signifikanta på minst 5 procents nivå. Samtliga koefficienter har det tecken som är förväntat enligt ovan beskrivna samband (hypoteser). De skattade koefficienternas värden bör emellertid tolkas med försiktighet beroende på att det finns en hög korrelation mellan vissa förklarande variabler och det kan finnas förklarande variabler som har förbisetts i denna modell.

Det råder hög korrelation mellan å ena sidan ”andelen äldre” och å andra sidan ”andel förvärvsarbetande”, ”andel unga” och ”medelålder”. Det råder även hög korrelation mellan ”andelen personer i företagstjänster” och ”andelen högutbildade” liksom mellan ”andelen unga” och ”medelålder”.⁵⁰

⁴⁹ I bilaga 5 redovisas resultat av olika typer tester av modellen.

⁵⁰ Korrelation överstigande 0,7 eller mindre än -0,7. Se korrelationsmatris i bilaga 5.

Tabell 4.7 Skattade parametrar med tids- och kommumdummys

	Modell (LSDV)		
	Skattad koefficient	Standardfel	t-värde
Konstant, kr*	26 277	14 756	1,8
Andel förvärvs- Arbetande***	1 140	45,0	25,3
Andel hög- utbildade***	1 104	51,5	21,4
Andel inom tillverknings- Industrin***	303	30,6	9,9
Andel inom finansiell verksamhet***	1 243	196,7	6,3
Andel unga***	- 1 116	152,3	- 7,3
Medelålder***	3 177	287,9	11,0
Andel inom företagstjänster* *	116	47,1	2,5
Andel äldre***	- 772	112,2	- 6,9

Anm.: Upplands Väsby respektive år 2006 har använts som referens kategorier. Andelar i procent.

*** signifikant på 1-procents nivå.

** signifikant på 5-procents nivå.

* signifikant på 10-procents nivå.

Källa: Egna beräkningar.

Andra specifikationer av modellen har prövats med bland annat individers flyttningar och andra branscher som förklarande variabler, dock utan betydande förklaringsvärde. En trendvariabel har skattats tillsammans med den beskrivna specifikationen i tabell 4.7. Koefficienten för trend blir svagt negativ (-528 kr) och är signifikant på 1 procents nivå. De skattade koefficienterna för de förklarande variablerna i modellen förändras ytterst marginellt när trendvariabeln ingår.

4.5.6 Slutsatser

Variabler som är positivt korrelerade med skattekraften är: andelen förvärvsarbetande, andelen högutbildade, medelålder och andelen personer inom tillverkningsindustrin, andel inom företagstjänster samt andel inom finansiell verksamhet. Yngre personer har generellt sett lägre inkomster än befolkningen i genomsnitt. Andelen unga personer i en kommuns befolkning är därför negativt korrelerad med skattekraften. Eftersom dessa variabler har ett samband med skattekraften har de även ett samband med utfallet i inkomstutjämningsystemet.

4.6 Analys av utjämnings effekter

Skattekraft och strukturella kostnader för kommunala tjänster varierar mellan kommuner och mellan landsting. Den politiska ambitionen är att skillnader i kommunalskatt i stort ska spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå och inte bero på skillnader i strukturella förutsättningar. En omfattande utjämnning sker genom inkomstutjämnningen, som kompenserar för skillnader i skattekraft (se avsnitt 4.1).

I detta avsnitt presenteras en analys av hur inkomstutjämningsystemet jämnar ut skillnader i skattekraft mellan kommuner. Olika mått på utjämnings effekter visas. I analysen visas betydelsen för utjämnningen av att beräkningen av inkomstutjämningsavgifter och inkomstutjämningsbidrag, med givna kompensationsnivåer om 85 och 95 procent, är baserad på skattekraften i kommunerna. Detta åskådliggörs genom en simulering där statens nettobidrag till inkomstutjämnningen för kommunerna istället, som en jämförelse, utgår som ett enhetligt statsbidrag i kronor per invånare som är lika för alla kommuner. I simuleringen avlägsnas således kopplingen mellan bidrag/avgift och skattekraft.⁵¹ I simuleringen är statens budgettram inom inkomstutjämnningen oförändrad: 55,3 miljarder kronor 2013.

4.6.1 Metod för analys av utjämnings effekt

För att mäta utjämnings effekten räknar vi om inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna i kommunerna om till vad de är värda i termer av skattekraft, det vill säga den skillnad i skattekraft som bidragen och avgifterna i inkomstutjämnningen motsvarar. Skillnaden beräknas genom att dividera inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna med den genomsnittliga kommunalskattesatsen i kommunerna år 2013.⁵²

Utgångsläget är kommunens verkliga skattekraft utan någon inkomstutjämnning. Därefter beräknas en hypotetisk skattekraft som utgör verklig skattekraft plus bidrag från eller avgift till inkomstutjämnningen, beräknade enligt nu gällande regler, i termer av skattekraft. I fortsättningen benämnd *skattekraft inkl. inkomstutjämnning*. Slutligen beräknas en tredje (simulerad) skattekraft som består av verklig skattekraft plus ett enhetligt bidrag i termer av skattekraft som är detsamma för alla kommuner. I fortsättningen benämns detta som *skattekraft inkl. enhetligt statsbidrag*.

⁵¹ Det kommunala utjämningsystemet reformerades 2005. Före 2005 utgick ett generellt enhetligt statsbidrag till kommunerna i kronor per invånare, liknande det bidrag som här används som referenspunkt av analyskäl.

⁵² Den genomsnittliga (vägda) kommunalskattesatsen 2013 är 20,62 procent. Denna skattesats har använts för omräkning av bidrag och avgifter till värden i termer av skattekraft.

4.6.2 Stora regionala skillnader i utfall

Den genomsnittliga skattekraften i riket uppgick 2013 till 194 000 kronor. Denna nivå ökar med 14,5 procent till att motsvara 222 000 kronor 2013 om nettobidraget i inkomstutjämnningen beaktas.

Den ekonomiska utjämnningen mellan olika regioner blir betydligt mindre med ett enhetligt statsbidrag jämfört med den nuvarande inkomstutjämnningen (se kolumn 3 och 5 i tabell 4.8). Endast *Storstäder* och *Förortskommuner tillorstäder* får en högre (hypotetisk) skattekraft med ett generellt statsbidrag. För alla andra kommungrupper och i synnerhet *Glesbygdkommuner* gäller det omvända.

Tabell 4.8 Genomsnittlig skattekraft (Tkr) i olika kommungrupper för utjämningsåret 2013

Kommungrupp	Verklig skattekraft (1)	Skattekraft inkl. inkomstutjämnning* (2)	Procentuell avvikelse mot verklig skattekraft	Skattekraft inkl. enhetligt statsbidrag.*	Procentuell avvikelse mot verklig skattekraft
Riket	194	222	14,5	222	14,5
Storstad	211	223	5,8	239	13,3
Förortstor	220	224	1,7	248	12,8
Störrestdr	187	221	18,2	215	15,0
Förortstörre	184	221	20,3	212	15,3
Pendl	181	221	21,9	209	15,5
Turismbesök	177	221	24,6	205	15,8
Varuprod	180	221	22,9	208	15,6
Gbygd	165	222	34,7	193	17,0
Kommtätreg	177	221	24,6	205	15,9
Kommglesreg	182	222	22,1	210	15,4

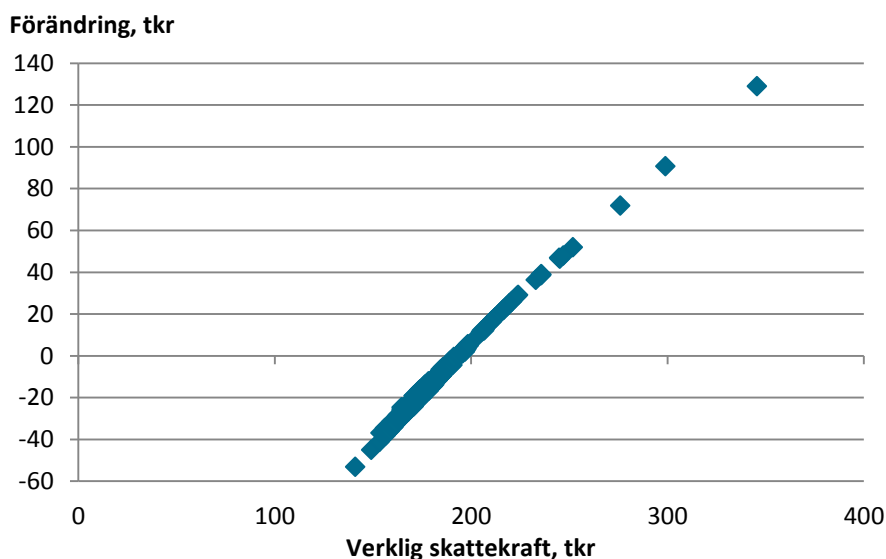
* Se avsnitt "metod för analys av utjämningsseffekt" ovan.

Källa: Egna beräkningar.

Det ska dock påpekas att variationen i skattekraften mellan enskilda kommuner i samma kommungrupp ofta är stor. Det betyder att effekten av ett enhetligt statsbidrag för enskilda kommuner i kommungruppen kan skilja sig åt jämfört med effekten för kommungruppen som helhet.

Kopplingen till skattekraften avlägsnas med ett enhetligt statsbidrag. Effekten i termer av skattekraft åskådliggörs i diagram 4.12 nedan. Av diagrammet kan utläsas att ju högre skattekraften i en kommun är, desto mer gynnas kommunen av ett enhetligt statsbidrag i kronor per invånare eftersom inkomstutjämningsavgiften avlägsnas.

Diagram 4.12 Inverkan på skattekraft av enhetligt statsbidrag 2013, förändring i termer av skattekraft i tusentals kronor jämfört med nuvarande regler



Källa: Egna beräkningar.

4.6.3 Fördelningen av skattekraft mätt med Ginikoefficient

Ett mer sofistikerat sätt att mäta spridningen i fördelningen av skattekraft är att beräkna Gini-koefficienten. Gini-koefficienten är ett av de vanligaste måtten för att mäta spridningen i en fördelning.⁵³ Gini-koefficienten kan anta värden mellan noll och ett, ju lägre värde desto jämnare fördelning (mindre spridning). Värdet "0" betyder att alla kommuner i Sverige har samma skattekraft medan värdet "1" i sammanhanget skulle betyda att befolkningen i en kommun intjänar alla inkomster i hela landet som ingår i skattekraften. Värdet på Gini-koefficienten visar hur stor andel av skattekraften som måste omfördelas för att uppnå en helt jämn fördelning av skattekraft.

Inkomstutjämningsystemet bidrar till en kraftig ekonomisk utjämning. Detta beror på att kompensationsnivån är relativt hög, 85 procent för kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift och 95 procent för kommuner och landsting som mottar inkomstutjämningsbidrag. Gini-koefficienten minskar därför relativt sett kraftigt, med 93 procent, när hänsyn tas till bidragen från och avgiften till inkomstutjämningsbidrag (se tabell 4.9).⁵⁴ Om statens nettobidrag till inkomstutjämningsbidrag istället skulle betalas

⁵³ Gini-koefficienten brukar bland annat användas för att beräkna spridningen i hushållens disponibla inkomster. I bilaga 6 återfinns den matematiska formeln för Gini-koefficienten och en grafisk beskrivning.

⁵⁴ Beräkningen av Gini-koefficienten har utförts med stöd av en beräkningsrutin i simuleringsmodellen FASIT vid SCB.

ut som ett generellt statsbidrag i kronor per invånare, lika för alla kommuner, minskar Gini-koefficienten betydligt mindre, med 13 procent (från 0,068 till 0,059).

Tabell 4.9. Skattekraft och Gini-koefficient för kommuner och utjämningsår 2013

Skattekraft	Medelskatte- kraft, tkr	Gini-koefficient	Procentuell förändring
Verklig skattekraft	194	0,068	
Skattekraft inkl. inkomstutjämning	222	0,005	-93
Skattekraft inkl. enhetligt statsbidrag	222	0,059	-13

Anm: Skattekraften är vägd med kommunernas folkmängd 1 nov. 2012. Källa: Egna beräkningar.

Skillnaderna i fördelningen – i termer av skattekraft – mellan nuvarande inkomstutjämning och alternativet med enhetligt statsbidrag kan i hög grad förklaras av förändringar för kommuner med relativt låg och hög skattekraft. Differensen mellan den lägsta och högsta nivån på skattekraften skiljer sig mycket åt mellan det nuvarande systemet för inkomstutjämning och ett system med ett enhetligt statsbidrag (se tabell 4.10). Likaså är det en viss skillnad i spridningen uttryckt som kvoten mellan nionde och första decilen. Däremot är det inte alls lika stora skillnader i mellanskikten. Kvartilerna och medianen blir ungefär desamma.

Tabell 4.10 Fördelning av skattekraft bland kommuner utjämningsår 2013, belopp i tusentals kronor

Skattekraft	Min	Max	Diff. Max Min	D1	Undre kvartil	Median	Övre kvartil	D9	D9/ D1
Verklig skattekraft	141	346	205	168	177	188	198	236	1,4
Skattekraft inkl. inkomst- utjämning	217	245	28	220	220	221	223	225	1,0
Skattekraft inklusive enhetligt statsbidrag	169	374	205	196	205	216	226	264	1,3

Källa: Egna beräkningar. Anm: Skattekraften är vägd med kommunernas folkmängd 1 nov. 2012. D1 = decilgrupp 1, D9 = decilgrupp 9.

4.7 Forskningsöversikt

4.7.1 Inverkan på ekonomin av utjämningsystem

I Sverige råder politisk konsensus om en långtgående utjämning för skillnader i skattekraft och opåverkbara strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting. Detta för att kunna erbjuda likvärdig offentlig service i hela landet. Från tid till annan har det pågått en diskussion i Sverige om huruvida det kommunalekonomiska utjämningsystemet, med dess långtgående utjämning, kan påverka incitamenten för att skapa regional ekonomiskt tillväxt och därmed även den sammantagna tillväxten i ekono-

min. För att ge en överblick om kunskapsläget i frågan redogörs här för den internationella ekonomiska forskningen på området.

System för ekonomisk utjämning kan ha inverkan på olika typer av ekonomiska incitament som påverkar ekonomins funktionssätt. Det finns en omfattande teoretisk och empirisk forskningslitteratur om anpassningar bland hushåll, individer och företag som följd av utformningen av regler för skatte- och bidragssystem. Även ett system för ekonomisk utjämning mellan olika regioner och/eller kommuner kan bidra till förändrat beteende bland individer och företag, samt bland lokala beslutsfattare. Likaså kan en utjämning av hushållens ekonomiska standard genom skatter och sociala ersättningar påverka strukturomvandlingen i ekonomin. Eftersom utjämningsystem mellan kommuner kan påverka incitamenten att verka för att förbättra den ekonomiska utvecklingen i olika regioner är utformningen av utjämningsystemen sålunda inte uteslutande en fråga om ekonomisk fördelning mellan olika regioner.

Nedan sammanfattas kortfattat internationell teoretisk och empirisk forskning som belyser hur kommunala utjämningsystem kan inverka på bland annat skattebaser och skattesatser. De studier som explicit behandlar regionala eller kommunala utjämningsystem handlar i regel om inverkan av utjämning för skillnader i skattebaser.⁵⁵ Urvalet av studierna baseras i första hand på artiklar och rapporter från välrenommerade internationella ekonomiska tidskrifter. Vi refererar även till tre studier som rör svenska förhållanden. Två av dessa studier, Johansson och Klaesson (2010) och Söderström (1994), har ingått som bilagor i svenska offentliga utredningar som tillsatts av regeringen. En studie av Siverbo (2005) har publicerats i serien *Förvaltningshögskolans rapporter* vid Göteborgs universitet.

Sammanfattningsvis visar studierna att ett system för ekonomisk utjämning mellan olika regioner och kommuner kan ha inverkan på ekonomins funktionssätt.

Det är främst tre typer av effekter som ligger i fokus i studierna. Det gäller:

- 1) Effekter på skattebasen,
- 2) Effekter på lokala skattesatser
- 3) Effekter på ekonomisk tillväxt och ekonomisk konvergens mellan olika regioner.

En central slutsats i många av de teoretiska studierna är att inkomstutjämningsystem kan förväntas ha negativ inverkan på skattebasen. Inkomstutjämningsystemet kompenserar för minskad skattebas och ”beskattar” ökad

⁵⁵ Begreppet skattebas avser underlag för uttag av skatt där definitionen varierar med olika typer av skatter. Begreppet ”skattekraft” i en kommun eller landsting definieras i Sverige som beskattningsbar inkomst per invånare.

skattebas. I teoretiska studier visas att omfördelningen medför att incitamentet att verka för ökad lokal skattebas (eller motverka minskad skattebas) försvagas. Ju kraftigare omfördelningen är, desto svagare blir incitamentet för kommunala beslutsfattare på olika nivåer att verka för att det regionala (kommunala) skatteunderlaget ökar. Enligt Statskontorets efterforskningar finns det emellertid inga empiriska studier som visar hur stor inverkan ett kommunalt utjämningsystem kan ha på skattebaserna eller på tillväxttakten i ekonomin i Sverige eller i andra länder.

En annan effekt som studerats är att inkomstutjämningsystem kan bidra till högre lokala skattesatser. Skälet till detta är att förekomsten av så kallad skattekonkurrens minskar. Det finns relativt mycket teoretisk och empirisk forskning om så kallad skattekonkurrens mellan olika regioner. Skattekonkurrens innebär att närliggande kommuner sänker (eller undviker att höja) lokala skatter i syfte att stimulera till ökad inflyttning eller motverka utflyttning. Olika skattesatser i olika regioner medför att inkomsttagare och framför allt höginkomsttagare har incitament att flytta till regioner med lägre skattesats. Höjda skattesatser bidrar, allt annat lika, till att skattebasen minskar. Då ett utjämningsystem kompenserar för fallande skattebas minskar det kommunernas incitament att skattekonkurrera. Ett annat sätt att uttrycka denna mekanism är att utjämningsystemet sänker priset – i termer av minskad skattbas – för att höja den lokala skattesatsen. Empiriska studier finner stöd för att lokala skattesatser tenderar att öka då inkomstutjämningsystem kompenserar för minskad skattebas.

En tredje typ av effekt som har studerats är att utjämning av inkomster mellan olika regioner kan minska den sammantagna ekonomiska tillväxten och motverka en process med utjämning i faktorinkomster mellan olika regioner. Detta har studerats med neoklassiska modeller för produktion där skillnader i hushållens disponibla inkomster mellan olika regioner utgör ett underlag. Skälet till att tillväxten i ekonomin minskar är att utjämningen mellan olika regioner av hushållens disponibla inkomster bidrar till långsammare omallokering av arbetskraft och därmed till en sammantaget mindre effektiv resursallokering. Den direkta kopplingen till kommunala utjämningsystem är i dessa studier oklar, alltså i vilken utsträckning kommunal utjämning kan påverka faktorinkomsterna och därmed omallokering av resurser. Trots detta vill vi här referera till några studier i ämnet eftersom kommunal utjämning är att betrakta som en form av regional ekonomisk utjämning.

Det bör påpekas att länderna som analyseras i studierna och som ingår i denna översikt har olika konstruktioner av utjämningsystem vad gäller omfattning, val av styrande variabler för utjämning och finansiering. Dessutom kan verksamhetsansvaret för olika sakområden ligga på olika regionala nivåer. Gemensamt för flera länders utjämningsystem är att man på något sätt utjämnar för skillnader i skattebaser, vilket ger upphov till marginaleffekter.

Betydelsen av inkomstutjämningsystemens inverkan på olika tillväxtfaktorer kan betraktas som en öppen fråga. Detta beror dels på att den befintliga empiriska forskningen är begränsad, dels på att det är svårt att rent metodologiskt analysera effekterna av kommunala och regionala utjämningsystem.

4.7.2 Teoretiska studier – inverkan på skattebasen och skattesatser

Studier om ekonomiska incitament för regionala beslutsfattare

I en studie av Dahlberg och Rattsø (2010) studeras effekter av det kommunala utjämningsystemet i Sverige.⁵⁶ Effekterna av olika typer av statsbidrag – generella, riktade eller skatteutjämningsbidrag (inkomstutjämningsbidrag) – analyseras. Två centrala slutsatser i studien är att:

- En enskild kommun får försvagade incitament att öka det lokala skatteunderlaget (skattebasen).
- Kommuner får incitament att höja skattesatsen mer än annars på grund av att marginalkostnaden för beskattningen sjunker genom att inkomstutjämningsystemet kompenserar för minskad skattebas.

Dahlberg och Rattsø visar att bidragsmottagande kommuner som har låg skattesats kan förlora resurser om skattebasen ökar. Ökningen av skatteintäkterna är i sådana fall mindre än minskningen av inkomstutjämningsbidraget.⁵⁷ Detta beror på att de aktuella kommunala skattesatserna är lägre än de länsvisa (normerade) skattesatserna. Den länsvisa skattesatsen är styrande för nivån på inkomstutjämningsbidraget eller, i förekommande fall, inkomstutjämningsavgiften.

I studier publicerade av OECD beskrivs och analyseras inkomstutjämningsmer generellt.⁵⁸ Centrala slutsatser i dessa artiklar är att ett utjämningsystem reducerar incitamenten för regioner att öka sina skattebaser eftersom följderna av ökad skattebas är att regionala bidrag minskar. I flera OECD-länder är marginaleffekterna höga. Ju högre marginaleffekterna är, desto mindre benägna blir regioner att konkurrera med lägre skatter. På längre sikt kan utjämningsbidrag bidra till minskade drivkrafter för främst fattiga regioner att på egen hand utveckla sin ekonomi. Anledningen är att marginaleffekten oftast är högre i fattiga regioner än i övriga regioner.

⁵⁶ Dahlberg och Rattsø (2010). Sedan studien genomfördes 2010 har vissa regler i inkomstutjämningsystemet förändrats. Dessa regelförändringar påverkar emellertid inte de centrala slutsatserna i studien eftersom de styrande mekanismerna i inkomstutjämningsystemet i allt väsentligt är desamma som tidigare.

⁵⁷ I Sverige finns det 2013 sju kommuner som har en sådan situation att de totala inkomsterna minskar då skattekraften ökar. Detta beror på att dessa kommuners kommunalskattesatser är lägre än de länsvisa skattesatserna.

⁵⁸ Blöchliger och Pinero Campos (2011), Blöchliger och Charbit (2008) och Blöchliger m.fl. (2007).

Studierna av Dahlby och Wilson (1994), Fenge och Weizsäcker (2000) samt Boadway (2004) visar att en region som står för en hög andel av landets totala skatteunderlag har incitament att verka för att förändra sitt egna skatteunderlag.⁵⁹ Beroende på inkomstutjämningsystemets konstruktion kan regionen tillskansa sig mer eller mindre bidrag genom förändrad skattebas (som i sin tur påverkar den genomsnittliga skattesatsen). Incitamentet uppstår i detta sammanhang då den genomsnittliga skattesatsen styr bidragssystemet. Detta problem blir ännu större om utjämningsbaseras på faktiska skattesatser som regionerna själva beslutar om.⁶⁰

Söderström (1994) gör bedömningen att det svenska utjämningsystemet troligen har liten effekt på enskilda kommuners ambitioner att öka skatteunderlaget, men att man inte vet särskilt mycket om kommunernas preferenser och reaktionsmönster.⁶¹ Svenska kommuner har i största allmänhet små möjligheter att påverka skatteunderlaget då kommuner är små och extremt öppna ekonomier. Enligt studien företas tillväxtåtgärder oavsett grad av utjämnings eftersom åtgärderna kan generera andra värden oberoende om skatteunderlaget eller skatteinkomsterna ökar.

Studier om skattekonkurrens och optimal beskattning

Flera teoretiska studier behandlar ämnet skattekonkurrens.⁶² Med skattekonkurrens menas att en kommun inte enbart bestämmer sin skattesats utifrån kostnads- och serviceskäl utan också påverkas av andra kommuners skattesatser. Skattesatsen kan vara ett användbart verktyg för att behålla och öka skatteunderlaget. Den optimala skattesatsen i frånvaro av skattekonkurrens kan ses som en spegling av invånarnas preferenser. I de aktuella studierna pekar man på att det är tänkbart att beteendet med skattekonkurrens kan medföra att skattenivån blir lägre än vad medborgarna egentligen önskar sig. Inkomstutjämnings mellan regioner minskar skattekonkurrensen eftersom utjämnings kompenserar för minskad skattebas. Därmed bidrar inkomstutjämnings, enligt teorin, till en uppåtpress på kommunala skattesatser. Vid en fullständig inkomstutjämnings finns det alltså inga ekonomiska incitament att konkurrera med den lokala skattesatsen. Studierna visar att inkomstutjämningsystemet minskar skattekonkurrensen eftersom det minskar "lönsamheten" för kommuner att öka skattebasen.

En annan ekonomisk-teoretisk infallsvinkel är att en utjämnings kan leda till att den sammantagna skattestrukturen och allokering av resurser blir samhällsekonomiskt mer effektiv. Den optimala skattenivån för en region kan

⁵⁹ Dahlby och Wilson (1994), Fenge och Weizsäcker (2000) och Boadway (2004).

⁶⁰ I det svenska inkomstutjämningsystemet finns inte detta problem eftersom inkomstutjämningsbidraget och inkomstutjämningsavgiften baseras på de länsvisa skattesatserna som fastställs av regeringen.

⁶¹ Söderström (1994).

⁶² Blöchliger och Pinero Campos (2011).

stå i kontrast till den för hela landet optimala skattenivån i olika regioner. I en studie av Bucovetsky och Smart (2006) beskrivs hur ett land med självstyrande regioner kan få problem med både ekonomisk effektivitet och rättvisa.⁶³ En skattesänkning i en region leder till högre skatteunderlag lokalt men på bekostnad av högre centrala utgifter eftersom skatteunderlaget har minskat i andra regioner.

Studier om strukturomvandling och ekonomisk konvergens

En indikator på ekonomisk utveckling i såväl länder som olika regioner är utvecklingen i disponibel inkomst per invånare. Denna typ av studier syftar till att nå ökad förståelse om vad som får regioner att konvergera eller divergera i ekonomiskt hänseende. Med utgångspunkt från neoklassiska produktionsfunktioner har det utvecklats ekonomisk teori om vad som påverkar konvergens mellan olika regioner.⁶⁴ De teoretiska modellerna uppvisar i regel resultatet att under antaganden om bland annat flexibla löner och flyttörslighet kommer regioner att konvergera, det vill säga välståndet i olika regioner blir mer jämlikt. Det beror på att arbetskraftens rörlighet medför att löner utjämnas. Med interregionala bidrag och/eller utjämning av hushållens disponibla inkomster med skatter och sociala ersättningar motverkas denna utjämningsprocess i de teoretiska modellerna därför att migrationen från fattiga till rika regioner går långsammare.

4.7.3 Empiriska studier

I detta avsnitt sammanfattar vi slutsatserna i ett antal empiriska studier från olika länder. Studierna handlar om hur ett utjämningsystem inverkar på regioners skattepolitik och hur interregionala bidrag påverkar regionala ojämlikheter.

Studier rörande skattekonkurrens, skattebaser och lokala skattesatser

Som ovan nämnts medför skattekonkurrens att beslut om skatter i kommuner påverkas av andra kommuners skattenivåer. Modeller rörande skattekonkurrens kan användas för att testa teoretiska prediktioner om inkomstutjämningsmodeller. Skattekonkurrens leder enligt teorin till nedåtpress på kommunala skatter och enligt samma teori leder inkomstutjämning till uppåtpress på kommunala skattesatser. Mer utjämning kan alltså dämpa omfattningen av skattekonkurrens.

I en studie av Brueckner (2003) beskrivs olika empiriska modeller och resultat av empiriska studier. Brueckner visar att skattekonkurrens förekommer, det vill säga att lokala beslut om skatter påverkas av andra kommuners skattenivåer.⁶⁵

⁶³ Bucovetsky och Smart (2006).

⁶⁴ Magrini (2004).

⁶⁵ Brueckner (2003).

I en studie av Edmark och Ågren (2008) undersöks förekomsten av skattekonkurrens mellan svenska kommuner under tidsperioden 1993 till 2006.⁶⁶ I studien undersöks bland annat om graden av skattekonkurrens dämpades efter reformen i inkomstutjämningen 1996. Studien är baserad på paneldata över 283 kommuner under ovannämnda tidsperiod. I studien skattas sambandet mellan kommunens egen skattesats (beroende variabel) och medelvärdet av grannkommunernas skattesats. I regressionsmodellen ingår kontrollvariabler som kan påverka skattesatsen. Resultatet visar att grannkommuners skattesats inverkar positivt på kommunens egen skattesats. En minskning av grannkommunernas skattesats med en procentenhet medför enligt skattningen en genomsnittlig sänkning om 0,74 procentenheter av den egna skattesatsen. Studien ger ett svagt stöd för att skattekonkurrensen minskade som följd av reformen i inkomstutjämningen år 1996.

I en kanadensisk studie av Smart (2007) undersöks sambandet mellan olika provinsers skattepolitik och utjämning mellan 1972 och 2002. Analysen bygger på administrativa data över tio olika provinsers skattebas och skatteintäkter mellan åren 1972 och 2002 (exklusive 1973 och 1981 då uppgifter saknas). Hypotesen är att skattenivån höjs i takt med ökad utjämning i provinser som är bidragmottagare i utjämningsystemet. Resultaten pekar på att skattesatsen tenderar att höjas i takt med stigande grad av omfördelning.⁶⁷ Studien är baserad på jämförelser mellan provinsernas (regionernas) skattenivå vid olika tidpunkter och med olika kompensationsgrader. Förklarande variabler är bland annat övriga provinsers genomsnittliga effektiva skattesats (populationsvägd) och en indikatorvariabel för bidragmottagande provinser. Kontrollvariabler ingår liksom kontroller för tids-, provins- och kategorispecifika effekter. Under vissa specifikationer uppskattar man att en sänkt kompensationsgrad från 100 till 50 procent skulle medföra en skattesänkning med sju procentenheter.

Det finns också studier om lokal företagsbeskattning där inkomstutjämning förekommer.⁶⁸ I en studie av Buettner (2005) studeras sambandet mellan lokal företagsskatt och utjämning i Tyskland.⁶⁹ Studien baseras på paneldata från tyska kommuner 1980–2000. Den beroende variabeln är lokal företagsskatt. Den förklarande variabeln är utjämningsgrad/kompensationsgrad. I studien kontrolleras för region- och tidsspecifika effekter. Resultaten pekar på att en ökning av utjämningsgraden med en procentenhet leder till en skattehöjning på upp till 0,20 procentenheter (positiv effekt). Liknande resultat visas i en studie av Egger, Koethenburger och Smart (2010), det vill

⁶⁶ Edmark och Ågren (2008).

⁶⁷ Smart (2007).

⁶⁸ I Sverige finns inga lokalt beslutade företagsskatter. En annan skillnad mellan länderna är att i Tyskland bestäms inte den lokala inkomstskatten på lokal nivå.

⁶⁹ Buettner (2005).

säga att en högre grad av utjämning medför högre skattesatser eftersom utjämningsbidraget kompenserar för minskad skattebas.⁷⁰

Baretti, Huber och Lichtblau (2002) har studerat det tyska utjämningsystemet och analyserat utjämningsbidragets effekt på kommuners beteende att öka skatteintäkterna.⁷¹ Den studerade tidsperioden är 1978–1998. I Tyskland ansvarar delstaterna för uppbörden av skatteintäkterna. Hypotesen är att högre margineffekt leder till mindre effektivitet i uppbörden av skatteintäkter. Margineffekt definieras i studien som andelen av en skatteintäktsoökning som omfördelas till andra regioner. Förklarande variabel är bland annat margineffekt och bidrag per capita. Resultaten pekar på att ökad margineffekt och ökade bidrag medför fallande skatteinkomster. En ökning av margineffekten med en procentenhet minskar de regionala skatteinkomsterna med motsvarande 0,01 procentenheter av BNP. Resultaten styrker hypotesen att en högre grad av omfördelning (högre margineffekt) leder till mindre effektivitet i uppbörden av skatteintäkter.

Studier om regional tillväxt och strukturomvandling

Som nämnts i avsnittet som behandlar teoretiska studier (4.7.2), finns det ekonomisk-teoretiska skäl till att allmänna interregionala bidrag kan öka de regionala skillnaderna.⁷² Ett flertal empiriska studier som utgår från neoklassiska modeller ger visst stöd för att interregionala bidrag kan motverka den ekonomiska konvergensen mellan olika regioner. Dessa studier syftar visserligen inte till att undersöka hur kommunala utjämningsystem inverkar i ekonomin men de är värda att nämna i denna forskningsammansättning eftersom kommunal utjämning är en form av regional utjämning.

I en studie av Algoed och Persyn (2011) undersöks hur interregional inkomstfördelning inverkar på ekonomiskt tillväxt.⁷³ Analysen bygger på datamaterial för 140 olika regioner inom EU mellan åren 1995 och 2007. Studien bygger på en neoklassisk tillväxtmodell där skillnader i mängden arbetskraft och kapital mellan regioner förklarar skillnader mellan regioners produktion. I modellen analyseras med en bred ansats effekter på resursallokeringen av utjämningen mellan olika regioner genom skatter och sociala ersättningar i hushållen.

Resultaten indikerar att på kort sikt bidrar en högre grad av omfördelning till minskade regionala inkomstskillnader, men på längre sikt kan effekten bli en svagare sammantagen ekonomisk tillväxt och även relativt sett svagare regional tillväxt för vissa svaga regioner. Den långsammare tillväxten

⁷⁰ Egger, Koethenburger och Smart (2010).

⁷¹ Baretti, Huber och Lichtblau (2002).

⁷² Kessler och Lessmann (2010).

⁷³ Persyn och Algoed (2011).

beror, enligt studien, på att utjämningen av de disponibla inkomsterna bidrar till långsammare omallokering av arbetskraft.

Johansson och Klaesson (2010) analyserar i sin studie hur förändringar i den kommunala utjämningen i Sverige påverkar antalet arbetstillfällen inom hushållstjänster för enskilda kommuner och funktionella regioner i form av lokala arbetsmarknader (LA).⁷⁴ Resultaten visar att om bidragsgivande kommuner inte behövde betala avgift till utjämningen skulle sysselsättningen i dessa kommuner och tillhörande LA-regioner öka marginellt inom hushållstjänster. Om både avgiftens- och motsvarande grad av bidragsdelen eliminerades skulle sysselsättningen i många enskilda kommuner och tillhörande LA-regioner att minska inom tjänsteverksamheten. I studien belyses inte inverkan av marginaleffekter i inkomstutjämningsystemet. Analysen fokuserar på sysselsättningseffekter med simulering av förändringar av nivå på utjämningsavgift och utjämningsbidrag (i kronor räknat).

I en studie av Siverbo (2005) på svenska förhållanden analyseras vilken betydelse marginaleffekter har på kommunernas tillväxtansträngningar.⁷⁵ Här avses satsningar i form av näringslivsfrämjande åtgärder (till exempel bidrag till näringslivsbolag, informationsinsatser och marknadsföring) och bostadsverksamhet (till exempel förmedling av bostäder). Begreppet ”marginaleffekt” definieras som hur mycket som försvinner i avgifter till inkomstutjämningsystemet, när skattebasen ökar, i relation till de ökade skatteinkomsterna. Kommunerna är i studien indelade i tre grupper klassificerade efter olika nivå på marginaleffekten (kallat tillväxtincitament). Siverbo undersöker bland annat betydelsen av regelförändringar som innebär att marginaleffekter som överstiger 100 procent avlägsnas i inkomstutjämningen. Hypotesen är att de sänkta marginaleffekterna i samband med modifieringen kan ha medfört starkare incitament att öka tillväxtansträngningarna. Enligt studien kan dock ingen effekt uppmätas på tillväxtansträngningarna som följd av sänkta marginaleffekter. Variationen i satsningar på näringslivsklimat förklaras i större utsträckning av om det är en glesbygdskommun, om befolkningen minskar och av hur hög arbetslösheten är.

⁷⁴ Johansson och Klaesson (2010).

⁷⁵ Siverbo (2005).

5 Utvecklingen inom kostnadsutjämnings-systemet

5.1 Kostnadsutjämnings syfte och konstruktion

Syftet med kostnadsutjämningsen är att kompensera för 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 sådan service. Det gäller alltså 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.

Kostnadsutjämningsen utgår från ett antal delmodeller. Modellerna avser antingen en *verksamhet* – som t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg – eller ett *kostnadsslag* 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 eller landsting. Kostnadsutjämningsen innefattar tio modeller för verksamheter eller kostnadsslag för kommunerna och fyra modeller för landstingen.

I varje delmodell beräknas en så kallad *standardkostnad*, i kronor per invånare, för varje enskild kommun respektive landsting. Om kommunens eller landstingets standardkostnad överstiger den genomsnittliga vägda standardkostnaden i riket får kommunen/landstinget ett *tillägg* och om den understiger standardkostnaden i riket får kommunen/landstinget ett *avdrag*. Summerar man alla de beräknade standardkostnaderna erhåller man en kommuns eller ett landstings så kallade *strukturkostnad*, uttryckt i kronor per invånare.

De kommuner och landsting som har en beräknad strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i riket får ett *kostnadsutjämningsbidrag* motsvarande den överskjutande kostnaden. Understiger strukturkostnaden genomsnittet i landet betalar kommunen eller landstinget i stället motsvarande *kostnadsutjämningsavgift*. Detta innebär att summan av bidragen i kostnadsutjämningsen kommer att motsvara summan av avgifterna.

För en närmare beskrivning av bland annat kostnadsutjämningsen och de olika delmodellerna i denna hänvisar vi till Statskontorets rapport *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning* (Rapport 2012:21).

5.1.1 Begreppet standardkostnad

Begreppet standardkostnad har en central roll i systemet för kostnadsutjämning. Det representerar olika saker i olika modeller och behöver därför beskrivas närmare.

Vanligtvis avser standardkostnaden en beräknad strukturell kostnad som alla kommuner eller landsting har (typexempel grundskola). Ofta bygger beräkningen på den senast kända nettokostnaden för verksamheten i landet som helhet, hämtad från det kommunala räkenskapssammandraget (RS). I andra fall handlar det om en beräknad kostnad som bara vissa kan förväntas ha. Detta gäller exempelvis modellen för befolkningsförändringar.

Därutöver finns en kategori där standardkostnaden inte avser kostnaden, utan kommunens merkostnad i förhållande till en tänkt normalnivå. Det gäller modellen *barn och ungdomar med utländsk bakgrund* samt komponenterna *administration m.m.*, *uppvärmning* samt *byggkostnader* (samtliga i modellen *bebyggelsestruktur*).

Nivån på standardkostnaden är alltså i vissa fall snarare en konsekvens av hur beräkningsmodellen har konstruerats, än en spegling av en tänkbar faktisk nivå på de strukturella kostnaderna eller merkostnaderna i en enskild kommun. Som exempel kan vi nämna att ett antal kommuner har negativa standardkostnader i komponenten som avser byggkostnader.

De här förhållandena skapar dock inte i sig några problem när storleken på kommunens eller landstingets avgift eller bidrag i kostnadsutjämningen ska beräknas. Det beror på att man för varje delmodell har räknat fram en vägd genomsnittlig standardkostnad som gör att tilläggen och avdragen inom varje modell tar ut varandra. Det man i praktiken summerar vid framräkningen av avgiften eller bidraget är således tilläggen och avdragen från den genomsnittliga standardkostnaden.

5.2 Förändringar i systemet

Innan vi redovisar utfallet över tid av kostnadsutjämningen och de olika delmodellerna inom denna så bör något sägas om de förändringar av systemet som skett sedan 1996.

När det gäller kostnadsutjämningen för kommunerna har åtta av de tio delmodellerna i den nuvarande kostnadsutjämningen ingått under hela perioden 1996–2013. De delmodeller som har tillkommit är modellen som avser *barn och ungdomar med utländsk bakgrund* (2000) och modellen för *lönekostnader* (2008).

De modeller som förändrats minst under den aktuella perioden är de fyra delmodellerna som utjämnar för verksamheterna *förskola*, *fritidshem* och *annan pedagogisk verksamhet* (den så kallade barnomsorgmodellen), *för-*

skoleklass och grundskola (den så kallade grundskolemodellen), *gymnasieskola* respektive *äldreomsorg*.

Det bör dock sägas att även när det gäller dessa modeller har en rad förändringar och uppdateringar i modellerna skett när det gäller till exempel verksamhetsavgränsningar, gruppindelningar, prislappar eller bedömningar av merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Dessa förändringar skedde i huvudsak 2000 och 2005, och var ett resultat av de översyner av utjämningsystemet som hade gjorts av Kommunala utjämningsutredningen⁷⁶ respektive Utjämningskommittén.⁷⁷

Under den aktuella perioden har mer omfattande förändringar gjorts i både *individ- och familjeomsorgsmodellen* (den så kallade IFO-modellen) och i *kollektivtrafikmodellen*. Sådana förändringar har skett både 2000 och 2005.

År 2005 utvidgades modellen för *befolkningsförändringar* och från samma år slogs fyra tidigare delmodeller ihop och blev en ny delmodell med benämningen *bebyggelsestruktur*.

En viktig förändring – som inte minst påverkar det samlade utfallet av kostnadsutjämnningen för de enskilda kommunerna – var att fyra delmodeller som funnits med sedan 1996 avskaffades 2005. Det var modellerna för *kallort, vatten och avlopp, näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder* samt *svagt befolkningsunderlag*. De två sistnämnda modellerna överfördes dock till strukturbidraget, vilket innebär att de fortfarande ingår i utjämningsystemet (men inte som en del i systemet för kostnadsutjämnning).

När det gäller kostnadsutjämnningen för landstingen så har två av de fyra delmodellerna i den nuvarande kostnadsutjämnningen ingått under hela perioden 1996–2013. De delmodeller som tillkommit är modellen för *befolkningsförändringar* (2006) och modellen för *lönekostnader* (2008).

Det har genomförts omfattande förändringar i de två ursprungliga modellerna – *hälso- och sjukvårdsmodellen* och *kollektivtrafiksmodellen* – både 2000 och 2005. Dessa förändringar var ett resultat av de översyner av utjämningsystemet som hade gjorts av Kommunala utjämningsutredningen respektive Utjämningskommittén.

En annan förändring som skett i kostnadsutjämnningen för landstingen är att två av de delmodeller som ursprungligen ingick i utjämningsystemet avskaffats. Det gäller delmodellen avseende *högskoleutbildning* (avskaffades 2002) och delmodellen *kallort* (avskaffades 2005).

⁷⁶ Betänkandet Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting – en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet (SOU 1998:151).

⁷⁷ Betänkandet Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn (SOU 2003:88).

År 2005 överfördes också komponenten *små landsting* till strukturbidraget (tidigare ingick den i hälso- och sjukvårdsmodellen). Detta innebär att komponenten fortfarande utgör en del av utjämningsystemet, men inte är en del i systemet för kostnadsutjämning.

5.3 Det samlade utfallet för kommunerna

I detta avsnitt redovisar vi det samlade utfallet av samtliga kostnadsutjämningsmodeller för kommunerna. I redovisningen ingår även modeller som inte funnits under hela perioden 1996–2013. Däremot ingår inte införande-bidraget eller strukturbidraget i redovisningen. Utfallet i utjämningsystemet som helhet redovisas i kapitel 3.

De kommunmodeller som ingår i utfallet för kostnadsutjämningsen är:

- Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ("barnomsorgsmodellen") (1996–2013)
- Förskoleklass och grundskola (1996–2013)
- Individ- och familjeomsorg (IFO) (1996–2013)
- Äldreomsorg (1996–2013)
- Gymnasieskola (1996–2013)
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund (2000–2013)
- Befolkningsförändringar (1996–2013)
- Bebyggelsestruktur (1996–2013)
- Lönekostnader (2008–2013)
- Kollektivtrafik (1996–2013)
- Kallort (1996–2004)
- Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder (1996–2004)
- Svagt befolkningsunderlag (1996–2004)
- Vatten och avlopp (1996–2004).

I tabell 5.1 redovisar vi det totala belopp som har omfördelats inom kostnadsutjämningsen samt antalet kommuner med bidrag eller avgift.

Tabell 5.1 Omfördelning av medel i kostnadsutjämningsen för kommuner i miljarder kronor

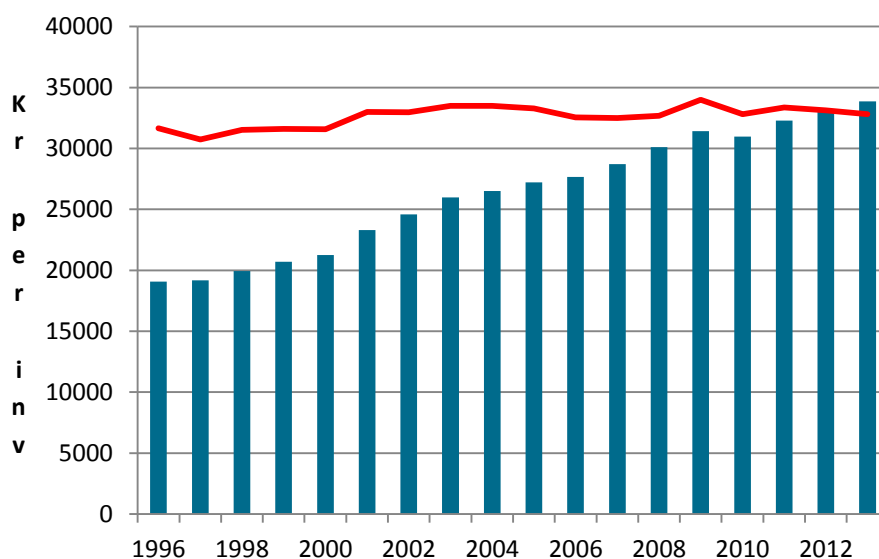
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
2012 års priser	7,78	7,97	7,08	6,79	6,64	5,53	5,64	6,04	6,49	6,63
Löpande priser	4,69	5,04	4,77	5,06	5,25	4,70	5,20	5,70	6,49	6,85
Antal med bidrag	105	96	129	150	157	159	150	140	143	130
Antal med avgift	183	192	160	139	133	131	140	150	147	160
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det omfördelade beloppet har sjunkit något under perioden. Antalet kommuner som har fått bidrag respektive betalat avgift varierar relativt mycket. Under de första studerade åren var det betydligt fler kommuner som betalade i systemet.

I diagram 5.1 redovisas den genomsnittliga strukturkostnaden, det vill säga det samlade utfallet av samtliga kostnadsutjämningsmodeller. Linjen visar strukturkostnaden i 2012 års priser och staplarna utfallet i löpande priser. I 2012 års priser uppvisar strukturkostnaden nästan ingen variation över tid.

Diagram 5.1 Kommunernas strukturkostnad per invånare i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 5.2 visar det totala utfallet i kostnadsutjämnningen på kommungruppsnivå. För en förklaring till de olika kommungrupperna och deras definitioner hänvisas till bilaga 3.

Tabell 5.2 Bidrag/avgift per invånare och kommungrupp i 2012 års priser

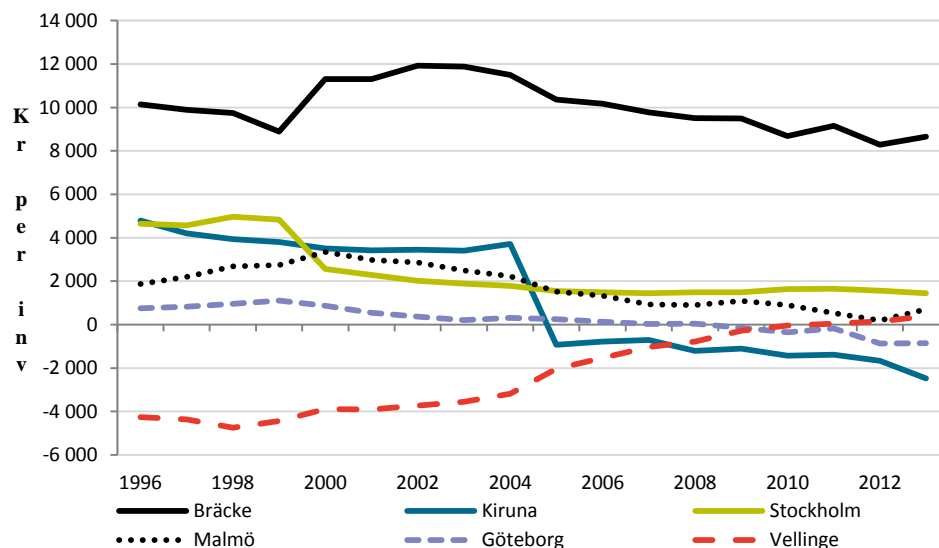
Grupp	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	2 919	3 294	2 165	1 643	1 392	1 023	930	882	565	604
2	-719	-705	-1 045	-1 098	-967	9	641	986	1 398	1 481
3	-1 172	-1 253	-1 358	-1 412	-1 407	-1 135	-1 124	-1 030	-976	-937
4	-1 232	-1 594	-1 108	-984	-1 037	-845	-756	-821	-731	-620
5	-924	-933	-153	61	156	81	-118	-213	-107	-201
6	2 251	1 943	2 584	2 486	2 265	1 023	780	355	-125	-310
7	-622	-576	111	699	885	552	294	-1	-99	-214
8	6 295	5 713	7 193	7 531	7 628	5 391	4 850	4 374	3 859	3 653
9	-1 142	-1 148	-569	-195	-68	31	-244	-358	-354	-432
10	1 426	1 164	1 440	1 447	1 425	-160	-268	-453	-664	-826

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det har skett ganska betydande omfördelningar mellan vissa kommungrupper. Grupp 1 (*Storstäder*) har fått bidrag under hela perioden men bidraget har sjunkit över tid. Den grupp som har fått det högsta bidraget per invånare är *Glesbygdskommuner* (grupp 8). Grupp 2 (*Förortskommuner till storstäder*) har gått från att vara avgiftsbetalare till att få bidrag. Grupperna 3 (*Större städer*) respektive 4 (*Förortskommuner till större städer*) har varit avgiftsbetalare under hela perioden.

Diagram 5.2 visar utfallet per invånare över tid i ett mindre urval kommuner. Här ska man dock ha i minnet att eventuella struktur- eller införandebidrag inte ingår i redovisningen.

Diagram 5.2 Bidrag/avgift i kronor per invånare för ett urval kommuner, 2012 års priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Bräcke har under hela perioden fått mellan drygt 8 000 och knappt 12 000 kr per invånare i bidrag (i 2012 års priser). Värt att notera är att bidraget till de tre storstadskommunerna minskat och att Göteborg betalar avgift sedan 2009. Kiruna föll kraftigt mellan 2004 och 2005 och har sedan 2005 varit avgiftsbetalare. Vellinge har gått från att betala en relativt stor avgift i början av perioden till att bli bidragsmottagare.

När man ser på alla kommuner har Dorotea fått det högsta bidraget per invånare under tio av de sjutton år som har studerats. Pajala kommun har det högsta bidraget i fem år och Åsele de två övriga åren. Den kommun som under de senaste åtta åren har betalat den högsta avgiften per invånare är Umeå.

Tabell 5.3 Högsta bidrag respektive avgift i kronor per invånare, 2012 års priser

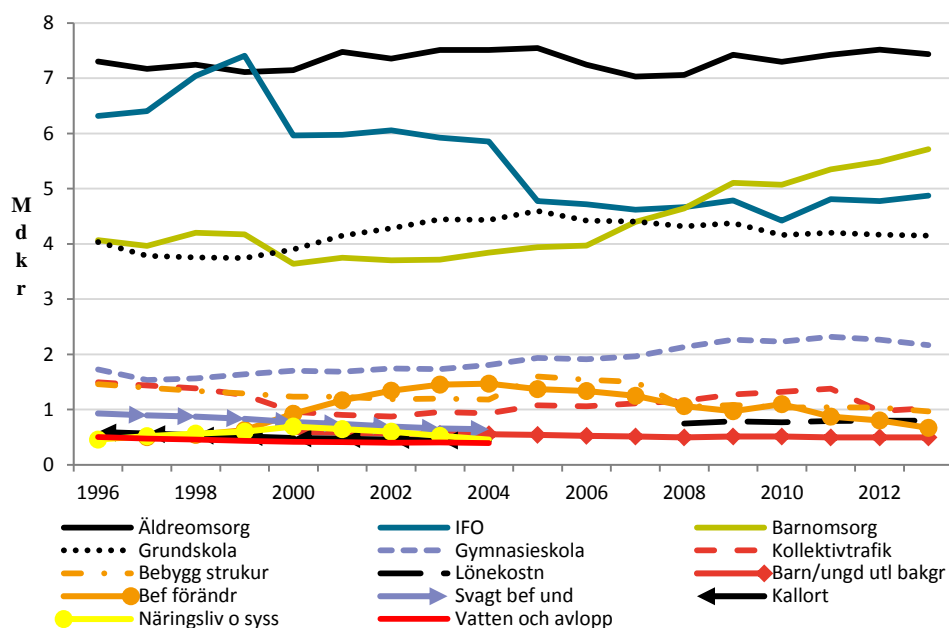
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Max	16 719	16 618	15 817	15 942	16 682	11 609	11 303	11 034	10 687	10 538
Min	-4 260	-4 743	-4 708	-4 396	-4 208	-4 228	-4 240	-4 146	-4 116	-4 125
Differens	20 980	21 361	20 525	20 339	20 890	15 837	15 543	15 180	14 803	14 663
Median (kommun)	-585	-678	-216	99	207	100	47	-63	-23	-176
Median (inv)	-697	-710	-387	-248	-169	44	-1	-112	-34	-78

Källa: SCB och egna beräkningar.

Differensen mellan högsta bidrag respektive högsta avgift har minskat. Det beror på att de högsta bidragen i kostnadsutjämnningen, som i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet låg kring 15 000-16 000 kronor per invånare, har sjunkit till att numera ligga kring 10 000 kronor. Medianen på kommunnivå var i början av perioden negativ, för att under större delen av 2000-talet vara positiv. De senaste åren har den åter varit negativ, det vill säga det är fler kommuner som betalar avgift än som får bidrag. Om man i stället tittar på medianen över rikets alla invånare har denna varit negativ under nästan hela perioden.

Diagram 5.3 visar hur mycket de olika kostnadsutjämningsmodellerna omfördelar.

Diagram 5.3 Omfördelade medel i de olika kostnadsutjämningsmodellerna, miljarder kronor i 2012 års priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Den modell som omfördelar det största beloppet är den för äldreomsorg. Den ligger ganska stabilt kring en omfördelning på 7 miljarder kronor. Även individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO) omfördelar betydande belopp. De modeller som varit mest instabila över tiden är IFO-modellen och barnomsorgsmodellen, som ökat ganska mycket över tid.

5.4 Vad styr kostnadsutjämnningen?

Eftersom kostnadsutjämnningen innefattar ett mycket stort antal variabler som styr omfördelningen av medel mellan kommuner och mellan landsting är det svårt att få en överblick av vilka faktorer som är särskilt betydelsefulla för utfallet. I detta avsnitt presenterar vi en analys som syftar till att tydliggöra vilka variabler som förefaller vara särskilt betydelsefulla för omfördelningen av medel inom kostnadsutjämnningen. Av analysen framgår att utfallen för kommunerna har ett samband med förvärvsgrad och med andelen yngre och äldre personer i befolkningen.

5.4.1 Data och metod

För att belysa vilka faktorer som har stor betydelse för utfallet av kostnadsutjämnningen har vi använt en metod som kallas för multipel linjär regres-

sion.⁷⁸ Modellen skattas på data som utgörs av utfallet av bidrag och avgifter i kostnadsutjämningskommunerna under åren 1996–2011 samt data för variabler som kan förklara utfallet.⁷⁹ De förklarande variablerna har valts ut från delmodeller i systemen som fördelar mest pengar eller som ändras mycket över tid. Vidare har vi valt ut bredare demografiska och ekonomiska variabler som också kan förväntas förklara utfallet. Exempel på sådana variabler är andelen äldre personer och andelen barn i befolkningen.

Under tidsperioden 1996–2011 har två mer omfattande reformer ägt rum inom kostnadsutjämningskommunerna. De genomfördes åren 2000 och 2005 när ett flertal delmodeller förändrades. Perioderna före och efter dessa reformer har i modellen skilts ut med så kallade dummyvariabler.

Initialt valde vi främst ut variabler som fanns med explicit i en eller flera delmodeller. De förklaringar vi prövade visade sig emellertid vara problematiska, i och med att många av variablerna hängde nära ihop med varandra. Exempelvis har åldersammansättningen i befolkningen i kommunerna betydelse för utfallet inom kostnadsutjämningskommunerna. Det gäller i första hand äldre och yngre personer. Hög ålder medför högre omsorgskostnader och fler yngre personer medför högre kostnader för barnomsorg och skola. Det finns emellertid ett samband mellan andelen yngre och andelen äldre personer i befolkningen. Vi räknade därför ihop yngre och äldre åldersgrupper till en sammantagen befolkningsandel, en försörjningskvot.

Variabler som speglar befolkningstäthet togs bort på grund av deras samvariation med försörjningskvoten.

Förvärvsgrad finns inte med i delmodellerna, men togs med som en kontroll för kommunernas allmänna ekonomiska läge. Förvärvsgraden speglar flera olika faktorer som har samband med variabler som påverkar utfallet inom kostnadsutjämningskommunerna. Som exempel kan nämnas antalet arbetslösa utan arbetslöshetsersättning, andelen män med låga inkomster och andelen utrikes födda (ingår i IFO-modellen).

I regressionen ingår två typer av dummyvariabler, en för reformperioder och en för kommunspecifika förhållanden. Som ovan nämnts har två större reformer ägt rum inom kostnadsutjämningskommunerna, 2000 och 2005. Det finns skäl att tro att reformen 2000 innebar ökad omfördelning inom kostnadsutjämningskommunerna på grund av den observerade utvecklingen i utfallet över tid. Statistiken över omfördelningen inom kostnadsutjämningskommunerna över tid stödjer även en hypotes om att reformen 2005 medförde mindre omfördelning.

⁷⁸ Så kallade Least Squares Dummy Variables (utan årsummy). Se bilaga 7 för en mer detaljerad beskrivning av modellen.

⁷⁹ Utfallen är omräknade till 2012 års prisnivå med implicitprisindex för kommunal respektive landstingskommunal konsumtion enligt KIs konjunkturprognos i juni 2013.

5.4.2 Resultat

I tabell 5.4 presenteras resultatet av skattningen. Modellen förklarar cirka 90 procent av skillnaderna i utfall. För kommunerna visar det sig att utfallet ökar, det vill säga predikterade bidrag ökar och predikterade avgifter minskar, när fler är äldre och yngre, precis som vi förväntar oss. Detta ligger också i linje med delmodellernas uttalade syften.

Tabell 5.4 Utfall för kommuner 1996–2011 (endast ostandardiserade B-koefficienter)

Faktorer i modellen	Koefficient
(Konstantterm)	6407 ***
Förvävsgrad, andel	-215 ***
Andel i åldrarna 0-19 och 65+ (försörjningskvot)	162 ***
Perioddummy för 2000 -	1171 ***
Perioddummy för 2005-	-464 ***

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0,1$; ^ $p < 0,2$

Källa: Egna beräkningar.

Enligt skattningen har en enhets förändring i förvävsgraden i kommunerna större inverkan än en enhets förändring i försörjningskvoten.

Det kan verka bekymmersamt att utfallet av bidrag och avgifter i kommunernas kostnadsutjämning inte är starkare relaterade till de variabler som förväntas ha stor betydelse för utfallet i kostnadsutjämningen. Delmodellerna i kostnadsutjämningen och vår regressionsmodell fungerar emellertid på olika sätt. Delmodellerna används för att räkna fram delar av bidrag eller avgifter per invånare. Regressionen siktar däremot på att förklara rörelser i det sammantagna utfallet som kommunerna får betala eller får i bidrag. Bidraget eller avgiften och tillägget eller avdraget från olika delkomponenter har ofta olika tecken. Utfallet i delmodellerna motverkar dessutom varandra. Vissa variabler har ändå valts ur delmodellerna och visar sig fungera även i en övergripande regression.

Det finns skäl till att en betydande del av utfallet inte kan förklaras utifrån de variabler i regressionsmodellen som inte är kommundummyn. En stor del av variationen kan tekniskt förklaras av att vi har lagt in kommundummin för kommunspezifika förhållanden. Utan kommundummin faller andelen förklarad variation markant. Ett viktigt skäl till svaga observerade samband är att variablernas funktion är olika i olika modeller och att det finns ett stort antal utelämnade variabler som sammantaget kan ha stor inverkan. Om man skulle ta med ett större antal variabler som ingår i kostnadsutjämningen uppstår problem med kollinearitet.

En övergripande slutsats är att det inte går att ersätta det stora antalet delmodeller med en mer övergripande regressionsmodell, med den fördelningsambition som finns. Förklaringen av utfallen i regressionen är för bristfällig för det.

5.4.3 Uteslutna resultat för landstingen

Vi har även genomfört en motsvarande regressionsanalys för kostnadsutjämnningen i landstingen. I detta fall kunde vi förklara cirka 70 procent av variationen i utfallet. Andelen vårdtunga grupper i befolkningen hade ett förväntat positivt samband med utfallet. Andra förväntade samband kunde i stora drag inte bekräftas.

5.5 Det samlade utfallet för landstingen

I detta avsnitt redovisar vi utfallet för samtliga kostnadsutjämningsmodeller för landstingen mellan 1996 och 2013. Vi använder den nu gällande indelningen i landsting. I redovisningen ingår även modeller som inte funnits under hela perioden. Däremot ingår inte införandebidraget eller strukturbidraget i redovisningen. Utfallet i utjämnningssystemet som helhet redovisas i kapitel 3.

De modeller som ingår är:

- Kollektivtrafik (1996–2013)
- Hälso- och sjukvård (1996–2013)
- Befolkningsförändringar (2006–2013)
- Lönekostnader (2008–2013)
- Högskoleutbildning (1996–2001)
- Kallort (1996–2004).

I tabell 5.5 redovisas det totala belopp som har omfördelats inom kostnadsutjämnningen samt antalet landsting med bidrag eller avgift.

Tabell 5.5 Omfördelning av medel i kostnadsutjämnningen för landsting i miljarder kronor

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
2012 års priser	5,91	5,18	1,65	1,94	1,82	1,25	1,46	1,63	1,56	1,54
Löpande priser	3,66	3,41	1,15	1,47	1,52	1,09	1,36	1,55	1,56	1,58
Antal med bidrag	8	7	10	11	12	8	6	6	8	10
Antal med avgift	13	14	11	10	9	12	15	15	13	11

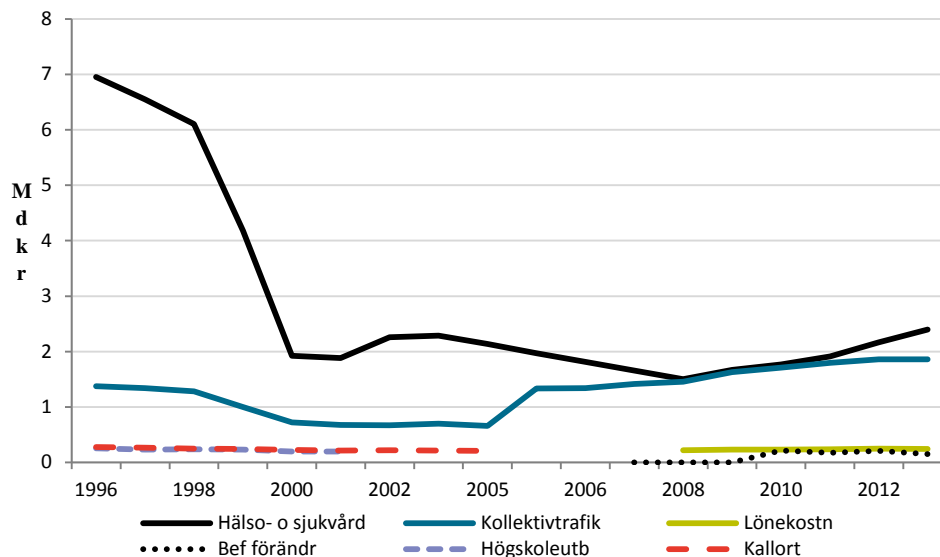
Källa: SCB och egna beräkningar.

Hälso- och sjukvårdsmodellen är den landstingsmodell som omfördelar mest pengar, följaktligen får den också störst genomslag i det totala utfallet. Den totala omfördelningen var större före 2000, då bland annat den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen infördes. Perioden 1996–2001 var det fler landsting som fick betala avgift än som fick bidrag. Mellan 2002 och 2005 var det fler landsting som fick bidrag (mellan 10 och 12). Från 2006 är det återigen fler landsting som betalar i systemet för kostnadsutjämnning.

Omfördelningen i kostnadsutjämningsmodellen var större i det gamla systemet (det vill säga perioden 1996–1999).

Diagram 5.4 visar hur mycket de olika kostnadsutjämningsmodellerna omfördelar.

Diagram 5.4 Omfördelade medel i de olika kostnadsutjämningsmodellerna i 2012 års priser

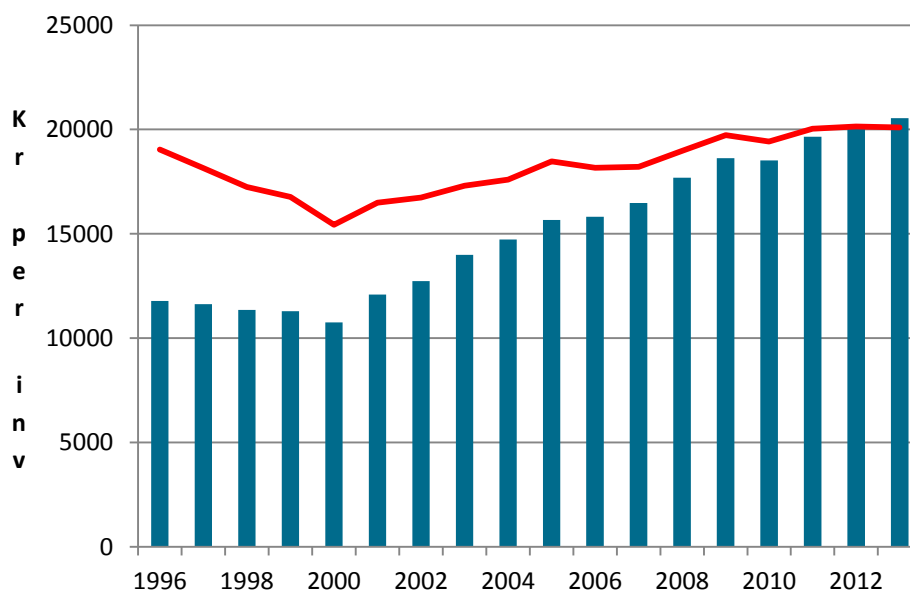


Källa: SCB och egna beräkningar.

Den modell som historiskt sett omfördelat det största beloppet är hälso- och sjukvårdsmodellen. Omfördelningen minskade kraftigt i samband med att modellen reformerades 2000. Sedan 2008 omfördelar kollektivtrafikmodellen ett nästan lika stort belopp. Övriga modeller omfördelar små belopp.

I diagram 5.5 redovisas den genomsnittliga strukturkostnaden, det vill säga det samlade utfallet av samtliga kostnadsutjämningsmodeller.

Diagram 5.5 Landstingens strukturstyrkostnader, kronor per invånare i 2012 års priser (kurva) respektive löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Strukturstyrkostnaden visar en jämn ökningstakt sedan det nya utjämnningssystemet infördes år 2000. I 2012 års priser (kurvan) visar standardkostnaden endast en marginell ökning. År 2000 sjönk standardkostnaden när diverse förändringar genomfördes i utjämnningssystemet.

Tabell 5.6 visar det totala utfallet i kostnadsutjämnningen för de enskilda landstingen.

Tabell 5.6 Landstingens bidrag/avgift per invånare i kostnadsutjämnings i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Stockholm	2 193	1 856	-39	-255	-241	146	397	454	342	229
Uppsala	-1 800	-1 729	-1 062	-1 068	-1 222	-1 221	-1 095	-899	-862	-854
Södermanland	-1 270	-1 111	-106	41	13	-196	-389	-600	-214	167
Östergötland	-1 516	-1 219	-642	-856	-765	-332	-183	-317	-560	-708
Jönköping	-1 592	-1 418	-348	-107	-172	-476	-397	-125	-6	-32
Kronoberg	-1 663	-1 908	-297	-96	-267	-794	-1 086	-1 307	-1 237	-1 083
Kalmar	-1 178	-1 176	-89	80	168	109	-25	253	338	525
Gotlands kommun	1 598	1 497	1 918	2 122	1 857	-72	-541	-512	-499	-468
Blekinge	-779	-471	270	421	362	-238	-571	-964	-791	-525
Skåne	-781	-703	-162	-264	-177	0	-9	-130	-297	-310
Halland	-2 904	-2 593	-1 230	-1 029	-880	-767	-461	-254	-367	-375
Västra Götaland	-669	-532	148	243	226	139	207	171	24	-92
Värmland	184	354	295	250	137	-17	-443	-445	-140	135
Örebro	-790	-539	331	-91	-25	-65	-146	-62	193	173
Västmanland	-952	-856	-697	-535	-507	-409	-363	-110	325	506
Dalarna	-297	-241	-360	-68	48	-33	-218	-368	-148	175
Gävleborg	834	698	648	571	399	318	46	-91	-2	28
Västernorrland	45	-17	401	814	1 032	812	411	207	31	-33
Jämtland	2 791	2 453	1 224	1 593	1 325	327	-78	-274	-177	-20
Västerbotten	1 719	1 492	660	704	736	247	17	284	786	817
Norrbottnen	3 406	3 078	1 913	2 142	1 973	1 387	993	1 043	1 545	1 766

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är fem landsting som har varit nettobetalare i kostnadsutjämnings under hela den studerade perioden, nämligen Uppsala, Östergötland, Jönköping, Kronoberg och Halland. Det är bara två landsting som har varit bidragsmottagare under hela perioden och det är Västerbotten och Norrbotten.

Tabell 5.7 Högsta bidrag respektive avgift per invånare, kronor i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Max	3 406	3 164	2 031	2 417	2 369	1 648	1 218	1 229	1 845	2 128
Min	-2 904	-2 665	-1 302	-1 206	-1 467	-1 452	-1 343	-1 541	-1 477	-1 305
Differens	6 310	5 829	3 333	3 623	3 835	3 100	2 562	2 770	3 322	3 433
Median lt	-779	-655	-532	-388	-39	-38	41	42	48	-34
Median inv	-669	-532	-39	-107	-177	139	-9	-62	24	-32

Källa: SCB och egna beräkningar.

Skillnaden mellan högsta bidrag respektive högsta avgift har i stort sett halverats under perioden.

6 Kostnadsutjämnings – genomgång av delmodeller

6.1 Metod för bedömning av delmodeller

Ett syfte med Statskontorets genomgång av delmodellerna i kostnadsutjämnings är att undersöka om det finns behov av förändringar eller justeringar. Behov av justeringar kan uppstå av olika skäl. Det kan till exempel handla om att modellen inte längre speglar de strukturella kostnadsskillnader som den är tänkt att spegla, att det finns beräkningsproblem eller brister i data-underlagen, att variablerna är påverkbara eller att det skett omvärldsförändringar som gör att modellen behöver uppdateras.

Vi har lagt upp analysen på följande sätt. För varje delmodell beskriver vi vilken verksamhet (eller motsvarande) som modellen avser, vilka variabler som ingår i modellen samt utfallet under perioden 1996–2013. I denna genomgång identifierar vi om det finns större förändringar i utfallet av modellen. Vi gör också en fördjupad genomgång av vilka komponenter eller variabler som har stor betydelse för förändringen av modellens utfall mellan 2005 och 2013. Vi bedömer om det finns rimliga förklaringar till variationen i utfallet, dvs. om utfallet kan förväntas spegla faktiskt ändrade strukturella förhållanden eller tyder på något problem som kan behöva åtgärdas.

I genomgången har vi också särskilt uppmärksammat risker i modellernas syfte, avgränsningar, konstruktion och beräkningsunderlag utifrån följande aspekter:

- Finns det påverkbara variabler eller effekter av skilda ambitionsnivåer?
- Behöver konstanter, prislappar eller dataunderlag uppdateras?
- Kan oönskade effekter uppstå som följd av tröskelvärden?
- Ingår komponenter som är svåra att förstå eller beräkna?
- Finns det variabler där underlaget är svårt att få fram eller där visst underlag kan förväntas försvinna?

För att kunna ge en bild av de olika aspekterna har vi utöver genomgången av delmodeller genomfört intervjuer med SKL och SCB. Vi har också gått igenom de synpunkter som kommit fram inom ramen för Utjämningskommittén.08:s arbete, i remissvaren på kommitténs betänkande samt sådant som förts fram i budgetpropositionen för 2014.

Vi har koncentrerat vår genomgång till de modeller som omfördelar mest medel. För utjämnningen mellan kommuner gäller det modellerna för verksamheterna *barnomsorg, grundskola, individ- och familjeomsorg (IFO)* och *äldreomsorg*. I utjämnningen mellan landsting är det *kollektivtrafikmodellen*. Utfallet för övriga modeller och för de modeller som har avvecklats under tiden 1996–2013 redovisas i bilaga 8.

När vi i de kommande tabellerna redovisar antalet kommuner/landsting med tillägg eller avdrag har vi valt att räkna kommuner/landsting med 0 kronor i utfall till gruppen med tillägg.

6.2 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

6.2.1 Om modellen

Modellen ska utjämna för opåverkbara strukturella faktorer för förskole- och skolbarnomsorgsverksamheten. För enkelhetens skull benämns modellen fortsättningsvis barnomsorgsmodellen.

Modellen består av två delar:

- En åldersersättning för barn i åldern 1–9 år (med olika ersättningsbelopp för barn i olika åldrar).
- Ett volymindex, som ska spegla faktorer i de enskilda kommunernas behov av barnomsorg som inte är demografiskt betingade.

Volymindexet skattas med hjälp av en regressionsekvation där de förklarande variablerna bland annat utgörs av *kommunens skattekraftsandel* och *andelen mammor eller ensamstående pappor med barn i åldern 1–9 år som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka*. Standardkostnaden i modellen utgår från den senast kända nettokostnaden för verksamheterna i landet som helhet.

6.2.2 Viktigare förändringar

Modellen infördes 1996 och har bara genomgått mindre förändringar sedan dess. Modellen har dock anpassats när förskoleklass infördes som en ny skolform. Vidare uppdaterade man 2005 bland annat regressionsmodellen som ingår i volymindexet.

6.2.3 Utfallet av modellen

I tabell 6.1 redovisas hur mycket medel modellen har omfördelat samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2013.

Tabell 6.1 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

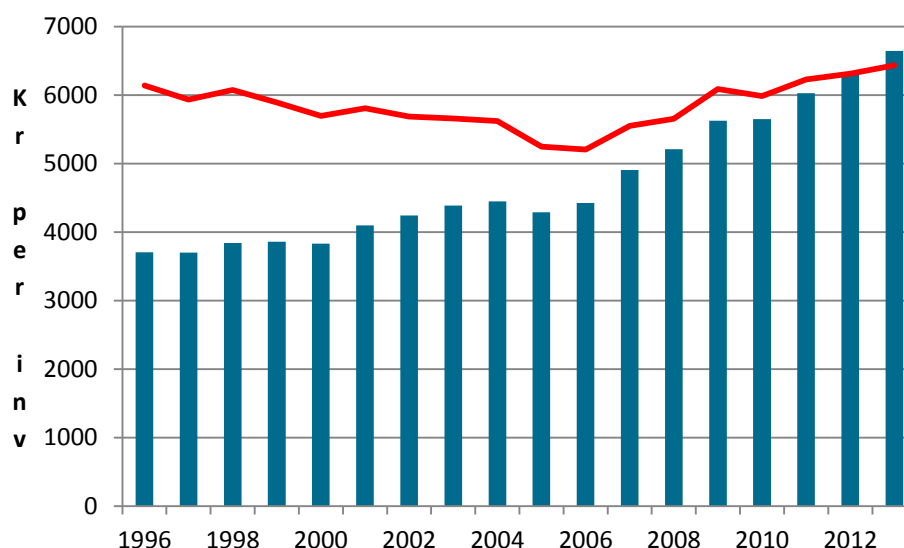
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	4,07	4,20	3,64	3,70	3,84	3,97	4,64	5,07	5,49	5,71
Antal med tillägg	70	70	58	60	61	57	59	57	60	61
Antal med avdrag	218	218	231	229	229	233	231	233	230	229
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har barnomsorgsmodellen omfördelat mellan 3,64 och 5,71 miljarder kronor per år i 2012 års priser. Antalet kommuner som har fått tillägg har varierat mellan 56 och 70, med de högsta antalen under perioden 1996–1998. Det betyder att flertalet kommuner får ett avdrag.

Diagram 6.1 visar standardkostnaden under perioden 1996–2013.

Diagram 6.1 Standardkostnadens utveckling, 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden i modellen är i löpande priser relativt konstant fram till och med 2006 men ökar därefter. I 2012 års priser minskar standardkostnaden till och med 2006 och ökningen blir därefter mindre uttalad. Denna utveckling överensstämmer väl med förändringarna i andelen 1–6-åringar i riket.

I tabell 6.2 visas varje kommungrupps avvikelser från standardkostnaden på riksnivå under åren 1996–2013. För en förklaring av kommungrupperna se

bilaga 3. Ett plusvärde i tabellen innebär tillägg och ett minusvärde innebär avdrag.

Tabell 6.2 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna, 2012 års priser

Kommungr	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	314	403	254	249	381	609	718	848	1 020	1 095
2	1 835	1 942	1 856	1 859	1 882	1 771	1 996	2 055	2 065	2 059
3	47	-45	-152	-188	-219	-171	-195	-197	-203	-196
4	-62	-58	-30	-21	36	30	94	128	84	89
5	-680	-653	-391	-358	-396	-533	-650	-708	-790	-836
6	-1 053	-1 167	-908	-1 006	-1 173	-1 393	-1 607	-1 792	-1 897	-1 959
7	-1 025	-1 014	-823	-798	-874	-1 018	-1 207	-1 374	-1 556	-1 639
8	-1 288	-1 470	-1 216	-1 293	-1 373	-1 560	-1 776	-1 982	-2 183	-2 299
9	-911	-902	-801	-781	-824	-833	-990	-1 099	-1 211	-1 274
10	-441	-642	-799	-881	-988	-1 113	-1 291	-1 468	-1 624	-1 705

Källa: SCB och egna beräkningar.

De kommungrupper som har fått tillägg under hela perioden är kommungrupp 1 och 2 (*Storstäder* respektive *Förortskommuner tillorstäder*) och de som har fått avdrag är kommungrupp 5–10. Det är två kommungrupper som har fått tillägg respektive avdrag under delar av perioden; nämligen grupperna 3 och 4 (*Större städer* och *Förortskommuner till större städer*).

I tabell 6.3 visas den största avvikelser från standardkostnaden på kommunnivå. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet visar storleken på det högsta avdraget. Differensen visar spannet mellan dessa värden. Vi kan konstatera att spannet under perioden först har minskat för att sedan öka.

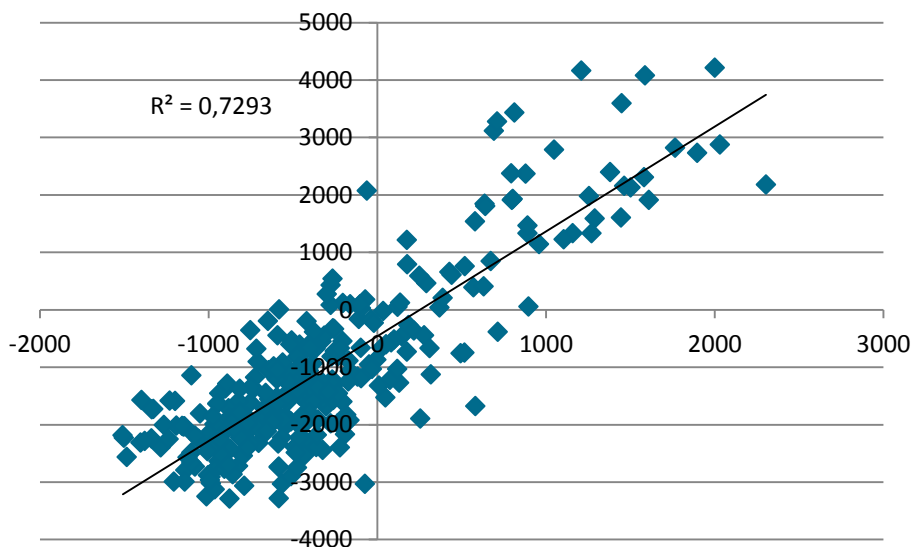
Tabell 6.3 Högsta tillägg respektive avdrag i kronor per invånare i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	6 139	6 071	5 695	5 684	5 620	5 203	5 654	5 982	6 312	6 434
Max	3 821	4 175	3 522	3 482	3 547	3 503	4 151	4 435	4 269	4 082
Min	-2 502	-2 495	-2 139	-2 136	-2 169	-2 343	-2 483	-2 906	-3 232	-3 185
Differens	6 323	6 670	5 661	5 618	5 716	5 846	6 635	7 341	7 501	7 268
Median (kommun)	-761	-753	-648	-665	-739	-874	-1 021	-1 201	-1 295	-1 331

Källa: SCB och egna beräkningar.

I diagram 6.2 visas kommunernas standardkostnad 1996 respektive 2013.

Diagram 6.2 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Förklaringsgraden är 73 procent vid en jämförelse mellan 1996 och 2013. Detta innebär att förändringen i tillägg/avdrag mellan åren är relativt begränsad för flertalet kommuner. Den förändring för alla kommuner som återspeglas i diagrammet är en konsekvens av att vi här använt löpande priser.

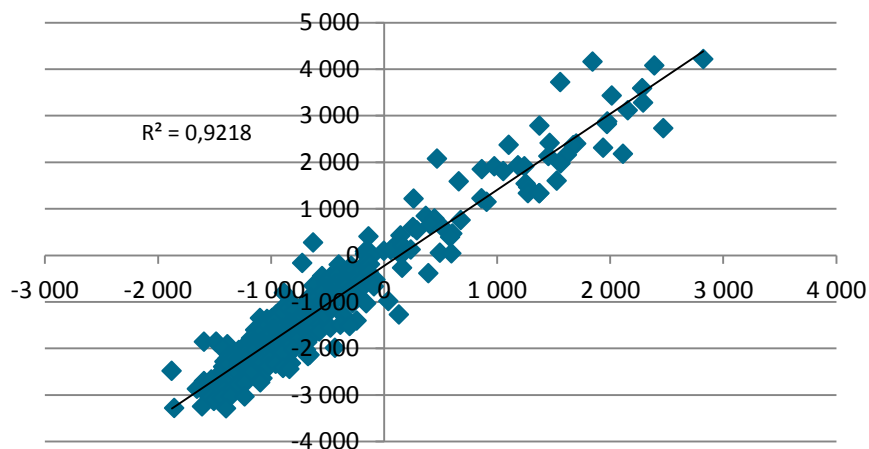
6.2.4 En jämförelse av utfallet 2005 med utfallet 2013

I detta avsnitt ger vi en fördjupad beskrivning och analys av barnomsorgsmodellens utfall och av hur de olika komponenterna i modellen påverkat utfallet över tid. För att beskrivningen ska bli rättvisande har vi valt att studera förändringarna under den period som modellens utformning varit konstant, det vill säga åren 2005–2013.

Analysen i avsnittet kräver att vi går in och gör beräkningar för de enskilda komponenterna i modellen. För att beskrivningarna av utfallet i både de enskilda komponenterna och i förändringen mellan åren 2005 och 2013 ska överensstämma med det faktiska utfallet använder vi löpande priser.

I diagram 6.3 visas storleken på tillägget/avdraget för de enskilda kommunerna åren 2005 och 2013. Den genomsnittliga standardkostnaden i riket dessa år var 4 287 respektive 6 643 kronor per invånare i löpande priser.

Diagram 6.3 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 2005 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagrammet visar att de relativa förändringarna mellan 2005 och 2013 är små. Detta återspeglas även av den höga förklaringsgraden ($R^2=0,92$).

Tabell 6.4 och 6.5 visar de tio kommuner som har fått högst tillägg respektive avdrag 2013 och 2005.

Tabell 6.4 De tio kommunerna med högst tillägg i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Tillägg per inv. 2013	Kommun	Tillägg per inv. 2005
Sollentuna	4 215	Sollentuna	2 824
Lomma	4 163	Salem	2 471
Nacka	4 079	Nacka	2 392
Knivsta	3 723	Vaxholm	2 291
Täby	3 593	Täby	2 283
Lidingö	3 433	Danderyd	2 157
Vaxholm	3 278	Tyresö	2 114
Danderyd	3 116	Lidingö	2 015
Ekerö	2 878	Ekerö	1 976
Vallentuna	2 822	Vallentuna	1 971

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är i stort sett samma tio kommuner som har de högsta tilläggen både 2005 och 2013. Undantagen utgörs av Salem, Tyresö, Lomma och Knivsta.

Tabell 6.5 De tio kommunerna med högst avdrag i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Avdrag per inv. 2013	Kommun	Avdrag per inv. 2005
Ljusnarsberg	-3 289	Dorotea	-1 878
Överkalix	-3 283	Överkalix	-1 857
Gullspång	-3 247	Strömsund	-1 654
Hagfors	-3 127	Gullspång	-1 609
Övertorneå	-3 062	Arjeplog	-1 593
Högsby	-3 029	Nordanstig	-1 591
Jokkmokk	-3 029	Pajala	-1 565
Torsby	-3 022	Jokkmokk	-1 532
Borgholm	-2 991	Munkfors	-1 527
Pajala	-2 989	Borgholm	-1 505

Källa: SCB och egna beräkningar.

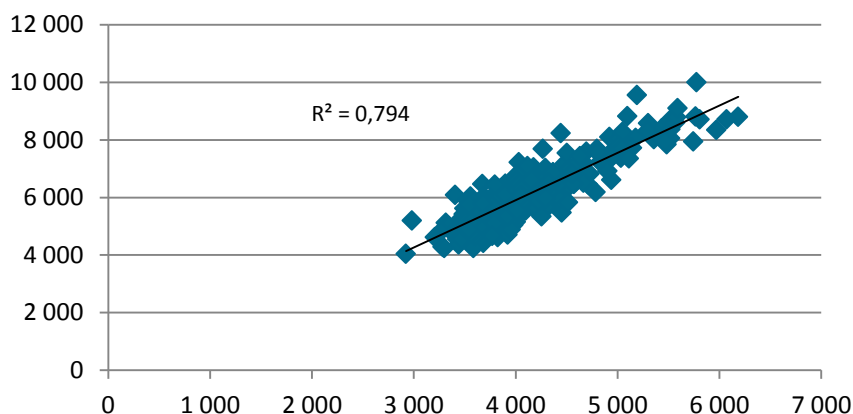
Tabell 6.5 visar att det är fem kommuner som tillhör gruppen med högst avdrag både 2005 och 2013. De kommuner som tillkommer från 2005 till 2013 är Ljusnarsberg, Hagfors, Övertorneå, Högsby och Torsby.

I detta avsnitt har vi redovisat utfallet av barnomsorgsmodellen i form av tillägg/avdrag. Som tidigare nämnts styrs storleken på tillägget/avdraget helt av vilken standardkostnad kommunen har i förhållande till standardkostnaden i riket det aktuella året. I vår fortsatta analys av hur de olika komponenterna i modellen påverkar utfallet över tid har vi av pedagogiska skäl valt att redovisa kommunernas utfall med utgångspunkt från deras standardkostnad.

Ålderssättningen

Diagram 6.4 visar standardkostnaden för de enskilda kommunerna 2005 respektive 2013 om man bara tar hänsyn till ålderssättningen, det vill säga andelen barn i åldern 1–9 år. Det bör sägas att förklaringsgraden (R^2) och spridningen av markeringarna i diagrammet hade blivit desamma om vi hade valt att redovisa värdena i form av tillägg/avdrag – den enda skillnaden blir skalvärdena i diagrammet.

Diagram 6.4 Kommunernas standardkostnad för ålderssättningen i kronor per invånare 2005 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att ålderssättningen förändras något mer mellan 2005 och 2013 än vad standardkostnaden för modellen som helhet gör (diagram 6.3). Ser man på enskilda kommuner kan det röra sig om en relativt betydande ökning. Det bör understrykas att ökningen av ålderssättningen helt beror på att kommunen haft en ökad andel barn i de aktuella åldrarna.

Kommunen med störst ökning är Habo (4 365 kronor per invånare) och kommunen med den minsta ökningen är Ljusnarsberg (664 kronor per invånare). Det är således inte någon kommun vars standardkostnad minskar mellan de aktuella åren på grund av ålderssättningen. Detta är inte särskilt förvånande med tanke på att vi här använder löpande priser; under perioden har den genomsnittliga standardkostnaden för ålderssättningen i riket ökat med 2 356 kronor per invånare.

Volymindexet

Spridningen mellan 2005 och 2013 av det tillägg/avdrag som blir resultatet av förändringarna i volymindexet är betydligt mindre än spridningen för ålderssättningen. Förklaringsgraden uppgår till 0,94.

Störst ökning av volymindexet har Lomma (med 954 kronor per invånare), följt av åtta kommuner i Stockholms län och med Kävlinge på tionde plats. Den största minskningen har Perstorp (med minus 740 kronor per invånare) tillsammans med ett antal andra i huvudsak mindre kommuner.⁸⁰

⁸⁰ Volymindexet är konstruerat som ett tillägg/avdrag från ålderssättningen och påverkas därigenom inte direkt av den ökade genomsnittliga standardkostnaden för modellen som helhet mellan 2005 och 2013.

Komponenternas betydelse för modellens utfall

Nedan redovisar vi hur de olika komponenterna i modellen påverkar de förändrade samlade utfallet mellan 2005 och 2013.

Variablerna som ingår i regressionskvationen för beräkningen av volymindexet är:

- SkkrMB = Skattekraftsandel beräknad som ett medelvärde för tre år begränsat nedåt till 82 procent och uppåt till 127 procent av medelskattekräften. Skattekraftsandelen beräknas genom att skatteunderlaget enligt taxering divideras med folkmängden vid respektive taxeringsårs utgång för varje kommun. Resultatet divideras sedan med det genomsnittliga skatteunderlaget per invånare i riket.
- A28R = Andelen mammor eller ensamstående pappor med barn i åldern 1–9 år som arbetar eller studerar minst 28 timmar per vecka. Medelvärde för två år.
- AT05200B = Täthetsmått. Andel som bor i tätorter med fler än 199 invånare multiplicerat med befolkningen i dessa tätorter. Dividerat med ytan för tätorterna. Täthetsmättet är begränsat nedåt till 0,05 och uppåt till 0,23.

De två första variablerna uppdateras årligen medan täthetsmättet uppdateras var femte år. Den senaste uppdateringen av täthetsmättet bygger på förhållandena 2010.

Tabell 6.6 och 6.7 visar de tio kommuner där standardkostnaden ökade respektive minskade mest mellan 2005 och 2013. I tabellerna kan storleken på förändringen utläsas direkt. Det framgår också hur mycket de olika komponenterna i modellen bidragit till förändringen. Dessutom redovisas kostnadseffekten av de olika variabler som ingår i regressionskvationen i volymindexet.

Att totalsumman i vissa fall avviker från summan av komponenterna eller variablerna beror på att vi i vår redovisning har avrundat dessa värden till hela kronor.

Tabell 6.6 De tio kommunerna med störst ökning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Åldersers.	Volymindex	SkkrMB	A28B	AT05200B
Lomma	4 676	3 722	954	-196	58	1 093
Knivsta	4 520	4 227	293	-19	17	294
Nacka	4 044	3 209	835	-159	55	938
Habo	3 962	4 365	-402	-9	-27	-366
Lidingö	3 774	3 017	756	-148	45	859
Härryda	3 765	3 511	253	-16	16	253
Sollentuna	3 747	3 037	710	-138	36	812
Täby	3 666	2 888	777	-156	28	905
Kävlinge	3 628	3 279	349	-13	22	341
Vaxholm	3 343	2 645	699	-124	36	787
Riket	2 356	2 356	0	-16	-1	16

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.7 De tio kommunerna med störst minskning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Åldersers.	Volymindex	SkkrMB	A28B	AT05200B
Ljusnarsberg	462	664	-202	-19	-11	-172
Högsby	560	792	-232	-18	-17	-198
Torsby	691	919	-228	-12	-18	-198
Gullspång	718	925	-207	-11	-13	-183
Bräcke	722	932	-211	-15	-9	-187
Övertorneå	726	1 064	-338	-22	-37	-279
Hagfors	734	1 011	-277	-23	-17	-237
Degerfors	753	1 093	-339	-18	-29	-293
Åsele	771	898	-126	-14	15	-127
Emmaboda	793	979	-185	-5	-12	-169
Riket	2 356	2 356	0	-16	-1	16

Källa: SCB och egna beräkningar.

Som förväntat visar tabellerna att det som har störst betydelse för förändringarna i utfallet är åldersersättningen, alltså den del i barnomsorgsmodellen som i huvudsak bygger på kommunernas demografi. Volymindexet har en väsentligt mindre betydelse. Av variablerna i volymindexet har täthetsmättet (AT05200B) den klart största betydelsen.

Vi kan också se att bland kommunerna med störst positiv förändring tillhör sju stycken också gruppen som 2013 hade det största tillägget (tabell 6.4). På motsvarande sätt tillhör sex av kommunerna med störst negativ förändring mellan de aktuella åren även gruppen med det högsta avdraget 2013.

6.2.5 Övriga iakttagelser och kommentarer

Flera utredningar har konstaterat att den nuvarande modellen inte tar hänsyn till de minskade skillnader i utnyttjandet av barnomsorg mellan kommunerna som har skett bland annat beroende på att en maxtaxa införts och på utvidgandet av den allmänna förskolan. Dessa skillnader kommer emellertid att fångas upp i de förslag till förändringar som finns i Utjämningskommittén.08:s betänkande.

6.3 Förskoleklass och grundskola

6.3.1 Om modellen

Modellen utjämnar för opåverkbara strukturella faktorer för verksamheterna förskoleklass och grundskola.

Modellen består av tre delar:

- En ålderssättning för barn i åldern 6–15 år.
- Ett tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.
- Ett tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar.

Standardkostnaden i modellen utgår från den senast kända nettokostnaden för verksamheterna i landet som helhet.

6.3.2 Viktigare förändringar

Modellen för förskoleklass och grundskola infördes 1996 och har bara genomgått mindre förändringar sedan dess. Vissa förändringar genomfördes dock 2005, bland annat när det gäller underlaget för att beräkna merkostnader för modersmålsundervisning. Samma år skedde också en uppdatering av underlaget i komponenten för beräkning av tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar. Delmodellen anpassades även för att ta hänsyn till att förskoleklass hade blivit en verksamhet inom grundskolan.

6.3.3 Utfallet av modellen

I tabell 6.8 redovisas hur mycket modellen har omfördelat 1996–2013 samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag under samma period.

Tabell 6.8 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

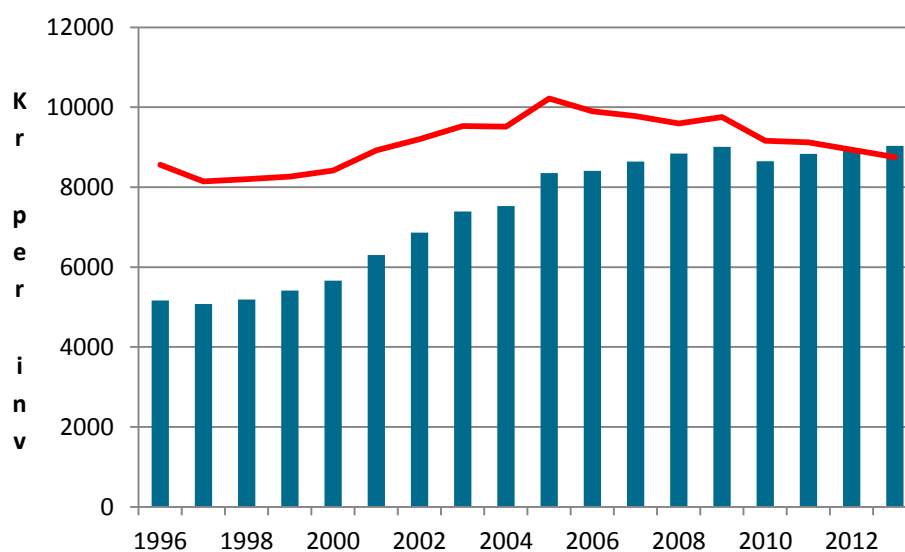
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	4,03	3,76	3,90	4,28	4,43	4,42	4,32	4,16	4,16	4,15
Antal med tillägg	227	228	233	232	235	215	205	188	171	166
Antal med avdrag	61	60	56	57	55	75	85	102	119	124
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har modellen omfördelat mellan 3,74 (år 1999) och 4,6 (år 2005) miljarder kronor (i 2012 års priser). Utfallet måste anses som stabilt över åren. Under tiden 1996–2004 var det mellan 224 och 235 kommuner som fick tillägg, medan resten fick avdrag. Från och med år 2005 har antalet kommuner med tillägg fortlöpande minskat från 222 till 166 år 2013.

Diagram 6.5 visar standardkostnadens utveckling 1996–2013.

Diagram 6.5 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden i modellen ökade mellan åren 1998–2009 men var relativt konstant både före och efter dessa år. Ser man på utvecklingen i 2012 års priser (linjen i diagrammet ovan) ökade standardkostnaden från 1997 till 2005, med en minskning före och efter dessa år.

Tabell 6.9 visar varje kommungrupps avvikelse från standardkostnaden på riksnivå under åren 1996–2013. Ett plusvärde innebär ett tillägg och ett minusvärde ett avdrag.

Tabell 6.9 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

Kommungr	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	-1 924	-1 763	-1 835	-1 989	-1 998	-1 913	-1 773	-1 567	-1 429	-1 324
2	536	516	632	839	1 004	1 221	1 330	1 412	1 510	1 532
3	-220	-215	-191	-212	-237	-230	-208	-191	-188	-186
4	1 134	1 058	1 096	1 222	1 321	1 234	1 143	1 106	1 168	1 121
5	1 056	987	972	979	958	834	727	539	418	352
6	1 095	1 059	984	979	856	531	255	-17	-280	-368
7	424	389	406	467	449	353	259	104	-19	-100
8	1 686	1 668	1 496	1 337	1 084	771	551	460	429	411
9	348	343	332	360	346	279	184	107	14	-47
10	500	473	466	423	306	176	83	-59	-105	-113

Källa: SCB och egna beräkningar.

Utfallet på kommungruppsnivå är relativt stabilt över tid. De kommungrupper som har fått ett avdrag under hela perioden är kommungrupp 1 (*Storstäder*) och 3 (*Större städer*) och de som har fått tillägg är grupp 2 (*Förortskommuner till storstäder*), 4 (*Förortskommuner till större städer*), 5 (*Pendlingskommuner*) och 8 (*Glesbygdskommuner*). Det är fyra kommungrupper som endast har fått avdrag under de senaste åren; nämligen grupp 6 (*Turism- och besöksnäringkommuner*), 7 (*Varuproducerande kommuner*), 9 (*Kommuner i tätbefolkad region*) och 10 (*Kommuner i glesbefolkad region*).

Tabell 6.10 visar den största avvikelsen från standardkostnaden på kommunnivå för varje år. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet storleken på det högsta avdraget. Differensen visar spannet mellan dessa värden.

Tabell 6.10 Högsta tillägg respektive avdrag i kronor per invånare i 2012 års priser

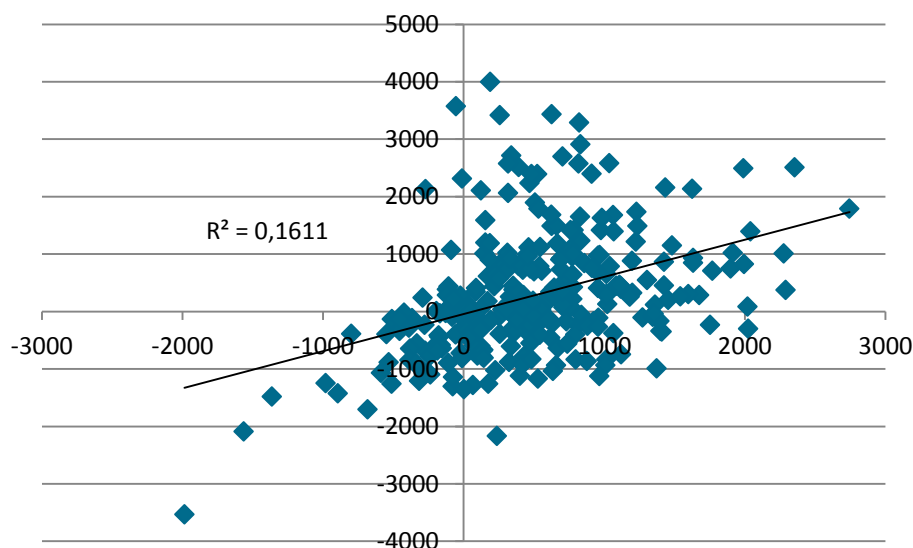
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	8 559	8 201	8 417	9 197	9 513	9 894	9 596	9 160	8 935	8 749
Max	4 552	4 003	3 369	3 646	3 263	3 307	3 435	3 191	3 606	3 870
Min	-3 293	-3 165	-3 322	-3 758	-3 923	-4 098	-3 978	-3 748	-3 574	-3 421
Differens	7 846	7 168	6 691	7 404	7 185	7 405	7 412	6 939	7 180	7 291
Median (kommun)	711	697	694	749	698	563	454	298	160	110

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det högsta tillägget har sjunkit under perioden samtidigt som det högsta avdraget blivit högre. Det har med andra ord skett en viss förskjutning av tyngdpunkten i utfallet, vilket också avspeglas i att medianen har sjunkit.

I diagram 6.6 jämförs utfallet 1996 och 2013. Förklaringsgraden är låg och uppgår endast till 0,16 mellan dessa år.

Diagram 6.6 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



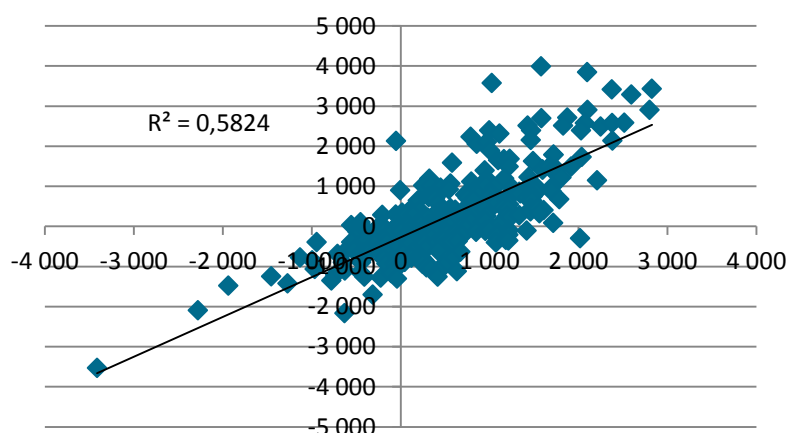
Källa: SCB och egna beräkningar.

6.3.4 En jämförelse av utfallet 2005 med utfallet 2013

I detta avsnitt gör vi en beskrivning och analys av modellens utfall och hur de olika komponenterna i modellen påverkat utfallet över tid. För att beskrivningen ska bli rättvisande har vi valt att studera förändringarna under den period som modellen haft samma utformning, alltså åren 2005–2013. Redovisningen är i löpande priser.

I diagram 6.7 visas storleken på tillägget/avdraget för de enskilda kommunerna åren 2005 och 2013. Den genomsnittliga standardkostnaden i riket dessa år var 8 352 respektive 9 034 kronor per invånare i löpande priser.

Diagram 6.7 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 2005 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Av diagrammet framgår att även om överensstämmelsen i utfallet mellan dessa år är relativt stor så finns det ändå ett antal kommuner där avvikelsen är påtaglig.

Tabell 6.12 och 6.13 visar de tio kommuner som hade de högsta tilläggen respektive avdragen 2013 och 2005.

Tabell 6.12 De tio kommunerna med högst tillägg i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Tillägg per inv. 2013	Kommun	Tillägg per inv. 2005
Vaxholm	3 995	Ekerö	2 827
Knivsta	3 848	Nykvarn	2 800
Danderyd	3 573	Salem	2 594
Ekerö	3 435	Lerum	2 517
Värmdö	3 419	Bräcke	2 382
Salem	3 291	Härryda	2 378
Vallentuna	2 908	Värmdö	2 376
Nykvarn	2 906	Krokom	2 249
Tyresö	2 715	Berg	2 212
Österåker	2 697	Vallentuna	2 103

Källa: SCB och egna beräkningar.

Ser man på de tio kommuner som hade de högsta tilläggen under åren 2005 respektive 2013 finner man att de tre kommuner som hade högst tillägg 2013 inte över huvud taget tillhörde gruppen med de tio högsta tilläggen 2005.

Tabell 6.13 De tio kommunerna med högst avdrag i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Avdrag per inv. 2013	Kommun	Avdrag per inv. 2005
Solna	-3 532	Solna	-3 414
Oxelösund	-2 165	Sundbyberg	-2 279
Sundbyberg	-2 090	Stockholm	-1 937
Munkfors	-1 704	Göteborg	-1 453
Stockholm	-1 480	Malmö	-1 271
Malmö	-1 423	Lund	-1 129
Sotenäs	-1 354	Fagersta	-993
Simrishamn	-1 301	Karlstad	-965
Båstad	-1 279	Karlskoga	-943
Hällefors	-1 257	Sotenäs	-778

Källa: SCB och egna beräkningar.

Även när det gäller kommunerna med de högsta avdragen finns skillnader mellan de undersökta åren. Det är bara fem kommuner som finns med båda åren.

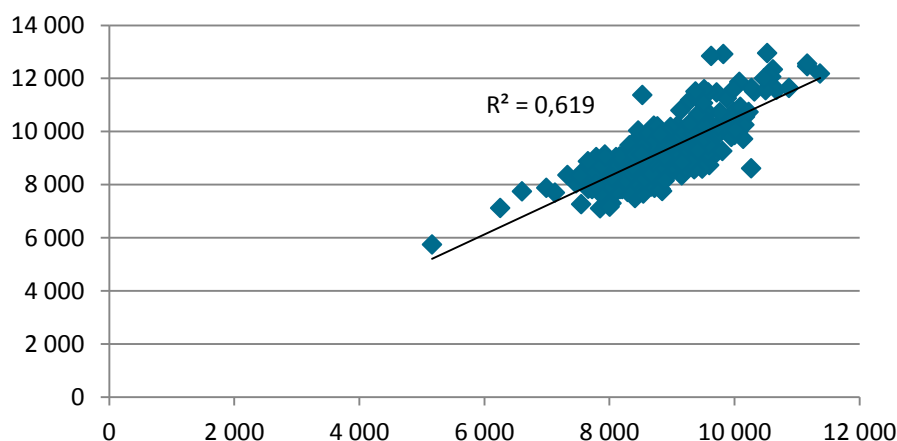
De två tabellerna visar också att det skett en del förändringar när det gäller nivån på tillägg/avdragen mellan 2005 och 2013.

Ålderssättningen

I föregående avsnitt har vi redovisat utfallet i form av tillägg/avdrag och förändringarna av dessa. I den fortsatta beskrivningen av hur de olika komponenterna i modellen påverkar utfallet över tid redovisar vi i stället kommunernas utfall med utgångspunkt i deras standardkostnad.

Diagram 6.8 visar standardkostnaden för ålderssättningen för de enskilda kommunerna 2005 respektive 2013.

Diagram 6.8 Standardkostnaden för ålderssättningen 2005 respektive 2013 för de olika kommunerna, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

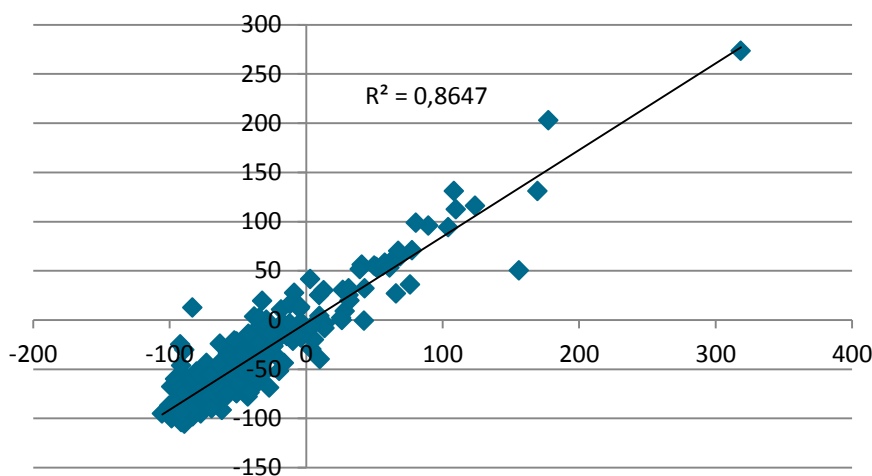
Vi kan konstatera att spridningsmönstret för ålderssättningen påminner om utfallet för delmodellen som helhet. Det beror på att det är denna komponent som har störst betydelse för utfallet. Den kommun som har fått den största ökningen av standardkostnaden för andelen barn 6–15 år i befolkningen (det vill säga ålderssättningen) är Danderyd. Den kommun som har fått den största minskningen är Aneby. Det är samma kommuner som har fått de största förändringarna även när det gäller det totala utfallet (se tabellerna 6.12 och 6.13).

Tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk

Det som bestämmer nivån på tillägget/avdraget för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk är andelen 7–15-åringar i kommunen som är födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder.

Diagram 6.9 visar spridningen mellan 2005 och 2013 av kommunernas tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Diagrammet visar att spridningen är mindre än vad den var för ålderssättningen.

Diagram 6.9 Tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk 2005 respektive 2013 för de olika kommunerna, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Den största ökningen av detta tillägg/avdrag mellan 2005 och 2013 har Sorsele fått med 96 kronor per invånare. Kommunen med den största minskningen är Haparanda, som fått en minskning med 106 kronor per invånare.

Tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar

När det gäller tillägg/avdrag för komponenten små skolor och skolskjutsar, det vill säga kostnader som påverkas av bebyggelsestrukturen, sker inte

någon egentlig förändring för de enskilda kommunerna mellan 2005 och 2013. Den förändring som vi ändå kan konstatera beror på att man har justerat beloppen med anledning av befolkningsförändringarna i de olika kommunerna så att summan av tilläggen och avdragen ska gå jämt ut respektive år. Sorsele och Bräcke får den största tilläggsökningen med 22 kronor per invånare.

Komponenternas betydelse för modellens utfall

Här redovisar vi hur de olika komponenterna i modellen påverkar det förändrade utfallet mellan 2005 och 2013.

Tabell 6.14 och 6.15 visar de tio kommunerna med den största ökningen respektive minskningen av standardkostnaden mellan 2005 och 2013. I tabellerna kan man direkt utläsa storleken på förändringen samt hur mycket de olika komponenterna i modellen har bidragit till förändringen.

Tabell 6.14 De tio kommunerna med störst ökning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Åldersers.	Modersmål	Bebyggelse
Danderyd	3 231	3 214	9	8
Vaxholm	3 096	3 096	-10	11
Lidingö	2 863	2 843	12	9
Knivsta	2 433	2 424	-1	10
Täby	2 130	2 124	-2	8
Sollentuna	2 077	2 070	-1	8
Kävlinge	1 888	1 890	-11	10
Lomma	1 885	1 885	-9	9
Nacka	1 816	1 826	-19	9
Österåker	1 794	1 787	-3	9
Riket	682	682	0	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.15 De tio kommunerna med störst minskning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Åldersers.	Modersmål	Bebyggelse
Aneby	-1 635	-1 654	9	11
Hultsfred	-1 071	-1 090	8	11
Grums	-990	-996	-4	10
Dorotea	-949	-918	-50	20
Säter	-880	-885	-5	11
Skinnskatteberg	-875	-879	-7	12
Oxelösund	-850	-842	-17	8
Färgelanda	-842	-870	18	11
Högsby	-837	-806	-43	12
Gullspång	-796	-846	39	11
Riket	682	682	0	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

Av tabellerna framgår att det är förändringarna i ålderssättningen (alltså i andelen barn i åldern 6–15 år) som har avsevärt störst betydelse i detta sammanhang.

Vi kan tillägga att det är genom den positiva förändringen mellan 2005 och 2013 som Vaxholm, Knivsta och Danderyd hamnat i gruppen kommuner med det högsta tillägget (tabell 6.12). I gruppen med den största negativa förändringen är det bara Oxelösund som också ingår i gruppen med det högsta avdraget.

6.3.5 Övriga iakttagelser och kommentarer

I remissbehandlingen av Utjämningskommittén.08:s betänkande framfördes att det kan finnas behov av att införa ytterligare variabler som skulle kunna förklara kostnadsskillnader mellan kommunerna. SKL har exempelvis framfört att etnicitet kan vara en faktor som man borde ta hänsyn till i modellen.

I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen ett par frågor att beakta inom ramen för Statskontorets löpande uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Det gäller möjligheten att starta fristående skolor samt det fria skolvalets konsekvenser för delmodellen.

Synpunkterna på modellen rör dels om den speglar att eleverna har olika förutsättningar, dels frågor om påverkan av förändringar i skolverksamhetens organisering.

Statskontoret har i rapporten *Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämnningen* (2013:11) föreslagit ett förenklat sätt att skatta glesbygdskomponenten som bland annat ingår i grundskolemodellen.

6.4 Individ- och familjeomsorg (IFO)

6.4.1 Om modellen

Modellen syftar till att utjämna för opåverkbara strukturella faktorer för kommunernas verksamheter inom individ- och familjeomsorg, IFO (vård för vuxna med missbruksproblem, barn- och ungdomsvård, öppen vuxenvård, ekonomiskt bistånd samt familjerätt och familjerådgivning).

Modellen består av två delar som summeras till en standardkostnad. Den ena delen utgörs av *barn- och ungdomsvård* och den andra delen av *övrig IFO* (ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig vuxenvård och familjerätt). Båda delarna beräknas med hjälp av en regressionsekvation. Standardkostnaden i modellen utgår från den senast kända nettokostnaden för verksamheterna i landet som helhet.

6.4.2 Viktigare förändringar

Modellen infördes 1996 och har sedan dess förändrats vid två tillfällen: 2000 och 2005. Modellen har hela tiden byggt på regressionsanalys men har förändrats både avseende vilka variabler som ska ingå och vilken tyngd de olika variablerna ska ha i regressionsekvationen. Vid ändringen 2005 delade man också upp modellen i de nuvarande två delarna.

6.4.3 Utfallet av modellen

I tabell 6.16 redovisas hur mycket modellen har omfördelat samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2013.

Tabell 6.16 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

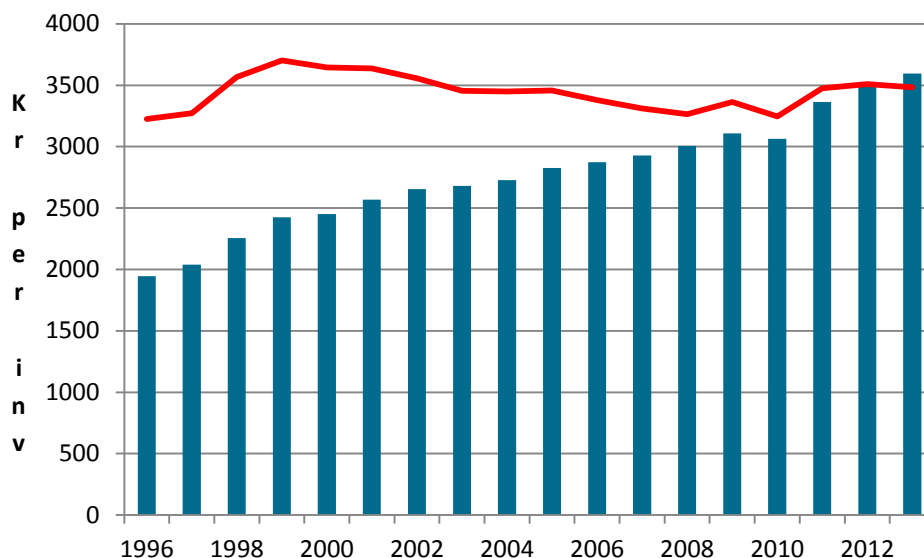
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	6,32	7,04	5,96	6,05	5,85	4,72	4,66	4,42	4,47	4,87
Antal med tillägg	29	30	27	25	24	31	30	29	34	37
Antal med avdrag	259	258	262	264	266	259	260	261	256	253
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har modellen omfördelat mellan 4,4 och ungefär 7 miljarder kronor per år i 2012 års priser. I stort har omkring 30 kommuner fått tillägg i modellen och de cirka 260 övriga avdrag. Antalet kommuner med tillägg har dock ökat de två senaste åren.

Diagram 6.10 visar standardkostnadens utveckling under perioden 1996–2013.

Diagram 6.10 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ser man på utvecklingen av standardkostnaden i 2012 års priser minskar den kontinuerligt 1999–2008, men ökar tiden före och efter denna period.

Tabell 6.17 visar varje kommungrupps avvikelse från standardkostnaden på riksnivå för åren 1996–2013. Ett plusvärde innebär ett tillägg och ett minusvärde ett avdrag.

Tabell 6.17 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	3 440	3 772	3 171	3 176	3 063	2 203	2 107	1 794	1 814	1 806
2	-43	-57	-267	-327	-338	-158	-190	-237	-323	-348
3	-16	-27	19	31	20	155	145	218	218	197
4	-1 401	-1 573	-1 226	-1 236	-1 214	-996	-1 002	-898	-982	-1 002
5	-1 282	-1 451	-1 257	-1 293	-1 247	-1 032	-1 012	-937	-899	-884
6	-1 428	-1 617	-1 191	-1 258	-1 218	-1 099	-1 093	-1 170	-1 279	-1 265
7	-1 323	-1 495	-1 362	-1 372	-1 308	-1 138	-1 073	-988	-953	-897
8	-1 841	-2 097	-1 627	-1 656	-1 637	-1 446	-1 340	-1 193	-1 270	-1 157
9	-1 189	-1 315	-1 046	-1 049	-1 010	-810	-776	-688	-652	-644
10	-1 243	-1 412	-1 181	-1 251	-1 258	-1 074	-914	-833	-905	-955

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den enda kommungrupp som har fått tillägg under hela perioden är kommungrupp 1 (*Storstäder*). Kommungrupp 3 (*Större städer*) har dock fått tillägg från och med 2000. De övriga kommungrupperna (2 och 4–10) har hela tiden fått avdrag.

I tabell 6.18 visas den största avvikelser från rikets standardkostnad på kommunnivå för varje år. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet storleken på det högsta avdraget. Differensen visar spannet mellan dessa värden.

Tabell 6.18 Högsta tillägg respektive avdra, kronor per invånare i 2012 års priser

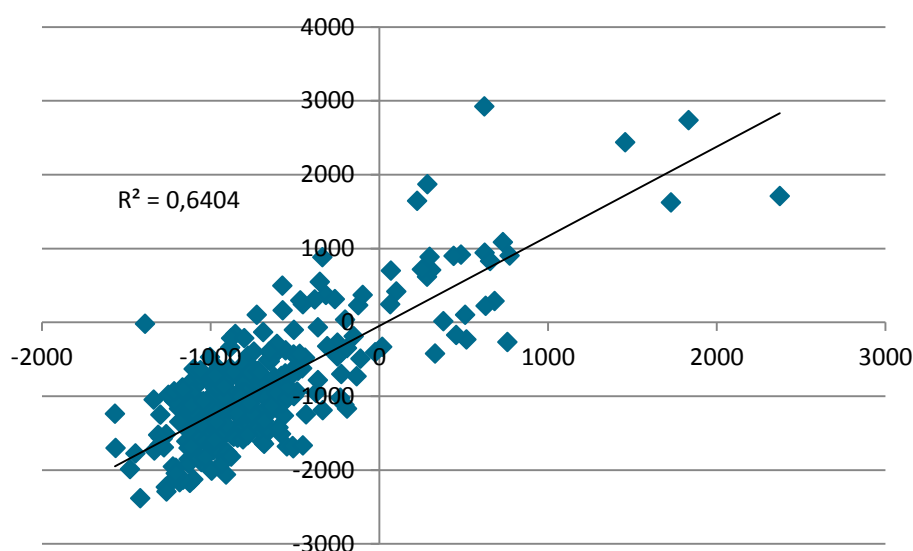
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	3 225	3 567	3 645	3 556	3 449	3 380	3 265	3 246	3 509	3 483
Max	3 939	4 319	3 322	3 436	3 239	2 661	2 429	2 298	2 767	2 831
Min	-2 599	-2 904	-2 740	-2 668	-2 518	-2 317	-2 278	-2 273	-2 208	-2 310
Differens	6 537	7 224	6 062	6 103	5 757	4 978	4 707	4 571	4 975	5 141
Median (kommun)	-1 338	-1 500	-1 342	-1 376	-1 331	-1 109	-1 070	-995	-1 030	-1 015

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att spannet mellan högsta och lägsta värde har sjunkit under perioden fram till och med 2010.

Diagram 6.11 visar utfallet 1996 och 2013. Förklaringsgraden är 0,64, vilket innebär att det finns ett antal kommuner som har en relativt stor förändring av tillägget/avdraget mellan de två aktuella åren.

Diagram 6.11 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



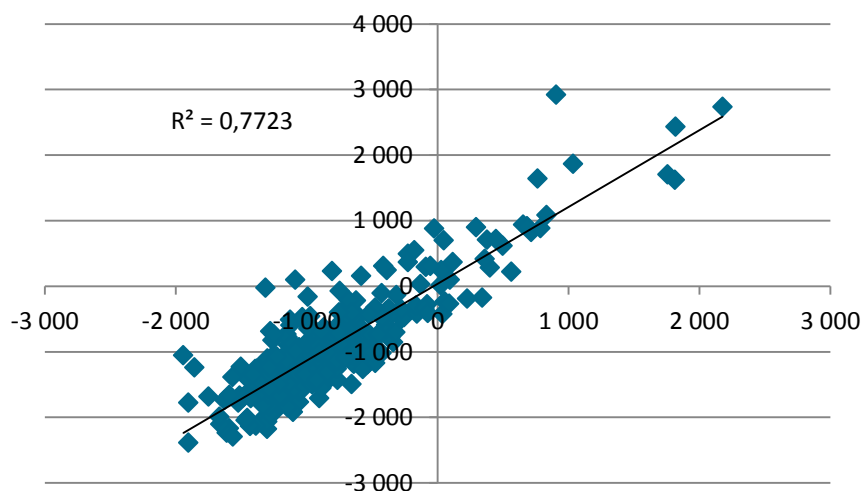
Källa: SCB och egna beräkningar.

6.4.4 En jämförelse av utfallet 2005 med utfallet 2013

I detta avsnitt gör vi en fördjupad beskrivning och analys av modellens utfall och hur de olika komponenterna i modellen påverkat utfallet över tid. Beskrivningen avser förändringarna under den period som modellen har haft samma utformning, det vill säga åren 2005–2013. I beskrivningen och analysen använder vi löpande priser.

Diagram 6.12 visar storleken på tillägget/avdraget för de enskilda kommunerna åren 2005 och 2013. Den genomsnittliga standardkostnaden i riket dessa år var 2 826 respektive 3 596 kronor per invånare i löpande priser.

Diagram 6.12 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 2005 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Diagrammet visar på en del förändringar mellan 2005 och 2013. I stort sett är det dock begränsade förändringar, vilket återspeglas i den relativt höga förklaringsgraden.

Tabell 6.19 och 6.20 visar de tio kommunerna med högst tillägg respektive högst avdrag 2013 och 2005.

Tabell 6.19 De tio kommunerna med högst tillägg i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Tillägg per inv. 2013	Kommun	Tillägg per inv. 2005
Södertälje	2 923	Malmö	2 177
Malmö	2 735	Botkyrka	1 819
Botkyrka	2 435	Göteborg	1 812
Landskrona	1 866	Stockholm	1 756
Stockholm	1 707	Landskrona	1 036
Eskilstuna	1 641	Södertälje	905
Göteborg	1 621	Huddinge	832
Huddinge	1 085	Örebro	785
Haninge	941	Eskilstuna	763
Helsingborg	914	Norrköping	714

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att det är åtta kommuner som tillhör gruppen med högst tillägg både 2005 och 2013. Tabellen visar också att Södertälje har fått en kraftig ökning av tillägget mellan dessa år.

Tabell 6.20 De tio kommunerna med högst avdrag i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Avdrag per inv. 2013	Kommun	Avdrag per inv. 2005
Ydre	-2 385	Norsjö	-1 942
Pajala	-2 293	Ydre	-1 905
Öckerö	-2 233	Malå	-1 905
Tjörn	-2 178	Bjurholm	-1 857
Habo	-2 166	Arvidsjaur	-1 751
Grästorp	-2 132	Vindeln	-1 666
Bollebygd	-2 127	Karlsborg	-1 659
Karlsborg	-2 102	Robertsfors	-1 628
Sotenäs	-2 062	Öckerö	-1 611
Storuman	-2 046	Habo	-1 593

Källa: SCB och egna beräkningar.

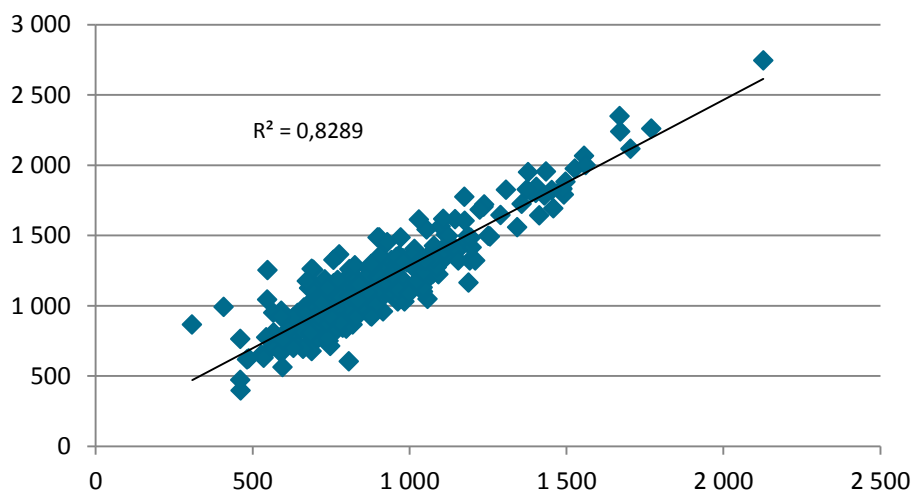
När det gäller de tio kommunerna med högst avdrag är förändringarna rätt stora mellan de båda åren.

Komponenten för barn- och ungdomsvård

I vår fortsatta redovisning av hur de olika komponenterna i modellen påverkar utfallet över tid utgår vi från komponenternas standardkostnader.

Diagram 6.13 visar standardkostnaden för barn- och ungdomsvården för de enskilda kommunerna 2005 respektive 2013.

Diagram 6.13 Standardkostnaden för barn- och ungdomsvård 2005 respektive 2013 för de olika kommunerna, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att spridningen är mindre för barn- och ungdomsvården (diagram 6.13) än för IFO-verksamheten som helhet (se diagram 6.12).

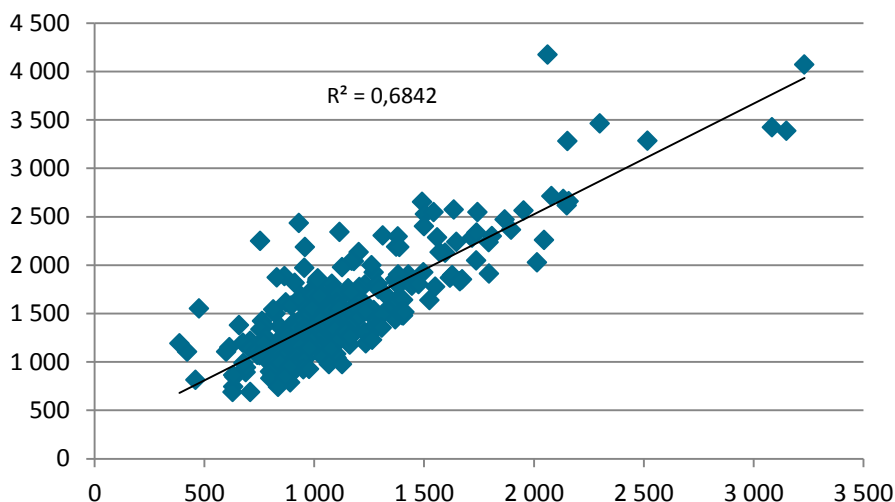
Störst ökning mellan de aktuella åren har Bjurholm, Södertälje, Botkyrka och Borlänge, som alla har en ökning av standardkostnaden på 600 kronor eller mer per invånare. Störst minskning har Bollebygd med 202 kronor per invånare.

Diagrammet visar på relativt små förändringar med tanke på att redovisningen görs i löpande priser och att den genomsnittliga standardkostnaden för IFO-modellen som helhet ökar med 770 kronor per invånare mellan de aktuella åren.

Komponenten för övrig individ- och familjeomsorg

Diagram 6.14 visar att spridningen mellan 2005 och 2013 för övriga individ- och familjeomsorgen är större än för IFO-verksamheten som helhet. Vi kan också konstatera att det är relativt många kommuner som visar ett avvikande mönster.

Diagram 6.14 Standardkostnaden för övrig IFO 2005 respektive 2013 för de olika kommunerna, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Störst ökning mellan 2005 och 2013 har Södertälje, Lessebo och Sorsele med 2 109, 1 504 respektive 1 494 kronor per invånare. Störst minskning har Lerum och Sotenäs, vars standardkostnad har minskat med mer än 100 kronor per invånare.

Även i detta fall bör man tänka på att redovisningen görs i löpande priser och att den genomsnittliga standardkostnaden för IFO-modellen som helhet ökar med 770 kronor per invånare mellan de aktuella åren.

Komponenternas betydelse för modellens utfall

I detta avsnitt redovisar vi hur de olika komponenterna i modellen påverkar de förändrade utfallet mellan 2005 och 2013. Komponenterna i modellen består av en del som avser *barn- och ungdomsvård* och en annan del som avser *övrig IFO-verksamhet*.

Tabell 6.21 och 6.22 visar de tio kommunerna där standardkostnaden ökade respektive minskade mest mellan 2005 och 2013. I tabellerna kan storleken på förändringen utläsas direkt, liksom hur mycket de olika komponenterna i modellen har bidragit till förändringen.

Tabell 6.21 De tio kommunerna med störst ökning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Barn- och ungdomsvård	Övrig IFO
Södertälje	2 788	679	2 109
Sorsele	2 062	568	1 494
Lessebo	1 956	453	1 504
Perstorp	1 807	582	1 225
Åstorp	1 676	517	1 159
Norsjö	1 661	584	1 076
Eskilstuna	1 648	520	1 128
Alvesta	1 602	372	1 229
Landskrona	1 601	438	1 162
Sandviken	1 514	523	992
Riket	770	334	436

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.22 De tio kommunerna med störst minskning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Barn- och ungdomsvård	Övrig IFO
Tjörn	-105	-11	-94
Lerum	-64	88	-152
Orust	-42	8	-50
Vaxholm	-33	-8	-25
Sotenäs	7	111	-104
Bollebygd	32	-202	233
Pajala	42	12	30
Borgholm	64	153	-90
Grästorp	69	-32	101
Lekeberg	70	91	-20
Riket	770	334	436

Källa: SCB och egna beräkningar.

Av tabellerna framgår – som väntat – att när det gäller kommunerna med ökade standardkostnader är det komponenten *övrig IFO* som har störst betydelse. När det gäller kommunerna med den största relativa minskningen så varierar det vilken komponent som har största betydelse för det samlade utfallet.

Som tidigare har nämnts beräknas båda komponenterna genom en regressionskvation. I regressionen för barn- och ungdomsvård ingår följande fyra variabler:

- BSAM012 = Andel barn 0–12 år som bor med en ensamstående förälder
- LAG1517 = Andel lagförda ungdomar 15–17 år baserat på treårsnitt
- UTBAK1619 = Andel barn 16–19 år med utländsk bakgrund
- Rotbef75 = Roten ut befolkningen. Den begränsas dock uppåt till maximalt 75 000 invånare.

I tabell 6.23 redovisas hur förändringen av standardkostnaden för barn- och ungdomsvården i ovan redovisade kommuner fördelar sig på de olika variablerna i ekvationen.

Tabell 6.23 De tio kommunerna med största ökningen av standardkostnaden mellan 2005 och 2013 samt de tio kommunerna med största minskningen. Fördelningen av förändringen mellan variablerna, löpande priser

Kommun	Totalt	Konstant	BSAM012	LAG1517	UTBAK-1619	Rotbef75
Södertälje	679	-55	69	99	467	98
Sorsele	568	-55	-83	139	551	15
Lessebo	453	-55	77	36	363	31
Perstorp	582	-55	195	133	274	33
Åstorp	517	-55	107	65	348	52
Norsjö	584	-55	16	228	374	21
Eskilstuna	520	-55	131	48	297	98
Alvesta	372	-55	157	19	201	50
Landskrona	438	-55	95	113	199	86
Sandviken	523	-55	129	128	251	70
-	-	-	-	-	-	-
Tjörn	-11	-55	19	-59	39	44
Lerum	88	-55	-82	67	77	81
Orust	8	-55	-3	-100	121	44
Vaxholm	-8	-55	-9	-40	49	48
Sotenäs	111	-55	-39	65	109	31
Bollebygd	-202	-55	-114	-84	14	36
Pajala	12	-55	67	-96	74	22
Borgholm	153	-55	22	71	81	33
Grästorp	-32	-55	-156	129	24	26
Lekeberg	91	-55	77	20	16	32
Riket	334	-55	62	64	178	84

Källa: SCB och egna beräkningar.

Den variabel som har störst betydelse för att förklara förändringen i kommunerna med de största ökningarna är *andelen barn 16–19 år med utländsk bakgrund* (UTBAK1619). När det gäller kommunerna med de största minskningarna är det inte möjligt att på samma sätt urskilja någon dominerande variabel.

Variablerna som ingår i regressionskvationen avseende övrig IFO är följande fem:

- AntEjErs = Andel arbetslösa utan ersättning
- FL39IN019 = Andel utrikes födda flyktingar och nära anhöriga
- MBK1844 = Andel ensamstående kvinnor med barn
- Inkind140 = Index för andel män vars förvärvsinkomst understiger 140 000 kr
- Rottätbef = Täthetsmått. Roten ur tätortsbefolkningen 2005 respektive 2010.

I tabell 6.24 redovisas hur förändringen av standardkostnaden för övrig IFO i de tidigare redovisade kommuner (tabell 6.21 och 6.22) fördelar sig på de olika variablerna i ekvationen.

Tabell 6.24 De tio kommunerna med största ökningen av standardkostnaden mellan 2005 och 2013 samt de tio kommunerna med största minskningen. Fördelningen av förändringen mellan variablerna, löpande priser

Kommun	Totalt	Konstant	AntEjErs	FL39IN-019	MBK1844	InkUnd-140	Rottätbef
Södertälje	2 109	26	1 972	270	-168	23	-13
Sorsele	1 494	26	1 431	268	-225	5	-11
Lessebo	1 504	26	1 422	136	-128	62	-13
Perstorp	1 225	26	1 064	137	-99	104	-6
Åstorp	1 159	26	1 071	159	-124	30	-1
Norsjö	1 076	26	1 043	120	-111	6	-7
Eskilstuna	1 128	26	1 167	135	-162	-24	-13
Alvesta	1 229	26	1 132	138	-52	0	-14
Landskrona	1 162	26	1 225	104	-158	-27	-6
Sandviken	992	26	946	138	-117	25	-26
-	-	-	-	-	-	-	-
Tjörn	-105	26	38	7	-121	-31	-12
Lerum	-64	26	94	-12	-216	-35	-9
Orust	-42	26	72	24	-121	-42	-8
Vaxholm	-33	26	154	9	-185	-32	2
Sotenäs	7	26	77	32	-177	-41	-21
Bollebygd	32	26	384	24	-201	4	-4
Pajala	42	26	132	44	-49	-108	-14
Borgholm	64	26	182	18	-169	-135	-12
Grästorp	69	26	254	66	-176	-62	-8
Lekeberg	70	26	176	-2	-159	-56	-5
Riket	436	26	520	57	-136	-28	-2

Källa: SCB och egna beräkningar.

För kommunerna med en ökad standardkostnad för övrig IFO är den i särklass viktigaste variabeln *andelen arbetslösa utan ersättning* (AntEjErs). När det gäller kommunerna med minskade standardkostnader för övrig IFO har variabeln *andelen ensamstående kvinnor med barn* (MBK1844) åtminstone lika stor betydelse som variabeln *andelen arbetslösa utan ersättning* (AntEjErs) för utfallet.

Av kommunerna med den största ökningen mellan 2005 och 2013 återfinns Södertälje, Eskilstuna och Landskrona även bland de tio kommunerna som har högst tillägg 2013 (tabell 6.19). När det gäller kommunerna med störst minskning är det fem av kommunerna (Tjörn, Sotenäs, Bollebygd, Pajala och Grästorps) som ingår i gruppen med de tio kommuner som har störst avdrag samma år.

6.4.5 Övriga iakttagelser och kommentarer

I vår uppföljning har vi kunnat konstatera att det under åren har funnits betydande problem med modellen för individ- och familjeomsorg. Modellen är svår att förstå, utfallet har varierat kraftigt mellan åren och förklaringsgraden har sjunkit över tid.

En av utgångspunkterna för utjämningsystemet är att det ska baseras på opåverkbara förhållanden. I vissa fall har det visat sig svårt att skapa variabler som är helt opåverkbara. Exempel på en sådan variabel är andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader, som från och med 2014 införs i IFO-modellen.

IFO-modellens utfall påverkas av att regressionsekvationerna som används vid beräkningen av standardkostnaden baseras på de enskilda kommunernas faktiska kostnader.

6.5 Äldreomsorg

6.5.1 Om modellen

Modellen för äldreomsorg består av tre delar:

- Normkostnad
- Tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd
- Tillägg/avdrag för hemtjänstkostnader i glesbygd.

Normkostnaden bygger på en matris som ska spegla omvårdnadsbehovet i kommunen för invånare 65 år och äldre.

6.5.2 Viktigare förändringar

Äldreomsorgsmodellen infördes 1996. I betänkandet från den Kommunala utjämningsutredningen föreslogs vissa förändringar som kom att gälla för bidragsåren 2000–2004. Utjämningskommittén föreslog i sitt betänkande

(SOU 2003:88) att äldreomsorgsmodellen skulle genomgå ett antal förändringar. Dessa infördes 2005. Dessutom uppdaterades hemtjänstillägget och de kommunspecifika normkostnaderna till utjämningsåret 2005.

6.5.3 Utfallet av modellen

Tabell 6.25 visar hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag.

Tabell 6.25 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

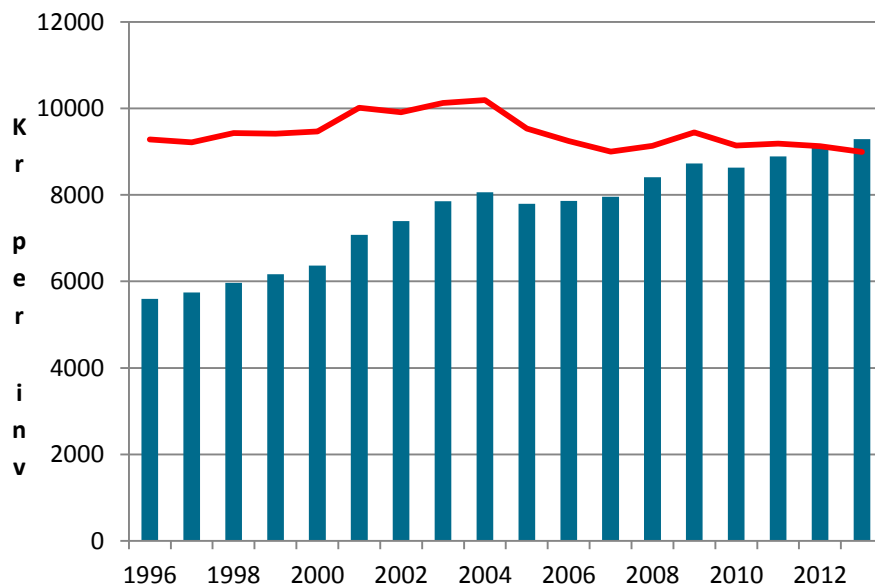
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	7,30	7,24	7,15	7,35	7,51	7,25	7,06	7,30	7,52	7,61
Antal med tillägg	191	195	202	206	206	205	206	207	210	215
Antal med avdrag	97	93	87	83	84	85	84	83	80	75
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen har under hela perioden omfördelat drygt 7 miljarder kronor per år i 2012 års priser. Det är därmed den modell som står för den största omfördelningen. Det är fler kommuner som får tillägg än avdrag i modellen och antalet med tillägg har ökat under perioden.

Diagram 6.15 visar standardkostnadens utveckling under perioden 1996–2013.

Diagram 6.15 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Utvecklingen av standardkostnaden har varit något ojämn. Omräknad till 2012 års priser var standardkostnaden som högst i början av 2000-talet.

Tabell 6.26 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	1 393	1 118	692	416	193	214	-64	-384	-747	-916
2	-3 445	-3 369	-3 310	-3 363	-3 341	-3 035	-2 886	-2 757	-2 571	-2 467
3	-494	-481	-474	-469	-423	-421	-386	-363	-328	-288
4	-637	-699	-756	-744	-1 014	-1 046	-1 056	-1 040	-892	-777
5	122	247	343	465	521	500	610	789	919	945
6	1 802	1 890	1 968	2 186	2 282	2 331	2 539	2 745	2 803	2 839
7	1 380	1 578	1 836	2 078	2 242	2 071	2 145	2 263	2 428	2 447
8	3 923	3 974	4 515	4 895	5 149	4 783	4 861	4 886	4 904	4 846
9	1 245	1 289	1 481	1 667	1 780	1 669	1 695	1 772	1 813	1 847
10	643	778	1 048	1 210	1 385	1 227	1 322	1 550	1 776	1 812

Källa: SCB och egna beräkningar.

Utfallet på kommungruppsnivå har varit relativt stabilt över perioden med undantag för *Storstadskommunerna* (grupp 1), som gått från att få tillägg till att få avdrag. Kommungrupp 8 (*Glesbygdskommuner*) får det största tillägget per invånare medan *Förortskommuner till storstäder* (grupp 2) har högst avdrag.

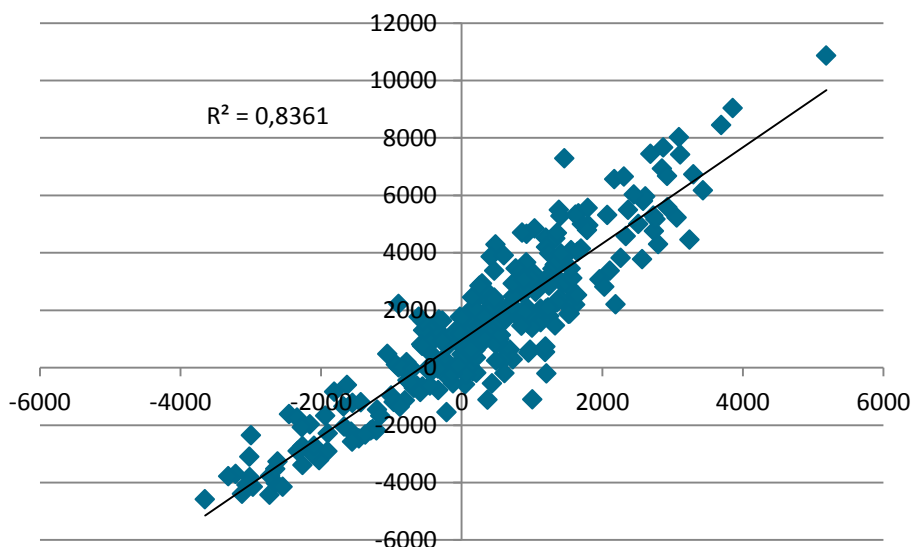
Tabell 6.27 Högsta tillägg respektive avdrag per invånare i 2012 års priser (kronor)

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	9 282	9 431	9 468	9 913	10 195	9 246	9 132	9 145	9 128	8 994
Max	8 607	8 922	8 029	8 732	10 125	10 102	10 559	11 081	11 140	10 522
Min	-6 053	-6 242	-6 058	-6 181	-6 237	-5 924	-5 486	-5 171	-5 075	-4 671
Differens	14 660	15 163	14 087	14 913	16 362	16 026	16 045	16 251	16 215	15 193
Median (kommun)	785	907	1 029	1 206	1 319	1 200	1 306	1 426	1 546	1 661

Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden har legat relativt still sedan 1996. Den ökade svagt i början av 2000-talet för att sedan åter sjunka. Differensen mellan det högsta respektive lägsta utfallet på kommunnivå ökade i början av 2000-talet och medianen på kommunnivå har fördubblats.

Diagram 6.16 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Förklaringsgraden är hög och uppgår till 0,83 när man jämför utfallet 1996 med 2013. Förändringarna för de enskilda kommunerna är alltså relativt små mellan dessa år.

6.5.4 En jämförelse av utfallet 2005 med utfallet 2013

I den fortsatta redovisningen i detta avsnitt använder vi löpande priser. Den genomsnittliga standardkostnaden i riket för 2005 var 7 793 per invånare. För 2013 var den 9 287 kronor. Det är en hög grad av stabilitet när det gäller utfallet för de enskilda kommunerna mellan 2005 och 2013 ($R^2=0,94$).

Tabell 6.28 och 6.29 visar de tio kommunerna med högst tillägg respektive högst avdrag 2013 och 2005.

Tabell 6.28 De tio kommunerna med högst tillägg i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Tillägg per inv. 2013	Kommun	Tillägg per inv. 2005
Dorotea	10 865	Dorotea	7 692
Åsele	9 030	Åsele	7 160
Bjurholm	8 440	Sorsele	6 797
Ragunda	8 019	Pajala	6 023
Sorsele	7 662	Härjedalen	5 986
Pajala	7 443	Bjurholm	5 941
Härjedalen	7 415	Ragunda	5 746
Överkalix	7 284	Strömsund	5 704
Berg	6 934	Berg	5 334
Strömsund	6 727	Ljusnarsber	5 283

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att det nästan är exakt samma tio kommuner som har högst tillägg både 2005 och 2013.

Tabell 6.29 De tio kommunerna med högst avdrag i kronor 2013 och 2005, löpande priser

Kommun	Avdrag per inv. 2013	Kommun	Avdrag per inv. 2005
Nykvarn	-4 823	Håbo	-5 147
Knivsta	-4 590	Nykvarn	-4 596
Håbo	-4 584	Tyresö	-4 437
Värmdö	-4 431	Botkyrka	-4 241
Botkyrka	-4 398	Värmdö	-4 237
Huddinge	-4 146	Österåker	-4 190
Haninge	-4 146	Salem	-4 162
Upplands-	-4 079	Upplands-	-4 148
Vallentuna	-4 024	Haninge	-4 106
Salem	-3 812	Knivsta	-3 919

Källa: SCB och egna beräkningar.

Även när det gäller de tio kommunerna med de högsta avdraget är det i stor utsträckning samma kommuner som ligger i topp båda åren.

Normkostnaden

I vår fortsatta beskrivning av hur de olika komponenterna i modellen påverkar utfallet över tid redovisar vi kommunernas utfall med utgångspunkt i deras standardkostnader.

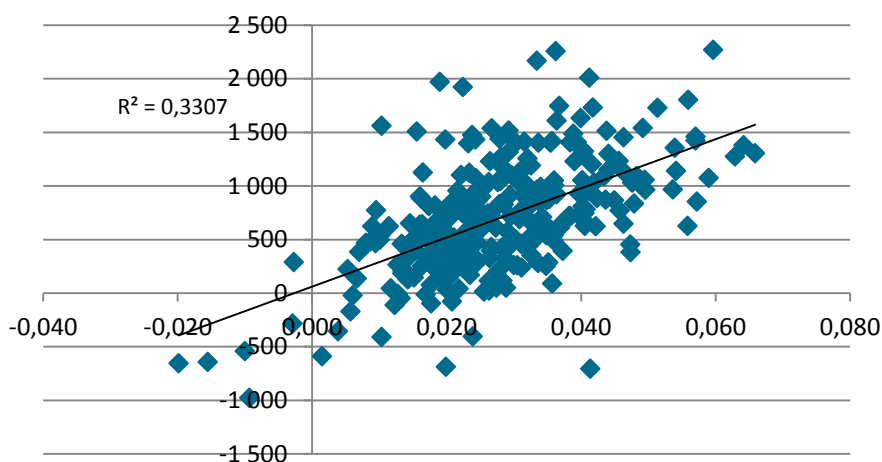
Normkostnaden bygger på en matris där alla invånarna i kommunen som är 65 år och äldre delas in i 48 delgrupper. För varje kommun finns en fastställd prislapp per individ i respektive grupp.

För varje år uppdateras antalet personer i grupperna och multipliceras med respektive prislapp, vilket ger den totala normkostnaden i kommunen. Denna totala normkostnad delas med antalet invånare i kommunen och ger då kommunens normkostnad per invånare.

Om man studerar standardkostnaden för de enskilda kommunernas normkostnad för 2005 respektive 2013 påminner spridningsmönstret och de små förändringarna mellan åren ($R^2=0,93$) om utfallet för delmodellen som helhet.

I diagram 6.17 redovisas sambandet mellan förändringarna i kommunernas andel invånare som är 65 år och äldre (2005 och 2013) och förändringen i kommunernas normkostnad per invånare mellan samma år.

Diagram 6.17 Förändringen i andelen invånare 65 år och äldre mot förändringen i kommunens normkostnad per invånare. Förändringen avser skillnaden mellan åren 2005 och 2013



Källa: SCB och egna beräkningar.

Av diagrammet kan vi utläsa att de relativt små förändringarna i kommunernas normkostnad per invånare endast i begränsad utsträckning kan förklaras med förändringarna i deras andel pensionärer.

I tabell 6.30 redovisas de tio kommuner som får störst (relativ) ökning respektive minskning av standardkostnaden på grund av förändringar av normkostnaden.

Tabell 6.30 De tio kommuner med den största ökningen av standardkostnaden för normkostnaden mellan 2005 och 2013 respektive de tio kommuner med den största minskningen

Kommun	Ökning i kr/inv.	Kommun	Minskning i kr/inv.
Dorotea	4 434	Stockholm	-69
Jokkmokk	4 224	Krokom	355
Överkalix	4 190	Sundbyberg	362
Tingsryd	4 148	Malmö	404
Storuman	4 105	Solna	429
Oxelösund	3 993	Åre	497
Bjurholm	3 799	Göteborg	709
Laxå	3 691	Knivsta	823
Mellerud	3 654	Landskrona	845
Gullspång	3 649	Nacka	954

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi noterar att bland kommunerna i den högra kolumnen är Stockholm den enda kommunen som har en faktisk minskning av normkostnaden mellan

2005 och 2013. De övriga kommunerna i samma kolumn har en ökning räknat i kronor, men eftersom den genomsnittliga standardkostnaden för äldreomsorgsmodellen som helhet ökar med 1 494 kronor mellan de aktuella åren rör det sig också i dessa fall, relativt sett, om en minskning.

Ser vi närmare på tabell 6.30 så finner vi att det i huvudsak är samma kommuner och samma ordning som i tabellerna över kommunerna med de största ökningarna av tilläggen (6.28) respektive avdragen (6.29) när det gäller utfallet av modellen som helhet.

Tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd

Spridningen av kommunernas tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd är mycket liten mellan 2005 och 2013. Det beror främst på att det är få kommuner som får ett tillägg i denna komponent och att kommunerna med avdrag får ett avdrag med samma belopp.

Förändringarna i tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd uppgår genomgående till väsentligt lägre belopp än förändringarna i normkostnaden. Dorotea är den kommun där ökningen är störst, 220 kronor per invånare. Den största minskningen uppgår till minus 1 krona per invånare. På grund av komponentens konstruktion är det en stor grupp kommuner som får en minskning på denna nivå.

Tillägg/avdrag för hemtjänstkostnader i glesbygd

Det har inte skett någon egentlig förändring av tilläggen/avdragen för hemtjänstkostnader i glesbygd för de enskilda kommunerna mellan 2005 och 2013. Den förändring som vi ändå kan konstatera beror i huvudsak på att man har justerat beloppen efter befolkningsförändringarna i de olika kommunerna så att summan av tilläggen och avdragen ska gå jämt ut respektive år.

Den kommun där ökningen är störst är Dorotea, som får 11 kronor per invånare. Ingen kommun får ett ökat avdrag, vilket beror på justeringarna för befolkningsförändringar. Den största ”minskningen” blir därför i stället ett minskat avdrag med 2 kronor per invånare för 259 av landets 290 kommuner.

Komponenternas betydelse för modellens utfall

I detta avsnitt redovisas vi hur de olika komponenterna i modellen påverkar det förändrade utfallet mellan 2005 och 2013.

Tabell 6.31 och 6.32 visar de tio kommunerna där ökningen respektive minskningen av standardkostnaden var som störst mellan 2005 och 2013. I tabellerna kan man direkt utläsa storleken på förändringen samt hur mycket de olika komponenterna i modellen har bidragit till förändringen.

Tabell 6.31 De tio kommunerna med störst ökning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Normkostnad.	Inst. glesbygd	Hemtj. glesbygd
Dorotea	4 666	4 434	220	11
Jokkmokk	4 438	4 224	210	4
Överkalix	4 402	4 190	208	4
Storuman	4 315	4 105	204	6
Tingsryd	4 149	4 148	-1	2
Oxelösund	3 994	3 993	-1	2
Bjurholm	3 993	3 799	189	5
Ragunda	3 767	3 585	178	4
Laxå	3 693	3 691	-1	2
Torsby	3 676	3 500	174	2
Riket	1 494	1 494	0	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.32 De tio kommunerna med störst minskning av standardkostnaden mellan 2005 och 2013, förändringens fördelning mellan de olika komponenterna, löpande priser

Kommun	Totalt	Normkostnad.	Inst. glesbygd	Hemtj. glesbygd
Stockholm	-68	-69	-1	2
Sundbyberg	362	362	-1	2
Krokom	375	355	17	4
Malmö	405	404	-1	2
Solna	430	429	-1	2
Åre	524	497	24	4
Göteborg	710	709	-1	2
Knivsta	823	823	-1	2
Landskrona	845	845	-1	2
Nacka	954	954	-1	2
Riket	1 494	1 494	0	0

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabellen visar att det är förändringarna i normkostnaden som har den överlägset största betydelsen i detta sammanhang.

Ser vi på vilka av kommunerna med störst ökning som också finns med bland kommunerna med högst tillägg 2013 (tabell 6.28) finner vi att det rör sig om fyra kommuner: Dorotea, Överkalix, Bjurholm och Ragunda. Där- emot är det endast en av kommunerna med störst minskning (Knivsta) som också hör till gruppen med störst avdrag 2013.

6.5.5 Övriga iakttagelser och kommentarer

Matriserna för att beräkna normkostnaderna i de enskilda kommunerna är komplicerade och innehåller individdata som gör att de är sekretessbelagda. En viss förenkling av matrisen sker genom Utjämningskommittén.08:s förslag, men modellen är fortfarande komplex och baserad på sekretessbelagd information.

6.6 Kollektivtrafik

6.6.1 Om modellen

Modellen utjämnar för den allmänna kollektivtrafiken och är gemensam för både kommuner och landsting.

Standardkostnaden i delmodellen för kollektivtrafik beräknas länsvis med hjälp av en regressionsekvation. De förklarande variablerna i ekvationen är baserade på tre variabler som avser att fånga upp glesbygdsproblem, trängselproblem i storstadsregioner samt att behovet av kollektivtrafik i tätorter uppkommer först i större samhällen. Till grund för beräkningarna i modellen ligger landstingens och kommunernas genomsnittliga nettokostnader för kollektivtrafiken.

6.6.2 Viktigare förändringar

Den nuvarande modellen infördes 2000 och ersatte då en modell från 1996. År 2005 gjordes vissa förändringar i modellen, som bland annat innebar att de beräknade standardkostnaderna i modellen inte längre reduceras till 75 procent.

6.6.3 Utfallet av modellen för utjämning mellan landsting

I tabell 6.33 redovisas hur mycket modellen omfördelat samt hur många landsting som har fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2013.

Tabell 6.33 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

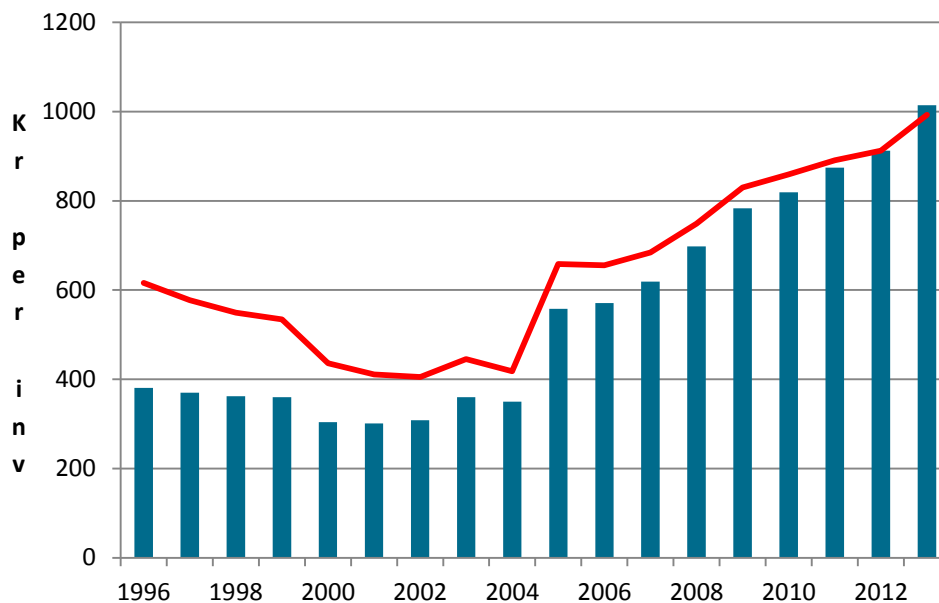
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning	1,08	1,01	0,72	0,67	0,65	1,33	1,43	1,68	1,86	1,86
Antal med tillägg	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Antal med avdrag	19	19	19	19	19	20	20	20	20	20

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har modellen omfördelat mellan 0,65 och 1,86 miljarder kronor per år (i 2012 års priser). Från 2005 – när vissa förändringar gjordes i den nuvarande modellen – har storleken på omfördelningen ökat. Under tiden 1996–2004 var det två landsting som fick tillägg och från

2005 endast ett – Stockholms läns landsting. Standardkostnaden i modellen ökar, vilket framgår av diagram 6.18.

Diagram 6.18 Standardkostnad i 2012 års priser (kurva) och löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabell 6.34 visar varje landstings avvikelse från standardkostnaden på riksnivå under åren 1996–2012. Ett plusvärde innebär tillägg och ett minusvärde innebär avdrag.

Tabell 6.34 Tillägg/avdrag per landsting, kronor per invånare i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Stockholm	612	563	393	360	346	711	748	849	891	896
Uppsala	-107	-88	-52	-50	-31	-83	-88	-105	-115	-147
Södermanland	-359	-317	-102	-96	-91	-249	-267	-310	-332	-350
Östergötland	-210	-182	-86	-83	-76	-143	-162	-189	-204	-216
Jönköping	-210	-182	-255	-239	-224	-325	-352	-406	-433	-449
Kronoberg	-284	-250	-205	-191	-182	-358	-374	-431	-460	-475
Kalmar	-323	-285	-244	-229	-220	-390	-413	-476	-508	-520
Gotlands	-402	-357	-262	-245	-266	-375	-440	-507	-539	-610
Blekinge	-281	-246	-282	-264	-246	-382	-417	-479	-512	-541
Skåne	-17	-83	-9	-11	-4	-127	-134	-157	-171	-177
Halland	-297	-261	-142	-134	-133	-290	-264	-306	-328	-358
Västra Götaland	19	21	9	7	8	-79	-86	-103	-112	-96
Värmland	-244	-213	-214	-200	-193	-304	-314	-363	-389	-401
Örebro	-202	-176	-82	-79	-72	-184	-195	-227	-245	-243
Västmanland	-207	-179	-135	-126	-112	-130	-198	-231	-248	-164
Dalarna	-301	-264	-175	-164	-156	-256	-271	-315	-337	-343
Gävleborg	-249	-217	-212	-199	-189	-232	-251	-291	-312	-322
Västernorrland	-184	-159	-204	-189	-205	-341	-374	-432	-461	-499
Jämtland	-171	-147	-109	-104	-98	-154	-162	-190	-206	-227
Västerbotten	-166	-143	-142	-134	-139	-216	-223	-259	-278	-305
Norrbotten	-183	-158	-96	-92	-177	-94	-108	-128	-140	-152

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det enda landsting som har fått tillägg under hela perioden är Stockholms läns landsting. Västra Götalands läns landsting (motsvarande) fick ett tillägg fram till och med 2004, men har därefter anslutit sig till de övriga landstingen, som har fått avdrag under hela perioden.

Tabell 6.35 visar den största avvikelser från standardkostnaden för varje år. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet storleken på det högsta avdraget. Differensen visar spannet mellan dessa värden.

Tabell 6.35 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Standardkostn	616	550	436	405	418	656	749	859	912	993
Max	612	563	393	360	346	711	748	849	891	896
Min	-402	-357	-282	-264	-266	-390	-440	-507	-539	-610
Differens	1	920	675	625	613	1	1	1	1	1
Median (lt)	-210	-182	-142	-134	-139	-232	-251	-291	-312	-322

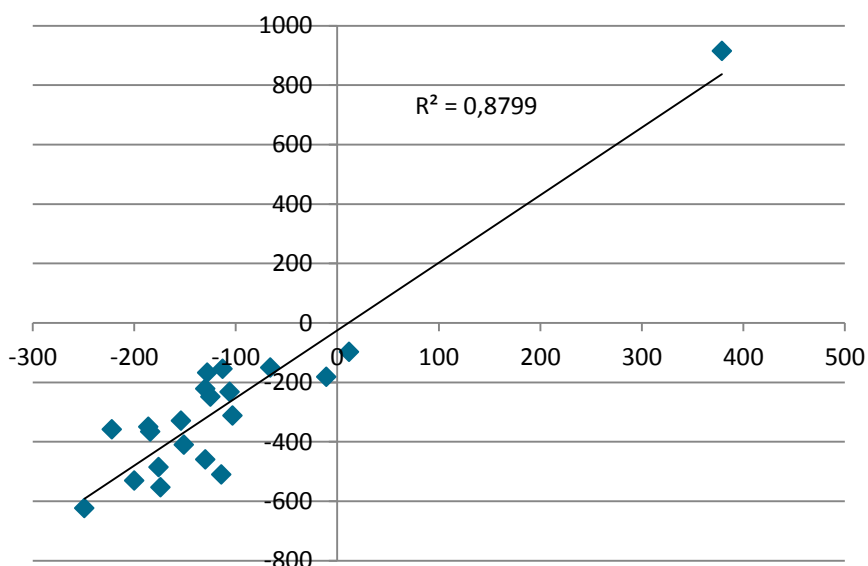
Källa: SCB och egna beräkningar.

Vi kan konstatera att differensen var väsentligt mindre före 2005 och att differensen har ökat kontinuerligt efter detta år. Utfallet i delmodellen för

landsting påverkas dock av utfallet för kollektivtrafikmodellen för kommuner eftersom standardkostnaden i länet delas mellan landstinget och kommunerna i länet.

I diagram 6.19 jämförs utfallet 1996 och 2012. Förklaringsgraden är 0,88.

Diagram 6.19 Landstingens tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Som tidigare framgått beräknas kollektivtrafikmodellen på länsnivå. Av detta skäl gör vi den fördjupade analysen av modellen endast på länsnivå. Denna analys redovisas efter avsnittet nedan, som beskriver utfallet av kollektivtrafikmodellen för utjämningen mellan kommunerna.

6.6.4 Utfallet av modellen för utjämning mellan kommuner

I tabell 6.36 redovisas hur mycket modellen har omfördelat samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2013.

Tabell 6.36 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	1,50	1,39	0,96	0,88	0,93	1,06	1,16	1,32	0,97	0,97
Antal med tillägg	55	55	56	56	47	58	59	59	99	95
Antal med avdrag	233	233	233	233	243	232	231	231	191	195
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

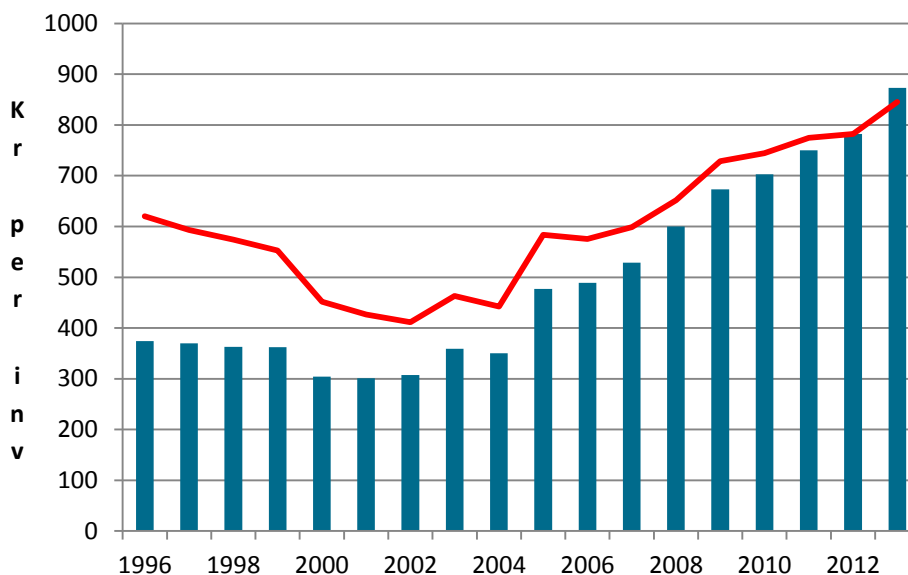
Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har modellen omfördelat mellan 0,88 (år 2002) och 1,5 (år 1996) miljarder kronor (i 2012 års priser). Omfördelningen minskar under åren 1996–2002 för att därefter öka fram till och med 2011, för att sedan åter minska. Orsaken till den kraftiga ökningen av antalet tillägg och den stora minskningen av omfördelningen 2012 är att Västra Götaland detta år bytte modell för fördelning av standardkostnaden mellan kommunerna i länet.

Under tiden 1996–2011 var det mellan 47 (år 2004) och 60 (år 2009) kommuner som fick tillägg, medan resten fick avdrag. Antalet kommuner med tillägg ökade relativt kraftigt 2012, till följd av förändringen i Västra Götaland.

Standardkostnadens utveckling över de aktuella åren framgår av diagram 6.20.

Diagram 6.20 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden i modellen var relativt konstant till och med år 2004. Därefter har standardkostnaden ökat relativt snabbt och kontinuerligt. I 2012 års priser minskar standardkostnaden fram till 2002, för att därefter öka. Undantagen utgörs av minskningar åren 2004 och 2006.

I tabell 6.37 visas varje kommungrupps avvikelse från standardkostnaden på riksnivå under åren 1996–2013. Ett plusvärde innebär tillägg och ett minusvärde innebär avdrag.

Tabell 6.37 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	453	413	244	218	302	350	373	400	212	211
2	470	430	334	300	227	183	183	216	272	263
3	-85	-81	-64	-60	-61	-58	-55	-61	-89	-85
4	-308	-287	-115	-105	-99	-133	-140	-162	-122	-147
5	-204	-190	-60	-55	-97	-137	-152	-164	-72	-63
6	-109	-100	-61	-55	-57	-53	-65	-81	-50	-64
7	-339	-315	-256	-234	-241	-250	-272	-313	-231	-216
8	-260	-243	-215	-197	-182	-176	-186	-213	-188	-200
9	-342	-319	-239	-219	-214	-231	-250	-288	-146	-153
10	-289	-270	-222	-203	-244	-157	-171	-198	-217	-222

Källa: SCB och egna beräkningar.

De enda kommungrupperna som har fått tillägg under hela perioden är kommungrupperna 1 och 2 (*Storstäder* respektive *Förortskommuner tillorstäder*). Övriga grupper har varit avgiftsbetalare under hela perioden.

I tabell 6.38 visas den största avvikelser från standardkostnaden på riksnivå för varje år. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet storleken på det högsta avdraget. Differens visar spannet mellan dessa värden.

Tabell 6.38 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

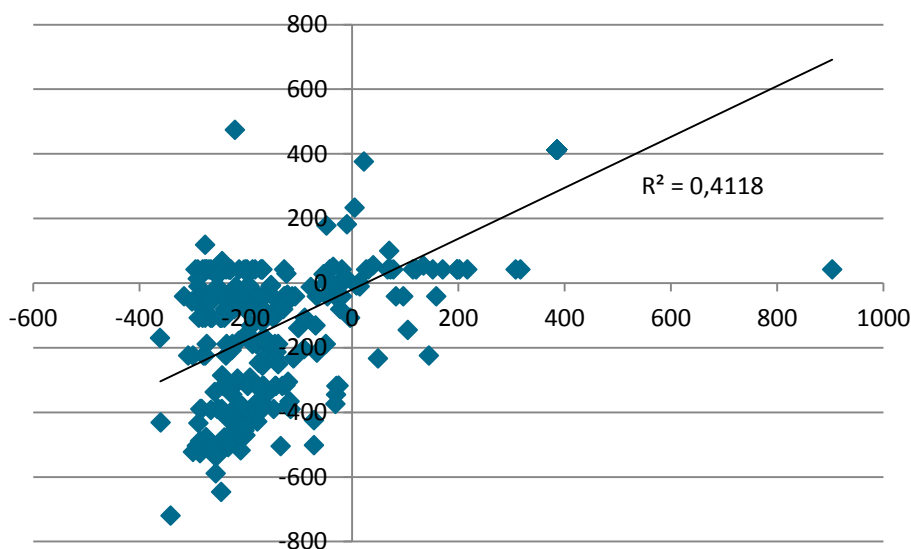
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	620	574	452	411	442	575	652	745	782	845
Max	1 499	1 372	1 063	961	398	553	630	649	491	459
Min	-599	-553	-424	-386	-442	-575	-652	-745	-585	-697
Differens	2 098	1 926	1 487	1 347	841	1 128	1 281	1 394	1 076	1 156
Median (kommun)	-297	-277	-198	-181	-180	-164	-176	-194	-75	-77

Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden sjönk fram till 2005 då vissa förändringar av modellen genomfördes. Därefter har standardkostnaden årligen ökat. Vi kan konstatera att spannet mellan högsta och lägsta värde har varierat betydligt över tid. Minst var spannet 2004 och störst 1996. Man kan också se att maxvärdet uppvisar en klart nedåtgående trend.

Diagram 6.21 visar utfallet för kommunerna 1996 och 2013.

Diagram 6.21 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Förklaringsgraden är 0,41. Den relativt låga förklaringsgraden beror huvudsakligen på de förändringar i fördelningen av standardkostnaden mellan landsting och kommuner som skedde mellan dessa år.

6.6.5 En jämförelse av utfallet 2005 med utfallet 2013

I detta avsnitt gör vi en fördjupad beskrivning och analys av kollektivtrafikmodellens utfall och av hur de olika komponenterna i modellen påverkat utfallet över tid. Beskrivningen avser förändringarna under den period som modellen haft samma utformning, det vill säga åren 2005–2013. I beskrivningen och analysen används löpande priser.

Som tidigare framgått är kollektivtrafikmodellen gemensam för kommunerna och landstingen på det sättet att beräkningarna görs på länsnivå. Därefter delas resultatet av beräkningarna (exempelvis den framräknade standardkostnaden) ut på landstingen och kommunerna på ett sätt som bestäms i särskild ordning och som i vissa fall skiljer sig åt mellan länen. På grund av dessa förhållanden gör vi vår fördjupade analys av modellen endast på länsnivå.

Den genomsnittliga standardkostnaden i riket för 2005 respektive 2013 var 1 035 respektive 1 887 kronor per invånare (i löpande priser). Mellan 2005 och 2013 skedde endast mycket små förändringar i utfallet för de enskilda länen. Detta återspeglas även av att förklaringsgraden uppgår till 0,99.

I tabell 6.39 visas tillägget/avdraget i kronor per invånare för de olika länen 2005 och 2013. Den huvudsakliga variationen mellan beloppen i tabellen beror på att vi här använder löpande priser.

Tabell 6.39 Tillägg/avdrag 2005 respektive 2013 för de enskilda länen i kronor per invånare, löpande priser

Län	2005	2013
Stockholms län	903	1 328
Uppsala län	-60	-160
Södermanlands län	-345	-576
Östergötlands län	-163	-300
Jönköpings län	-473	-778
Kronobergs län	-529	-829
Kalmar län	-584	-921
Gotlands län	-558	-1 105
Blekinge län	-570	-963
Skåne län	-136	-221
Hallands län	-413	-591
Västra Götalands län	-56	-56
Värmlands län	-437	-680
Örebro län	-233	-355
Västmanlands län	-140	-194
Dalarnas län	-356	-558
Gävleborgs län	-314	-516
Västernorrlands län	-500	-878
Jämtlands län	-182	-323
Västerbottens län	-287	-483
Norrbottnens län	-80	-167

Källa: SCB och egna beräkningar.

Tabellen visar att det enda länet (i praktiken landstinget och kommunerna i länet) som båda åren får ett tillägg i kollektivtrafikmodellen är Stockholm. Samtliga andra län får avdrag båda åren. Störst avdrag 2005 får Kalmar län med 584 kronor per invånare. År 2013 är det Gotlands län som får det högsta avdraget, med 1 105 kronor per invånare.

Variablernas betydelse för modellens utfall

I detta avsnitt redovisa vi hur de olika variablerna i modellen påverkar det förändrade utfallet mellan 2005 och 2013.

I föregående avsnitt redovisar vi modellens utfall i form av tillägg/avdrag från den genomsnittliga standardkostnaden i riket som helhet. I den fortsatta beskrivningen av hur de olika variablerna i modellen påverkar utfallet över

tid redovisar vi i stället länens utfall med utgångspunkt i länets beräknade standardkostnad respektive år.

Tabell 6.40 visar standardkostnaden (i kronor per invånare) för de olika länen 2005 och 2013.

Tabell 6.40 Standardkostnaden 2005 respektive 2013 för de enskilda länen i kronor per invånare, löpande priser

Län	2005	2013
Stockholms län	1 939	3 215
Uppsala län	975	1 727
Södermanlands län	691	1 311
Östergötlands län	872	1 586
Jönköpings län	563	1 109
Kronobergs län	506	1 057
Kalmar län	451	966
Gotlands län	477	781
Blekinge län	466	924
Skåne län	899	1 666
Hallands län	623	1 296
Västra Götalands län	980	1 831
Värmlands län	598	1 206
Örebro län	802	1 532
Västmanlands län	895	1 693
Dalarnas län	679	1 329
Gävleborgs län	721	1 371
Västernorrlands län	535	1 008
Jämtlands län	853	1 563
Västerbottens län	748	1 403
Norrbottnens län	955	1 720
Riket	1 035	1 887

Källa: SCB och egna beräkningar.

Som tidigare har nämnts beräknas standardkostnaden i delmodellen med hjälp av en regressionskvation. I ekvationen ingår tre variabler:

- Rotgles = roten ur invånardistansen. Med invånardistansen avses det genomsnittliga avståndet mellan invånarna i länet
- Andel11 = andelen boende i tätort med fler än 11 000 invånare
- AndUtpend = andelen personer som arbetspendlar över kommungräns.

Tabell 6.41 Förändringen i länen av standardkostnaden mellan 2005 och 2013 samt fördelningen av förändringen mellan variablerna i modellen, löpande priser

Län	Totalt	Konstant	Rotgles	Andel11	AndUtpend
Stockholms län	1 276	-942	223	1 332	663
Uppsala län	752	-942	391	788	514
Södermanlands län	620	-942	370	774	417
Östergötlands län	714	-942	380	904	372
Jönköpings län	546	-942	404	739	345
Kronobergs län	551	-942	443	730	320
Kalmar län	515	-942	455	621	381
Gotlands län	304	-942	463	626	156
Blekinge län	458	-942	359	711	330
Skåne län	766	-942	289	874	545
Hallands län	673	-942	347	809	459
Västra Götalands län	851	-942	335	950	509
Värmlands län	608	-942	488	663	399
Örebro län	729	-942	403	887	382
Västmanlands län	797	-942	340	1 035	364
Dalarnas län	649	-942	548	638	405
Gävleborgs län	650	-942	492	776	324
Västernorrlands län	473	-942	531	652	231
Jämtlands län	710	-942	769	573	310
Västerbottens län	655	-942	654	744	199
Norrbottens län	764	-942	773	692	241
Riket	851	-942	359	949	485

Tabellen visar att den regelmässigt tyngsta variabeln är *Andel11*, alltså *andelen boende i tätort med fler än 11 000 invånare*. Det är bara i Jämtlands och Norrbottens län som en annan variabel har större betydelse; nämligen *RotGles*, alltså *roten ur invånardistansen*.

6.6.6 Övriga iakttagelser och kommentarer

När det gäller kollektivtrafikmodellen påverkar ambitionsnivån. Detta eftersom regressionskvationen som används vid beräkningen av standardkostnaden baseras på den faktiska kostnaden för kollektivtrafiken i länen.

I modellen finns i en av variablerna ett minimivärde som kan skapa tröskel-effekter (andelen boende i tätort med fler än 11 000 invånare).

Under Utjämningskommittén.08:s arbete framfördes kritik mot kostnadsunderlaget i kollektivtrafikmodellen. Flera landsting har också i sina remissvar på kommitténs betänkande hävdat att kostnadsunderlagen inte stämmer.

7 Samlade iakttagelser och slutsatser

7.1 Mer lika förutsättningar med kommunal utjämning

Olika typer av system för ekonomisk utjämning mellan olika regioner finns i många länder sedan lång tid tillbaka med liknande syften, även om konstruktionerna av utjämningsystemen varierar. Likaså varierar ofta de geografiska indelningarna för utjämningsystemens omfattning. Det kommunala utjämningsystemet i Sverige har stor betydelse för finansieringen av kommunala tjänster och bidrar till utjämningen av ekonomiska resurser mellan kommuner och mellan landsting.

Under år 2013 uppgick statens tillskott till 85,6 miljarder kronor till kommuner och landsting vilket i genomsnitt motsvarar drygt 4,5 procent av kommunernas och landstingens skatteunderlag. Utjämningsystemets ekonomiska betydelse varierar kraftigt mellan olika kommuner beroende på skillnader i skattekraft och skillnader i strukturkostnader för kommunala tjänster. Variationen i utjämnings betydelse är mindre i landstingen än bland kommunerna beroende på den jämnare fördelningen av skattekraften mellan landstingen. I denna rapport visas med olika mått att det kommunala utjämningsystemet skapar mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla likvärdig offentlig service i kommuner och landsting.

Under den senaste tioårsperioden har de medel som staten betalar ut netto till utjämningsystemet blivit något mer jämnt fördelade när man observerar utvecklingen av nettobidrag per invånare och nettobidrag i förhållande till skatteunderlaget i olika kommungrupper.⁸¹ Utjämningsystemets ekonomiska betydelse är som störst i kommungruppen *Glesbygdskommuner* och som minst i kommungruppen *Förortskommuner till storstäderna* jämfört med övriga kommungrupper under hela den studerade perioden. Det finns enskilda kommuner i alla kommungrupper där utjämningsystemet har stor ekonomisk betydelse. Detsamma gäller för landstingen, men i mindre utsträckning än för kommunerna.⁸²

7.2 Inkomstutjämningen

Inkomstutjämningsystemet kompenserar för skillnader i skattekraft. I denna rapport visar vi med olika mått att inkomstutjämningsystemet i hög

⁸¹ Avser SKL:s kommungruppsindelning.

⁸² Avser kommungruppsindelning enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

grad jämnar ut de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna och mellan landstingen.

Vi kan konstatera att merparten av skattekraften består av löneinkomster, 80 procent i genomsnitt i riket. Sysselsättningsutvecklingen är därmed starkt styrande för skattekraftens utveckling. I rapporten visas även att förekomsten av högutbildade och omfattningen av sysselsättning i vissa branscher såsom tillverkningsindustri och finansiell verksamhet kan bidra till högre skattekraft. Åldersammansättningen i kommunerna inverkar också på skattekraften. En hög andel unga personer bidrar på kort sikt till en lägre skattekraft. Det beror på att denna åldersgrupp har en lägre inkomstnivå, relativt sett.

Det finns empirisk ekonomisk forskning som visar att inkomstutjämning som kompenserar för en minskad skattebas kan öka de kommunala skattesatserna eftersom utjämningen minskar skattekonkurrensen. I teoretiska studier pekas även på att skattebaserna kan minska med ökad grad av inkomstutjämning, men det finns inga empiriska studier som stödjer denna slutsats. Betydelsen av inkomstutjämningsystemens inverkan på olika tillväxtfaktorer kan betraktas som en öppen fråga. Detta beror dels på att den befintliga empiriska forskningen är begränsad, dels på att det är svårt att rent metodologiskt analysera effekterna av kommunala och regionala utjämningsystem.

7.3 Kostnadsutjämningen

7.3.1 Omfördelningen har minskat

Beloppen som omfördelas i systemet för kostnadsutjämning har sjunkit under perioden 1996–2013. Det gäller såväl kommuner som landsting. Ser man på hela perioden finner man att systemet med den utformning det hade före 2000 omfördelade något mer på kommunsidan och betydligt mer på landstingsidan.

I kostnadsutjämningen för kommunerna har antalet kommuner som har fått bidrag respektive som har betalat avgift varierat relativt mycket över tid. Under de första studerade åren var det betydligt fler kommuner som var betalare i systemet. Under senare år har det varit ungefär lika många kommuner som betalar avgift som får bidrag.

Differensen mellan högsta bidrag respektive högsta avgift har också minskat. Det beror på att de högsta bidragen har sjunkit. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet låg de kring 15 000–16 000 kronor per invånare (i 2012 års priser), och numera ligger de högsta bidragen kring 10 000 kronor. För landstingen har skillnaden mellan högsta bidrag respektive avdrag i stort sett halverats under perioden. Man bör dock vara medveten om att några delmodeller och komponenter 2005 överfördes till strukturbidraget. Detta

innebär att dessa fortfarande ingår i utjämningsystemet, men inte som en del av kostnadsutjämnningen.

7.3.2 Systemförändringar har påverkat utfallet

I kostnadsutjämnningen för kommunerna har åtta av de tio delmodellerna i den nuvarande kostnadsutjämnningen ingått under hela perioden 1996–2013.

Modellerna har emellertid genomgått en rad förändringar och uppdateringar, till exempel när det gäller verksamhetsavgränsningar, gruppindelningar, prislappar eller bedömningar av merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Dessa förändringar har i huvudsak skett 2000 och 2005.

En viktig förändring – som inte minst har påverkat det samlade utfallet av kostnadsutjämnningen för de enskilda kommunerna – var att fyra delmodeller som funnits med sedan 1996 avskaffades 2005.

När det gäller kostnadsutjämnningen för landstingen har två av de fyra delmodellerna ingått under hela perioden 1996–2013. Två av de delmodeller som ursprungligen ingick i utjämningsystemet har avskaffats under den aktuella perioden.

7.3.3 Vilka som har fått bidrag respektive betalat avgift har varierat

I systemet sker relativt betydande omfördelningar mellan de olika kommungrupperna. Gruppen *Storstäder* har fått bidrag under hela perioden, men bidraget har sjunkit över tid. Den grupp som har det högsta bidraget per invånare är *Glesbygdskommuner*. Gruppen *Förortskommuner tillorstäder* har gått från att vara avgiftsbetalare till att bli bidragsmottagare. Gruppen *Större städer* respektive *Förortskommuner till större städer* har varit avgiftsbetalare under hela perioden.

Det är fem landsting som varit nettobetalare i kostnadsutjämnningen under hela den studerade perioden, nämligen Uppsala, Östergötland, Jönköping, Kronoberg och Halland. Det är däremot bara två landsting som har varit bidragsmottagare under hela perioden: Västerbotten och Norrbotten.

7.3.4 Några modeller svarar för huvuddelen av omfördelningen

Det är fyra modeller som står för huvuddelen av det belopp som omfördelas mellan kommunerna. Äldreomsorgsmodellen som svarar för den största omfördelningen under hela perioden har årligen omfördelat cirka 7 miljarder kronor (i 2012 års priser). Även individ- och familjeomsorgsmodellen (IFO) omfördelar betydande belopp. Därefter kommer modellerna för barnomsorg och grundskola.

När det gäller variationerna över tid är det främst IFO-modellen som har varierat mycket. Vi kan också konstatera att barnomsorgsmodellen och gymnasie modellen omfördelar allt större belopp.

När det gäller kostnadsutjämnningen för landsting var den totala omfördelningen betydligt större före 2000. Då infördes bland annat den nuvarande hälso- och sjukvårdsmodellen. Förändringen detta år medförde att omfördelningen minskade från drygt 5 miljarder kronor till drygt 1,5 miljarder kronor per år.

Under perioden 1996–2001 var det fler landsting som betalade avgift än som fick bidrag i systemet. Mellan 2002 och 2005 var det fler landsting som fick bidrag än som betalade avgift. Under åren 2006–2013 var det återigen fler landsting som betalade avgift.

7.3.5 Den demografiska faktorn väger tyngst

De fördjupade analyserna som vi gjort av vissa delmodeller visar att den i särklass viktigaste förklaringen till förändringarna i tillägg/avdrag är den demografiska faktorn. Det som har störst betydelse för utfallet är med andra ord hur stor andel i de enskilda kommunernas befolkning som tillhör målgruppen för respektive verksamhet.

7.3.6 Modellövergripande frågor och iakttagelser

Här redovisar vi sådana iakttagelser och frågeställningar som rör mer än en enskild modell. Det handlar alltså om generella iakttagelser och frågeställningar om modellernas syfte, avgränsningar, konstruktion eller beräkningsunderlag. Frågor och iakttagelser som rör de enskilda modellerna redovisas i kapitel 6.

Påverkbara variabler och effekten av skilda ambitionsnivåer

En av utgångspunkterna för utjämningsystemet är att systemet ska baseras på opåverkbara förhållanden. I vissa fall har det visat sig svårt att skapa variabler som är helt opåverkbara. Exempel på en sådan variabel är *andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader*, som från och med 2014 införs i IFO-modellen.

När det gäller IFO-modellen påverkar kommunernas ambitionsnivå eftersom de enskilda kommunernas faktiska kostnader används vid beräkningarna av regressionsekvationerna i modellen. Samma problem gäller kollektivtrafikmodellen; där används den faktiska kostnaden för kollektivtrafiken i länen som underlag när man tar fram regressionsekvationen för beräkningen av standardkostnaden.

Konstanter, prislappar och dataunderlag som måste uppdateras

I flertalet av utjämningsmodellerna ingår fasta värden (i praktiken konstanter) i form av prislappar, fördelningsnycklar, regressionsekvationer eller

liknande. Dessa fasta värden uppdateras inte kontinuerligt utan uppdateringarna har hittills skett inom ramen för de olika utjämningsutredningarna. En uppdatering av flertalet av dessa värden har gjorts av Utjämningskommittén.⁰⁸ Det finns dock, på viss sikt, ett behov av en bedömning av när eventuella nya uppdateringar ska ske.

Tröskeeffekter eller max- och minimivärden

I kollektivtrafikmodellen och i modellen bebyggelsestruktur finns fastställda max- eller minimivärden i vissa variabler. Detta kan skapa tröskeeffekter.

Komplicerade beräkningsmodeller

Det finns några beräkningsmodeller eller -komponenter som är mycket svåra både att förstå och beräkna. Exempel på detta är matrisen i hälso- och sjukvårdsmodellen respektive äldreomsorgsmodellen samt komponenten för beräkning av eftersläpningseffekter i modellerna för befolkningsförändringar.

Problem med dataunderlag för vissa variabler

Det händer att dataunderlag som används i beräkningarna i enskilda delmodeller inte längre är tillgängligt eller möjligt att uppdatera. Detta hände exempelvis med informationen om den genomsnittliga vistelsetiden i de enskilda kommunerna, som till och med utjämningsåret 2013 användes vid beräkningen av volymindexet i barnomsorgsmodellen.

7.4 Prioriterade insatser

Här gör Statskontoret en bedömning av vilka modeller eller modellövergripande frågor som vi anser är mest angelägna att arbeta med inom ramen för Statskontorets uppdrag att följa utjämningsystemet. Underlaget för bedömningen är det som har framkommit i Statskontorets löpande uppföljning, i Utjämningskommittén.⁰⁸s arbete och vid intervjuer.

Statskontoret anser att i första hand bör modellerna för kollektivtrafik och individ- och familjeomsorg (IFO) ses över. Det är två modeller som omfördelar stora summor och där det finns problem som är angelägna att lösa. När det gäller kollektivtrafiken rör det sig bland annat om brister i kostnadsunderlaget och i IFO-modellen om påverkbara variabler.

Enligt Statskontorets mening är det också naturligt att under 2014 beskriva och analysera de skillnader i utfallet som uppstår efter förändringarna som genomförs i utjämningsystemet från och med 2014. Syftet med en sådan genomgång är bl.a. att identifiera och undersöka eventuella betydande skillnader i utfallet som är svåra att förklara med utgångspunkt från intentionerna med förändringarna.

Referenser

Barrette, C., Huber, B. och Lichtblau, K. (2002), *A Tax on Tax revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany*, *International Tax and Public Finance*, 9: 631-649.

Björklund, A., Edin, P-A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (2004), *Arbetsmarknaden*. 2:a uppl. SNS Förlag.

Blöchliger, H. m.fl. (2007), *Fiscal Equalization in OECD Countries*, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, OECD Working paper No. 4, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4.

Blöchliger, H. och C. Charbit (2008), *Fiscal Equalisation*, OECD Journal: Economic Studies, Volume 2008.

Blöchliger, H. och J. Pinero Campos (2011), *Tax Competition Between Sub-Central Governments*, OECD Economics Department Working Paper, No. 872, OECD Publishing.

Boadway, R. (2004), *The Theory and Practice of Equalization*, CESifo *Economic Studies*, Vol. 50, 1/2004, 211-254.

Brueckner (2003), *Strategic Interaction among Governments: An Overview of Empirical Studies*, *International Regional Science Review* 26, 2: 175-188.

Bucovetsky, S. och Smart, M. (2006), *The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions*, *Journal of Public Economic Theory* Volume 8, Issue 1, pages 119–144, January 2006.

Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1).

Budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1).

Budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1).

Budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1).

Budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1).

Budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1).

Buettner, T. (2005), *The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy*, *Journal of Public Economics*, 90(3), s 477–497.

- Carroll, Eero. 1999. *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions*. Avhandlingsserie, Institutet för social forskning nr. 38, Stockholms universitet. Edsbruk: Akademitryck AB.
- Dahlberg, M. och Rattsø, J. (2010), *Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (2010:5).
- Dahlby, B. och Wilson, L. S. (1994), *Fiscal capacity, tax effort and optimal equalization grants*, Canadian Journal of Economics, XXVII, No. 3, 1994.
- Dahlby, B. och Warren, N. (2003), *Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System*, The Economic Record, Vol. 79, No. 247, December, 2003, 434-445.
- Ds 2001:12, *Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*.
- Edmark, K. och Ågren, H. (2008), *Identifying Strategic Interactions in Swedish Local Income Tax Policies*, Journal of Urban Economics, 63(3):849–857.
- Egger, P., Kothenburger, M. och Smart, M. (2010), *Do fiscal transfers alleviate business tax competition? Evidence from Germany*, Journal of Public Economics 94, 2010, 235–246.
- Fenge, R. och von Weizsäcker, J. (2000), *How Much Fiscal Equalization?* Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 157(4).
- Johansson, B. och Klaesson, J. (2011), *Inkomstutjämning och villkor för tillväxt i kommuner och funktionella regioner*, bilaga 6 till betänkande av Utjämningskommittén.08 (SOU 2011:39).
- Kakwani, N. (1986), *Analyzing redistribution policies: A study using Australian data*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kessler, A.S. och Lessman, C. (2010), *Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (Not) Work*, C.E.P.R. Discussion Papers, CEPR Discussion Papers: 8133.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Lönebildningsrapporten 2012*. Oktober 2012.
- Magrini, S. (2004), *Regional (di) convergence*, In. J. Vernon Henderson and Jacques-Francois Thisse, editors, volume 4 of Handbook of Regional and Urban Economics, Elsevier, pages 2741–2796.
- Oates, Wallace E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, pp. 1120–1149.

Persyn, D. och Algoed, K. (2011), *The effect of interregional redistribution on regional growth and convergence*, Research Centre for Regional Economics, Belgium, VIVES Discussion Paper No. 4.

Siverbo, S. (2005), *Inkomstutjämning och kommunalekonomiska incitament*, Förvaltningshögskolans rapporter, Göteborgs universitet, rapport 70.

Smart, M. (2007), *Raising taxes through equalization*, Canadian Journal of Economics, Vol. 40, No.4, november 2007.

Söderström, L. (1994), *Utjämning och kommunala incitament*, Bilaga 8 till betänkande från beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (SOU 1994:144).

SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*.

SOU 2006:84, *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning*.

SOU 2007:35, *Flyttning och pendling i Sverige*. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2008.

SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*.

Statskontoret (2012:21), *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning*.

Studenmund (2006), *Using Econometrics – A Practical Guide*. Fifth Edition. Pearson International Edition.

Sveriges Kommuner och Landsting samt Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Kommunalekonomisk utjämning – en informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting år 2008*.

Bilaga 1

Statskontorets rapporter rörande kommunal utjämning och statsbidrag till kommunal sektor 2003–2013

2013:19 Den kommunala utjämningen sedan mitten av 1990-talet – utveckling, funktionssätt och problemområden.

2013:11 Gles bebyggelsestruktur i kostnadsutjämningen – alternativ till Tillväxtanalys fördelningsmetod.

2013:9 Översyn av hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämningen för landsting.

2012:100 Huvudmannaskapsförändringar och skatteväxlingar i utjämnings-systemet (PM), Dnr 2011/231-5.

2012:21 Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning.

2011:29 Prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre. Uppföljning av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Delrapport 2.

2010:105 Gränspendlingens effekter på det kommunala utjämningsystemet (PM), Dnr 2009/94-5.

2010:100 Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge (PM), Dnr 2009/94-5.

2010:22 Uppföljning av prestationsbaserat statsbidrag till insatser för äldre. Delrapport 1.

2009: 9 Begrepp och beräkningssätt inom kostnadsutjämningen – en metodstudie.

2008:110 Det kommunala utjämningsystemet – en förstudie (PM), Dnr 2008/119-5.

2007:17 Verksamhetsanknutna statsbidrag till kommuner och landsting. En studie av hur bidragen följs upp och utvärderas.

2006:105 Kostnadsutjämning för individ- och familjeomsorgen (IFO) – Analys och förslag.

2003:5 Statsbidragen till kommuner och landsting – en kartläggning och analys.

Regeringens förslag till åtgärder i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner)

Inkomstutjämnningen

I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner) föreslår regeringen att inkomstutjämningsavgiften sänks för såväl kommuner som landsting. För de kommuner och landsting som betalar inkomstutjämningsavgift föreslås att den länsvisa skattesatsen ska fastställas utifrån 60 procent, i stället för som nu 85 procent av kommunernas och landstingens medelskattesats 2003 för den del av det uppräknade skatteunderlaget som inte överstiger 125 procent av rikets medelskattekraft. I propositionen föreslås att ett särskilt bidrag införs inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre intäkter eller högre kostnader till följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften. Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2014 och kommer att behandlas av riksdagen i slutet av 2013.

Kostnadsutjämnningen

I propositionen gör regeringen bedömningar om vilka förändringar som bör genomföras i olika kostnadsutjämningsmodeller. Regeringens bedömningar som här redovisas är baserade på förslag från Utjämningskommittén.⁰⁸ (SOU 2011:39).⁸³

Ändrad barnomsorgsmodell: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet bör komponenten ålderssättning förenklas och baseras på den redovisade nettokostnaden per barn för åldersgrupperna 1–5 och 6–12 år. Den komponent som syftar till att omfatta skillnader i omsorgsbehov mellan olika kommuner bör ersättas med två nya index, varav det ena avser att fånga upp de kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider och det andra skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn.”

Ändrad förskole-/grundskolemodell: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för förskoleklass och grundskola bör underlaget uppdateras avseende merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt för små skolor och skolskjutsar.”

⁸³ Förändringar i kostnadsutjämningsmodellerna beslutas av regeringen genom förordningsförändringar.

Ändrad gymnasiemodell: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för gymnasieskolan bör en ny komponent införas som tar hänsyn till merkostnader för små gymnasieskolor. Underlaget för denna del av kostnadsutjämningsen bör vidare uppdateras avseende merkostnader till följd av bebyggelsestrukturen.”

Omgjord IFO-modell med något större ändringar: ”Regeringens bedömning: Den nuvarande delmodellen i kostnadsutjämningsen för individ- och familjeomsorg bör ersättas med en ny. I den nya delmodellen bör den genomsnittliga nettokostnaden för hela individ- och familjeomsorgen 2007–2009 i respektive kommun skattas med hjälp av följande variabler: andelen arbetslösa utan ersättning, andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005, andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 och andelen av befolkningen som fått ekonomiskt bistånd längre än sex månader.”

Ändrad grundindelning för modellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör beräkningen ändras till att avse kommundelar (församlingar).”

Ersatt modell för äldreomsorg: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för äldreomsorg bör nuvarande delmodell ersättas med en ny. Delmodellen bör bygga på skillnader i andelen gifta respektive ej gifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 samt 90 år och äldre. Delmodellen bör även utjämnas för skillnader i hälsa och behov.”

Ändrad modell för befolkningsändringar: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för befolkningsförändringar bör det inom den del som kompenserar för merkostnader inom skolan införas en ny komponent för merkostnader för nya förskolelokaler i syfte att kompensera kommuner med kraftig befolkningsökning. Gränsvärdet för compensation vid befolkningsökningar, inom den del som kompenserar för merkostnader inom skolan, bör ändras från 5 till 2 procent.”

Ändrad modell för bebyggelsestruktur: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för bebyggelsestruktur bör komponenten administration, resor och räddningstjänst delas upp i två komponenter: administration och räddningstjänst. Kommunernas merkostnader för administration bör beräknas med hjälp av variablerna invånardistans och folkmängd och deras merkostnader för räddningstjänst bör beräknas utifrån variablerna invånardistans och lokalt befolkningsunderlag.”

Kostnadsutjämningsen för löner: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämningsen för löner bör skillnader i lönekostnader kompenseras fullt ut för både kommuner och landsting i stället för som nu till hälften. För kommunerna bör beräkningen av lönekostnadsskillnaderna ändras till att beräknas utifrån

variablerna taxeringsvärdet på småhus, andel förvärvsarbete i kommun- eller landstingssektorn och länets genomsnittliga bostadsrättspriser.”

Ändrad hälso- och sjukvårdsmodell med datauppdateringar: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvård bör den del av befolkningen som nu räknas till den så s.k. vårdtunga gruppen och dess kostnader läggas in i den matrismodell som används för den övriga befolkningen. Matrismodellen bör även uppdateras med kostnadsuppgifter avseende 2008. Även delkomponenten som avser att fånga merkostnader som följer av en gles bebyggelsestruktur bör uppdateras.”

Uppdaterat underlag för kollektivtrafikmodellen: ”Regeringens bedömning: I kostnadsutjämnningen för kollektivtrafik bör underlaget uppdateras med utgångspunkt från länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, det genomsnittliga avståndet mellan personer i länet, andelen personer som arbetspendlar över en kommungräns och andelen personer som bor i tätorter med fler än 11 000 personer.”

Övriga åtgärder

Nedanstående åtgärder föreslås av regeringen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 allmänna bidrag till kommuner) och föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Förslagen kommer att behandlas av riksdagen under 2013.

Ändrat strukturbidrag

Regeringen föreslår att den del av strukturbidraget för kommuner som utgörs av 2004 års standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder tas bort. Den totala minskningen av strukturbidraget begränsas dock till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget för 2014. För landstingen ska den del av strukturbidraget som inte utgörs av 2004 års standardkostnad för små landsting reduceras. Den totala minskningen av strukturbidraget begränsas dock till högst 0,11 procent av det uppräknade skatteunderlaget för 2014.

Därutöver föreslås ett särskilt bidrag införas, finansierat av staten, inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som får lägre bidrag eller får betala högre avgift till följd av den föreslagna sänkningen av inkomstutjämningsavgiften.

Införandebidrag

Regeringens föreslår att kommuner och landsting det år förändringarna träder i kraft ska få ett införandebidrag motsvarande den del av bidragsminskningen som överstiger 250 kronor per invånare. Skälet för bidraget är att minskningar av bidrag till följd av de föreslagna ändringarna ska ske successivt. Införandebidraget ska därefter minska med högst 250 kronor per invånare varje år.

Kompensation för indelningsändringar via strukturbidraget

En kommun som bildas genom sammanläggning och som skulle få lägre intäkter jämfört med vad de i sammanläggningen ingående kommunerna skulle ha fått sammantaget om sammanläggningen inte hade genomförts, föreslås kompenseras om intäktsminskningen beror på ett lägre strukturbidrag eller ett lägre kostnadsutjämningsbidrag på grund av lägre standardkostnader för befolkningsförändringar eller bebyggelsestruktur. Kompensationen föreslås ske genom att den nya kommunens strukturbidrag, samt standardkostnader för befolkningsförändringar och bebyggelsestruktur, under fyra år fr.o.m. det år då indelningsändringen trädde i kraft beräknas utifrån de i sammanläggningen ingående kommunernas strukturbidrag och standardkostnader av detta slag.

Kommungruppsindelning

I rapporten redovisas statistik på tio olika kommungrupper. Indelningen bygger på SKL:s kommungruppsindelning år 2011. Denna kommungruppsindelning används för alla år i redovisningen. Nedan beskrivs de olika kommungrupperna och vilka kommuner som ingår i varje kommungrupp.

1 Storstäder. Förkortas Storstad (3 kommuner).

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

2 Förortskommuner till storstäder. Förkortas Förortstor (38 kommuner).

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.

3 Större städer. Förkortas Störrestdr (31 kommuner).

Kommuner med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4 Förortskommuner till större städer. Förkortas Förortstörre (22 kommuner).

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5 Pendlingskommuner. Förkortas Pendl (51 kommuner).

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6 Turism- och besöksnäringkommuner. Förkortas Turismbesök (20 kommuner).

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7 Varuproducerande kommuner. Förkortas Varuprod (54 kommuner).

Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007).

8 Glesbygdskommuner. Förkortas Gbygd (20 kommuner).

Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.

9 Kommuner i tätbefolkad region. Förkortas Kommtätreg (35 kommuner).

Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10 Kommuner i glesbefolkad region. Förkortas Kommglesreg (16 kommuner).

Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.

Enskilda kommuner i kommungrupperna

Storstäder

Göteborg Malmö Stockholm

Förortskommuner till storstäder

Ale	Järfälla	Partille	Upplands Väsby
Bollebygd	Kungsbacka	Salem	Upplands-Bro
Botkyrka	Kungälv	Skurup	Vallentuna
Burlöv	Lerum	Sollentuna	Vaxholm
Danderyd	Lidingö	Solna	Vellinge
Ekerö	Lilla Edet	Staffanstorps	Värmdö
Haninge	Lomma	Sundbyberg	Öckerö
Huddinge	Möndal	Svedala	Österåker
Håbo	Nacka	Tyresö	
Härryda	Nynäshamn	Täby	

Större städer

Borås	Kristianstad	Uddevalla
Eskilstuna	Linköping	Umeå
Falun	Luleå	Uppsala
Gävle	Lund	Varberg
Halmstad	Norrköping	Västerås
Helsingborg	Nyköping	Växjö
Hässleholm	Skellefteå	Örebro
Jönköping	Skövde	Örnsköldsvik
Kalmar	Sundsvall	Östersund
Karlskrona	Södertälje	
Karlstad	Trollhättan	

Förortskommuner till större städer

Bjuv	Höör	Sjöbo
Eslöv	Kil	Söderköping
Forshaga	Knivsta	Timrå
Gnesta	Kumla	Trosa
Grästorps	Kävlinge	Åstorp
Habo	Lekeberg	Älvkarleby
Hammarö	Mörbylånga	
Hörby	Nykvarn	

Pendlingskommuner

Alingsås	Hjo	Orust	Tomelilla
Alvesta	Höganäs	Osby	Trelleborg
Aneby	Högsby	Sigtuna	Vadstena
Bjurholm	Klippan	Skinnskatteberg	Vingåker
Boxholm	Krokom	Smedjebacken	Vårgårda
Bromölla	Kungsör	Stenungsund	Vänersborg
Degerfors	Lessebo	Storfors	Vännäs
Essunga	Mullsjö	Strängnäs	Ydre
Färgelanda	Munkedal	Surahammar	Åtvidaberg
Gagnef	Nora	Svalöv	Ängelholm
Hallsberg	Norberg	Säter	Ödesög
Hallstahammar	Ockelbo	Tibro	Östra Göinge
Heby	Orsa	Tjörn	

Turism- och besöksnäringkommuner

Arjeplog	Gotland	Norrtälje	Tanum
Berg	Härjedalen	Rättvik	Valdemarsvik
Borgholm	Jokkmokk	Sotenäs	Åre
Båstad	Lysekil	Storuman	Älvdalen
Dorotea	Malung-Sälen	Strömstad	Östhammar

Varuproducerande kommuner

Arboga	Götene	Markaryd	Tingsryd
Arvika	Hagfors	Munkfors	Torsås
Askersund	Herrljunga	Mönsterås	Tranemo
Avesta	Hofors	Norsjö	Tranås
Bengtsfors	Hultsfred	Nybro	Töreboda
Emmaboda	Hylte	Olofström	Uppvidinge
Fagersta	Karlskoga	Oskarshamn	Vaggeryd
Filipstad	Köping	Ovanåker	Vara
Finspång	Laxå	Oxelösund	Vetlanda
Gislaved	Lindesberg	Perstorp	Vimmerby
Gnosjö	Ljungby	Sandviken	Värnamo
Grums	Ljusnarsberg	Sävsjö	Örkelljunga
Gullspång	Ludvika	Tidaholm	
Gällivare	Malå	Tierp	

Glesbygdskommuner

Bräcke	Strömsund	Pajala	Ånge
Dals-Ed	Torsby	Ragunda	Årjäng
Ljusdal	Vansbro	Robertsfors	Åsele
Nordanstig	Vilhelmina	Sollefteå	Överkalix
Nordmaling	Vindeln	Sorsele	Övertorneå

Kommuner i tätbefolkad region

Borlänge	Karlshamn	Mark	Svenljunga
Eksjö	Katrineholm	Mellerud	Säffle
Enköping	Kinda	Mjölby	Sölvesborg
Falkenberg	Kristinehamn	Motala	Ulricehamn
Falköping	Laholm	Nässjö	Västervik
Flen	Landskrona	Ronneby	Ystad
Hedemora	Leksand	Sala	Åmål
Hällefors	Lidköping	Simrishamn	Älmhult
Karlsborg	Mariestad	Skara	

Kommuner i glesbefolkad region

Arvidsjaur	Kiruna
Boden	Kramfors
Bollnäs	Lycksele
Eda	Mora
Haparanda	Piteå
Hudiksvall	Sunne
Härnösand	Söderhamn
Kalix	Älvsbyn

Individdatamaterial för analys av inkomstutjämnings-systemet 1994–2011 och beräkningar av skattekraft

I analyserna av skattekraften i denna rapport har vi använt ett avidentifierat individdatamaterial. Datamaterialet har upphandlats från Statistiska centralbyrån (SCB) och består av hela befolkningen i Sverige under åren 1994–2011. Datamaterialet innehåller olika inkomstuppgifter som hämtats från inkomst- och taxeringsregistret (IoT).

Den kommunalt beskattningsbara inkomsten utgör underlaget för beräkning av skattekraften i kommuner och landsting. Taxerad inkomst enligt IoT och den inkomstnivå som används för att formellt beräkna skattekraften enligt Skatteverket överensstämmer väl. I individdatamaterialet finns även uppgifter om utbildningsnivå, kommunkod (bostadskommun), landsting, ålder, kön och branschtillhörighet (näringsgren enligt SNI, tvåsiffernivå).

Antalet personer i IoT är varje år något fler jämfört med det antal invånare den 1 november som används för beräkning av skattekraften. Den beräknade skattekraften i avsnitt 4.5 i denna rapport blir därför något lägre än den skattekraft som formellt ligger till grund för att beräkna och fastställa nivån på inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter i kommuner och landsting.

I avsnittet 4.5 *Faktorer som påverkar skattekraften* har skattekraften för år "t" beräknats som kommunalt beskattningsbar inkomst år "t" dividerad med antal observationer (individer) år "t" i kommunerna. Skälet för detta är att inkomster och andra individuppgifter ska kunna knytas till övrig individkaraktäristik som finns i datamaterialet.⁸⁴ Den officiella beräkningen av skattekraften år "t" beräknas som kommunalt beskattningsbar inkomst år "t-2" uppräknat med en korrigeringsfaktor för år "t-2" och "t-1" dividerat med befolkningen den 1 november år "t-1".

I tabell 1 nedan visas differenserna mellan källorna aggregerade på olika kommungrupper för beräknad skattekraft och antal individer. Uppgifterna avser ett genomsnitt för åren 2007–2011.

Överensstämmelsen med taxerad inkomst enligt IoT och den inkomstnivån som används för att formellt beräkna skattekraften enligt Skatteverket är mycket god. Antalet personer i IoT är genomgående, det vill säga i alla kommuner, något fler (några procentenheter) jämfört det antal invånare som

⁸⁴ Den officiella beräkningen av skattekraften år "t" beräknas som kommunalt beskattningsbar inkomst år "t-2" uppräknat med en korrigeringsfaktor för år "t-2" och "t-1" dividerat med befolkningen den 1 november år "t-1".

används för beräkning av skattekraften. Det beror på att det i IoT även registrerats inkomster bland personer som inte är folkbokförda men som är skattskyldiga för olika typer av inkomster. Exempelvis kan det handla om personer som flyttar från Sverige eller kommer till Sverige för att arbeta under en viss tidsperiod.

Enligt Skatteverket uppgick den genomsnittliga skattekraften i landet till 175 000 kronor/person under åren 2007–2011. I avsnitt 4.5 i denna rapport, det vill säga där individdatamaterialet utgör beräkningsunderlaget, beräknas den genomsnittliga skattekraften i riket till 170 000 kronor. Åren 2007–2011 var det genomsnittliga antalet personer (poster) i IoT tre procent fler än antalet personer i befolkningen den 1 november. Differenserna är så pass små att de inte har någon betydelse för de slutsatser som dras rörande ekonomiska samband och den utveckling över tid som visas.

Tabell 1 Skattekraft m.m. i olika kommungrupper år 2007–2011. Skillnader mellan officiella beräkningar av skattekraft som underlag till inkomsttjänning och beräkningar med individdatamaterial i denna rapport

Kommungrupp	Genomsnitt för åren 2007–2011		Differens, procent	Befolkningen den 1 nov. (SCB)	Enligt individdata i denna rapport	Differens, procent
	Skattekraft, tkr	Enligt beräkning med individdata i avsnitt 4.4 och 4.5, tkr				
Storstad	191	185	-3,1	1 599	1 681	5,1
Förortstor	198	194	-1,6	1 465	1 515	3,4
Störrestör	169	165	-2,5	2 755	2 834	2,9
Förortstörre	163	161	-1,3	316	324	2,3
Pendl	164	159	-3,0	692	708	2,3
Turismbesök	158	154	-2,6	289	295	2,1
Varuprod	163	157	-4,3	803	821	2,3
Gbygd	150	142	-5,1	167	171	2,2
Kommtätreg	160	155	-3,2	845	864	2,2
Kommlesreg	163	157	-3,7	322	330	2,3
Totalt riket	175	170	-2,7	9 254	9 543	3,1

Bilaga 5

Korrelationsmatris och tester rörande regressionsanalysen i avsnitt 4.5

I multipla regressionsanalyser kan ett problem vara att variablerna samvarierar, så kallad multikollinearitet. Det blir då svårt att hålla isär de oberoende variablernas inverkan på den variabel som ska förklaras. Graden av multikollinearitet visas i en korrelationsmatris (se tabell 1).

De högsta korrelationerna återfinns främst mellan de demografiska variablerna som andelen unga och äldre (65+ år) samt medelålder. Exempelvis är korrelationen mellan medelålder och andelen unga (– 0,904) och mellan medelålder och andelen äldre (0,954).

Det finns olika uppfattningar om vilket gränsvärde som kan betraktas som hög korrelation. I detta fall har värden större än 0,7 eller mindre än -0,7 betraktats som kritiskt höga.

Tabell 1 Korrelationsmatris - förklarande variabler

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
(1) Andel förvärvsarbetande	1							
(2) Andel högutbildade	0,433	1						
(3) Andel inom tillverkningsindustrin	-0,121	-0,546	1					
(4) Andel inom finansiell verksamhet	0,387	0,566	-0,444	1				
(5) Andel unga	0,610	0,178	-0,064	0,335	1			
(6) Medelålder	-0,641	-0,283	0,146	-0,458	-0,904	1		
(7) Andel inom företagstjänster	0,481	0,792	-0,593	0,642	0,212	-0,392	1	
(8) Andel äldre	-0,741	-0,366	0,196	-0,458	-0,825	0,954	-0,506	1

Källa: Egna beräkningar.

I frånvaro av de demografiska variablerna finns det en hög korrelation mellan andelen personer inom företagstjänster m.m. och andelen högutbildade ($R=0,792$). Det beror förmodligen på att många yrken inom dessa branscher kräver högskoleutbildning.

Variabler som inte är högt korrelerade sinsemellan (enligt ovanstående gränsvärden) är andelen förvärvsarbetande, andelen högutbildade, andelen unga samt andelen personer inom tillverkningsindustrin och finansiell verksamhet.

Avslutningsvis, som en mer oväntad iakttagelse, är att andelen unga korrelerar positivt med andelen förvärvsarbetande. På kort sikt förväntas sambandet vara negativt, eftersom unga i mindre utsträckning än genomsnittet förvärvsarbetar. På längre sikt bidrar naturligtvis en hög andel unga till ett högre framtida arbetsutbud, högre sysselsättning och därmed även till högre skattekraft.

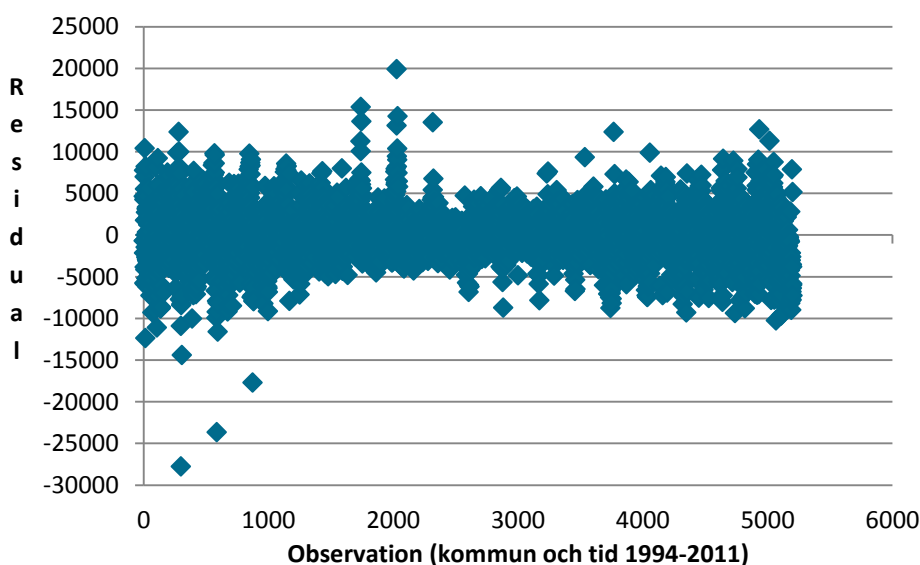
Tester

Förutom hög grad av multikollinearitet är andra vanliga problem vid regressionskattningar förekomst av *autokorrelation* (även benämnt seriell korrelation) och *heteroskedasticitet*.

Vad gäller autokorrelationen, som innebär att residualerna inte är oberoende, kan Durbin-Watson användas. Den skattade LSDV-modellen får ett värde på 1,22, vilket innebär att det varken föreligger extrem positiv autokorrelation (värden nära 0) eller extrem negativ autokorrelation (värden nära 4). I idealfallet bör värdet vara omkring 2 för att autokorrelation helt ska kunna uteslutas.⁸⁵ Eftersom värdet i detta fall ligger mellan 0 och 2 kan det inte uteslutas att viss s.k. positiv autokorrelation föreligger. Det innebär att residualerna stundtals tenderar att ha samma tecken som föregående residual. Autokorrelation är ett relativt vanligt problem vid tidsserieanalyser.

Heteroskedasticitet innebär att residualvariansen inte är konstant och ett enkelt sätt att visuellt kontrollera för detta är helt enkelt att plotta residualerna i ett punktdiagram, vilket görs i diagram 1 nedan.

Diagram 1 Skillnaden (residualen) mellan utfall (observerad) och predikterad skattekraft i kommunerna åren 1994–2011



Anm.: Varje punkt avser en av totalt 5 202 observationer efter kommun och tid. Residualerna redovisas i kronologisk ordning. Punkterna längst till vänster avser år 1994 och de längst till höger 2011.

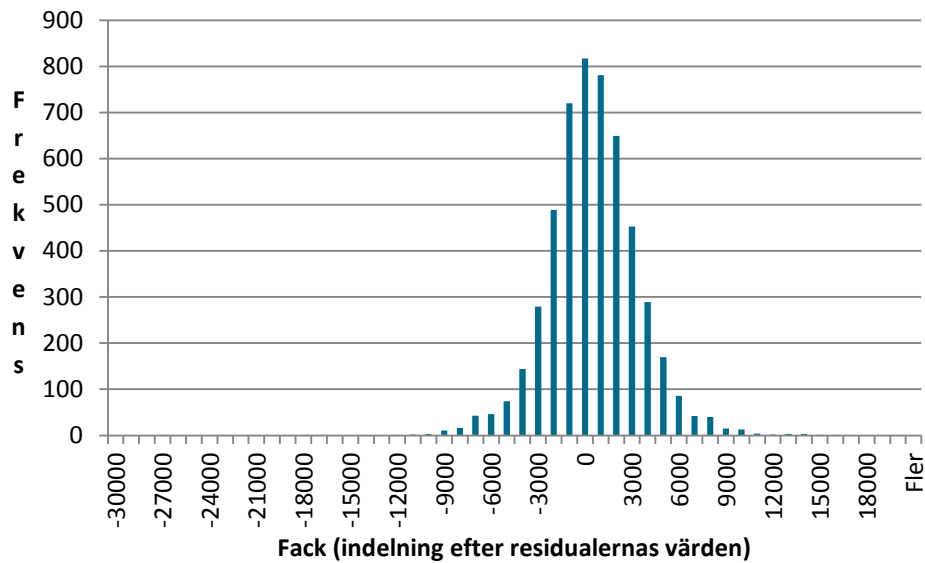
Källa: Egna beräkningar.

⁸⁵ Studenmund (2006).

Det går utifrån diagram 1 ovan inte att urskilja något särskilt mönster (exempelvis växande över tid) och variansen verkar vara relativt konstant över tid.

I regressionskattningar brukar det antas att residualerna är normalfördelade kring noll och ha medelvärdet noll. Av diagram 2 kan det konstateras att det första villkoret är uppfyllt. En kontrollräkning ger vid handen att även det andra villkoret är uppfyllt.

Diagram 2 Histogram över residualerna

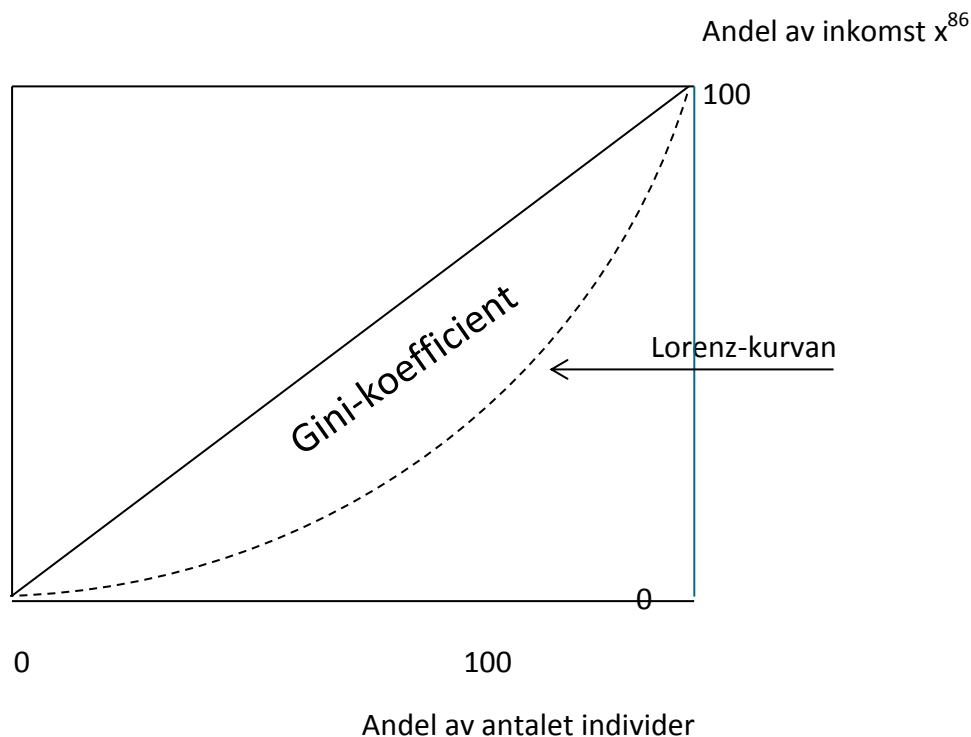


Källa: Egna beräkningar.

Bilaga 6

Lorenz-kurva och Gini-koefficient

Fördelningen av någon typ av inkomst kan visas med en s.k. Lorenz-kurva. Den diagonala linjen i nedanstående diagram visar fördelningen vid en helt jämn fördelning. Ytan (integralen) mellan den diagonala linjen och Lorenz-kurvan är Ginikoefficienten och utgör den andel av inkomsten som måste omfördelas för att uppnå en fullständigt jämn fördelning.



Gini-koefficienten har i denna rapport beräknats utifrån kommunernas skattekraft. Koefficienten beräknas med hänsyn tagen till kommunernas storlek med avseende på antalet invånare (individvägd). Detta innebär att invånarna i en och samma kommun tilldelas kommunens genomsnittliga skattekraft.

⁸⁶ T.ex. disponibel inkomst eller skattekraft som avses i denna rapport.

Formeln för Gini-koefficienten (G) är:⁸⁷

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{\mu n^2} \sum_{i=1}^n (n + 1 - i)x_i$$

där

n = antal individer

i = den i:te individen

μ = medelvärdet på variabel x

x_i = värdet på variabel x för individ i

⁸⁷ Formel från Kakwani (1986). Formeln för Gini-koefficienten, eller Gini-index som det ibland kallas, uttrycks på lite olika sätt i olika källor.

Modell för att förklara utfallet av bidrag och avgifter inom kostnadsutjämnningen

Inledning

Eftersom kostnadsutjämningsystemet består av ett mycket stort antal variabler som sammantaget styr utfallet av avgifter och bidrag i systemet är det svårt att få en överblick över vilka faktorer främst inverkar på utfallet.⁸⁸ Nedan presenteras därför en analys med syftet att övergripande förklara utfallet av bidrag och avgifter inom kostnadsutjämnning i kommuner med ett mindre antal variabler.

I kostnadsutjämnningen ingår tio delmodeller för utjämnning mellan kommunerna. Ett stort antal variabler ingår i de olika delmodellerna där utfallet av bidrag och avgifter beräknas. Många variabler påverkar utfallet i motsatt riktning och alla variabler betyder inte lika mycket. Vi bör därför möjligaste mån välja ut de förklarande variablerna som kan betyda mest för utfallet. Underlaget i analysen består av utfallet i kronor per invånare i 2012 års priser 1996–2011 samt data för de variabler som förväntas förklara utfallet.⁸⁹

Minst tre principer är viktiga. För det första bör vi välja ett fåtal variabler i en modell. För det andra bör vi beakta vilken roll de mer betydande regel- förändringarna (reformer) har haft som ägt rum vid vissa tidpunkter. Här gör vi detta med så kallade dummyvariabler som skiljer ut perioder före och efter viktiga reformer i systemen. För det tredje bör vi välja ut variabler i de utjämningsmodeller som fördelar mest pengar eller där omfördelningen ändrar sig starkt över tid.⁹⁰ För att förklara utfallen använder vi oss av LSDV-regression, fast endast med period- i stället för årsumryn.

Val av variabler och modellspecifikation

I tabell 1 nedan visar vi valda variabler ur modellerna i första kolumnen till vänster. Den andre kolumnen anger i vilka modeller ur kostnadsutjämnningen varje variabel ingår. Vi väljer ut variabler till exempel för att de skiljer ut en grupp med högst s.k. prislapp (av flera), att de har de högsta parameter-

⁸⁸ Utfallet av avgifter och bidrag beräknas som kronor per invånare.

⁸⁹ Exempel på variabler som vi kan förvänta inverkar starkt på utfallen är andelen äldre personer och andelen barn.

⁹⁰ Om hur man bygger modeller, se bl.a. Carroll (1999). De största och/eller mest föränderliga modellerna är äldreomsorg, de tre utbildningsmodellerna och IFO-modellen för kommunerna. Vi väljer ut hälso- och sjukvårdsmodellen samt kollektivtrafikmodellen för landstingen.

värdena i en regression, att de varierar starkast över tid, eller att vi av andra skäl kan förvänta att de starkt påverkar utfallet.

Tabell 1 Variabler som kan förväntas påverka utfallet av kostnadsutjämnningen för kommuner

Variabel	Modell och delmodell
Andel barn i åldrarna 1-3	Barnomsorg
Hektarsjusterad tätortsgrad	Barnomsorg
Andel barn i åldrarna 7-15	Grundskola
Andel unga 16-18	Gymnasieskola
Antal lagförda unga 15-17	IFO (delmodell 1, barn/ungdom) ⁹¹
Antalet arbetslösa utan a-kassa	IFO (delmodell 2, övrig IFO)
Andel personer i åldern 65+	Äldreomsorg

Vi skattar en modell, för kommuner. Vi använder två olika tidsberoende dummyvariabler, en för åren fr.o.m. 2000, en för åren fr.o.m. 2005.⁹²

Ekvationen lyder som följer:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_m X_{mit} + d_1 \dots d_m + t_{n1} + t_{n2} + u_{it} \quad (1)$$

där

Y_{it} = mått på utjämningsutfallet, dvs. bidrag alternativt avgift, i en given enhet i (kommun) och vid en given tidpunkt t.

X_1 = den första av sju (7) förklarande variabler i kommunmodellen.

X_m = den sista av variablerna ovan.

$d_1 \dots d_m$ = kommunspezifika dummy-variabler.

t_{n1} = periodspecifik dummy-variabel (=1 för åren fr.o.m. 2000 och = 0 innan)

t_{n2} = periodspecifik dummy-variabel (=1 för åren fr.o.m. 2005 och = 0 innan).

u_{it} = fel-term

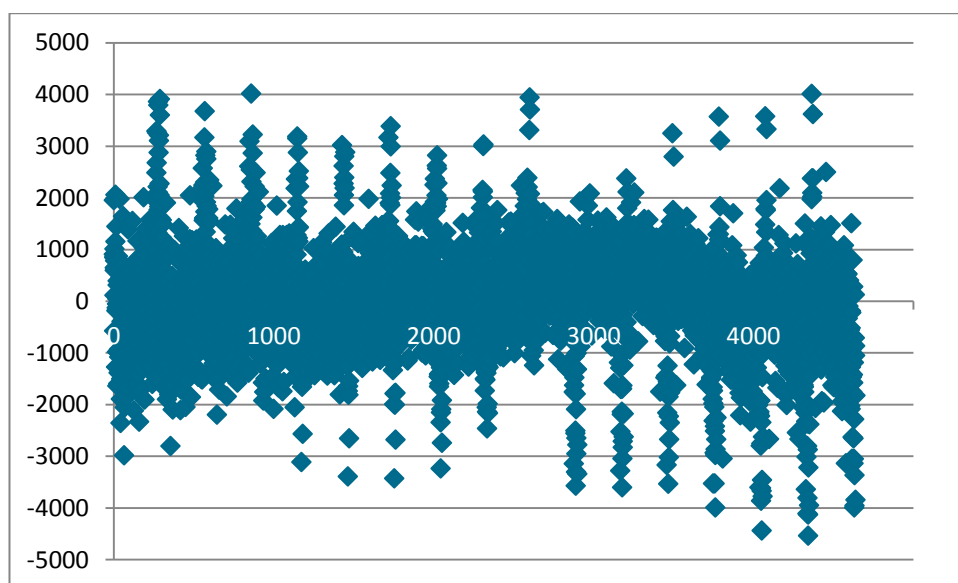
⁹¹ IFO är en förkortning för modellen ”Individ och familjeomsorg”.

⁹² År 2000 och 2005 genomfördes mer betydande regelförändringar i kostnadsutjämnings-systemet.

Hur kan vi se om specifikationen av modellen är lyckad? Andelen förklarad varians i utfallet är viktig. Vi bör även granska fel-termen u_{it} . Feltermen anger hur mycket de värden som modellen förutspår för utfallet avviker ifrån de faktiskt förekommande för en given enhet eller år.

En granskning av feltermen visar att den tenderar att vara något lägre från och med den kronologiska mitten av urvalet. Snittet förblir ändå ganska stabilt. Det finns således ingen stark grund för att anta att feltermen är heteroskedastisk.

Diagram 1 Skillnaden (residualen) mellan utfall (observerad) och predikterad skattekraft i kommunerna åren 1996–2011



Anm.: Varje punkt avser en av totalt 4 640 observationer efter kommun och tid. Residualerna redovisas i kronologisk ordning. Punkterna längst till vänster avser år 1996 och de längst till höger 2011.

Källa: Egna beräkningar.

Ett flertal modeller med olika förklarande variabler (med samma funktionsform) har prövats och återges inte här. Nedan presenteras resultaten av de modellspecifikationer med högst förklarad variation och med acceptabel nivå på graden av kollinearitet.

Resultat för kommunerna

I tabell 2 visas resultatet av skattningarna för kommunerna. I stora drag visar det sig att förvärvsgrad och demografi påverkar utfallen på det sätt som vi förväntar oss, och att effekterna ligger i samklang med modellernas uttalade syfte.

I körningar av grundmodellerna där alla variabler i tabell 1 finns med i regressionen visar det sig att olika åldersgruppers andelar av kommuns

befolkning spelar roll för utfallet. Men förklaringen är komplicerad eftersom många av dessa variabler hänger nära ihop med varandra. Här reducerar vi modellen genom att först ersätta olika åldersgruppers befolkningsandelar med andelen av hela kommunens befolkning som är i de (oftast) försörjda åldersgrupperna (0-19 samt 65+). Denna mått är en variant av den s.k. försörjningskvoten. Den hektarsjusterade tätortsgraden tar vi också bort givet dess samband med försörjningskvoten.

När vi kör den reducerade modellen (se tabell 2) visar det sig att förvärvsgrad och försörjningskvoten båda har signifikanta effekter i väntad riktning. Dummyvariabeln för år 2000 och framåt är också signifikant. Den förklarar ett nivåskift p.g.a. reformer år 2000 i utfallet av bidrag och avgifter i kommunerna. Samma gäller för dummyvariabeln för år 2005 och framåt. De förklarande variablerna i modellen förklarar tillsammans nästan 90 procent av variansen i utfallet.

Tabell 2: Utfall för kommuner 1996–2011 (Enhets-dummys för 289 kommuner, koefficienter utesluts; Upplands-Väsby som referenskategori)

Modell / Faktor			
Övergripande modellstatistik: 0,898 (Adj R²)			
Faktorer i modellen	Ostand. B-koeff.	T	Sig
(Konstantterm)	6407,4	4,735	0,000
Förvärvsgrad	-215,3	-18,086	0,000
Andel i åldrarna 0-19 och 65+	161,9	7,624	0,000
Perioddummy för 2000 -	1171,2	26,493	0,000
Perioddummy för 2005 -	-464,4	-13,27	0,000

Källa: Egna beräkningar.

Utfallet av vissa delmodeller

I bilagan redovisas utfallet av de modeller där Statskontoret valt att inte genomföra någon fördjupad analys av utfallet av de olika komponenterna eller variablerna i respektive modell.

Tilläggs bör att när vi i de kommande tabellerna redovisar antalet kommuner/landsting med tillägg eller avdrag har vi valt att räkna kommuner/landsting med 0 kronor i utfall till gruppen med tillägg.

Utfallet av vissa delmodeller – kommuner

Gymnasieskola

Om modellen

Modellen utjämnar för opåverkbara strukturella faktorer för gymnasieskolan.

Modellen består av tre delar: en ålderssättning för antalet ungdomar i åldern 16–18 år, ett tillägg/avdrag för bebyggelsestruktur samt ett tillägg/avdrag för elevernas programval. Standardkostnaden i modellen utgår från den senast kända nettokostnaden för verksamheterna i landet som helhet.

Viktigare förändringar

Modellen infördes 1996 och har bara genomgått mindre förändringar sedan dess. Från och med 2005 genomfördes dock en förändring som innebär att elevernas programval beaktas som ett genomsnitt över två år. Samma år gjordes också en uppdatering av underlaget i komponenten för beräkning av tillägg/avdrag för bebyggelsestruktur.

Utfallet av modellen

I tabell 1 redovisas hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2013.

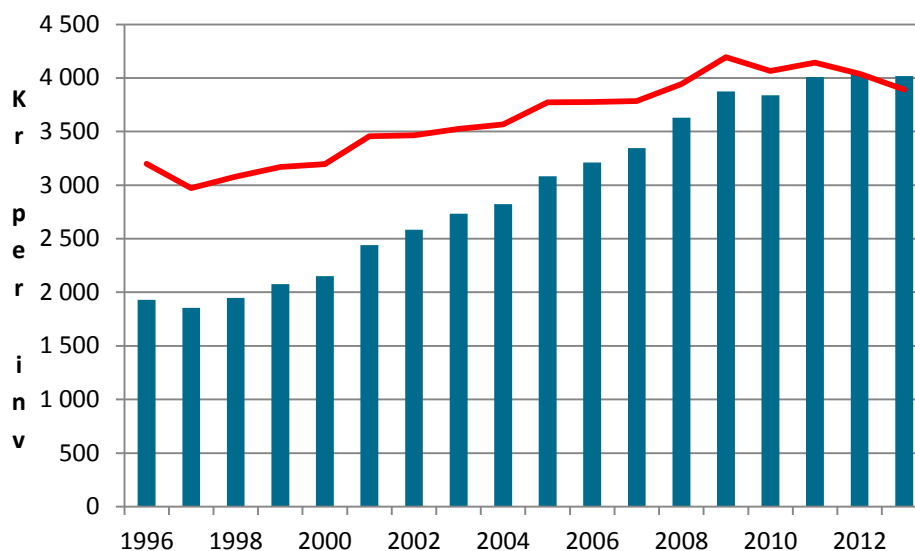
Tabell 1 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	1,73	1,56	1,70	1,74	1,81	1,91	2,13	2,23	2,27	2,17
Antal med tillägg	229	230	230	231	235	239	245	244	247	252
Antal med avdrag	59	58	59	58	55	51	45	46	43	38
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden har modellen omfördelat mellan 1,53 (år 1997) och 2,32 (år 2011) miljarder kronor i 2012 års priser. Från år 2000 och framåt har omfördelningen ökat årligen med undantag för 2013. Under tiden 1996–2013 har mellan 228 och 252 kommuner fått tillägg medan resten fått avdrag. Det är med andra ord en övervägande del av kommunerna som får tillägg i modellen.

Diagram 1 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden i modellen ökar i stort sett över hela perioden 1997–2009. De år som avviker från denna trend är 1997 och 2010. I 2012 års priser kan man också se en ökning över perioden 1997–2009. Både före och efter denna period minskar standardkostnaden.

I tabell 2 visas varje kommungrupps avvikelse från standardkostnaden på riksnivå under åren 1996–2013. Ett plusvärde innebär tillägg och ett minusvärde ett avdrag.

Tabell 2 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	-889	-786	-748	-729	-805	-868	-949	-996	-964	-904
2	202	116	-20	-93	-83	-40	-4	67	170	171
3	-4	-27	-52	-48	-33	-38	-39	-25	-19	-25
4	576	471	515	482	468	482	562	507	454	478
5	345	387	504	490	554	569	561	524	530	514
6	233	297	429	444	411	474	516	500	386	330
7	229	238	264	317	363	393	439	463	424	388
8	353	362	583	671	726	841	839	678	567	530
9	180	193	246	301	285	291	310	328	288	290
10	274	328	264	280	317	269	361	358	259	243

Källa: SCB och egna beräkningar.

De kommungrupper som har fått ett avdrag under hela perioden är grupperna 1 och 3 (*Storstäder* respektive *Större städer*) och de som har fått tillägg är grupperna 4–10. På kommungruppsnivå ser modellen med andra ord stabil ut. Kommungruppen 2 (*Förortskommuner tillorstäder*) har vissa år fått tillägg och andra år avdrag.

I tabell 3 visas den största avvikelsen från standardkostnaden på riksnivå för varje år. Maxvärdet visar storleken på det högsta tillägget och minvärdet storleken på det högsta avdraget. Differensen är spannet mellan dessa värden.

Tabell 3 Högsta tillägg respektive avdrag per invånare i 2012 års priser (kronor)

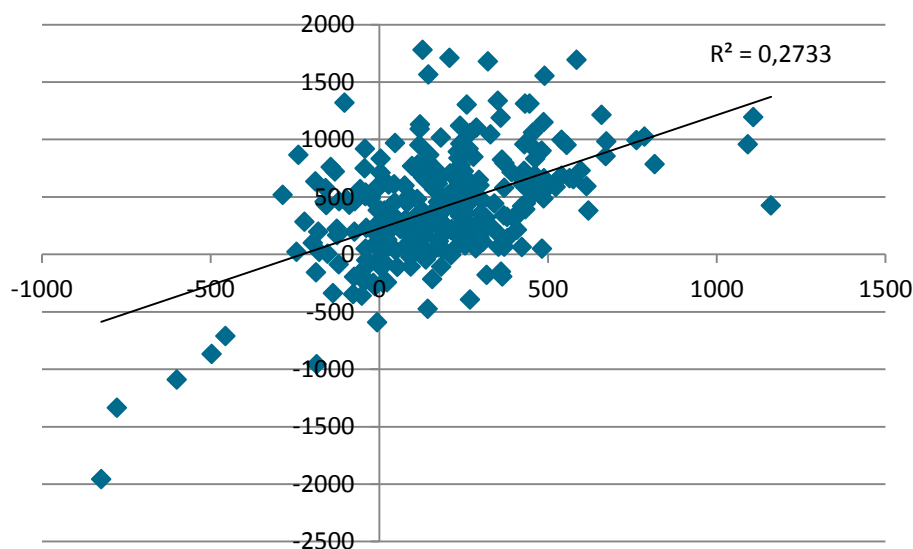
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	3 199	3 080	3 198	3 464	3 567	3 777	3 942	4 067	4 040	3 892
Max	1 925	1 719	2 008	1 666	1 632	1 928	1 921	1 587	1 827	1 725
Min	-1 366	-1 284	-1 442	-1 485	-1 676	-1 770	-1 894	-1 909	-1 952	-1 894
Differens	3 292	3 002	3 450	3 150	3 308	3 698	3 815	3 496	3 779	3 619
Median (kommun)	286	286	288	327	374	386	425	459	419	376

Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden visar en viss ökning över tid, den sjönk dock något 2013. Det högsta tillägget har inte förändrats särskilt mycket, däremot har kommuner med avdrag fått ett allt högre avdrag. Eftersom det är betydligt fler kommuner som får ett tillägg i modellen än som får avdrag är medianen positiv.

Diagram 2 visar kommunernas utfall 1996 och 2013. Förklaringsgraden mellan dessa år är 0,27. Det innebär att tilläggen/avdragen för många kommuner förändras mycket mellan de två åren.

Diagram 2 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Övriga iakttagelser och kommentarer

Regeringen säger i budgetpropositionen för 2014 att de remissynpunkter som i övrigt har lämnats avseende gymnasimodellen är av sådan art att de bör beaktas inom ramen för Statskontorets löpande uppföljning. I remissvaren framhålls att möjligheten att få starta fristående skolor och det fria skolvälet medför att förutsättningarna för delmodellen har förändrats samt att man vid hänsynstagandet till merkostnader för små gymnasieskolor måste göra en fördjupad analys med anledning av den nya gymnasieskolan.

När det gäller gymnasimodellen har det också i intervjuer framförts att man bör pröva om etnicitet borde ingå som en variabel i modellen.

Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Om modellen

Motivet för delmodellen är att många barn med utländsk härkomst har behov av särskilt stöd både inom barnomsorgen och i skolan, vilket inte fångas in i någon av de övriga delmodellerna.

Beräkningen utgår från andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som är födda utanför Norden eller EU eller barn 0–19 som är födda inom Norden eller EU och som har minst en förälder som är född utanför Norden eller EU den 31 december två år före utjämningsåret.

Kommuner med högre andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund än riksgenomsnittet får ersättning i modellen med 75 kronor per invånare för varje procentenhet som denna andel överstiger riksgenomsnittet.

Viktigare förändringar

Modellen infördes år 2000 och har inte förändrats sedan dess.

Utfallet av modellen

I tabell 4 visas hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som fått tillägg respektive avdrag under de år som modellen har funnits.

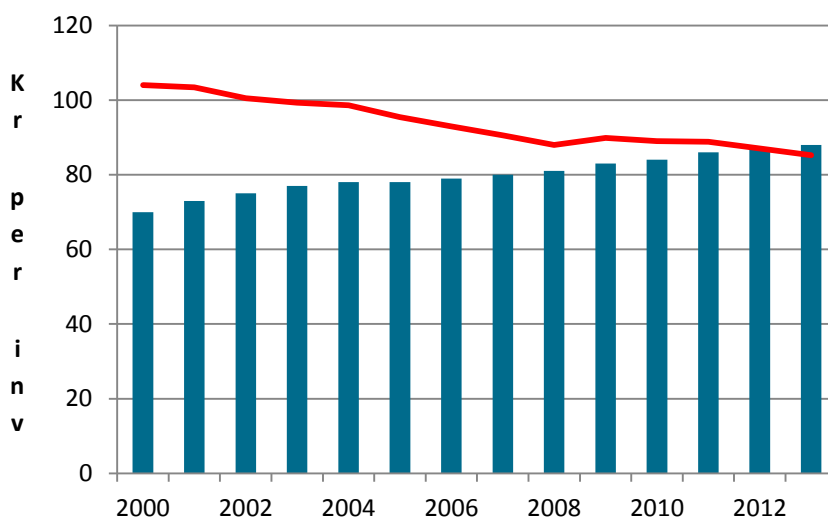
Tabell 4 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	0,59	0,57	0,55	0,53	0,51	0,52	0,50	0,50
Antal med tillägg	25	26	25	25	25	26	25	23
Antal med avdrag	264	263	265	265	265	264	265	267
Antal kommuner	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Mellan 23 och 26 kommuner har fått tillägg sedan modellen infördes. Det omfördelade beloppet i 2012 års priser har sjunkit något under perioden, från knappt 600 miljoner kronor till cirka 500 miljoner kronor.

Diagram 3 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden visar en svag ökning i löpande priser (staplarna). Vid en omräkning till 2012 års priser visar standardkostnaden en svagt sjunkande trend (linjen).

Tabell 5 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	248	240	230	213	194	182	166	160
2	63	51	47	45	46	47	45	44
3	-44	-45	-44	-40	-36	-32	-30	-30
4	-91	-89	-89	-81	-75	-73	-73	-72
5	-85	-85	-83	-78	-74	-73	-69	-66
6	-104	-100	-99	-93	-88	-89	-87	-85
7	-93	-85	-83	-78	-74	-76	-77	-77
8	-104	-100	-99	-93	-88	-89	-87	-85
9	-87	-85	-82	-78	-73	-72	-67	-65
10	-104	-100	-99	-93	-88	-89	-87	-85

Källa: SCB och egna beräkningar.

Utfallet har inte förändrats mycket under perioden. Det är grupperna *Storstäder* (grupp 1) och *Förortskommuner till storstäder* (grupp 2) som får tillägg i modellen.

Tabell 6 Högsta tillägg respektive avdrag per invånare i 2012 års priser (kronor)

År	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	104	100	99	93	88	89	87	85
Max	1 003	900	875	829	780	770	730	697
Min	-104	-100	-99	-93	-88	-89	-87	-85
Differens	1 107	1 001	973	922	868	859	817	783
Median (kommun)	-104	-100	-99	-93	-88	-89	-87	-85

Källa: SCB och egna beräkningar.

Utfallet visar inte några stora svängningar över tid. Differensen mellan högsta och lägsta värdet har dock sjunkit sedan modellen infördes. Medianvärdet blir detsamma som minimivärdet, vilket beror på modellens konstruktion, det vill säga att den majoritet av kommuner som inte får bidrag får ett lika stort avdrag. Förklaringsgraden mellan utfallet 2000 och 2013 är mycket hög och uppgår till 0,95, det vill säga det är i stort sett samma kommuner som får bidrag respektive avdrag de båda åren.

Befolkningsförändringar

Om modellen

Modellen, som syftar till att fånga kostnadsdrivande demografiska förändringar, består av tre fristående delar:

1. Befolkningsminskning de tio senaste åren
2. Kraftig förändring av antalet 7–18-åringar
3. Eftersläpningseffekter.

Viktigare förändringar

En kompensation till kommuner med minskande folkmängd fanns redan 1996, men kompletterades 2005 med punkterna 2 och 3 ovan.

Utfallet av modellen

Tabell 7 visar hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som fått tillägg respektive avdrag.

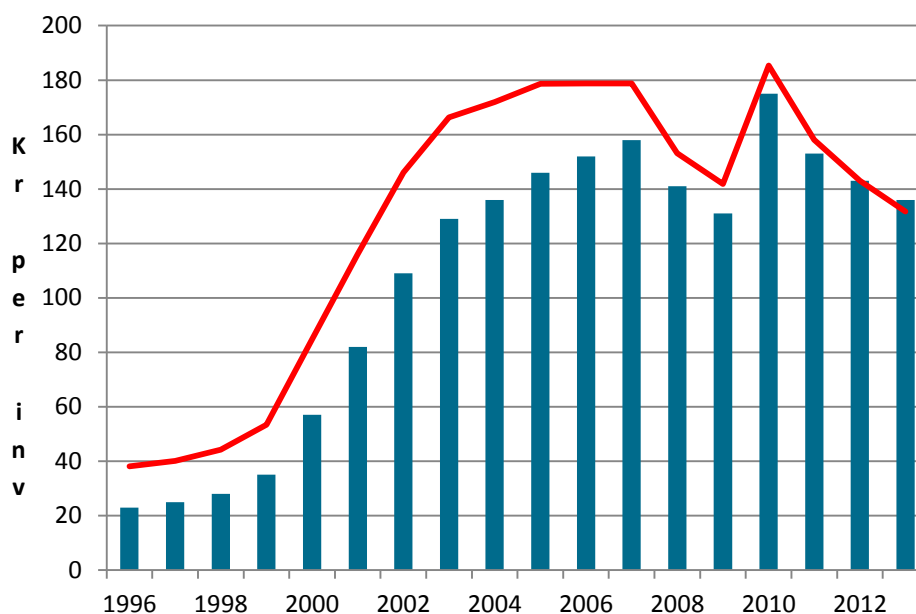
Tabell 7 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	0,30	0,35	0,62	1,00	1,17	1,14	0,98	1,04	0,81	0,69
Antal med tillägg	52	58	101	137	148	153	153	129	133	136
Antal med avdrag	236	230	188	152	142	137	137	161	157	154
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen svarar för en liten omfördelning i förhållande till de andra kommunmodellerna. Summan som omfördelas har ökat sedan 1996 även om den minskat något de två senaste åren. Ändringen som trädde i kraft 2005 förefaller inte ha påverkat det omfördelade beloppet. Noteras kan även att antalet kommuner med tillägg ökade kraftigt under perioden 1998 till 2002.

Diagram 4 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Utvecklingen i löpande respektive 2012 års priser avviker endast marginellt. Standardkostnaden ökade kontinuerligt till och med 2006. Därefter har den varierat och inte uppvisat någon tydlig trend.

Tabell 8 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

Kommungr	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	-38	-44	-85	-146	-172	-179	-153	134	22	45
2	-38	-44	-85	-146	-172	-97	-35	-27	13	-22
3	-38	-40	-79	-128	-148	-154	-141	-173	-129	-112
4	-38	-44	-79	-108	-76	-38	-7	-121	-100	-70
5	-12	-7	69	148	152	132	86	26	65	39
6	59	46	113	95	142	153	182	135	147	151
7	143	162	279	444	461	414	335	174	142	138
8	344	404	610	888	1 093	1 032	938	801	679	613
9	-15	-18	-17	26	39	34	9	-72	-45	-41
10	60	71	154	318	495	470	369	228	188	156

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vilka kommungrupper som fått tillägg respektive avdrag har varierat något över åren. Under de senaste åren har t.ex. gruppen *Storstadskommuner* (grupp 1) gått från ha avdrag till att få tillägg. Gruppen *Förortskommuner till storstäder* (kommungrupp 2) har haft avdrag under hela perioden med

undantag för 2012 då man i stället erhöill ett mindre tillägg med i genomsnitt 13 kronor per invånare.

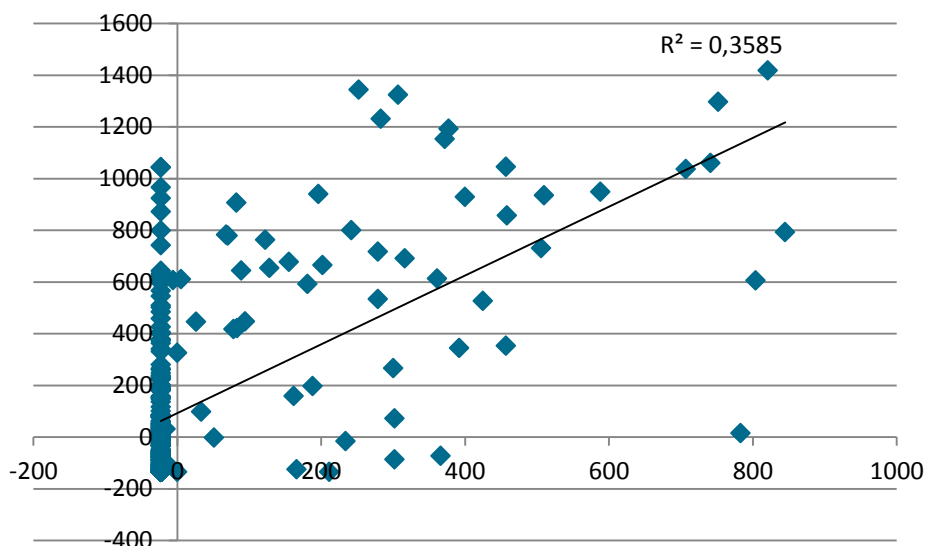
Tabell 9 Högsta tillägg respektive avdrag per invånare i 2012 års priser (kronor)

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	38	44	85	146	172	179	153	185	143	132
Max	1 401	1 570	1 837	1 854	1 994	1 716	1 622	1 763	1 470	1 372
Min	-38	-44	-85	-146	-172	-179	-153	-185	-143	-132
Differens	1 439	1 614	1 922	2 001	2 165	1 895	1 775	1 948	1 613	1 504
Median (kommun)	-38	-44	-85	-103	40	16	39	-46	-40	-10

Källa: SCB och egna beräkningar.

I diagram 5 jämförs utfallet 1996 med 2013. Förklaringsgraden är 0,36.

Diagram 5 Kommunernas tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Ansamlingen av kommuner som 1996 har samma standardkostnad och som 2013 sprider ut sig beror på att modellen 2005 utökades med två nya komponenter (som orsakar skillnaden i utfallet 2013).

Bebyggelsestruktur

Om modellen

Modellen ska kompensera för merkostnader uppkomna på grund av geografiskt läge eller gles bebyggelsestruktur.

Viktigare förändringar

Delmodellen *Bebyggelsestruktur* tillkom efter förslag från Utjämningskommittén i betänkandet *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn* och infördes 2005. Den består av en sammanslagning av fyra tidigare delmodeller: *Gator och vägar*, *Uppvärmning*, *Byggekostnader* samt *Administration, resor och räddningstjänst*. Dessa tidigare delmodeller infördes i sin tur 1996.

En förändring av komponenten *Byggekostnader* genomfördes 2008.

Utfallet av modellen

Tabell 10 visar hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som fått tillägg respektive avdrag.

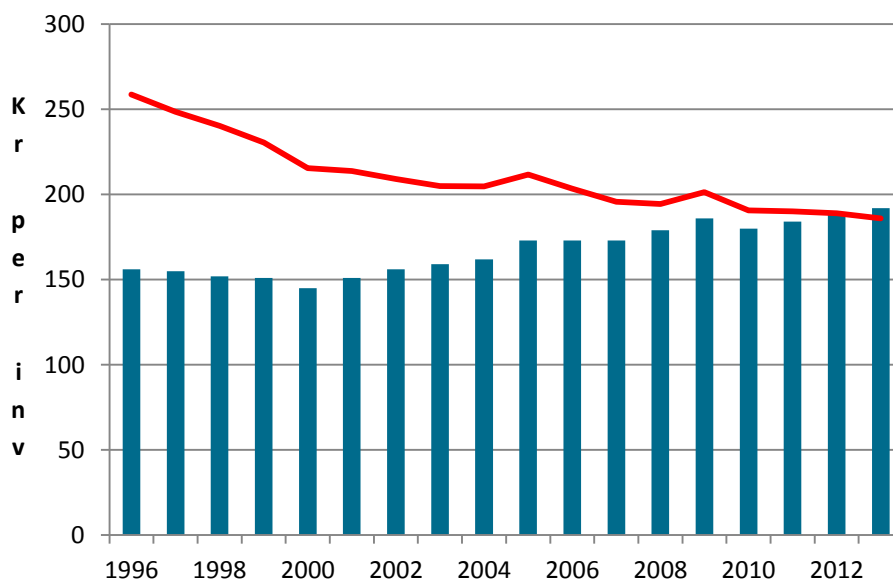
Tabell 10 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	1,46	1,34	1,24	1,19	1,18	1,54	1,05	1,04	1,03	0,89
Antal med tillägg	88	88	85	86	87	86	77	77	77	77
Antal med avdrag	200	200	204	203	203	204	213	213	213	213
Antal kommuner	288	288	289	289	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Antalet kommuner som har fått tillägg i modellen har minskat något över tiden, men utvecklingen har varit jämn.

Diagram 6 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden har i löpande priser varit i stort sett konstant. Vid en omräkning till 2012 års priser visar standardkostnaden en sjunkande trend.

Tabell 11 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

Kommungr	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
1	456	416	387	368	357	395	259	254	252	249
2	44	40	22	19	18	119	-54	-52	-52	-51
3	-160	-149	-132	-129	-127	-176	-88	-87	-87	-86
4	-315	-291	-261	-254	-249	-296	-172	-168	-167	-164
5	-187	-175	-163	-160	-155	-174	-107	-106	-106	-104
6	210	184	147	131	132	271	261	252	243	218
7	-154	-145	-154	-145	-144	-196	-125	-124	-123	-122
8	1 077	985	980	939	1 009	1 240	1 184	1 156	1 139	1 118
9	-267	-248	-249	-242	-238	-290	-221	-216	-214	-211
10	138	123	153	148	154	136	193	188	184	180

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vilka kommungrupper som fått tillägg respektive avdrag har varit stabilt, med undantag för gruppen *Förortskommuner till storstäder* (grupp 2) som 2008 gick från att få tillägg till att få avdrag. *Glesbygdskommuner* (grupp 8) har under hela perioden fått det högsta tillägget per invånare.

Tabell 12 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	259	240	216	209	205	204	194	191	189	186
Max	2	2 087	1 992	1 919	1 871	2 304	2 153	2 109	2 080	2 043
Min	-340	-311	-120	-118	-115	-164	-160	-157	-154	-152
Differens	2	2 398	2 112	2 037	1 986	2 468	2 313	2 266	2 234	2 195
Median (kommun)	27	25	-4	-4	-5	-59	35	34	34	33

Källa: SCB och egna beräkningar.

När man jämför utfallet mellan 1996 och 2013 är förklaringsgraden mycket hög (R^2 är 0,92).

Övriga iakttagelser och kommentarer

Utjämningskommittén.08 anser i likhet med 2005 års uppföljning av utjämningsystemet att Statskontoret bör undersöka möjligheterna att förbättra kommunernas statistik över kostnaderna för drift och underhåll av gator och vägar. Tillgången till sådana uppgifter skulle öka Statskontorets möjligheter att kunna validera och komma med eventuella förslag till förändringar av komponenten *Gator och vägar*.

Lönekostnader

Om modellen

Modellen ska utjämna för strukturella lönekostnadsskillnader mellan kommuner. Modellens konstruktion baseras på det förslag som lades fram i *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen* (SOU 2006:84). I den fortsatta beredningen gjorde dock regeringen avsteg från utredningens förslag, genom att föreslå att de beräknade tilläggen ska reduceras med 50 procent.

Viktigare förändringar

Modellen infördes 2008 och har inte förändrats sedan dess.

Utfallet av modellen

Eftersom modellens konstruktion alltid ger en genomsnittlig standardkostnad på 0 kronor visas inte något diagram över utvecklingen av standardkostnaden.

I tabell 13 visas hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som fått tillägg respektive avdrag.

Tabell 13 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Omfördelning Mdkr	0,74	0,79	0,77	0,79	0,80	0,80
Antal med tillägg	42	41	41	41	41	41
Antal med avdrag	248	249	249	249	249	249
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen har varit mycket stabil sedan införandet och omfördelar i dag ungefär 800 miljoner kronor.

Tabell 14 Tillägg/avdrag i kronor per invånare i de olika kommungrupperna i 2012 års priser

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	222	229	219	221	218	214
2	260	272	263	269	268	266
3	-116	-121	-118	-122	-122	-122
4	-97	-101	-98	-101	-102	-102
5	-100	-105	-102	-105	-105	-106
6	-90	-96	-93	-97	-98	-99
7	-127	-133	-129	-133	-134	-134
8	-127	-133	-129	-133	-134	-134
9	-127	-133	-129	-133	-134	-134
10	-127	-133	-129	-133	-134	-134

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det är kommungrupperna 1 (*Storstäder*) och 2 (*Förortskommuner tillorstäder*) som ha fått tillägg under hela perioden och utfallet har varit mycket stabilt.

Tabell 15 Högsta tillägg respektive avdrag per invånare i 2012 års priser (kronor)

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Std kostn	0	0	0	0	0	0
Max	764	806	782	800	799	791
Min	-127	-133	-129	-133	-134	-134
Differens	892	939	911	933	933	925
Median (kommun)	-127	-133	-129	-133	-134	-134

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen är mycket stabil: varken det högsta eller det lägsta värdet, och därmed inte heller differensen, har ändrats mycket över tid. Medianen är för samtliga lika med minvärdet, vilket beror på modellkonstruktionen där en stor del av kommunerna med avdrag får ett avdrag med samma belopp per invånare.

Om man gör en jämförelse av utfallet 2008 med 2013 är förklaringsgraden lika med 1. Modellens utfall är, som tidigare framgått, stabilt.

Tidigare modeller – kommuner

I detta avsnitt beskrivs de modeller som avskaffades 2005. Utfallet för dessa modeller beskrivs endast kortfattat.

Kallort

Om modellen

Modellen omfördelade för de kvarvarande merkostnaderna som vissa kommuner bedömdes ha för den rätt till kallortstillägg som arbetstagarna som var stationerade i vissa delar av landet hade tidigare. Kallortstillägget betalades som ett tillägg till den ordinarie lönen. Tillägget avskaffades omkring 1994 och omvandlades då istället till vanlig lön.

Modellen för kallortstillägg var gemensam för kommunerna och landstingen.

Standardkostnaden i delmodellen beräknades ursprungligen på basis av faktiskt utbetalda kallortstillägg år 1992 i de kommuner där ett sådant tillägg utgick. Tillägget finansierades genom att alla kommuner fick ett generellt avdrag på det belopp i kronor per invånare som krävdes för att bekosta tilläggen.

Viktigare förändringar

Modellen var i princip oförändrad under hela perioden 1996–2004. År 2000 minskades dock storleken på det ersättningsbelopp beräkningen grundas på något.

Utfallet av modellen

Tabell 16 redovisar hur mycket modellen omfördelat samt hur många kommuner som har fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2001.

Tabell 16 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004
Omfördelning Mdkr	0,60	0,54	0,49	0,46	0,44
Antal med tillägg	37	37	37	37	37
Antal med avdrag	251	251	252	252	253
Antal kommuner	288	288	289	289	290
Standarkostn (2012 års priser)	75	66	59	56	53

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden omfördelade modellen mellan 0,44 och 0,6 miljarder kronor i 2012 års priser. Omfördelningen sjönk i takt med penningvärdesförändringen. Under hela perioden var det 37 kommuner som fick tillägg och de övriga avdrag.

Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder

Om modellen

Vissa kommuner kompensterades för merkostnader på grund av kommunernas insatser i form av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Utgångspunkten var andel av befolkningen i kommunen i åldern 16–64 år som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder. Hade kommunen under en femårsperiod haft en andel i dessa grupper som låg över riksgenomsnittet med två procentenheter utgick en ersättning med 200 kronor per invånare per procentenhet över denna nivå.

Viktigare förändringar

Modellen var i stort oförändrad under perioden 1996–2004. År 2000 breddades dock definitionen på vilka som räknades till gruppen arbetslösa eller som personer i konjunkturberoende åtgärder. Gränsen för att erhålla ersättning höjdes samtidigt.

Utfallet av modellen

Tabell 17 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004
Omfördelning Mdkr	0,46	0,57	0,70	0,60	0,46
Antal med tillägg	62	68	60	55	51
Antal med avdrag	226	220	229	234	239
Antal kommuner	288	288	289	289	290
Standardkostn (2012 års priser)	63	81	95	80	61

Källa: SCB och egna beräkningar.

Svagt befolkningsunderlag

Om modellen

Modellen för svagt befolkningsunderlag avskaffades efter 2004. Tanken bakom modellen var att kommuner med ett svagt befolkningsunderlag har strukturella merkostnader som inte täcks in av övriga direkt verksamhetsanknutna faktorer i utjämningssystemet. Med mycket långa avstånd försämrar förutsättningarna för interkommunalt samarbete och ett svagt befolkningsunderlag innebär också att kommunerna får ta på sig ett större ansvar för att samhällsservicen i stort skall kunna upprätthållas.

Standardkostnaden i modellen beräknades med hjälp av uppgifter om det regionala befolkningsunderlaget, det lokala befolkningsunderlaget samt kommunens egen folkmängd.

Viktigare förändringar

Modellen var i princip oförändrad under hela tiden 1996–2004. År 2000 uppdaterades dock modellen med aktuella befolkningsdata och beräkningen av befolkningsunderlaget inom visst avstånd förändrades till att avse faktiskt vägavstånd.

Utfallet av modellen

Tabell 18 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004
Omfördelning Mdkr	0,93	0,87	0,77	0,69	0,64
Antal med tillägg	44	44	43	43	43
Antal med avdrag	244	244	246	246	247
Antal kommuner	288	288	289	289	290
Standardkostn (2012 års priser)	116	108	95	84	77

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vatten och avlopp

Om modellen

Kommunerna kompenserades för merkostnader som berodde på gles bebyggelsestruktur med långa ledningslängder eller svåra geotekniska förutsättningar.

Viktigare förändringar

Modellen förändrades inte under den period den ingick i kostnadsutjämningsystemet. Modellen avskaffades 2005. Motivet för avskaffandet var främst att kostnaderna för dessa verksamheter till över 90 procent finansierades genom avgifter från abonnenterna.

Utfallet av modellen

Tabell 19 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal kommuner med tillägg/avdrag

År	1996	1998	2000	2002	2004
Omfördelning Mdkr	0,50	0,46	0,42	0,40	0,39
Antal med tillägg	132	132	133	133	133
Antal med avdrag	156	156	156	156	157
Antal kommuner	288	288	289	289	290
Standardkostn (2012 års priser)	73	66	61	58	56

Källa: SCB och egna beräkningar.

Omfördelningen i 2012 års priser var stabil under den period som modellen fanns. Standardkostnaden sjönk i ungefär samma takt som penningvärdesförsämringen.

Utfallet av vissa delmodeller – landsting

Nedan redovisas utfallet av de modeller där Statskontoret valt att inte genomföra någon fördjupad analys av utfallet av de olika komponenterna eller variablerna i respektive modell.

Hälsa- och sjukvårdsmodellen

Om modellen

Modellen utjämnar för sjukvårdskostnader och är en landstingsmodell. Den nuvarande modellen, som infördes 2000, är i huvudsak en matrismodell som bygger på bland annat sjukvårdskostnader och sjukvårdskonsumtion hos landets invånare.

Modellen består av fyra komponenter – kostnader för vissa vårdtunga grupper, kostnader för den övriga befolkningen, kostnader för HIV och en glesbygdskomponent.

Viktigare förändringar av modellen

Modellen infördes 1996 och var då regressionsbaserad. Sedan den nuvarande matrismodellen infördes 2000 har den varit föremål för uppdateringar och vissa förändringar.

Komponenten små landsting – som tidigare ingick i modellen – överfördes 2005 till det statligt finansierade strukturbidraget. Samma år uppdaterades kostnadsmatriserna med värden för år 2000.

År 2008 uppdaterades kostnadsuppgifterna i matriserna med värden från 2004. Dessa värden ligger till grund för den nu gällande modellen.

Utfallet av modellen

Nedan beskrivs utfallet av modellen på en övergripande nivå.

Tabell 20 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

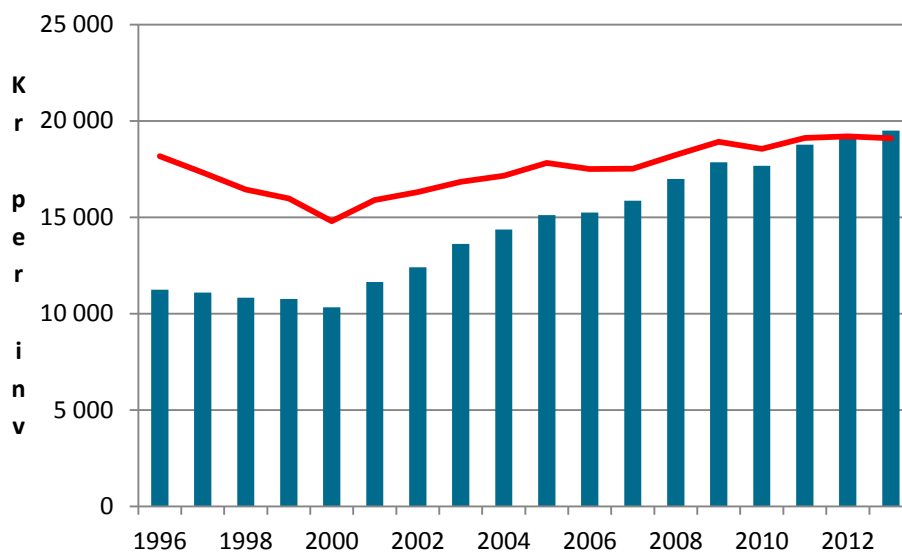
År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Omfördelning Mdkr	5,06	4,37	1,77	2,26	2,14	1,82	1,50	1,77	2,17	2,40
Antal med tillägg	9	9	12	15	14	14	11	13	15	16
Antal med avdrag	12	12	9	6	7	7	10	8	6	5

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen har under perioden 1996–2013 omfördelat mellan 1,5 och drygt 5 miljarder kronor i 2012 års priser. Den tidigare regressionsmodellen som användes mellan 1996 och 1999 omfördelade betydligt mer än den nuvarande modellen.

I den gamla modellen fick fler landsting avdrag än tillägg. Sedan den nuvarande modellen infördes har förhållandet varit det omvända. Antalet med tillägg respektive avdrag har dock varierat något över åren.

Diagram 7 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Sedan den nya modellen infördes 2000 har standardkostnaden på riksnivå i löpande priser ökat. I den gamla modellen låg den i stort sett på samma nivå. Vid en beräkning i 2012 års priser (linjen) visade utfallet en nedåtgående trend i den gamla regressionsbaserade modellen (1996–1999). Utfallet i den nya modellen som infördes år 2000 visar en svagt stigande trend i 2012 års priser.

I tabell 21 visas varje landstings avvikelse från standardkostnaden på riksnivå.

Tabell 21 Tillägg/avdrag per landsting och invånare i 2012 års priser (kronor)

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Stockholm	1 660	1 368	-351	-588	-562	-564	-456	-606	-756	-850
Uppsala	-1 755	-1 694	-1 058	-991	-1 165	-1 138	-1 022	-781	-734	-699
Södermanland	-839	-726	23	164	129	54	-88	-226	184	578
Östergötland	-1 267	-987	-543	-746	-664	-187	13	-64	-290	-431
Jönköping	-1 561	-1 362	-188	161	78	-150	-11	345	493	477
Kronoberg	-1 427	-1 712	-146	122	-61	-435	-677	-812	-711	-548
Kalmar	-751	-803	260	337	413	501	423	793	912	1 105
Gotland	2 222	2 083	2 333	2 394	2 148	304	-67	59	106	202
Blekinge	-467	-231	479	713	633	146	-119	-421	-213	77
Skåne	-750	-596	-93	-226	-148	129	160	91	-60	-73
Halland	-2 466	-2 200	-992	-867	-722	-475	-163	116	27	43
Västra Götaland	-643	-520	166	264	242	219	327	338	202	64
Värmland	543	665	551	478	356	288	-94	-18	315	596
Örebro	-643	-431	307	16	72	119	84	229	504	476
Västmanland	-625	-583	-510	-382	-370	-278	-220	90	539	632
Dalarna	105	112	-118	124	229	224	88	10	255	578
Gävleborg	1 146	955	879	797	613	551	319	250	362	397
Västernorrland	239	147	611	1 004	1 236	1 154	793	675	529	498
Jämtland	2 925	2 573	1 278	1 702	1 428	482	118	-20	95	268
Västerbotten	1 357	1 145	406	622	671	464	275	607	1 130	1 183
Norrbotten	2 796	2 552	1 332	1 585	1 540	1 482	1 136	1 235	1 751	1 978

Källa: SCB och egna beräkningar.

Vilka landsting som fått tillägg respektive avdrag har varierat något. Av tabellen framgår att det enda landsting som har fått avdrag under hela perioden 1996–2013 är Uppsala. Det är fyra landsting som har fått tillägg under hela perioden, nämligen Gävleborg, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

Tabell 22 visar standardkostnaden på riksnivå och den för varje år största avvikelserna från standardkostnaden. Maxvärdet visar det landsting som har det högsta tillägget och minvärdet det landsting som har det högsta avdraget. Differens visar spannet mellan den högsta respektive den lägsta standardkostnaden.

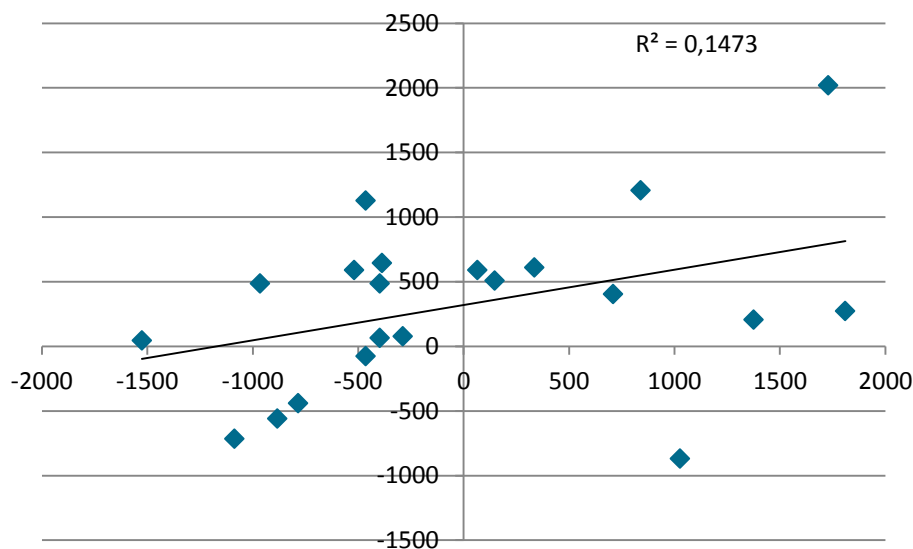
Tabell 22 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

År	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Std kostn	18 160	16 444	14 798	16 314	17 152	17 506	18 230	18 541	19 200	19 091
Max	2 925	2 573	2 333	2 394	2 148	1 482	1 136	1 235	1 751	1 978
Min	-2 466	-2 200	-1 058	-991	-1 165	-1 138	-1 022	-812	-756	-850
Differens	5 391	4 772	3 391	3 385	3 314	2 620	2 158	2 046	2 507	2 828
Median (lt)	-625	-431	166	164	229	146	13	90	202	397

Källa: SCB och egna beräkningar.

Spannet mellan det högsta tillägget respektive det högsta avdraget var betydligt större i den gamla regressionsbaserade modellen.

Diagram 8 Landstingens tillägg/avdrag i kronor per invånare 1996 respektive 2013, löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Förklaringsgraden av utfallet år 1996 gentemot 2013 är 15 procent, vilket innebär att landstingens utfall varierar kraftigt mellan de två åren.

Övriga iakttagelser och kommentarer

Utjämningskommittén.08 anser i sitt betänkande att det kan finnas behov av att på viss sikt analysera hur väl den befintliga matrisen klarar av att fånga de skillnader i sjukvårdsbehov som beror på socioekonomiska faktorer. En sådan analys bedömer kommittén bör kunna ske inom ramen för den löpande uppföljningen av utjämningsystemet. I den löpande uppföljningen bör också ingå att särskilt granska effekterna för hälso- och sjukvårdsmodellen av gränspendlingen till Danmark, Norge och Finland.

Statskontoret har i juni 2013 lämnat rapporten *Översyn av hälso- och sjukvårdsmodellen i kostnadsutjämnningen för landsting (2013:9)*. I rapporten redovisas bland annat ett förslag till en alternativ metod för att samla in kostnadsdata.

Befolkningsförändringar

Om modellen

Modellen infördes år 2006 och innebär att de landsting som har haft en årlig genomsnittlig befolkningstillväxt på minst 1,2 procent kompenseras för den eftersläpning av intäkter som uppstår i utjämningsystemet.

Viktigare förändringar av modellen

Modellen har inte förändrats sedan införandet.

Utfallet av modellen

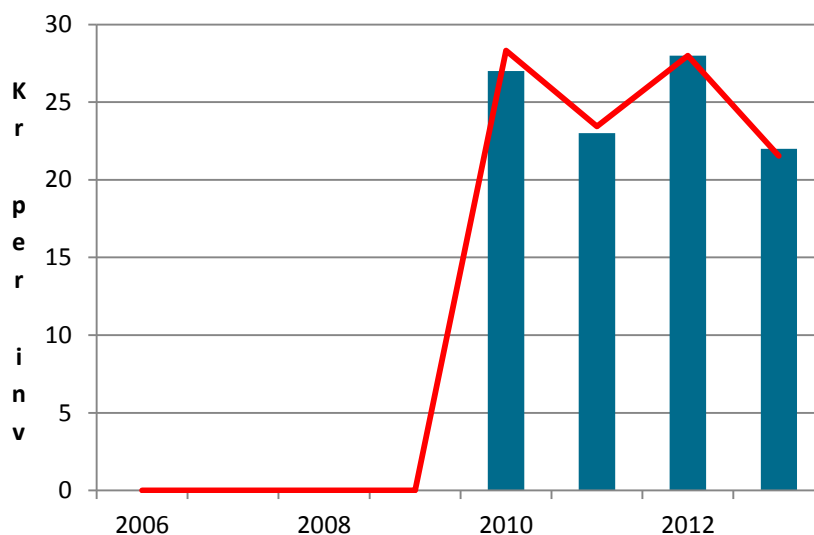
Tabell 23 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Omfördelning Mdkr	0	0	0	0	0,21	0,17	0,21	0,15
Antal med tillägg	0	0	0	0	1	1	1	1
Antal med avdrag	0	0	0	0	20	20	20	20

Källa: SCB och egna beräkningar.

Det var först 2010 som något landsting uppfyllde kravet för att få bidrag. Modellen har sedan dess omfördelat mellan 150 och 200 miljoner till Stockholms läns landsting, som är det enda landstinget med tillägg.

Diagram 9 Standardkostnadens utveckling i 2012 års priser (kurva) och i löpande priser



Källa: SCB och egna beräkningar.

Standardkostnaden för 2011 och 2013 var något lägre än för 2010 respektive 2012. Eftersom modellen endast omfördelat något de fyra senaste åren är det svårt att säga om det finns någon trend.

Tabell 24 Tillägg/avdrag per landsting i 2012 års priser (kronor)

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stockholm	0	0	0	0	106	86	99	72
Uppsala	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Södermanland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Östergötland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Jönköping	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Kronoberg	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Kalmar	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Gotlands	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Blekinge	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Skåne	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Halland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Västra Götaland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Värmland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Örebro	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Västmanland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Dalarna	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Gävleborg	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Västernorrland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Jämtland	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Västerbotten	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Norrbottn	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27

Källa: SCB och egna beräkningar.

Stockholm är det enda landstinget som fått tillägg i modellen. De övriga landstingen har under perioden 2010–2013 fått ett avdrag som varierat mellan 23 och 28 kronor.

Tabell 25 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Standardkostnad	0	0	0	0	28	23	28	22
Max	0	0	0	0	106	86	99	72
Min	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27
Differens	0	0	0	0	134	109	127	100
Median (lt)	0	0	0	0	-28	-23	-28	-27

Källa: SCB och egna beräkningar.

De fyra första åren gav modellen inget utfall. Från 2010 och framåt har utfallet varit tämligen likartat. Förklaringsgraden vid en jämförelse av utfallen för 2010 och 2013 är 1.

Lönekostnader

Om modellen

Modellen ska utjämna för strukturella lönekostnadsskillnader mellan landsting. Det finns en lönekostnadsmodell för både kommuner och landsting. I landstingsmodellen beräknas de strukturella löneskillnaderna utifrån en variabel som avspeglar konkurrensen på närliggande arbetsmarknader.

Ett landstings standardkostnad beräknas utifrån ett löneindex som är baserat på lönerna i länets privata sektor och läkarnas faktiska lönenivå i landstinget. Löneindexet är baserat på en regression som ligger fast tills vidare. Beräkningen är baserad på underlag från 2004. I samband med införandet 2008 beslutades att de beräknade tilläggen ska reduceras med 50 procent.

Viktigare förändringar av modellen

Modellen har inte genomgått några förändringar sedan införandet.

Utfallet av modellen

Tabell 25 visar hur mycket som omfördelas i modellen och hur många landsting som får tillägg respektive avdrag.

Tabell 26 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Omfördelning Mdkr	0,22	0,23	0,23	0,24	0,25	0,24
Antal med bidrag	3	3	3	3	3	3
Antal med avgift	18	18	18	18	18	18

Källa: SCB och egna beräkningar.

Omfördelningen i modellen är liten, vilket till en del beror på att tilläggen endast tillåts slå igenom med 50 procent. Det är samma landsting som har fått tillägg respektive avdrag under hela perioden.

Tabell 27 Tillägg/avdrag per landsting, kronor per invånare i 2012 års priser

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stockholm	105	109	106	109	108	107
Uppsala	15	16	16	15	15	15
Södermanland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Östergötland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Jönköping	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Kronoberg	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Kalmar	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Gotlands	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Blekinge	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Skåne	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Halland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Västra Götaland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Värmland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Örebro	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Västmanland	56	58	59	60	62	62
Dalarna	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Gävleborg	-21	-22	-22	-23	-24	-23
Västernorrland	-8	-7	-8	-8	-9	-9
Jämtland	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Västerbotten	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Norrbottn	-34	-37	-36	-38	-38	-37

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen är konstruerad så att standardkostnaden alltid är 0 kronor. Det är samma landsting som fått tillägg under hela perioden, nämligen Stockholm, Uppsala och Västmanland.

Tabell 28 Högsta tillägg respektive avdrag, kronor per invånare i 2012 års priser

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Standardkostnad	0	0	0	0	0	0
Max	105	109	106	109	108	107
Min	-34	-37	-36	-38	-38	-37
Differens	139	146	142	147	146	144
Median	-34	-37	-36	-38	-38	-37

Källa: SCB och egna beräkningar.

Modellen uppvisar mycket små förändringar över tid. Förklaringsgraden är vid en jämförelse mellan 2008 och 2012 lika med 1.

Tidigare modeller – landsting

I detta avsnitt beskrivs de två landstingsmodeller som har avskaffats under den studerade perioden. Utfallet för dessa modeller beskrivs kortfattat.

Högskoleutbildning

Om modellen

Modellen, som avskaffades efter 2001, omfördelade för landstingens nettokostnader för ersättning till statliga högskolor och universitet för vårdutbildning. Motivet för avskaffandet var att allt färre landsting bedrev en sådan vårdutbildning i egen regi.

Standardkostnaden i delmodellen beräknades utifrån antalet helårsstudenter från respektive landsting multiplicerat med ett belopp per årsstudieplats som skulle svara mot den genomsnittliga nettokostnaden per studieplats.

Viktigare förändringar

Modellen var i princip oförändrad under tiden 1996-2001. År 2000 minskades dock beloppet per årsstudieplats från 65 100 till 51 800 kronor (i 1998 års priser), det vill säga med drygt 20 procent.

Utfallet av modellen

I tabell 29 redovisas hur mycket modellen omfördelat samt hur många landsting som fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2001. I tre fall uppgår utfallet för det enskilda landstinget till 0 kronor. Dessa fall redovisas i tabell 29 som avdrag.

Tabell 29 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Omfördelning Mdkr	0,28	0,26	0,25	0,23	0,20	0,20
Antal med tillägg	9	10	9	10	12	9
Antal med avdrag	12	11	12	11	9	12
Standardkostn (2012 års priser)	231	231	222	229	168	173

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden omfördelade modellen mellan 0,20 och 0,28 miljarder kronor i 2012 års priser. Omfördelningen minskade något efter förändringen år 2000. I stort fick hälften av landstingen tillägg och hälften avdrag.

Kallort

Om modellen

Modellen, som avskaffades efter 2004, omfördelade för de kvarvarande merkostnaderna som vissa landsting bedömdes ha för den rätt till kallortstillägg som arbetstagarna som var stationerade i vissa delar av landet hade fram till och med 1993. Denna modell var gemensam för kommunerna och landstingen.

Standardkostnaden i delmodellen beräknades ursprungligen på basis av faktiskt utbetalda kallortstillägg år 1992 i de fyra landsting där ett sådant tillägg utgick. Tillägget finansierades genom att alla landsting fick ett generellt avdrag på det belopp i kronor per invånare som krävdes för att bekosta tilläggen.

Viktigare förändringar

Modellen var i princip oförändrad under hela tiden 1996–2004. År 2000 minskades dock storleken på det ersättningsbelopp beräkningen grundas på något.

Utfallet av modellen

I tabell 30 redovisas hur mycket modellen omfördelat samt hur många landsting som fått tillägg respektive avdrag under perioden 1996–2001.

Tabell 30 Omfördelning av medel i miljarder kronor (2012 års priser) och antal landsting med tillägg/avdrag

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Omfördelning Mdkr	0,28	0,27	0,25	0,24	0,23	0,22	0,22	0,21	0,21
Antal med tillägg	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Antal med avdrag	19	19	19	19	18	18	18	18	18
Standardkostn (2012 års priser)	36	34	32	31	29	27	28	26	25

Källa: SCB och egna beräkningar.

Under den aktuella perioden omfördelade modellen mellan 0,21 och 0,28 miljarder kronor i 2012 års priser. Under perioden 1996–1999 var det två landsting som fick tillägg och åren 2000–2004 tre stycken. Alla de övriga landstingen fick ett avdrag.

De enda landsting som fick ett tillägg under hela perioden var Västerbotten och Norrbotten. Även Västernorrland fick ett tillägg under de två sista åren modellen fanns kvar. De övriga landstingen fick, med undantag av Jämtland, varje år ett avdrag som motsvarade standardkostnaden.

Bilaga 9

Ord- och begreppsförklaringar

Här förklaras vissa ord och begrepp, som är centrala inom det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet.

Bidrag/avgift	En kommuns/landstings utfall i kostnads- alt. inkomstutjämnings- systemet. Utfallet kan redovisas som kronor per invånare (capita) eller som en totalsumma.
Garantinivå	Den garanterade skattekraften uttryckt i procent av medelskattekraften.
Kompensationsgrad	Anger hur stor del av skillnaden mellan den egna och en garanterad skattekraft som utjämningsystemet kompenserar för.
Länsvis skattesats	Den enhetliga skattesatsen som används för beräkning av bidrag/avgift i inkomstutjämnings- systemet. Fastställs av regeringen.
Medelskattekraft	Den beskattningsbara inkomsten per invånare i riket.
Räkenskapssammandraget	Ekonomisk statistik ur kommunernas och landstingens bokslut.
Sammantaget utfall	En kommuns/landstings samlade utfall från samtliga komponenter i utjämnings- systemet. Summan av alla bidrag/avgifter.
Skattekraft, egen	Den beskattningsbara inkomsten per invånare i kommunen eller landstinget.
Skattesats	Andel av den beskattningsbara inkomsten som invånarna betalar i skatt till kommunen respektive landstinget. Benämns även utdebitering.
Skatteunderlag, eget	Summan av invånarnas beskattningsbara inkomster i kommunen/landstinget.

Skatteutjämningsunderlag	Den uppräknade medelskattkraften (uppräknat skatteunderlag per invånare) uppräknad med garantinivån för varje kommun och landsting multiplicerad med antalet invånare i kommunen respektive landstinget.
Standardkostnad	En teoretiskt beräknad strukturell kostnad för en viss verksamhet för respektive kommun eller landsting. En standardkostnad som överstiger den genomsnittliga standardkostnaden i riket indikerar att kommunen/landstinget har strukturella merkostnader för verksamheten i fråga.
Strukturkostnad	Summan av standardkostnaderna från de olika delmodellerna i kostnadsutjämningsen. En kommun eller landsting vars strukturkostnad är högre än den genomsnittliga strukturkostnaden i riket erhåller bidrag i kostnadsutjämningsen. Vid det omvända utgår en avgift.
Tillägg/avdrag	En kommuns/landstings utfall i någon av kostnadsutjämningsens delmodeller.
Uppräknat skatteunderlag	Den beskattningsbara inkomsten två år före utjämningsåret uppräknat med uppräkningsfaktorerna.
Uppräkningsfaktor	Den faktor som används för att räkna upp skatteunderlaget (år t-2) för att bättre motsvara utjämningsåret (år t).

Tidigare utjämningsystem

1966 års skatteutjämningsystem

Under större delen av 1900-talet har statliga bidrag utgått till kommuner och landsting i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar. Sverige fick sitt första egentliga allmänna kommunala utjämningsystem 1966, efter förslag av 1958 års Skatteutjämningskommitté. Systemet bestod av två delar: inkomstutjämning samt ett särskilt utjämningsbidrag till kommuner och landsting med hög debitering. Vid sidan av utjämningsystemet fanns flera specialdestinerade statsbidrag.

1993 års kommunalekonomiska reform

År 1993 genomfördes omfattande förändringar i de statliga bidragen till kommunerna, efter förslag från Kommunalekonomiska kommittén (KEK). Den mest betydelsefulla förändringen innebar att de flesta specialdestinerade statsbidragen ersattes med ett generellt statsbidrag till kommunerna och ett generellt statsbidrag till landstingen. Ett nytt utjämningsystem infördes för kommunerna. Systemet bestod av tre delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning samt ett tillägg till kommuner med stor befolkningsminskning. Alla kommuner ingick inte i inkomstutjämningsystemet.

1996 års statsbidrags- och utjämningsystem

Det nya systemet bestod av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generella statsbidrag samt införanderegler. Systemet finansierades endast av landsting och kommuner. Till skillnad från tidigare system kom nu alla kommuner och landsting att omfattas.

Ett kostnadsutjämningsystem som byggde på delmodeller infördes. De kommuner eller landsting som hade högre s.k. standardkostnader än rikets fick bidrag, medan resten betalade avgift. Delmodellerna gällde kostnader för förskola, grundskola, gymnasieskola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg (IFO), kollektivtrafik, ett kallortstillägg, svagt befolkningsunderlag, och näringslivs-/sysselsättningsåtgärder. Ytterligare delmodeller infördes för byggkostnader, uppvärmning, administration mm. samt gator och vägar. En komponent infördes också för små landsting i delmodellen för hälso- och sjukvård.

Förändringar i kostnadsutjämningsystemet år 2000

Ett antal förändringar genomfördes detta år efter förslag av bl. a. den Kommunala utjämningsutredningen. En helt ny delmodell infördes för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Vidare förändrades delmodellen gällande hälso- och sjukvård för landstingen. Den nya modellen skilde på grup-

pers sjukvårdskostnader utifrån kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendetyper.

Ändringar i enskilda delmodeller 2002–2004

Tre förändringar genomfördes. För det första avskaffades en delmodell för landstingen 2002, som gällde framtida vårdanställdas statliga högskoleutbildning. För det andra minskades det generella statsbidraget mellan 2002 och 2003 som följd av införandet av det s.k. kommunkontosystemet vilket innebar att kommunernas mervärdesskatt belastade statsbudgetens inkomstsida. För det tredje tillkom en ny delmodell fr.o.m. 2004 inom kostnadsutjämnningen, för befolkningsförändringar. Denna delmodell ersatte den tidigare modellen för kompensation för befolkningsminskningar.

Systemreform 2005

Det kommunala utjämningsystemet reformerades i huvudsak efter förslagen från Utjämningskommittén (SOU 2003:88). Det nya utjämningsystemet bestod av fem delar: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, en regleringspost samt införandebidrag. De tidigare generella statsbidragen avskaffades och inordnades i inkomstutjämnningen. En s.k. regleringspost inrättades med funktionen som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

Förändringar genomfördes i flera delmodeller i kostnadsutjämnningen. För det första avskaffades delmodellerna för kallortstillägg i både kommuner och landsting samt den kommunala delmodellen för vatten och avlopp. För det andra infördes en ny delmodell, för bebyggelsestruktur. Den innefattade dock de tidigare delmodellerna för byggkostnader, uppvärmning, administration mm. samt gator och vägar.

I övrigt överfördes komponenten för små landsting från hälso- och sjukvårdsmodellen till det nya strukturbidraget. Även delmodellerna för svagt befolkningsunderlag samt näringslivs-/sysselsättningsfrämjande åtgärder överfördes dit.

Förändringar sedan 2005

Under 2008 infördes nya delmodeller för lönekostnader (kommuner och landsting). Införandebidragen från 2005 fasades ut fr.o.m. 2011.