

Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017

Innehåll

1	Inledning	3
2	Utjämningsystemet 1993–1995	3
2.1	Ett generellt statsbidrag ersätter riktade bidrag	5
2.2	Utjämningsystemet bestod av tre delar	5
2.3	Kostnadsutjämning med ett fåtal styrande faktorer	6
3	Utjämningsystemet 1996	7
3.1	Strukturkostnadsutredningen föreslog centrala principer för utjämningen	7
3.2	Landstingsekonomiska utredningen föreslår förändringar för landstingen	8
3.3	Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn lämnar ett samlat förslag	9
3.4	Verksamheter som ingick i kostnadsutjämningen 1996	9
3.5	Ett generellt statsbidrag till kommuner och till landstingen införs	10
3.6	Successivt införande med övergångsregler	10
4	Förändringar i kostnadsutjämningen 2000	10
4.1	Förändringar inom individ- och familjeomsorgen (IFO) – nya förklarande variabler	11
4.2	Förändringar i kollektivtrafikmodellen införs	12
4.3	Förändringar i äldreomsorgsmodellen	13
4.4	Förändringar inom hälso- och sjukvårdsmodellen – övergång till matrismodell	13
4.5	En ny delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund	13
4.6	Nya införanderegler och uppföljning	15
5	Förändringar i utjämningsystemet 2001	15
5.1	Omställningsbidrag till landsting	15
6	Förändringar i utjämningsystemet 2005	15
6.1	Generellt statsbidrag inordnas i inkomstutjämningen	16
6.2	Förändringar i kostnadsutjämningen	16
6.3	Strukturbidrag och införandebidrag	18
6.4	Regleringsavgift och regleringsbidrag	19
7	Förändringar i kostnadsutjämningen 2008	19
8	Förändrad inkomstutjämning 2012 för landstingen	20
9	Förändringar i utjämningsystemet 2014	20
9.1	Sänkta avgifter i inkomstutjämning	20
9.2	Förändringar i kostnadsutjämningen	21
9.3	Strukturbidrag och införandebidrag	23



10	Inkomstutjämnings återställs 2016	24
10.1	Ny utredning för översyn av kostnadsutjämnings	24
11	Förändring i kostnadsutjämnings 2017	25
	Referenser	26
Bilaga		
	Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnings 1996–2017	28

Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017

1 Inledning

Statskontoret har fått i uppdrag av Utredningen om översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12) att beskriva det kommunala utjämningsystemets historia. Denna promemoria redovisar denna historiska beskrivning.¹

Sedan början av 1900-talet har det funnits olika typer av kommunala utjämningsystem. Syftet med dessa system har varit att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting. Utöver den kommunala utjämnningen har staten också under lång tid lämnat regionalpolitiska stöd av olika slag.

De statliga utredningarna av utjämningsystemen har under åren avlöst varandra. I denna promemoria beskrivs de huvudsakliga problem som de statliga utredningarna tagit sig an och de lösningar som de har föreslagit i det kommunalekonomiska utjämningsystemet sedan 1993, då det moderna kommunalekonomiska utjämningsystemet kan sägas ta sin början. Beskrivningen omfattar i första hand kostnadsutjämnningen, men några större förändringar i inkomstutjämnningen tas också upp, eftersom det finns kopplingar mellan de två systemen.

I avsnitt 2 beskrivs det utjämningsystem som infördes 1993.

I avsnitt 3 beskrivs 1996 års utjämningsystem och de utredningsarbeten som låg till grund för de relativt stora förändringar som då genomfördes.

I avsnitt 4 beskrivs utjämningsystemet år 2000.

I avsnitten 5–11 beskrivs de huvudsakliga förändringarna som genomfördes i utjämningsystemet under perioden 2001–2017.

I en bilaga till denna PM visas de verksamheter och de styrande faktorer som ingått i kostnadsutjämnningen genom årens lopp under perioden 1996–2017.

2 Utjämningsystemet 1993–1995

Under 1980-talet pågick en debatt om ökad lokal självstyrelse. Som följd av Europasamarbetet i denna fråga ratificerade Sverige i augusti 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen bygger

¹ Uppdrag till Statskontoret 2017-03-17, dnr. 2017/60-5.

2017-06-15

Dnr 2017/60-5

på att ett decentraliserat beslutsfattande är en nödvändig grund för demokratin. År 1990 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté, den kommunalekonomiska kommittén (KEK). Kommittén fick uppdraget att dels utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting, dels se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor. I direktiven till kommittén påpekas att medborgarnas möjligheter till mer direkt inflytande ökar om kommuner och landsting har stor frihet att själva utforma verksamheten.²

KEK lämnade sitt betänkande *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer* i december 1991.³ KEK föreslog omfattande förändringar av de statliga bidrags- och utjämningsystemen till kommunerna. Men för landstingen var förslagen till förändringar relativt begränsade. KEK bedömde att det inte var motiverat att genomföra lika omfattande förändringar i statsbidragssystemet för landstingen då det skulle leda till stora omfördelningar mellan landstingen.

Kommittén ansåg bland annat att ett nytt utjämningsystem borde bygga på mer generella kriterier och objektiva faktorer för att mäta behov och struktur och inte riktas till specifika, avgränsade verksamheter. Vidare framhöll utredningen vikten av att utjämna kommunernas skatteinkomster, vilket kommittén ansåg bidra bäst till att jämna ut de ekonomiska förutsättningarna mellan kommunerna.

Under beredningen av utredningens förslag i Regeringskansliet framkom stark kritik främst mot utredningens förslag till hur utjämningen av de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna borde ske. Kritiken riktade sig dels mot metoden (multipel regressionsanalys), dels mot urvalet av faktorer och deras genomslag vid beräkningen av tillägg och avdrag.

Regeringen föreslog i 1992 års kompletteringsproposition ett nytt statsbidragssystem för kommunerna som i stort sett överensstämde med KEK:s förslag, men med en tillfällig lösning för kostnadsutjämningen. För landstingen var förslagen till förändringar relativt begränsade och deras skatteutjämningsystem bibehölls. Förslaget antogs av riksdagen och började gälla 1993.⁴

Men redan vid denna tidpunkt stod det klart att förändringar måste göras i det nya utjämningsystemets kostnadsutjämning. Bland annat av detta skäl infördes långtgående övergångsregler som begränsade effekterna av det nya

² Dir. 1990:20.

³ SOU 1991:98.

⁴ Prop. 1991/92:150, del II, FiU29, rskr. 345.

systemet. Dessutom tillsattes en ny utredning – Strukturkostnadsutredningen – med uppdrag att vidareutveckla systemet för kostnadsutjämning.

2.1 Ett generellt statsbidrag ersätter riktade bidrag

Den största förändringen för kommunerna var att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen togs bort och ersattes med ett generellt statsbidrag, ett för kommunerna och ett för landstingen. Men för landstingen bibehölls skatteutjämningsbidraget. Vidare avskaffades skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten.

Övergången från flera specialdestinerade statsbidrag till ett generellt statsbidrag var ett led i att förändra den statliga styrningen av kommunernas verksamheter. Den statliga styrningen skulle nu ske genom mål- och resultatstyrning, vilket skulle ge kommunerna större frihet att välja lösningar för att genomföra sina åtaganden. En uttalad avsikt med det nya statsbidragssystemet var också att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till kommunerna. Rundgången av pengar mellan stat och kommun skulle upphöra.

Det nya generella statsbidraget fördelades efter generella principer med syftet att kommunerna skulle få likvärdiga ekonomiska förutsättningar och att skillnader i skatteutdebitering endast skulle avspegla skillnader i effektivitet samt i service- och avgiftsnivå. Systemet blev mer flexibelt och byggde på faktorer som bedömdes vara opåverkbara.

Den kommunala finansieringsprincipen var ett annat viktigt inslag i det nya bidragssystemet. Principen medförde att staten kunde anpassa statsbidragens storlek efter statliga beslut som direkt påverkade verksamheten för kommuner och landsting.

2.2 Utjämningsystemet bestod av tre delar

Det nya utjämningsystemet för kommunerna bestod av tre delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning och ett tillägg för befolkningsminskning.

Inkomstutjämnningen bestod av ett bidrag för att utjämna kommunernas skattekraft upp till en generell garantinivå. Nivån på denna grundgaranti bestämdes av medelskattekraften samt av storleken på det generella statsbidraget ("påsen").

Kostnadsutjämnningen gav ett tillägg eller ett avdrag från bidraget i inkomstutjämnningen. Detta tillägg eller avdrag skulle spegla de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna som kommunerna inte kunde påverka.

Det infördes också ett *tillägg för befolkningsminskning*. De kommuner där invånarantalet sjönk med mer än 2 procent under en femårsperiod fick detta tillägg.

2.3 Kostnadsutjämning med ett fåtal styrande faktorer

Metoden som användes för kostnadsutjämning under åren 1993–1995 kallades för Totalkostnadsmetoden. Denna metod byggde på regressionsanalyser där fyra faktorer ingick: klimat (ett uppvärmningsindex), åldersstruktur, glesbygdsgrad (befolkningstäthet) och social struktur. Social struktur speglades med variablerna *Andel förtidspensionärer* och *Andel barn med ensamstående föräldrar* i kommunerna.

En viktig fördel med Totalkostnadsmetoden var att den på ett objektivt sätt kunde fastställa respektive faktors ekonomiska betydelse. De valda faktorerna hade också i tidigare utredningar visat sig ha stor betydelse för kostnaderna i de kommunala verksamheterna.

Men den kommunalekonomiska kommittén pekade också på flera problem med den valda modellen. Ett problem var att den inte kunde rensa bort kostnadsskillnader till följd av kommunernas olika val av servicenivå och skillnader i effektivitet. Ett annat problem var att samvariationerna i modellen inte nödvändigtvis visade på direkta orsakssamband, utan snarare samvariationer mellan kostnaderna och faktorer – samvariationer som uppfyllde kraven på objektivitet och opåverkbarhet. Kommittén pekade också på att den kommunala kostnadsredovisningen var behäftad med viss osäkerhet. Men kommittén ansåg ändå att den metodens fördelar övervägde nackdelarna.

Kommittén bedömde också att det var nödvändigt med ett fortsatt utvecklingsarbete. Det gällde bland annat valet av faktorer, problemet med att hantera skillnader i servicenivå och effektivitet och frågan om hur kostnadsredovisningen kan förbättras. Kommitténs bedömning tillsammans med kritik från många remissinstanser ledde till att 1993 års utformning av kostnadsutjämningen blev en tillfällig lösning i väntan på resultatet från ett det fortsatta utredningsarbetet.

Det kommande utredningsarbetet tog fram en ny metod för kostnadsutjämning som kom att införas från och med år 1996 i både kommuner och landsting. Denna metod kallades för Standardkostnadsmetoden.

Reformen från 1993 medförde endast mindre förändringar i skatteutjämningsystemet för landstingen och de landstingsfria kommunerna. Men genom att kommunernas och landstingens bidragssystem blev olika försvårades de ekonomiska regleringarna mellan kommuner och landsting vid

huvudmannaskapsförändringar. Detta blev en viktig fråga att hantera för de kommande utredningarna.

3 Utjämningsystemet 1996

En återkommande utmaning för utredningarna om kostnadsutjämnningen har varit att hitta opåverkbara faktorer och att kvantifiera deras vikter i kostnadsutjämnningens olika delmodeller. Den kommunalekonomiska kommittén (KEK) insåg denna utmaning och regeringen bedömde också att det var nödvändigt att fortsätta utveckla kostnadsutjämnningen. Det gällde bland annat valet av faktorer, problemet med att hantera skillnader i servicenivå och effektivitet och frågan om hur kostnadsredovisningen kunde förbättras.

Ett annat problem var hur systemet skulle bli mer likartat mellan landstingen och kommunerna. Därför tillsatte regeringen i juni 1992 en ny utredning, Strukturkostnadsutredningen, med en parlamentarisk referensgrupp. Utredningens uppgift var att utveckla principer och metoder för utjämnning av strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna.⁵ Eftersom en utgångspunkt var att utjämningsystemet skulle vara opåverkbart för den enskilda kommunen eller landstinget kunde beräkningarna inte baseras på uppgifter om själva verksamheten som kommunen eller landstinget beslutar om. Utredningen kunde därför inte utgå från kommunens egna verksamhets- eller kostnadsuppgifter. Detta var en skillnad jämfört med vissa riktade (specialdestinerade) bidrag som utbetalades efter prestation. Strukturkostnadsutredningen brottades med att ta fram modeller med faktorer som speglade kommunernas behov men som inte kommunerna kunde påverka.

Det var tre utredningar som var underlag för regeringens förslag till de förändringar i kostnadsutjämningsystemet som började gälla 1996. Dessa utredningars huvudsakliga förslag beskrivs kortfattat nedan. Utredningarna var Strukturkostnadsutredningen, Landstingsekonomiska utredningen, och Beredningen för statsbidrag och utjämnning i kommunsektorn.

3.1 Strukturkostnadsutredningen föreslog centrala principer för utjämnningen

Huvudsyftet för utredningen var liksom tidigare att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landsting, men att det var strukturella kostnadsskillnader som skulle utjämnas. Kostnadsutjämnningen skulle baseras på mätbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader. Kommunerna och landstingen skulle inte heller kunna påverka dessa faktorer. Utredningen föreslog principen om att utjämnningen inte

⁵ Dir. 1992:77.

skulle kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet. Denna princip infördes från och med 1996.⁶

Utredaren föreslog också att kostnadsutjämningen endast skulle omfatta obligatoriska verksamheter och verksamheter som tidigare hade fått statsbidrag.

Kostnadsutjämningen föreslogs också utformas som ett nollsummespel genom att kommuner som är strukturellt gynnade bidrar till dem som är mindre gynnade. Utredningen överlämnade sitt betänkande *Kostnadsutjämning mellan kommunerna* i juni 1993.⁷

3.1.1 Standardkostnadsmetoden införs

Utredaren föreslog att Totalkostnadsmetoden skulle ersättas med den nya metoden Standardkostnadsmetoden. Denna metod infördes från och med 1996 och används fortfarande i den nuvarande kostnadsutjämningen. Standardkostnadsmetoden innebär att de strukturella kostnadsskillnaderna beräknas med ett antal delmodeller för olika verksamheter. I varje delmodell beräknas en standardkostnad med hjälp av faktorer som speglar de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner respektive landsting. Summan av de beräknade standardkostnaderna i de olika delmodellerna kallas för strukturkostnaden. Strukturkostnaden beräknas för varje kommun och landsting.

En viktig fördel med standardkostnadsmetoden är att den underlättar den finansiella regleringen vid överföringar av verksamheter mellan staten och kommunerna enligt finansieringsprincipen. En annan fördel med metoden är att strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner kan beräknas med hjälp av många olika förklaringsvariabler.

3.2 Landstingsekonomiska utredningen föreslår förändringar för landstingen

Utredningen fick till uppgift att skapa en bättre överensstämmelse mellan utjämningsystemet för kommuner och systemet för landsting.⁸ En viktig uppgift för utredningen var att föreslå åtgärder som kunde underlätta de ekonomiska regleringarna vid huvudmannaskapsförändringar. Huvudpunkterna i utredningens förslag infördes från och med 1996: att inkomstutjämningen mellan landstingen och de landstingsfria kommunerna skulle ske genom en inomkommunal omfördelning samt att de ekonomiska regleringarna mellan staten och landstingen skulle ske genom att förändra nivån på det generella

⁶ Prop. 1995/96:64, sid. 35.

⁷ SOU 1993:53.

⁸ Dir. 1993:63.

statsbidraget. På förslag från utredningen infördes även Standardkostnadsmetoden för landstingen. Utredningen lämnade sitt betänkande *Inomkommunal utjämning* i maj 1994.⁹

3.3 Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn lämnar ett samlat förslag

Remissinstansernas åsikter om de två utredningarna var delade. En viktig synpunkt var att inkomst- och kostnadsutjämningen måste ses samlat. Därför tillsatte regeringen i december 1993 en parlamentarisk kommitté med uppgift att lägga fram ett samlat förslag till kommunalt utjämningsystem där de olika utredningsförslagen vägdes samman i ett.¹⁰ Kommittén tog namnet Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn. Den lämnade sitt betänkande *Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting* i november 1994.¹¹ Beredningens förslag omfattade nu både kommuner och landsting. Betänkandet låg till grund för regeringens förslag och riksdagens beslut om kommunalt utjämningsystem som började gälla från och med 1996.

3.4 Verksamheter som ingick i kostnadsutjämningen 1996

Tabell 1 visar de verksamheter som ingick i kostnadsutjämningen 1996 för kommuner och landsting.¹²

Tabell 1 Verksamheter som ingick i kostnadsutjämningen 1996, kommuner och landsting

Verksamheter	
Kommuner	Barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg (IFO), grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder (arbetslöshet), byggkostnader, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning, merkostnader till följd av svagt befolkningsunderlag, administration, resor och räddningstjänst.
Landsting	Hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.
Verksamheter med delat huvudmannaskap	Kollektivtrafik (75 procent av standardkostnaden ingår i utjämningen, resterande 25 procent räknas som service).

Källa: Prop. 1994/95:150, bil. 7.

⁹ SOU 1994:70.

¹⁰ Dir. 1993:137.

¹¹ SOU 1994:144.

¹² I bilagan till denna PM finns en mer detaljerad tabell med de styrande faktorerna i de olika verksamheterna.

Åldersstrukturen bedömdes kunna förklara en del av de strukturella kostnadsskillnaderna i de viktigaste basverksamheterna. Därför blev åldersstrukturen styrande i kostnadsutjämningen. Därutöver infördes flera andra faktorer som speglade strukturella behovs- och kostnadsskillnader inom respektive verksamhet.

3.5 Ett generellt statsbidrag till kommuner och till landstingen införs

Ett generellt statsbidrag för kommunerna och ett generellt statsbidrag för landstingen infördes och utbetalades med ett enhetligt belopp i kronor per invånare. Ett viktigt syfte med denna bidragskonstruktion var att bidraget på ett enkelt sätt möjliggjorde ekonomiska regleringar mellan staten och den kommunala sektorn. Som en del av omläggningen av utjämningsystemet avskaffades det statliga utjämningsbidraget till kommunerna och skatteutjämningsbidraget till kommunerna.

3.6 Successivt införande med övergångsregler

Det nya utjämningsystemet fasades in successivt under åtta år, vilket innebär att systemet skulle bli infört fullt ut 2003. Den successiva infasningen löstes tekniskt genom att begränsa utfallet av både bidragsökningar och bidragsminskningar i kommuner och landsting år för år. Vidare fastställdes även maxgränser för effekten av hela omläggningen av systemet.

I sammanhanget kan påpekas att varje översyn av utjämningsystemet har inneburit omfördelningar mellan kommuner respektive landsting. För vissa kommuner och landsting har effekterna varit stora. För att ge kommunerna och landstingen möjligheter att anpassa sig till de nya ekonomiska förutsättningarna har övergångsregler eller införanderegler ofta tillämpats.

4 Förändringar i kostnadsutjämningen 2000

Till följd av en fortsatt debatt om i första hand kostnadsutjämningen tillsatte regeringen redan 1995 en ny parlamentarisk kommitté med uppdrag att utveckla och följa upp 1996 års utjämningsystem.¹³ Kommittén tog namnet Kommunala utjämningsutredningen.

Denna utredning fokuserade på kostnadsutjämningen för barnomsorg, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik samt individ- och familjeomsorg (IFO). I direktiven nämndes också att utfallet av kostnadsutjämningen, utifrån bredast möjliga underlag, borde följas upp och stämmas av mot den verkliga

¹³ Dir. 1995:118.

utvecklingen i respektive verksamhet. Utredningen fick även i uppgift att följa upp utfallet i kostnadsutjämnningen.

Kommittén lämnade sitt slutbetänkande *Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting* i december 1998 med förslag till förändringar inom kostnadsutjämnningen från och med år 2000.¹⁴ Kommittén hade som utgångspunkt att behålla standardkostnadsmetoden, men föreslog omfattande förändringar i vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen. De mer omfattande förändringarna som föreslogs var att byta ut modellen för hälso- och sjukvård, att förändra de styrande variablerna i IFO-modellen och att förändra modellen för kollektivtrafik. Även flera andra förslag lämnades av kommittén, bland annat förändringar i delmodellerna för skolan, äldreomsorgen, befolkningsförändringar och rörande näringslivs- befrämjande åtgärder.

Förändringarna föranleddes bland annat av omvärldsförändringar och nya politiska ambitioner och beslut. Här kan nämnas statliga reformer som ”maxtaxa” inom förskolan och allmän förskola för 1–5 åringar för att öka tillgängligheten till förskolan. Vidare hade samhällsförändringar påverkat behoven, bland annat inom individ- och familjeomsorgen.

Nedan beskrivs kortfattat de förändringar som genomfördes i IFO-modellen, kollektivtrafikmodellen, äldreomsorgsmodellen och hälso- och sjukvårdsmodellen som började gälla 2000.¹⁵

4.1 Förändringar inom individ- och familjeomsorgen (IFO) – nya förklarande variabler

I de olika utredningar som arbetat med kostnadsutjämnningen har individ- och familjeomsorgsmodellen varit en modell som varit mycket svår att utforma. Det beror på att det har varit svårt att finna opåverkbara förklaringsfaktorer som har ett direkt orsakssamband med de sociala kostnaderna för kommunerna. Det har i stället varit nödvändigt att basera utjämnningen på kostnadernas samvariation med olika indikatorer. Utjämnningen har därför lösts med regressionsmodeller med ett antal sociala och demografiska variabler.

I linje med Kommunala utjämningsutredningens förslag genomfördes år 2000 stora förändringar i modellen för individ- och familjeomsorgen. Det berodde främst på att kostnaderna för IFO ökat kraftigt under 1990-talet och

¹⁴ SOU 1998:151.

¹⁵ Prop. 1998/99:89, bet. 1998/99:FiU25.

att kostnaderna fördelades ojämnt mellan kommunerna. Utredningen konstaterade också att skillnaderna mellan de faktiska kostnaderna för IFO och modellens beräknade kostnader hade ökat påtagligt.

I denna utjämningsutredning – liksom i de senare utredningarna – konstaterades att behovet av insatser inom den kommunala individ- och familjeomsorgen kontinuerligt påverkas av olika samhällsförändringar. De ökade kostnaderna och samhällsförändringarna innebar att den dåvarande IFO-modellen inte löpande kunde avspegla den totala kostnadsförändringen för verksamheten. Den kunde inte heller avspegla hur den faktiska kostnadsstrukturen mellan olika kommuner förändrades över tid.

De förklarande variablerna som kom att ingå i den nya IFO-modellen från och med 2000 var ensamstående kvinnor med barn upptill 15 år, utrikes födda flyktingar och nära anhöriga samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, andel män med låg inkomst och ett täthetsmått (roten ur tätortsbefolkningen). Den nya IFO-modellens förklaringsgrad uppgick till 68 procent, vilket var 4 procentenheter högre jämfört med en uppdaterad version av den IFO-modell som ersattes.

4.2 Förändringar i kollektivtrafikmodellen införs

Det fanns flera skäl att införa förändringar i modellen för kollektivtrafik. Jämförelser mellan faktiska kostnader och nya modellberäkningar visade att modellens förklaringsgrad sjunkit. En del av de ingående variablerna uppfyllde heller inte längre de statistiska kraven. En ny länsindelning hade dessutom införts som också innebar att modellen behövde förändras. Tilläggen och avdragen i kostnadsutjämnningen hade också blivit för stora med hänsyn till vad som motiverades av den faktiska kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken.

Därför föreslog utredningen att den dåvarande modellen skulle ersättas. Den föreslagna modellen kom att beräkna standardkostnaden länsvis utifrån variablerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur. Ytterligare anpassningar gjordes också, bland annat justerades modellen på grund av den ändrade länsindelningen.

Kostnadsutjämnningen för kollektivtrafiken hade komplicerats av ett delat huvudmannaskap mellan kommuner och landsting. Dessutom var det svårt för huvudmännen att redovisa sina kostnader på ett rättvisande sätt. Avgiftsättningen varierade också samtidigt som länsindelningen förändrades.

4.3 Förändringar i äldreomsorgsmodellen

Även äldreomsorgsmodellen behövde justeras. I syfte att öka träffsäkerheten byttes variablerna för ensam- och samboende ut mot civilstånd och en etnisk faktor lades till. Ett viktigt skäl för att genomföra förändringen till civilstånd var att uppgifterna om fördelning av samboendeförhållanden inte gick att uppdatera tillräckligt ofta. Dessa uppgifter kom från folk- och bostadsräkningen (FoB) där de senaste data var från år 1990. Den etniska faktorn lades till för att flera studier av sjukskrivningar och förtidspensioneringar visade att vissa invandrargrupper hade en betydligt sämre hälsa än den övriga befolkningen.

4.4 Förändringar inom hälso- och sjukvårdsmodellen – övergång till matrismodell

För landstingens del innebar den kommunala utjämningsutredningens förslag att en helt ny modell för hälso- och sjukvård infördes. Den nya modellen var en matrismodell med två delmatriser, en för vårdtunga grupper och en för övriga befolkningen. Kostnadsdata i modellen baserades på vårdkostnader per individ i Malmöhus läns landsting år 1995, det enda landsting som redovisade sådana kostnadsdata vid denna tidpunkt. Trots att antalet personer i de vårdtunga grupperna byggde på uppgifter från de enskilda landstingen ansågs dessa uppgifter i praktiken vara opåverkbara för landstingen. Från 2000 infördes också en mer utvecklad modell för att beräkna merkostnader i glesbygd. Denna nya modell beräknade utfallet enligt den nya landstingsindelningen i Småland (Jönköpings län), Skåne och Västra Götaland. Hälso- och sjukvårdsmodellen har uppdaterats årligen från 2001 och kostnadsunderlaget breddades så småningom till att omfatta hela Skåne.

Den kommunala utjämningsutredningen framhöll flera fördelar med matrismodellen. Till fördelarna hörde att betydligt mer information kunde användas om befolkningens sociodemografiska struktur, att fler variabler kunde användas utan statistiska problem och att matrismodellen var mer robust vid uppdatering med nya data. En fördel var också att modellen kunde ta hänsyn till de vårdtunga gruppernas höga sjukvårdskostnader.

4.5 En ny delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Från och med år 2000 infördes en särskild delmodell för kostnadsutjämnning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Regeringen införde modellen mot bakgrund av att flera remissinstanser ansåg att en hög andel invånare med utländsk bakgrund kunde bidra till högre kostnader i de kommunala verksamheterna.



2017-06-15

Dnr 2017/60-5

Merkostnader för personer med utländsk bakgrund beaktades visserligen redan i grundskola och individ- och familjeomsorg. Men regeringen ansåg att den dåvarande utjämningen inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till att många barn med utländsk härkomst behöver särskilt stöd både i barnomsorgen och i skolan. Regeringen ansåg därför att det var befogat att komplettera kostnadsutjämningen så att de större behoven av insatser i kommuner med en hög andel barn med utländska bakgrund beaktades i större utsträckning. Med utländsk bakgrund avsågs barn och ungdomar som kom från länder utanför EU och Norden.

Den nya delmodellen omfördelade 575 miljoner kronor mellan kommunerna år 2000.

4.6 Nya införanderegler och uppföljning

Genom övergångsregler hade 1996 års system inte genomförts mer än delvis år 2000. Nya införanderegler infördes också för åren 2000–2004 kopplade till de förändringar som infördes. Regeringen aviserade också ett fortsatt uppföljnings- och utvecklingsarbete.¹⁶

5 Förändringar i utjämningsystemet 2001

Den Kommunala utjämningsutredningen föreslog relativt omfattande förändringar i kostnadsutjämnningen som kom att genomföras från år 2000. Den kommande utredningen, Utjämningsdelegationen, som regeringen tillsatte i juni 1999 föreslog därför inga stora förändringar i kostnadsutjämnningen.¹⁷ Delegationen fick uppgiften att göra en uppföljning av utjämningsystemet och att utvärdera träffsäkerheten hos de enskilda delarna i kostnadsutjämnningen. Delegationen fick också uppgiften att utreda alternativa utformningar i inkomstutjämnningen för att minska marginaleffekterna (den så kallade "Pomperipossaeffekten"). Delegationen överlämnade sitt betänkande *Rättvis kommunal utjämning – slutbetänkande från utjämningsdelegationen* i december år 2000.¹⁸

5.1 Omställningsbidrag till landsting

På förslag från Utjämningsdelegationen infördes ett särskilt omställningsbidrag till landsting med kraftig befolkningsminskning under åren 2001 och 2002.¹⁹ En sådan kompensation fanns redan sedan tidigare för kommunerna. Bidraget betalades ut vid sidan av utjämningsystemet till de landsting som under en femårsperiod haft en befolkningsminskning på över två procent. Bidraget uppgick till 60 kronor per invånare för varje procent utöver två procent som antalet invånare minskat.²⁰

6 Förändringar i utjämningsystemet 2005

Under åren 2002–2004 infördes inga förändringar i det kommunala utjämningsystemet som följd av riksdagsbeslut. I september 2001 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté (Utjämningskommittén) med uppgift att återigen se över utjämningsystemet. Kommittén föreslog förändringar inom

¹⁶ Prop. 1998/99:89.

¹⁷ Dir. 1999:57.

¹⁸ SOU 2000:127.

¹⁹ Delrapporten *Förslag till omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt vissa förändringar i inkomstutjämnningen för kommuner* (dnr. Fi2000/607).

²⁰ Prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU9, rskr. 2000/01:26.

både inkomst- och kostnadsutjämningen i sitt betänkande *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*.²¹ Betänkandet låg till grund för förändringarna som infördes i utjämningsystemet från och med 2005.²²

6.1 Generellt statsbidrag inordnas i inkomstutjämningen

En av utmaningarna som Utjämningskommittén hade att lösa var att flera kommuner och landsting fick betala en utjämningsavgift till staten samtidigt som de fick ett generellt statsbidrag. Systemets transparens och legitimitet hade därför blivit ifrågasatt.

Kommittén föreslog därför att avskaffa det generella statsbidraget till kommuner och landsting i stället inordnade det i inkomstutjämningen. Detta infördes 2005 genom att höja garantinivåerna i inkomstutjämningen. För kommunerna höjdes nivån från 100 till 115 procent av medelskattkraften i landet och för landstingen från 100 till 110 procent av medelskattkraften i landet. På detta sätt finansierade staten i huvudsak inkomstutjämningen. Genom höjningen av garantinivån minskade antalet kommuner och landsting som bidrog till inkomstutjämningen kraftigt, vilket också var ett av reformens mål.

6.2 Förändringar i kostnadsutjämningen

Skälen till förändringarna i kostnadsutjämningen var även denna gång att öka precisionen i kostnadsutjämningen och att vissa kostnadsunderlag behövde uppdateras. Många remissinstanser hade även synpunkter på olika delar i kostnadsutjämningen. I stora drag fick kostnadsutjämningsystemet som det såg ut 2004 vara kvar, men några förändringar infördes ändå 2005. De huvudsakliga förändringarna som genomfördes genom lagändring var att:²³

- Kostnadsutjämningen för vatten och avlopp samt kallortstillägg slopades.
- Ett statligt finansierat strukturbidrag infördes vid sidan av det ordinarie utjämningsystemet. Detta strukturbidrag kompenserade för att delmodellerna för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder och svagt befolkningsunderlag slopades i kostnadsutjämningen för kommunerna.

²¹ SOU 2003:88.

²² Prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FiU7, rskr. 2004/05:13.

²³ Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

- Standardkostnaderna i kommunernas kostnadsutjämning för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst slogs samman till den nya delmodellen *bebyggelsestruktur*.

Vidare genomfördes förändringar genom förordningsförändringar i vissa delmodeller.²⁴ De huvudsakliga förändringarna kopplades till följande områden och delmodeller:

- *Små landsting*: Tillägget för små landsting slopades i kostnadsutjämningen för landsting. Beloppet lades in i strukturbidraget.
- *Förskoleklass och grundskola*: Underlaget för att beräkna merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk ändrades från finska och utomnordiskt medborgarskap till utländsk bakgrund. Beräkningen av standardkostnaden tar hänsyn till antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass.
- *Individ och familjeomsorg*: Kostnadsutjämningen för individ- och familjeomsorg delades upp i två delar. De två delarna summerades till en standardkostnad för individ- och familjeomsorg. I den ena delen ingick strukturella skillnader som beräknades för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg.

I den andra delen ingick strukturella skillnader inom barn- och ungdomsvården med faktorerna barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängd upp till 75 000 invånare.

- *Äldreomsorg*: Inom äldreomsorgen ändrades åldersintervallen från 10- till 5-årsintervall. Etnicitetsfaktorn ändrades till att gälla för personer födda inom respektive utom Norden.
- *Befolkningsförändringar*: I modellen för befolkningsförändringar sänktes ersättningsbeloppet vid minskning av antalet skolelever.

En kompensation infördes för kommuner där antalet skolelever ökar med mer än 5 procent jämfört med riket de senaste fem åren.

De kommuner och landsting som de senaste fem åren haft en kraftig ökning av folkmängden kompenseras för den eftersläpning av intäkterna som finns i statsbidrags- och utjämningsystemet.

²⁴ Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

- *Kollektivtrafik:* Den dåvarande reduktionen av standardkostnaderna med 25 procent togs bort. Landstingen fick 50 procent av den för länet beräknade standardkostnaden utom i Stockholms län där landstinget fick 60 procent.
- *Äldreomsorg:* Åldersklassindelningen utökades och även antalet yrkeskategorier.

Vidare uppdaterades kostnadsunderlagen för förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, gymnasieskola samt för hälso- och sjukvård.

6.3 Strukturbidrag och införandebidrag

Som en följd av förändringar i utjämningsystemet som denna gång innebar förhållandevis stora effekter på enskilda kommuner och landsting infördes år 2005 också både ett statligt finansierat strukturbidrag och ett införandebidrag. Dessa bidrag infördes för att kompensera vissa kommuner och landsting för minskade inkomster som blev följden av förändringarna i utjämningsystemet. Införandebidraget infördes för att ge kommuner och landsting tid för att anpassa sig till de nya ekonomiska förhållandena. Förändringarna i bidragsgivningen skulle därför inträda successivt.

6.3.1 Strukturbidrag

Ett statligt finansierat strukturbidrag infördes till kommuner som i tidigare kostnadsutjämning fått bidrag för ”näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder” (högre arbetslöshet) och ”svagt befolkningsunderlag”. Kommuner som fick minskade bidrag till följd av de föreslagna ändringarna fick också ett belopp motsvarande den bidragsminskning som översteg 0,56 procent av kommunens uppräknade skatteunderlag 2005.

De landsting som fick bidrag var de som tidigare fått bidrag i kostnadsutjämningen för ”små landsting”. Landstingen fick bidrag motsvarande standardkostnaden 2004 i kostnadsutjämningen för små landsting. Landsting som fick minskade bidrag till följd av de föreslagna ändringarna 2005 i statsbidrags- och utjämningsystemet fick ett belopp motsvarande den bidragsminskning som översteg 0,28 procent av landstingets uppräknade skatteunderlag 2005.

6.3.2 Införandebidrag

Kommuner och landsting som fick minskade bidrag 2005 till följd av de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet fick under åren 2005–2010 ett införandebidrag. Bidraget begränsade den årliga bidragsminskningen till 0,08 procent för kommuner respektive 0,04 procent för landsting beräknat på det uppräknade skatteunderlaget 2005.

6.4 Regleringsavgift och regleringsbidrag

Efter att det generella statsbidraget till kommuner och landsting avskaffades behövdes ett nytt instrument för att kunna bestämma den totala bidragsramen till den kommunala sektorn från staten. Det behövdes också ett instrument för att ekonomiskt kunna reglera förändringar i fördelning av uppgifter mellan staten och den kommunala sektorn. Därför infördes en så kallad regleringspost. Denna regleringspost bestod av regleringsavgifter och regleringsbidrag som möjliggjorde dessa finansiella regleringar.

7 Förändringar i kostnadsutjämningsystemet 2008

Under åren 2006–2007 infördes inga förändringar i det kommunala utjämningsystemet som följd av riksdagsbeslut.

Redan i mars 2005 hade regeringen tillsatt en utredning med uppgift att följa upp den kommunalekonomiska utjämningsystemet som hade införts 2005.²⁵ Utredningen tog namnet *2005 års uppföljning av utjämningsystemet*. I sitt betänkande *Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningsystemet – med förslag till organisation samt löne- och byggkostnadsutjämningsystem* hösten 2006 föreslog utredaren att införa kostnadsutjämningsystem för lönekostnadsskillnader i kommuner och landsting.²⁶

I linje med utredarens förslag infördes 2008 två nya delmodeller för utjämningsystem för strukturella lönekostnadsskillnader, en för kommuner och en för landsting.²⁷ De strukturella lönekostnadsskillnaderna infördes endast delvis från och med 2008, vilket berodde på att det var svårt att avgöra hur stor del av skillnaderna i lönekostnader som är strukturella.

I slutbetänkandet *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningsystemet – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningsystemet* föreslog utredaren en rad uppdateringar och förändringar i flera delmodeller. Dessa förslag infördes 2008.²⁸ Förändringarna krävde inget riksdagsbeslut eftersom det rörde sig om förändringar i befintliga modeller.

Utredaren föreslog också förändringar i byggkostnadsutjämningsystemet. Med den då rådande indelningen i sju regioner blev stegen mellan de olika regionerna relativt stora, och de kostnadsvariationer som fanns inom respektive region fångades inte upp av utjämningsystemet i önskvärd utsträckning. Ett annat problem var att bostadsbyggandet i vissa regioner var lågt, och att statistiken för enskilda år därför baserades på endast ett fåtal observationer. Detta med-

²⁵ Dir. 2005:26.

²⁶ SOU 2006:84.

²⁷ Prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220.

²⁸ SOU 2007:61.

förde att det statistiska underlaget blev osäkert. Den nya utjämningsbasen baserades på regionala skillnader i lönekostnader för byggnadsarbetare samt på skillnader i klimat.

Utredaren föreslog även förändringar och uppdateringar i modellerna för förskola, grund- och gymnasieskola, äldreomsorg, administration och räddningstjänst samt i modellen för hälso- och sjukvård. Förslaget om att uppdatera modellen för hälso- och sjukvård innebar att kostnadsunderlagen och uppgifterna om antalet personer i olika vårdgrupper uppdaterades.

I september 2008 beslutade regeringen återigen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunal-ekonomisk utjämningskommitté. ²⁹ Kommittén tog namnet Utjämningskommittén.08. Kommittén överlämnade sitt slutbetänkande *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningskommittén* i april 2011. ³⁰

8 Förändrad inkomstutjämningskommitté 2012 för landstingen

En ny lag om kollektivtrafik började gälla den 1 januari 2012. Lagen stiftades för att flera län planerade att ändra huvudmannaskapet för den regionala kollektivtrafiken med åtföljande skatteväxling. För att underlätta skatteväxlingarna behövdes därför symmetri mellan kommunernas och landstingens inkomstutjämningskommitté. Därför höjdes den garanterade nivån för landstingen från 110 till 115 procent av medelskattekraften, det vill säga till samma garanti-nivå som i inkomstutjämningskommittén för kommunerna. ³¹

9 Förändringar i utjämningskommittén 2014

Riksdagen beslutade i november 2013 om förändringar i både inkomst- och kostnadsutjämningskommittén. Dessa förändringar började gälla 2014. ³² De förändringar som genomfördes utarbetades av utjämningskommittén.08 och inom regeringskansliet. I det följande beskrivs dessa förändringar.

9.1 Sänkta avgifter i inkomstutjämningskommittén

Vid denna tidpunkt pågick en debatt om marginaleffekter för de kommuner som betalade inkomstutjämningsavgift. Debatten handlade om i vilken utsträckning tillväxten hämmades som följd av detta. Regeringen föreslog därför att inkomstutjämningskommittén skulle förändras så att inkomstutjämningsavgiften sänktes

²⁹ Dir. 2008:10.

³⁰ SOU 2011:39.

³¹ Prop. 2010/11:156, 2010/11:FiU7, rskr. 2011/12:9.

³² Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14: 69.

för kommuner och landsting inom intervallet 115–125 procent av medelskattkraften i landet.³³ Avgiften sänktes inom detta intervall genom att beräkningen av de länsvisa skattesatserna fastställdes med 60 procent i stället för med 85 procent av kommunernas respektive landstingens medelskattesats år 2003.

9.2 Förändringar i kostnadsutjämningsen

Kostnadsutjämningsen behövde också förändras på flera sätt eftersom flera modeller inte hade uppdaterats sedan lång tid tillbaka. Kostnadsutjämningsen fick behålla de nuvarande delmodellerna, men vissa uppdateringar och ett flertal stora justeringar gjordes. Nedan beskrivs kortfattat dessa uppdateringar.

9.2.1 Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet förenklas

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet hade uppdaterats i linje med förslag från olika utredningar, men hade i övrigt varit oförändrad sedan den infördes 1996. Den tidigare regressionsbaserade modellen, som fångade upp barnomsorgsbehovet, ersattes nu med en förenklad modell baserad på två index. Det ena indexet fångade upp skillnader i vistelse-tid i förskolan för varje kommungrupp. Det andra indexet fångade upp skillnader i behov av fritidshem för varje kommungrupp.

9.2.2 Delmodellen för förskoleklass och grundskola uppdateras

Från och med 2014 uppdaterades den fasta ersättningen för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andra språk. Även beräkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader uppdaterades.

9.2.3 Delmodellen för gymnasieskolan tillförs en ny komponent

Delmodellen för gymnasieskolan tillfördes en ny komponent för merkostnader i små gymnasieskolor. Modellen uppdaterades också för merkostnader till följd av bebyggelsestrukturen.

9.2.4 Delmodellen för individ- och familjeomsorg byts ut

Delmodellen för individ- och familjeomsorg ersattes återigen med en ny modell.

Motivet för att byta ut modellen denna gång var främst att förklaringsgraden hade sjunkit. Under år 2010 hade förklaringsgraden sjunkit till 46 procent från

³³ Finansdepartementet (2012), *Förslag till ändringar i inkomstutjämningsen för kommuner och landsting* (dnr. Fi2012/4726).

att ha varit 66 procent år 2005 då modellen infördes. Skillnaderna mellan redovisade nettokostnader för IFO och de beräknade standardkostnaderna varierade också kraftigt mellan kommungrupperna.

I den nya delmodellen skattades hela den genomsnittliga nettokostnaden för individ- och familjeomsorgen med fem förklarande variabler. Dessa variabler var andelen arbetslösa utan ersättning, andelen lågutbildade födda i Sverige i åldern 20–40 år, roten ur tätortsbefolkningen i kommunen 2005, andelen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975 och andelen i befolkningen som fått ekonomiskt bistånd längre tid än 6 månader.

9.2.5 Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund omfattar kommundelar

I delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund ändrades beräkningen så att kommundelarna beräknades separat. Skälet var att i högre grad särskilt kunna kompensera de kommuner som har en eller flera kommundelar med en hög koncentration av barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

9.2.6 Delmodellen för äldreomsorg förenklas

I syfte att öka precisionen och att förenkla delmodellen förändrades även matrismodellen för äldreomsorg. Antalet åldersklasser minskades för att förhindra överkompensation till kommuner med hög medellivslängd. Den nya delmodellen byggde på skillnader i andelen gifta respektive ogifta i tre olika åldersgrupper över 65 år, medan den äldre modellen hade 6 åldersklasser. I den nya delmodellen fanns även en utjämningsmekanism för hälsa och behov. Etnicitet, skillnader i dödlighet, institutionsboende i glesbygd ingick också i beräkningen av standardkostnaden.

9.2.7 Kostnadsutjämnningen för befolkningsförändringar rörande skolan

En ny komponent för merkostnader för nya förskolelokaler infördes. Syftet var att kompensera kommuner med kraftig befolkningstillväxt som ökade behovet av skollokaler. Vidare sänktes gränsvärdet från 5 till 2 procent för att få kompensation vid befolkningsökning inom den del som kompenserar för merkostnader inom skolan.

9.2.8 Bebyggelsestruktur

I denna delmodell delades komponenten administration, resor och räddningstjänst upp i två komponenter. Samtidigt avskaffades merkostnader för resor. Förändringen genomfördes eftersom användningen av modern informationsteknik hade ökat.

9.2.9 Löner

I delmodellen för löner höjdes kompensationen för löneskillnader från 50 till 100 procent. Vidare uppdaterades den regressionsmodell som låg till grund för

det löneindex som användes i beräkningen av standardkostnaden med nya variabler.

9.2.10 Delmodellen för hälso- och sjukvård – vårdtunga grupper tas bort

Inom landstingen hade man upptäckt att enskilda landsting kunde påverka utfallet i hälso- och sjukvårdsmodellen, vilket motiverade att införa förändringar i delmodellen. Hälso- och sjukvårdsmodellens förändrades så att den så kallade "vårdtunga gruppen" och dess kostnader sammanfördes med den matris som användes för den övriga befolkningen.

Skälet för att ta bort den vårdtunga gruppen var att rutinerna för registrera diagnoser, i synnerhet bidiagnoser, varierade betydligt mellan olika landsting. I praktiken innebar detta att landstingen genom sin registrering påverkade utfallet i kostnadsutjämnningen för hälso- och sjukvård. Regeringen bedömde därför att utfallet av kostnadsutjämnningen i denna delmodell inte uppfyllde målet om att variablerna i kostnadsutjämnningen, så långt det är möjligt, inte ska gå att påverka.

Vidare uppdaterades kostnadsuppgifterna från 2004 med data för 2008. Modellberäkningen för merkostnader för gles bebyggelsestruktur ändrades också. I den nya modellen antogs att små enheter och långa avstånd genererar merkostnader.

9.2.11 Delmodellen för kollektivtrafik

Modellen uppdaterades med nya länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken för 2009. Underlagen utgjordes av det genomsnittliga avståndet mellan personer i länet, antal personer som arbetspendlar över en kommungräns och andel personer som bor i tätorter med minst 11 000 invånare.

9.3 Strukturbidrag och införandebidrag

Den del av det tidigare strukturbidraget som avsåg 2004 års standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder togs bort. Ett särskilt bidrag infördes inom ramen för strukturbidraget, för att kompensera de kommuner och landsting som fick lägre intäkter till följd av förändringen i inkomstutjämnningen.

Kommuner och landsting som fick minskade bidrag eller höjda avgifter när det nya utjämningsystemet infördes 2014 fick ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som översteg 250 kronor per invånare. Införandebidragen trappas ner stegvis med 250 kronor per invånare och år.

10 Inkomstutjämnings återställs 2016

Från och med 2016 förändrades inkomstutjämnings för både kommuner och landsting till i princip de regler som gällde under 2013.³⁴ Regeringen motiverade förändringen med att förändringarna som infördes 2014 var mer än vad som krävdes för att undvika negativa marginaleffekter. Därutöver avskaffades också bidraget som kompenserade de kommuner och landsting som fick minskade intäkter av bidrag, eller högre kostnader för avgifter, som följd av sänkningen av inkomstutjämningsavgiften 2014. Under 2014–2015 beräknades inkomstutjämningsavgiften med 60 procent av medelskattesatsen inom intervallet 115–125 procent av medelskattekraften.

Den nya inkomstutjämnings innebär att inkomstutjämningsavgifterna höjdes och fastställdes utifrån samma procentsats – 85 procent av medelskattesatsen – i kommuner och landsting med en skattekraft högre än 115 procent av medelskattekraften i landet.

Ett nytt införandebidrag infördes. Kommuner och landsting som fick minskade bidrag eller höjda avgifter när det nya utjämningsystemet infördes 2016 fick ett årligt införandebidrag för den del av bidragsminskningen som översteg 250 kronor per invånare. Införandebidraget trappades ner stegvis med 250 kronor per invånare och år. I praktiken berördes inget landsting av införandebidraget eftersom inget landsting fick en avgiftshöjning som översteg 250 kronor per invånare.

10.1 Ny utredning för översyn av kostnadsutjämnings

I november 2016 tillsatte regeringen en särskild utredare för att göra en ny översyn av den kommunala kostnadsutjämnings.³⁵ Utredaren ska tillsätta en referensgrupp och inhämta synpunkter på sina förslag från denna referensgrupp. Företrädare för samtliga riksdagspartier ska bjudas in till referensgruppen. Utredaren ska överväga om större samhällsförändringar, som påverkar kostnaderna i kommuner och i landsting, i tillräcklig utsträckning fångas upp av det nuvarande systemet. Vidare ska utredaren analysera om det finns möjligheter att förenkla utjämnings. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

I sammanhanget kan nämnas att direktiven till denna utredning framhåller behovet av förenklingar – liksom det stora antalet utredningar om den kommunala utjämnings även tidigare har gjort. Men i valet mellan enkelhet och träffsäkerhet har utredningarna i regel valt träffsäkerhet framför enkelhet.

³⁴ Prop. 2015/16:1 (utgiftsområde 25), bet. 2015/16 FiU3, rskr. 2015/16:105.

³⁵ Dir. 2016:91.



De förenklingar som föreslagits och genomförts har i regel varit få och av mindre betydelse.

11 Förändring i kostnadsutjämnningen 2017

Från och med utjämningsåret 2017 baseras SCB:s beräkningar av utfallet för kommunerna i delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund på den distriktsindelning som infördes 1 januari 2016 i folkbokföringen. Tidigare användes geografiskt indelning enligt församling. Genom denna förändring uppdateras delmodellen också årligen med nya befolkningsuppgifter.

På grund av den stora flyktinginströmningen genomförde SCB även två åtgärder för att motverka felaktigheter i kostnadsutjämnningen. Asylsökande elever i gymnasieskolan exkluderades i statistikunderlaget och personer med etableringsersättning exkluderades ur variabeln andel arbetslösa utan ersättning i individ- och familjeomsorgsmodellen.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1991/92:150, del II, *Kompletteringspropositionen*.

Proposition 1994/95:150, bilaga 7, *Kompletteringspropositionen*.

Proposition 1995/96:64 *Ett nytt utjämningssystem för kommuner och landsting, m.m.*

Proposition 1998/99:89 *Förändringar i utjämningssystemet för kommuner och landsting*.

Proposition 1999/2000:115 *Vissa kommunalekonomiska frågor*.

Proposition 2003/04:155 *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*.

Proposition 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2010/11:156 *Bättre förutsättningar för skatteväxlingar mellan kommuner och landsting*.

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen, utgiftsområde 25*.

Proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen, utgiftsområde 25*.

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

SOU 1993:53 *Kostnadsutjämning mellan kommunerna*.

SOU 1994:70 *Inomkommunal utjämning*.

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

SOU 1998:151 *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting*.

SOU 2000:127 *Rättvis kommunal utjämning*.

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 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen*.

SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen*.



Lagar och förordningar

Förordning (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning.

Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Övrigt

Utjämningsdelegationen (2000), *Förslag till omställningsbidrag för landsting med minskande befolkning samt vissa förändringar i inkomstutjämningen för kommuner*, delrapport, (dnr. Fi2000/607).

Finansdepartementet (2012), *Förslag till ändringar i inkomstutjämningen för kommuner och landsting*, (dnr. Fi2012/4726).

Bilaga: Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnningen 1996–2017

I denna bilaga visas verksamheter och styrande faktorer som ingått i kostnadsutjämnningen under åren 1996–2017. Åren som redovisas gäller tidpunkter då förändringar genomförts av verksamheter som omfattas av kostnadsutjämnningen eller då nya styrande faktorer införts eller tagits bort.

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnningen 1996

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, samboendeförhållanden, yrkesbakgrund och glesbygd
Individ- och familjeomsorg (IFO)	Ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, flyttande över församlingsgräns, finska och utomnordiska medborgare och bebyggelsestäthet
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt hemspråk och svenska som andraspråk
Gymnasieskola	Åldersstruktur, inackorderingstillägg och programval
Vatten och avlopp	Gleshet i bebyggelsen, geologiska förhållanden
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder	Arbetslöshet
Byggkostnader	Index baserat på faktiska kostnadsvariationer
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Merkostnader till följd av befolkningsminskning	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren



Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 1996 (forts.)

Verksamheter	Faktorer
Kommuner	
Merkostnader till följd av svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 3 respektive 9 mils radie
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, antal inv. per km ² , tätortsgrad
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Åldersstruktur, medellivslängd, ensamstående, glesbygd och tillägg till landsting med färre än 200 000 invånare
Högskoleutbildning	Inskrivna studenter
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Verksamheter med delat huvudmannaskap	
Kollektivtrafik	Bebyggelsestäthet, arbetsplatslokalisering, gleshet och skärgård

Källa: Prop. 1995/96:64, sid. 36–37.

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnings- 2000

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, samboendeförhållanden, yrkesbakgrund, civilstånd, utländsk bakgrund och glesbygd
Individ- och familjeomsorg (IFO)	Ensamstående kvinnor i åldern 18–44 med barn, flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför EU och Norden som vistats i Sverige 0–19 år, arbetssökande utan ersättning från A-kassa och KAS, män i åldern 24–64 år med låg inkomst samt bebyggelsestäthet
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval
Vatten och avlopp	Gleshet i bebyggelsen, geologiska förhållanden
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
Näringslivs- och sysselsättnings-befrämjande åtgärder	Arbetslöshet och konjunkturberoende åtgärder
Byggekostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Befolkningsminskning	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren samt befolkningsminskning och minskning av antalet barn i åldern 7–15 år under de senaste 3 åren
Merkostnader till följd av svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 37,5 respektive inom 112,5 kilometers vägvstånd

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 2000 (forts.)

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, antal inv. per km ² , tätortsgrad
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Personer i vårdtunga grupper, samt övrig befolkning uppdelad efter, kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, gles bebyggelsestruktur och tillägg för små lands-ting
Högskoleutbildning	Inskrivna studenter
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader
Verksamheter med delat huvudmannskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

Källa: Prop. 1998/99:89, sid. 44–45.

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 2005

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd
Individ- och familjeomsorg – Barn och ungdomsvård	Barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängd upp till 75 000 invånare
– Övrig verksamhet	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet
Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval
Bebyggelsestruktur – Gator och vägar – Byggkostnader – Uppvärmningskostnader	Trafik- och klimatberoende slitage Index baserat på faktiska kostnader Index baserat på faktiska kostnader
Befolkningsförändringar	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren samt befolkningsminskning och minskning av antalet barn under de senaste 3 åren. Ökning av antalet skolelever med mer än fem procent de fem senaste åren. Eftersläpning av intäkterna vid kraftig ökning av folkmängden
Kommuner	
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, antal inv. per km ² , tätortsgrad
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden



Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnningen 2005 (forts)

Verksamhet	Faktorer
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, personer i vårdtunga grupper samt gles bebyggelsestruktur
Verksamheter med delat huvudmannskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

Källa: Prop. 2003/04:155, sid. 52–53.

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 2008

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Äldreomsorg	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, civilstånd, utomnordisk bakgrund och glesbygd
Individ- och familjeomsorg	
– Barn- och ungdomsvård	Barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängd upp till 75 000 invånare
– Övrig verksamhet	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet
Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval
Bebyggelsestruktur	
– Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage
– Byggekostnader	Regionala skillnader i lönekostnader för byggnadsarbetare och skillnader i klimat
– Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Befolkningsförändringar	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren samt befolkningsminskning och minskning av antalet barn under de senaste 3 åren. Ökning av antalet skolelever med mer än fem procent de fem senaste åren. Eftersläpning av intäkterna vid kraftig ökning av folkmängden

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 2008 (forts.)

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, antal inv. per km ² , tätortsgrad
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden
Utjämnning av strukturellt betingade lönekostnadsskillnader i kommunerna	Lönekostnaderna beräknas utifrån medellönen i angränsande kommuner, köpeskillingen på småhus och förvärvsarbetsgrad. Tilläggen och avdragen för lönekostnadsskillnader reduceras med hälften
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform, personer i vårdtunga grupper samt gles bebyggelsestruktur
Utjämnning av strukturellt betingade lönekostnadsskillnader i landstingen	Lönerna beräknas i länets privata sektor samt läkarnas faktiska lönenivå. Tilläggen och avdragen för lönekostnadsskillnader reduceras med hälften
Verksamheter med delat huvudmannaskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

Källa: Prop. 2006/07:100, sid. 226–230.

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämnings 2014

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk	Nettokostnad per barn, index för kostnadsskillnader som följer av olika vistelsetider, index för skillnader i behov av fritidshem och pedagogisk omsorg för skolbarn
Äldreomsorg	Skillnader i andelen gifta respektive inte gifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 samt 90 år och äldre. Korrigering för dödlighet, etnisk bakgrund, institutionsboende i glesbygd. Förändringen av nettoprisindex
Individ- och familjeomsorg	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 tid än sex månader.
Förskoleklass och grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med utländsk bakgrund
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur, programval och merkostnader för små gymnasieskolor
Bebyggelsestruktur	Byggkostnader, gator och vägar, uppvärmningskostnader samt administration, resor och räddningstjänst
Befolkningsförändringar	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren samt befolkningsminskning och minskning av antalet barn under de senaste tre åren. Ökning av antalet skolelever med mer än fem procent de fem senaste åren. Eftersläpning av intäkterna vid kraftig ökning av folkmängden. Merkostnader för nya förskolelokaler i kommuner med kraftig befolkningsökning

Verksamheter och styrande faktorer i kostnadsutjämningsen 2014 (forts.)

Verksamhet	Faktorer
Kommuner	
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	Andel personer 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden
Utjämnings av strukturellt betingade löne-kostnadsskillnader i kommunerna	Lönekostnadsskillnaderna beräknas utifrån variablerna taxeringsvärdet på småhus, andel förvärvsarbete och bostadsrättspriser
Landsting	
Hälsa- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform samt gles bebyggelsestruktur
Utjämnings av strukturellt betingade löne-kostnadsskillnader i landstingen	Lönerna beräknas i länets privata sektor samt läkarnas faktiska lönenivå
Verksamheter med delat huvudmannskap	
Kollektivtrafik	Tätortsstruktur, arbetspendling och gleshet

Källa: Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25.