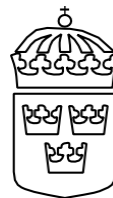


Regeringens skrivelse

2019/20:77



Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämningsystemet

Skr.
2019/20:77

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 13 februari 2020

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av de iakttagelser och de rekommendationer Riksrevisionen har redovisat i Riksrevisionens rapport Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla den befintliga kostnadsutjämnningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnads-skillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att utvidga kostnadsutjämnningen till att även avse biblioteksverksamheten, väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämnningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade, överväga om delar av strukturbidraget kan utvecklas och ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningsystemet.

Regeringen bedömer att de ändringar i kostnadsutjämnningen som trädde i kraft den 1 januari 2020 medför att systemet i högre grad uppfyller sitt syfte att kompensera för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Regeringen anser att det är viktigt att systemet uppdateras i takt med samhällsutvecklingen. Det finns behov av att med jämna mellanrum se över det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Eftersom en ändring av systemet precis trätt i kraft avser regeringen för närvarande inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen följer dock utvecklingen noga.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	8
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 2020		130

Riksrevisionen har granskat systemet för kommunalekonomisk utjämning för kommuner i syfte att analysera om systemet för kommunalekonomisk utjämning är utformat så att det ger samtliga kommuner ekonomiska möjligheter att utan större skillnader i skattesatser ge invånarna en i huvudsak likvärdig service. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Det kommunala utjämningssystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning (RiR 2019:29), se *bilaga*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 24 oktober 2019. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat det kommunalekonomiska utjämnings-systemet i syfte att analysera om systemet är utformat så att det ger samtliga kommuner ekonomiska möjligheter att utan större skillnader i skattesatser ge invånarna en i huvudsak likvärdig service. Granskningen har avgränsats till att endast omfatta utjämningsystemet för kommuner. Den för kommuner och regioner gemensamma delmodellen för kollektivtrafik omfattas inte heller av granskningen.

Enligt Riksrevisionen är systemet för kommunalekonomisk utjämning inte utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Riksrevisionen menar att den befintliga kostnadsutjämningen inte tar tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommuner som beror på yta, antal invånare, befolkningsförändringar samt storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Enligt Riksrevisionen finns även kostnadsskillnader som följer av skilda geografiska och demografiska förutsättningar inom biblioteksverksamhet och kommunal vuxenutbildning (inklusive kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, sfi), liksom inom delar av den frivilliga verksamheten. Vidare menar Riksrevisionen att förvaltningen av utjämningsystemet är eftersatt. Mot denna bakgrund ger Riksrevisionen fem rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. I detta innefattas, enligt myndigheten, att utveckla applikationen Struktur så att den innehåller aktuella kostnadsuppgifter, att tillämpa applikationen på alla områden och att belysa de mekanismer som ligger till grund för kostnadsskillnader i applikationen.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att utvidga kostnadsutjämningen till att avse även biblioteksverksamheten. Biblioteksverksamheten inrymmer enligt Riksrevisionen relativt stora, strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommunerna.

Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade. Riksrevisionen pekar på att det finns stora variationer i kostnader för frivillig verksamhet, och att även frivillig verksamhet i praktiken kan ses som nödvändig att bedriva.

Därtill rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas, om kostnadsutjämningen utvecklas i motsvarande delar.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningssystemet, med utgångspunkt i en förvaltningsplan. En förvaltningsplan skulle, enligt Riksrevisionen, skapa en mer systemmässig förvaltning av utjämningssystemet. Förvaltningsplanen bör enligt Riksrevisionen klargöra vilka uppgifter som ska utföras i förvaltningen samt hur förvaltningen ska bemannas och styras.

Skr. 2019/20:77

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar

Riksrevisionen bedömer att inkomstutjämning, kostnadsutjämning och strukturbidrag var för sig har stor betydelse för kommunernas möjligheter att erbjuda en likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att det kommunalekonomiska utjämningssystemet har en avgörande betydelse för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner att kunna erbjuda en god service till sina invånare, oberoende av strukturella faktorer såsom befolknings- och bebyggelsestruktur. Riksrevisionen bedömer vidare att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsaklig likvärdig service utan större skillnader i skattesats. Regeringen anser att det kommunalekonomiska utjämningssystemet inte huvudsakligen har som syfte att skapa små skillnader i skattesatser mellan kommuner och mellan regioner. Val av skattesats påverkas av faktorer som utjämningssystemet inte har som syfte att utjämna för, såsom kommuners och regioners prioriteringar, service- och ambitionsnivå, effektivitet och val av avgiftsnivåer. Regeringen hade välkomnat en fördjupad analys av dessa faktorer och skillnader i skattesats som underlag för de slutsatser som dras i rapporten, eftersom detta är viktigt att följa. Regeringen gör därför delvis en annan bedömning än Riksrevisionen.

Riksrevisionen bedömer att inkomstutjämningen fungerar som avsett. Utjämningen inom systemet är långtgående men inte fullständig, i enlighet med lagstiftningens förarbeten. Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats. Inkomstutjämningen är den del av systemet som utjämnar mest. Staten bidrar inom inkomstutjämningen med över 100 miljarder kronor årligen via anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25.

Riksrevisionen menar att kostnadsutjämningen, vid tidpunkten för Riksrevisionens granskning, inte fullt ut fångade upp kostnadsskillnader beroende på skillnader vad gäller yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Enligt Riksrevisionen visar de beräkningar myndigheten genomfört att kostnadsutjämningen skulle behöva ökas med betydande belopp. Riksrevisionen rekommenderar därför att kostnadsutjämningen utökas utifrån dessa aspekter samt att applikationen Struktur – som används för att beräkna merkostnader i gles bebyggelse – utvecklas och uppdateras.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport innehåller en värdefull analys av kostnadsutjämningen. Samtidigt vill regeringen framhålla att det inte finns någon standardmetod för att utvärdera kostnadsutjämningen och ekonomiskt värdera skillnader i strukturella förhållanden mellan kommuner (se t.ex. SOU 2018:74 s. 97). För att utvärdera om kostnadsutjämningen i tillräcklig grad beaktar strukturella faktorer har Riksrevisionen valt en statistisk ansats, där nettokostnaden per kommun jämförs med referenskostnaden per kommun för 2017. Att utvärdera om systemet tar tillräcklig hänsyn till strukturella faktorer är mycket komplicerat och datakrävande. Regeringen bedömer att det behövs ytterligare analyser, ibland över flera år eller med kompletterande metoder, för att med större säkerhet kunna identifiera dessa faktorer och hur de påverkar kostnader.

Riksdagen har beslutat om ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (numera regioner) utifrån regeringens förslag i propositionen Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020. Ändringarna innebar förändringar av delmodeller och genomgående uppdateringar inom kostnadsutjämningen. Kompensation för merkostnader i glesbygd förstärktes och uppdaterades samt utjämning utifrån socioekonomiska faktorer utökades. Sammantaget förstärktes omfördelningen i kostnadsutjämningen. Regeringen bedömer att dessa ändringar i kostnadsutjämningen kommer att bidra till att systemet för kostnadsutjämning i högre grad än tidigare beaktar strukturella behovs- och kostnadsskillnader och därigenom skapar mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner.

Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att uppdatera och utveckla applikationen Struktur. Regeringen anser att applikationen Struktur har varit värdefull för beräkningarna av merkostnader för gleshet. I Struktur tas hänsyn till var befolkningen faktiskt bor och hur vägnätet ser ut, vilket kombinerat med ett antal antaganden bedöms ge förutsättningar för träffsäkra beräkningar. Regeringen anser att det är viktigt att de underlag och antaganden som ligger till grund för beräkningar i kostnadsutjämningen hålls uppdaterade så att systemet beaktar den samhällsutveckling som sker. Regeringen avser att inför kommande utvärderingar beakta hanteringen av applikationen Struktur.

Riksrevisionen noterar vidare att det finns verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämningen, trots att det enligt myndigheten finns strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Det rör sig både om obligatoriska och frivilliga verksamheter. Riksrevisionen har identifierat ett behov av kostnadsutjämning för kommunal vuxenutbildning. Från och med den 1 januari 2020 ingår kommunal vuxenutbildning (inklusive sfi) i kostnadsutjämningen för kommuner.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta även biblioteksverksamhet, som är en obligatorisk verksamhet som det för närvarande inte utjämnas för. Utgångspunkter för kostnadsutjämningen är bl.a. att den ska utjämna för opåverkbara och strukturellt betingade kostnadsskillnader, i den obligatoriska verksamheten, som är av ekonomisk betydelse. Merparten av den obligatoriska verksamheten ingår i kostnadsutjämningen. Kostnads-

utjämningsutredningen (dir. 2016:91) hade i uppdrag att överväga om nya delmodeller bör införas i kostnadsutjämnningen. Utredningen drog i betänkandet Lite mer lika – översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74) slutsatsen att utöver att vara relativt små är nettokostnaderna för biblioteksverksamhet svåra att koppla till struktur och föreslog därför inte att denna verksamhet skulle ingå i kostnadsutjämnningen. Regeringen har inte gjort någon annan bedömning. Regeringen bedömer dock att även kommande översyner av kostnadsutjämnningen bör omfatta ställningstaganden till om det mot bakgrund av samhällsutvecklingen eller andra faktorer finns skäl att införa utjämnning för nya verksamheter i systemet.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att väga för- och nackdelar med att utvidga utjämnningen till att omfatta fler frivilliga verksamheter. Kostnadsutjämningsutredningen, liksom Utjämningskommittén.⁰⁸ dessförinnan, har bedömt att kostnadsutjämnningen bör fokusera på obligatorisk verksamhet, bl.a. eftersom det för dessa finns statligt angivna mål i fråga om inriktning och omfattning. Frivillighet innebär att omfattningen i den enskilda kommunen handlar om ambitionsnivå, varför utjämnning enligt utredningarna inte bör tillämpas (se SOU 2011:39 s. 36 och 40 samt SOU 2018:74 s. 95 och 99–100). Regeringen delar utredningarnas bedömning.

Kostnadsutjämningsutredningen omfattade inte strukturbidraget. Riksrevisionen menar att konstruktionen av strukturbidraget på flera sätt skiljer sig från övriga delar av utjämnningssystemet, bl.a. genom de beräkningsunderlag som den baseras på samt att antalet kommuner och regioner som får strukturbidrag ligger fast. Riksrevisionen konstaterar vidare att strukturbidraget har stor betydelse för de berörda kommunernas ekonomi. Myndigheten rekommenderar regeringen att se över om delar av bidraget kan avvecklas. Regeringen anser i enlighet med vad som anfördes i propositionen Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting att det kommunalekonomiska utjämnningssystemet i sin helhet, vilket således även omfattar strukturbidraget, bör ses över med jämna mellanrum.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta och ta fram en förvaltningsplan för utjämnningssystemet, mot bakgrund av iakttagelserna att det fortfarande aktualiseras behov av nya delmodeller eller komponenter, samt bedömningen att de befintliga modellerna behöver uppdateras oftare.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är av vikt att de underlag som kostnadsutjämnningen baseras på är aktuella, för att säkerställa träffsäkerheten i systemet. Regeringen initierade därför en översyn av kostnadsutjämnningen vilket resulterade i en uppdaterad och förstärkt kostnadsutjämnning fr.o.m. den 1 januari 2020. Uppdateringar av underlag och uppgifter utgör en viktig del i ändringarna. Från och med den 1 januari 2020 ingår även en högre grad av indexering i kostnadsutjämnningen. Regeringen anser att detta är en viktig förändring i förhållande till det tidigare gällande systemet för kostnadsutjämnning som Riksrevisionens granskning avser. En högre grad av indexering syftar till att undvika att komponenter urholkas över tid.

Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning att förvaltningen av systemet är eftersatt. Regeringen har tidigare konstaterat att det är viktigt

Skr. 2019/20:77 att systemet för kommunalekonomisk utjämning utvecklas i takt med samhällsutvecklingen (se bl.a. prop. 2019/20:11 s. 48). Systemet behöver därför regelbundet följas upp, i syfte att uppdatera uppgifter och analyser som blivit gamla och säkerställa att tidigare samband mellan olika strukturella variabler och kostnadsskillnader fortfarande är giltiga. I samband med översyner av kostnadsutjämningen bör det även övervägas om vissa delmodeller behöver ändras, eller utgå, och om nya delmodeller bör införas. Regeringen bedömer att förändringar i faktorer som demografi, bosättnings- och flyttmönster liksom utveckling av statistikunderlag och andra kunskapsunderlag för att göra analyser av behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner även fortsättningsvis kommer att leda till att systemet behöver utvecklas och förändras. Regeringen noterar dock samtidigt att det har visat sig vara svårt att genomföra löpande förändringar i enstaka delmodeller eftersom även mindre förändringar i enstaka delmodeller kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner och regioner. Regeringen har tidigare bedömt, till skillnad från Riksrevisionen, att det är lämpligare att göra en samlad översyn med några års mellanrum (se prop. 2019/20:11 s. 48).

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i lagen om kommunalekonomisk utjämning i kraft. Ändringarna innebär genomgående uppdateringar och vissa ändringar i systemet för kostnadsutjämning för kommuner och regioner. Regeringen bedömer att ändringarna kommer att medföra att systemet för kostnadsutjämning i högre grad än tidigare kommer att uppfylla sitt syfte att kompensera för strukturella behovs- och kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan regioner. Bland annat kommer större hänsyn att tas till merkostnader i glesbygd.

Mot denna bakgrund avser regeringen för närvarande inte vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen anser dock att det är viktigt att systemet uppdateras i takt med samhällsutvecklingen och följer utvecklingen noga. Det finns behov av att med jämna mellanrum se över det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Riksrevisionens rapport kan utgöra ett värdefullt underlag vid en sådan översyn.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

en granskningsrapport från riksrevisionen

Det kommunala utjämningsystemet

– behov av mer utjämning och
bättre förvaltning

rir 2019:29



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

riksrevisionen

isbn 978-91-7086-537-4

rir 2019:29

omslagets originalfoto: depiction

tryck: riksdagens internttryckeri, stockholm 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-10-09

DNR: 3.1.1-2018-1347

RI R 2019: 29

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera följande granskningsrapport:

Det kommunala utjämnningssystemet – behov av mer utjämnning och bättre förvaltning

Riksrevisionen har granskat systemet för kommunalekonomisk utjämnning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ulf Andersson har varit föredragande. Revisionsdirektör Gabriella Sjögren Lindquist och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ulf Andersson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:77
Bilaga

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	10
2 Systemet för kommunalekonomisk utjämning	13
2.1 Systemet infördes i samband med att "alla pengar lades i en påse"	13
2.2 Inkomstutjämningen kompenserar för skillnader i skatteunderlag	14
2.3 Kostnadsutjämningen ska utjämna för strukturella kostnadsskillnader	15
2.4 Strukturbidraget har regionalpolitisk karaktär	17
2.5 Införandebidrag används vid förändringar av utjämningssystemet	17
2.6 Regleringsposten används för att anslaget och utjämningen ska gå jämnt ut	17
2.7 Förvaltningen av utjämningssystemet	18
3 Inkomstutjämnings betydelse för möjligheten till likvärdig service	19
3.1 Skillnader i skatteunderlag påverkar möjligheten till likvärdig kommunal service	19
3.2 Inkomstutjämningen har stor betydelse för likvärdig kommunal service	21
3.3 Inkomstutjämningsbidragen motsvarar som mest 11 procent i skatt	21
3.4 En fullständig inkomstutjämning motsvarar en mindre del i skatt	23
4 Kostnadsutjämnings betydelse för möjligheten till likvärdig service	24
4.1 Verksamheter i kostnadsutjämningen står för två tredjedelar av kostnaden	24
4.2 Kostnadsutjämningen utjämnar kommunernas nettokostnader	25
4.3 Kostnadsutjämningsbidragen motsvarar som mest 7 procent i skatt	26
4.4 Även storstadskommuner får väsentliga bidrag	28
4.5 Kommuner med få invånare, liten andel i tätort eller stor yta underkompenseras	28
4.6 Krympande kommuner underkompenseras och växande överkompenseras	30
4.7 Viss underkompensation för socioekonomi	31
4.8 Kompensationen för utländsk bakgrund är tillräcklig	32
4.9 Exploateringsintäkter, tomtträtsintäkter, taxor och avgifter påverkar inte resultaten	32
4.10 En utvidgad kostnadsutjämning kan minska spännvidden i skattesatser	33
5 Strukturbidragets betydelse för möjligheten till likvärdig service	36
5.1 Regionalpolitiska inslag i kostnadsutjämningen har förts över till strukturbidraget	36
5.2 Strukturbidraget har ifrågasatts och reducerats	38
5.3 Strukturbidraget motsvarar som mest 2,5 procentenheter av skattesatsen	39
5.4 Strukturbidraget kompenserar delvis för bristerna i kostnadsutjämningen	41
6 Verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämning	42
6.1 Stora kostnadsskillnader omfattas inte av kostnadsutjämning	42
6.2 De största kostnadsskillnaderna kan spåras till vissa verksamheter	45
6.3 Det finns strukturella kostnadsskillnader som inte omfattas	46
6.4 Utjämning för övrig obligatorisk verksamhet motsvarar en mindre del i skatt	47

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

6.5	De frivilliga verksamheterna har stor betydelse för kommunernas ekonomi	49
6.6	Utfallet av affärsverksamheten varierar stort, men verksamheten ska inte ingå	51
6.7	De finansiella intäkterna och kostnaderna är inte strukturellt beroende	52
7	Slutsatser och rekommendationer	53
7.1	Riksrevisionens slutsatser	53
7.2	Riksrevisionens rekommendationer	58
	Referenslista	67
	Bilaga 1. Metod och beräkningar	71
	Bilaga 2. Strukturella faktorer i den statistiska analysen	105
	Bilaga 3. Kommungruppsindelningar i den statistiska analysen	109
	Bilaga 4. Delmodeller i kostnadsutjämningen	110

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns ett digitalt underlag som visar under- eller överkompensation per kommun i kostnadsutjämningen enligt våra beräkningar.

Delar av underlaget till de regressioner som rapporten bygger på redovisas inte i rapporten. Detta material kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Kommunerna har skilda demografiska och geografiska förutsättningar. Dessa förutsättningar ger kommunerna varierande ekonomiska förutsättningar, trots att det finns ett utjämningssystem som är tänkt att leda till likvärdighet. Riksrevisionen menar att det finns en outnyttjad förbättringspotential i utjämningsystemet i detta avseende. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla utjämningsystemet så att det i större utsträckning utjämnar för kommunernas olika förutsättningar. Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att ge Tillväxtverket i uppgift att utveckla och värda utjämningsystemet med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

Granskningens resultat

Kommunerna har sammantaget betydande kostnader som beror på att kommunerna har skilda förutsättningar, men som det ändå inte utjämnas för. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Men inom den befintliga kostnadsutjämningen tas det inte tillräcklig hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadsnära kommunernas socioekonomi. År 2017 utjämnades kostnadsskillnader mellan kommunerna till ett nettobelopp på 7,2 miljarder kronor. En mera rättvisande utjämning som i större utsträckning tagit hänsyn till ovan nämnda strukturella förhållanden skulle enligt våra beräkningar i stället ha omsatt 10,9 miljarder kronor. Samtidigt hade strukturbidrag som går till vissa kommuner för historiskt svagt befolkningsunderlag kunnat avvecklas.

Flertalet kommuner skulle ha fått större bidrag eller lägre avgifter än de fick 2017. Av 290 kommuner var 241 underkompenserade 2017 enligt våra beräkningar. Kommuner med stor yta, få invånare och större befolkningsminskningar hade fått betydande tillskott från kostnadsutjämningen.

Regeringens aktuella förslag ökar utjämningen till förmån för kommuner med gles bebyggelse, men når inte ända fram. Kostnadsutjämningen skulle behöva öka med betydande belopp för att uppnå syftet med systemet. Med andra ord finns en outnyttjad potential i kostnadsutjämningen.

Landsbygdskommuner eller andra kommuner med gles bebyggelse eller få invånare har i många fall en hög skattesats. En utökad utjämning till förmån för dessa kommuner skulle ge dem förutsättningar att sänka skattesatsen, givet att de

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

behåller samma servicenivå. Andra kommuner skulle i gengäld få betala en högre avgift, och skulle eventuellt behöva höja skattesatsen, för att behålla samma servicenivå. Som ett räkneexempel kan nämnas att en utökad utjämning enligt ovan hade kunnat minska spännvidden i skattesatser 2017 från 6,73 procent till 4,79 procent, om kommunerna behållit dagens servicenivå.

Det finns även kostnadsskillnader som beror på skilda geografiska och demografiska förutsättningar i biblioteksverksamheten och komvux (inklusive sf). Dessa obligatoriska verksamheter omfattas inte av kostnadsutjämningen, men komvux ska inkluderas i framtiden enligt regeringens förslag. Även i delar av kommunernas frivilliga verksamhet finns kostnadsskillnader som beror på skilda geografiska och demografiska förutsättningar. Det kan tyckas naturligt att den frivilliga verksamheten inte ingår i kostnadsutjämningen. Men det finns delar av denna verksamhet som inte är frivillig i praktiken.

Det är meningen att variationer i utdebitering av kommunalskatt främst ska vara ett uttryck för skilda ambitioner i verksamheten, effektivitet eller prioriteringar i övrigt. Det är däremot inte meningen att dessa variationer ska bero på skillnader i kommunernas befolkningssammansättning och geografi. Med anledning av granskningens resultat drar vi den övergripande slutsatsen att utjämningssystemet inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Systemet ger alltså inte kommunerna sinsemellan likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Detta riskerar i sin tur att leda till bristande likvärdighet i olika kommunala verksamheter. En annan risk som följer av ojämlika ekonomiska förutsättningar är att gapet i utdebitering av kommunalskatt kan bli större än vad som motiveras av skilda politiska prioriteringar eller verksamhetens effektivitet. Förvaltningen av utjämningssystemet är eftersatt och detta är sannolikt en delförklaring till de brister som vi funnit i denna granskning.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi
- utvidga kostnadsutjämningen till att även avse biblioteksverksamheten
- väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade
- överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas
- ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningssystemet, med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat systemet för kommunalekonomisk utjämning. Den frågeställning som har behandlats i granskningen är: Är utjämningssystemet utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?

1.1 Motiv till granskning

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet är statens verktyg för att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet. Om det kommunala utjämningssystemet fungerar på ett tillfredsställande sätt ska skillnader i skattesatser mellan kommunerna framför allt bero på skillnader i servicenivå, effektivitet och avgiftsuttag.¹ Skillnaderna i skattesatser ska i allt väsentligt inte bero på skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar, som demografi och geografi.

Kommunalekonomisk utjämning sker genom inkomstutjämning och kostnadsutjämning. Inkomstutjämningen utjämnar för skillnader i skattekraft mellan kommunerna.² Den finansieras i huvudsak av staten, men till viss del även genom omfördelning mellan kommuner. Kostnadsutjämningen innebär utjämning för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika strukturella förutsättningar. Kostnadsutjämningen finansieras helt genom en omfördelning av skatteinkomster mellan kommunerna, det vill säga utan statliga medel. I systemet finns också strukturbidrag som kompenserar för tidigare förändringar i kostnadsutjämningen. Strukturbidraget finansieras inom systemet. I systemet finns det under vissa år införandebidrag som dämpar förändringar i kostnadsutjämningen under en övergångsperiod. Det finns även en regleringspost som används för att reglera nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning för att den ska stämma överens med de medel som riksdagen anvisat. Regleringsposten används också i samband med ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.³ Regleringsposten och införandebidraget ingår inte i granskningen.

Skattesatsen skiljer sig betydligt mellan kommunerna. År 2019 är spännvidden i den totala skattesatsen⁴ för kommuner och landsting nära 6 procentenheter. Invånarna i Dorotea kommun har landets högsta totala kommunala skattesats.

¹ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 25 avsnitt 3.4.5, bet. 2015/16 FIU3, rskr. 2015/16:105.

² Skattekraften beräknas som skatteunderlag i kronor per invånare. Kommunalt skatteunderlag utgörs av summa beskattningsbar förvärsinkomst för fysiska personer.

³ Prop. 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*, s. 8–13.

⁴ Landstingsskatt och kommunalskatt tillsammans.

Den uppgår till 35,15 procent. Österåker är den kommun som har lägst total kommunal skattesats, på 29,18 procent.⁵ För en person med 30 000 kronor i månadslön innebär det en skillnad på 1 270 kronor i skatt per månad.

Tidigare studier pekar på att det finns skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar som orsakar betydande kostnadsskillnader mellan kommunerna utan att det utjämnas för dessa.⁶ Om så är fallet innebär det att skillnaden i skatt mellan kommunerna inte endast beror på skillnader i politiska prioriteringar, effektivitet eller avgiftsnivå. Utjämningsystemet fungerar då inte så som det är avsett att göra.

Det kan antas att behoven av kostnadsutjämning kommer att öka kommande år med tanke på de demografiska förändringarna i olika delar av landet. Den pågående urbaniseringen där framför allt personer i barnafödande ålder flyttar till städerna och äldre personer stannar kvar på landsbygden leder till att åldersfördelningen skiljer sig åt mellan kommuner. Att vi lever allt längre förstärker skillnaden i befolkningsstruktur. Vi kan därför förvänta oss att omfördelningen genom kostnadsutjämningen kommer att öka.⁷

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att analysera om systemet för kommunalekonomisk utjämning är utformat så att det ger samtliga kommuner ekonomiska möjligheter att utan större skillnader i skattesatser ge invånarna en i huvudsak likvärdig service. För att systemet ska ge samtliga kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar krävs att utjämningsystemet utjämnar för i huvudsak alla inkomst- eller kostnadsskillnader som beror på skilda strukturella förutsättningar. Om så inte sker kommer några kommuner sannolikt att behöva ha en högre skattesats än andra kommuner för att kunna erbjuda samma service till medborgarna.

Vi redovisar vilken betydelse inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidragen har för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Vi undersöker om det finns skillnader mellan kommunernas strukturella förutsättningar som påverkar kommunens kostnader och som det inte utjämnas för. De strukturella förutsättningarna följer av skillnader i befolkningssammansättning eller geografi.

All kommunal verksamhet ingår inte i kostnadsutjämningen. Vi undersöker därför även om det finns olika strukturella förutsättningar som leder till kostnadsskillnader inom de verksamheter som inte täcks av kostnadsutjämning.

⁵ Statistiska centralbyrån (SCB) "Högsta och lägsta kommunalskatten 2019", hämtad 2019-09-17.

⁶ Se till exempel SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till

Långtidsutredningen 2015.

⁷ SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sådana kostnadsskillnader kan leda till att kommunerna inte har samma möjlighet att erbjuda invånarna likvärdig service utan att behöva höja skatten.

Vi har granskat systemet för kommunalekonomisk utjämning för kommunerna. Granskningen täcker inte utjämningssystemet för landstingen. Vi har inte heller granskat delmodellen kollektivtrafik i kostnadsutjämningen, som är en gemensam modell för kommuner och landsting.

Frageställningen har varit: Är utjämningssystemet utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?

För att svara på den övergripande frågan har vi ställt följande delfrågor:

1. Har inkomstutjämningen stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?
2. Har kostnadsutjämningen stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser? Finns det skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar, som skillnader i befolkningssammansättning och geografi, som leder till kostnadsskillnader som det inte utjämnas för alls eller inte tillräckligt mycket?
3. Har strukturbidragen stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?
4. Finns det kostnadsskillnader mellan kommunerna i den verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämning som uppstått på grund av skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar? Har dessa kostnadsskillnader stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service utan större skillnader i skattesatser?

1.3 Bedömningsgrunder

Målet för utgiftsområdet Allmänna bidrag till kommuner är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet. Målet har formulerats mot bakgrund av att den kommunala sektorn utgör en betydande del av den svenska ekonomin och ansvarar för större delen av de skattefinansierade tjänster som produceras. Den kommunala självstyrelsen innebär samtidigt att det direkta ansvaret för verksamheten ligger på de enskilda kommunerna och landstingen. Det är därför av stor vikt att kommuner och landsting ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Anslaget⁸ och systemet för kommunalekonomisk utjämning utgör ett instrument för att åstadkomma detta.⁹

⁸ Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25.

⁹ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 25 avsnitt 2.3, bet. 2008/09:FIU3, rskr. 2008/09:150.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Syftet med systemet för kommunalekonomisk utjämning utgör vår bedömningsgrund. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.¹⁰ Skillnader i ambitionsnivå, effektivitet och avgiftsnivåer bör således återspeglas i skillnader i skattesatser.¹¹

Utjämningen via utjämningssystemet bör så långt som möjligt vila på objektiva grunder och data som uppdateras inom rimliga tidsintervall.¹² I vissa fall är det nödvändigt att använda schablonmässiga kostnadsberäkningar i utjämningssystemet.

I lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning och i förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning regleras utjämningssystemet och uppgifterna för berörda myndigheter.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen baseras på uppgifter om kommunalekonomisk utjämning från Statistiska centralbyrån (SCB)¹³ och på Räkenskapssammandraget (RS) från samma myndighet. RS innehåller finansiella uppgifter från kommuner, landsting och kommunalförbund.^{14, 15} RS baseras på kommunernas årsredovisningar¹⁶ och används bland annat som underlag i nationalräkenskaperna, i regeringens budgetpropositioner, i kostnadsutjämningen och LSS-utjämningen¹⁷. Flera myndigheter och organisationer använder sig av nyckeltal baserade på kostnadsuppgifter från RS vid kommunjämförelser på verksamhetsnivå. Den mest

¹⁰ Prop. 2003/04:155, *Ändringar i det kommunala utjämningssystemet*, bet. 2004/05:FIU7, rskr. 2004/05:13.

¹¹ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 25 avsnitt 3.4.5, bet. 2015/16:FIU3, rskr. 2015/16:105.

¹² Se till exempel prop. 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, med mera*, bil 7, s. 26. Regeringen skriver bland annat "Ett bidrags- och utjämningssystem som inte bygger på objektiva underlag som avser att fånga strukturella skillnader utan i stället förutsätter en löpande politisk bedömning av fördelningen skulle riskera att bli instabilt och skapa stora spänningar". Se även till exempel prop. 2003/04:155, s. 54.

¹³ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-19.

¹⁴ SCB, *Räkenskapssammandrag 2015. Beskrivning av statistiken*, 2016, s. 3.

¹⁵ Kommunerna är enligt lagen (2001:99) om den offentliga statistiken skyldiga att rapportera in uppgifter varje år till Räkenskapssammandraget som SCB ansvarar för.

¹⁶ För diskussioner om tillförlitligheten i kommunernas redovisning se till exempel Donatella, *Artificiell styrning av resultat – Om ekonomi, politik och tjänstemän*, 2016 och Donatella med flera, "Do audit firm and audit costs/fees influence earnings management in Swedish municipalities?", kommande.

¹⁷ Utjämning av kostnader för verksamhet enligt lag (1992:387) om särskilt stöd och service för vissa funktionshindrade.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

omfattande databasen på området, Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada), baseras bland annat på uppgifter från RS.¹⁸

Det har tidigare framkommit kritik mot RS tillförlitlighet. Riksrevisionen har i en tidigare granskning påpekat att det finns brister i överensstämmelsen mellan uppgifterna i resultaträkningen i kommunernas årsredovisningar och RS.¹⁹ I RS finns en resultatredovisning för kommunkoncernen, som inkluderar kommunala bolag, och en annan för kommunens verksamhet i förvaltningsform. Kommunens resultatredovisning stämmer sämre med RS än vad kommunens resultaträkning gör. Vi använder oss framför allt av den sistnämnda. Det finns ingen forskning eller utredning som tyder på att kommuner med viss demografi eller geografi systematiskt skulle ha en högre frekvens av felrapporteringar till RS. Vi har genomgående använt statistik som avser 2017. I likhet med tidigare utredningar om kostnadsutjämningen har vi endast använt oss av statistik från ett år. Vår bedömning är att detta inte påverkar granskningens resultat eftersom kommunernas befolkningssammansättning och kostnaderna som förknippas med den inte påverkas nämnvärt från ett år till ett annat.

För att visa hur utjämningsystemet ger kommunerna förutsättningar att ge likvärdig service beräknar vi hur mycket inkomstutjämningsbidrag, inkomstutjämningsavgifter, kostnadsutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsavgifter samt strukturbidrag motsvarar i skatteuttag för de olika kommunerna.

Vidare granskar vi om kostnadsutjämningen kompenserar kommunerna fullt ut, eller för mycket, för kostnadsskillnader som uppkommer för att de har olika strukturella förutsättningar, det vill säga för att de har olika behov eller skilda produktionsförutsättningar.²⁰ Vi beräknar sedan hur mycket under- respektive överkompensationen i kostnadsutjämningen motsvarar i skatteuttag (skattesats) för kommunerna, allt annat lika.

Vi analyserar också om det finns kostnadsskillnader mellan kommunerna för den verksamhet som inte täcks av kostnadsutjämning, som beror på att kommunerna har olika strukturella förutsättningar. Vi beräknar hur hög skatt som kommunerna skulle behöva ta ut om kostnadsutjämningen utökades till att täcka all obligatorisk verksamhet som inrymmer större kostnadsskillnader som beror på kommunernas strukturella förutsättningar. Obligatorisk verksamhet är kommunal verksamhet som är speciallagsreglerad inom områden såsom

¹⁸ Kolada är en öppen databas som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). RKA är en ideell förening som bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och landsting.

¹⁹ Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget – är resultat och balansräkningen tillförlitlig?*, 2018.

²⁰ I denna rapport använder vi i fortsättningen beteckningen behov både för att beteckna skillnader i befolkningssammansättning och skillnader i produktionsförutsättningar såsom geografiska förhållanden och kostnadsläge.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

socialtjänst och skola. Kommunal verksamhet som inte regleras av speciallagstiftning benämns frivillig verksamhet. Vi har gjort motsvarande beräkningar även för den frivilliga verksamheten.

I bilaga 1 finns en utförlig beskrivning av hur beräkningarna genomförts.

Analysen i granskningen omfattar den del av kommunernas verksamhet som huvudsakligen finansieras genom skatt, det vill säga den så kallade egentliga verksamheten, kommunernas affärsverksamhet samt finansiella intäkter och kostnader.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Ulf Andersson och projektmedarbetaren Gabriella Sjögren Lindquist. Professor Torbjörn Tagesson har utgjort extern referensperson till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapport.

Vi har gett Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Statistiska centralbyrån (SCB) tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Systemet för kommunalekonomisk utjämning

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet består av fem delar. Inkomst- och kostnadsutjämning ska tillsammans utjämna för skillnader i kommunernas skatteunderlag och kostnadsskillnader som uppstår för att kommunerna har olika demografiska och geografiska förutsättningar. Struktur- och införandebidrag används för att dämpa negativa effekter av förändringar av utjämningssystemet. Regleringsposten används för att reglera summan av bidragen och avgifterna i utjämningssystemet för att de ska stämma överens med de medel som riksdagen anvisat.

I Regeringskansliet ansvarar Finansdepartementet för systemet för kommunalekonomisk utjämning. SCB och Skatteverket har vissa uppgifter gällande systemet för kommunalekonomisk utjämning.

2.1 Systemet infördes i samband med att "alla pengar lades i en påse"

År 1993 ersattes flertalet av de riktade statsbidragen till kommunerna med ett generellt bidrag. En viktig principiell utgångspunkt för det generella statsbidragssystemet är att kommunerna ska ges handlingsfrihet när det gäller verksamhetens utformning samt prioriteringen mellan olika verksamhetsområden. Den kommunala verksamheten ska därmed kunna bedrivas på ett effektivt sätt.²¹ Systemet har reformerats flera gånger, men grundtanken med "alla pengar i en påse" består. En annan sak är att det under senare år tillkommit många nya riktade bidrag.

Det nuvarande systemet för kommunalekonomisk utjämning infördes den 1 januari 2005.²² Vissa förändringar har därefter gjorts i utjämningssystemet. Det kommunalekonomiska utjämningssystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att alla kommuner och landsting i landet ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.²³

Det kommunalekonomiska utjämningssystemet är kopplat till anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Anslaget fördelas på två anslagsposter, en för kommunerna och

²¹ Prop. 1991/92:150, Regeringens proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m., s. 43, bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345.

²² Prop. 2003/04:155.

²³ Prop. 2019/20:11, s. 8–9.

en för landstingen. År 2019 uppgick anslagsposten för kommunerna till 78,6 miljarder kronor. Systemet finansieras till allra största del av statliga medel. De avgifter som vissa kommuner och landsting betalar redovisas mot anslaget.²⁴

2.2 Inkomstutjämningen kompenserar för skillnader i skatteunderlag

Inkomstutjämningen ska kompensera kommunerna för skillnader i skatteunderlag.²⁵ De kommuner och landsting som har en skattekraft under 115 procent av medelskattekraften, det så kallade *skatteutjämningsunderlaget*, får ett bidrag. De kommuner och landsting som har en skattekraft över skatteutjämningsunderlaget betalar en avgift. Inkomstutjämningen sker i två separata system, ett för kommunerna och ett för landstingen. I denna rapport berörs endast inkomstutjämningen mellan kommuner.

Inkomstutjämningen är inte fullständig, utan de kommuner som är bidragsmottagare kompenseras för 95 procent av skillnaden mellan skatteutjämningsunderlaget och den egna skattekraften. Bidraget justeras därefter för huvudmannaskapsförändringar (skatteväxlingar) mellan landsting och kommuner som skett i länet sedan början av 1990-talet. De kommuner vars skattekraft överstiger skatteutjämningsunderlaget betalar en avgift som motsvarar 85 procent av den överskjutande delen justerad för skatteväxlingen mellan kommuner och landsting.²⁶

Skälet till att inkomstutjämningen inte är fullständig är att kommunernas incitament att öka skatteintäkterna genom till exempel sysselsättnings- eller tillväxtskapande åtgärder skulle kunna påverkas negativt av en fullständig inkomstutjämning. Inkomstutjämningen har därför utformats så att den inte ska vara tillväxthämmande för kommunerna. Men det råder oenighet om ifall inkomstutjämning faktiskt är tillväxthämmande.²⁷ Riksrevisionen har en pågående granskning av tillväxthämmande incitament i inkomstutjämningen.²⁸

²⁴ Prop. 2019/20:11, s. 9.

²⁵ Kommunalt skatteunderlag utgörs av summa beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer.

²⁶ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019, 2019*.

²⁷ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FIU3, rskr. 2013/14: 69.

²⁸ Dnr. 3.1.1-2018-0365, *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämningen*.

Inkomstutjämningsbidrag/-avgift = (medelskattekraften i riket $\times$ 115 % – kommunens skattekraft) $\times$ länsvis skattesats.

Länsvis skattesats vid bidragsberäkning för kommuner = kompensationsgrad (95 %) $\times$ medelutdebitering år 2003 (20,64 %) + skatteväxling i respektive län – den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16 %).

Länsvis skattesats vid avgiftsberäkning för kommuner = kompensationsgrad (85 %) $\times$ medelutdebitering år 2003 (20,64 %) + skatteväxling i respektive län – den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16 %).

2.3 Kostnadsutjämningen ska utjämna förstrukturella kostnadsskillnader

Kostnadsutjämningen ska utjämna för kostnadsskillnader som uppstår mellan kommunerna för att de har olika strukturella förutsättningar, till exempel att de har olika andel barn, andel äldre eller bebyggelsestruktur. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i servicenivå, avgiftsnivå eller effektivitet.

Det är framför allt obligatorisk verksamhet som omfattas av kostnadsutjämning.²⁹ Till exempel ingår förskoleklass och grundskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och räddningstjänst i kostnadsutjämningen. Men det finns även delar av den obligatoriska kommunala verksamheten som inte ingår i kostnadsutjämningen. Exempel är kommunal vuxenutbildning (komvux), bibliotek, renhållning och avfallshantering, civilt försvar och krisberedskapsfrågor, hälso- och miljöskydd samt fysiskt och teknisk planering. Delar av den frivilliga verksamheten, som underhåll av gator och vägar, ingår också i kostnadsutjämningen. Även kollektivtrafik, där kommuner och landsting ofta delar huvudmannaskapet, ingår i kostnadsutjämningen.

För att beräkna hur stort kostnadsutjämningsbidrag en kommun ska få eller hur stor kostnadsutjämningsavgift en kommun ska betala används tio delmodeller som täcker olika verksamheter.³⁰

Delmodellerna täcker följande verksamheter:³¹

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- förskoleklass och grundskola
- gymnasieskola
- individ- och familjeomsorg

²⁹ Obligatorisk verksamhet är sådan verksamhet som kommunerna är ålagda att bedriva genom en rad speciallagar. Hit hör verksamhet som följer av speciallagstiftning såsom socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), miljöbalken (1998:808) och skollagen (2010:800).

³⁰ Se bilaga 4 för en djupare genomgång av de olika delmodellerna.

³¹ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019, 2019.*

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

- barn och ungdomar med utländsk bakgrund
- äldreomsorg
- befolkningsförändringar
- bebyggelsestruktur (inkluderar räddningstjänst, politisk verksamhet, gator och vägar, uppvärmning och byggkostnader)
- löner
- kollektivtrafik (gemensam för kommuner och landsting och ingår inte i vår granskning).

Delmodellen löner är en verksamhetsövergripande delmodell. I delmodellen bebyggelsestruktur finns utjämning för uppvärmning och byggkostnader. Dessa båda komponenter är också verksamhetsövergripande.

För att räkna ut hur stort bidrag eller avgift en kommun ska få eller betala räknas så kallade *standardkostnader* ut i varje delmodell. Standardkostnaden beräknas oftast som den förväntade nettokostnaden³² per kommuninvånare som kommunen bör ha för en verksamhet om den genomförs med den genomsnittliga ambitionsnivå, effektivitet och avgiftspolitik som finns i landet. I några fall utgörs standardkostnaden av schablonbelopp för de extra kostnader som olika demografiska och geografiska förutsättningar antas föra med sig. Det förekommer även att standardkostnaderna utgörs av en kombination av förväntade nettokostnader och schablonbelopp.

Standardkostnaderna summeras sedan till kommunens *strukturkostnad* per kommuninvånare. De kommuner som har en strukturkostnad per invånare som är högre än den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare i riket får ett kostnadsutjämningsbidrag motsvarande mellanskillnaden och de som har en lägre får betala en kostnadsutjämningsavgift.

Kostnadsutjämnningen ska neutralisera kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av olika strukturella förutsättningar, utan att begränsa hur kommunerna prioriterar mellan olika verksamhetsområden. Tilläggen eller avdragen i respektive delmodell ska inte vara styrande för kommunernas fördelning av resurser mellan olika verksamheter.

³² Nettokostnaderna är bruttokostnader minus avgifter som kommunmedlemmarna betalar för en verksamhet (till exempel avgift till förskolan eller sophämtning), riktade statsbidrag och andra externa intäkter.

Kostnadsutjämningsbidrag/-avgift till kommunen = (kommunens strukturstukostnad per invånare – rikets genomsnittliga strukturstukostnad per invånare) x antal invånare i kommunen.

2.4 Strukturbidraget har regionalpolitisk karaktär

Strukturbidraget innehåller stöd av bland annat regionalpolitisk karaktär. Det lämnas till de kommuner som tidigare fick tillägg enligt några delmodeller som togs bort från kostnadsutjämnningen och till de kommuner som fick stora intäktsminskningar när det nya utjämnningssystemet infördes år 2005.

Kommuner som hade en beräknad standardkostnad i delmodellen svagt befolkningsunderlag år 2004 har rätt till bidrag med motsvarande belopp. Kommuner som fick strukturbidrag år 2013 för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder eller för intäktsminskningar har rätt till ett bidrag som motsvarar den del av summan av dessa belopp som överstiger 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget år 2014.

Strukturbidraget är ett permanent bidrag. Beloppen i strukturbidraget har varit oförändrade sedan 2014.

2.5 Införandebidrag används vid förändringar av utjämnningssystemet

När det görs förändringar i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet leder det till ekonomiska omfördelningseffekter. Vid större förändringar brukar särskilda temporära införandebidrag användas för att mildra omfördelningseffekterna för de kommuner som får de största intäktsminskningarna. Syftet är att de kommuner som förlorar mest på förändringarna ska få möjlighet att anpassa sina kostnader till gällande utjämnningssystem. Införandebidragen ingår inte i granskningen.

2.6 Regleringsposten används för att anslaget och utjämnningen ska gå jämnt ut

Summan av inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidragen och införandebidragen jämförs med de medel som riksdagen har anslagit till kommunalekonomisk utjämnning. Om summan är större än anslaget ska kommunerna betala en regleringsavgift. Om summan är mindre än anslaget får kommunerna ett regleringsbidrag. Anledningen till att anslagna medel skiljer sig från utjämnningens netto är att det kommunala skatteunderlaget inte är känt när nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämnning bestäms. För att staten ändå ska kunna bestämma storleken på anslaget till den kommunala sektorn finns regleringsposten. Regleringsposten används också som instrument i samband

med ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn. Regleringsavgiften/-bidraget beräknas i kronor per invånare och är lika stort för samtliga kommuninvånare. Regleringsposten ingår inte i granskningen.

2.7 Förvaltningen av utjämningsystemet

I Regeringskansliet är det Finansdepartementet som ansvarar för systemet för kommunalekonomisk utjämning. Utredningar har historiskt sett tillsatts med några års mellanrum för att göra förändringar eller uppdateringar av olika beräkningar. Resultatet av utredningarnas arbete har publicerats i SOU-serien och lämnats till Finansdepartementet.

Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för de årligen återkommande beräkningarna gällande utjämningsystemets olika delar. I detta arbete ingår bland annat att uppdatera beräkningarna i utjämningsystemet med nya data, enligt gällande regelverk och enligt särskilda uppdrag.

SCB lämnar också uppgifter om utfallen till kommunerna, landstingen och Skatteverket. På SCB:s webbplats under ämnesområdet offentlig ekonomi redovisas utfallen på kommun- och landstingsnivå. Skatteverket beslutar senast den 20 januari under utjämningsåret preliminärt om bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting. En kommun eller ett landsting får senast den 15 februari under utjämningsåret till Skatteverket påtala brister och oriktiga uppgifter i underlaget för beslutet. Skatteverket fastställer bidrag respektive avgifter för varje kommun och landsting senast den 15 april under utjämningsåret.³³

Statskontoret hade i uppdrag att följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning mellan 2009 och 2018.³⁴ Uppdraget upphörde att gälla den 1 maj 2018. Från detta datum har Statskontoret i stället det bredare uppdraget att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting.³⁵

Regeringen överlämnade den 19 september en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i lagen (2004:73) om kommunalekonomisk utjämning.³⁶ Förslaget baseras på Kostnadsutjämningsutredningens förslag.³⁷ I propositionen föreslås vissa förändringar av kostnadsutjämnningen för kommunerna, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Denna granskning avser det befintliga systemet för kommunalekonomisk utjämning. Men i anslutning till vissa beräkningar i kapitel 4 och i det avslutande kapitlet beskrivs delar av det aktuella förslaget från regeringen.

³³ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsåret 2019, 2019*.

³⁴ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

³⁵ Förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

³⁶ Prop. 2019/20:11.

³⁷ SOU 2018:74, *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.

3 Inkomstutjämnings betydelse för möjligheten till likvärdig service

Inkomstutjämningsystemet har en stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge invånarna likvärdig kommunal service utan större skillnader i skattesatser. Spridningen i skattesatser var 6,73 procentenheter år 2017. Utan inkomstutjämningsystemet skulle spridningen vara 22,84 procentenheter, allt annat lika. I enlighet med lagstiftningens förarbeten är inkomstutjämnings långtgående, men inte fullständig för att inte verka tillväxthämmande. Om inkomstutjämnings i stället var fullständig skulle spridningen i skattesatser kunna minska med 0,53 procentenheter till 6,20 procentenheter, allt annat lika.

3.1 Skillnader i skatteunderlag påverkar möjligheten till likvärdig kommunal service

För att kommunerna ska kunna bedriva likvärdig service krävs att de har ekonomiska förutsättningar att göra det. Den kommunala servicen finansierades till 53 procent genom kommunal inkomstskatt år 2017.³⁸ Skillnaden i skattekraft³⁹, och därmed möjligheten till skatteintäkter, skiljer sig kraftigt åt mellan den kommun som har högst och den som har lägst skattekraft (figur 3.1). Danderyds kommun hade en skattekraft som var 2,4 gånger så hög som Årjängs kommun 2017.⁴⁰ Utan inkomstutjämnings skulle dessa två kommuner ha helt olika förutsättningar att finansiera den kommunala servicen.

Några kommuner har mycket hög skattekraft vilket drar upp medelskattekraften i riket. Förutom Danderyds kommun hade Lidingö, Täby och Nacka skattekrafter som var mer än 30 procent högre än medelskattekraften år 2017. Samtidigt hade 84 procent av kommunerna en skattekraft som var lägre än medelskattekraften. Kommunen med medianskattekraften hade en skattekraft som var drygt 10 procent lägre än medelskattekraften. Knappt hälften av kommunerna hade en skattekraft som låg + / - 5 procentenheter kring medianskattekraften.

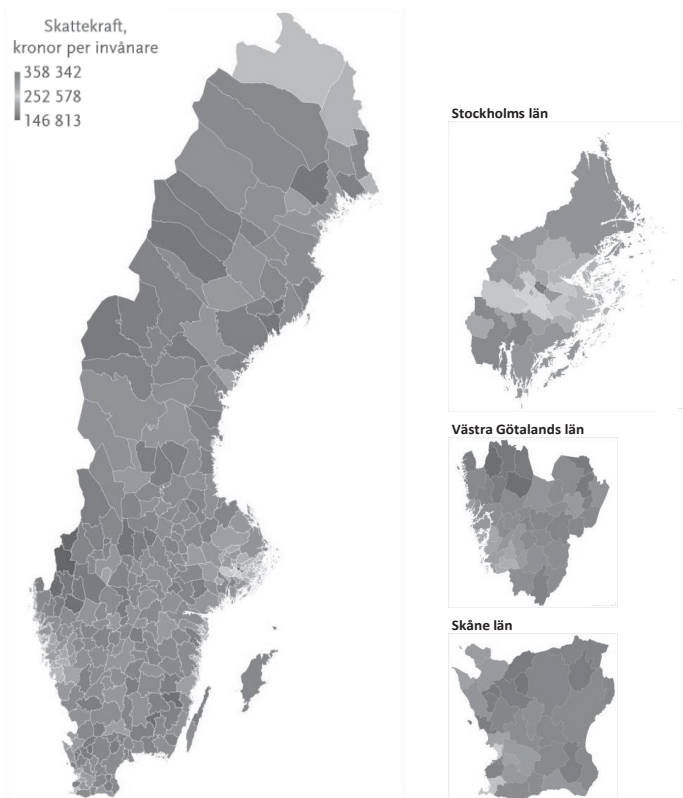
³⁸ Egna beräkningar utifrån SCB, "Resultaträkning för kommunkoncernen efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

³⁹ Skattekraften beräknas som skatteunderlag i kronor per invånare. Kommunalt skatteunderlag utgörs av summa beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer.

⁴⁰ SCB, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2019", hämtad 2019-09-19.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Figur 3.1 Skattekraft (skatteunderlag per invånare) 2017



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: SCB, "Skatteunderlag och skattekraft efter region. År 1995–2019", hämtad 2019-09-19.

3.2 Inkomstutjämningsbidrag har stor betydelse för likvärdig kommunal service

Inkomstutjämningsbidraget bidrar stort till att både förstärka kommunernas ekonomi och att utjämna skillnaderna mellan kommunernas intäkter från skatter. År 2017 sköt staten till 73 miljarder kronor till kommunerna i inkomstutjämningsbidrag vilket motsvarade 8 procent av kommunkoncernernas intäkter.⁴¹ Samtidigt omfördelades drygt 7 miljarder kronor från de kommuner som hade den högsta skattekraften till övriga kommuner. År 2017 var 14 kommuner avgiftsbetalare. Övriga 276 kommuner var bidragsmottagare.

3.3 Inkomstutjämningsbidragen motsvarar som mest 11 procent i skatt

Dorotea är den kommun som hade högst kommunalskatt. Inkomstutjämningsbidraget som Dorotea kommun fick år 2017 var 13 900 kronor per invånare. Det motsvarade 7,47 procentenheter i skattesats för kommuninvånarna (figur 3.2).⁴² Uttryckt annorlunda så skulle Dorotea kommun behöva ta ut en kommunalskatt på 31,32 procent i stället för 23,85 procent för att bibehålla nivån på intäkterna utan inkomstutjämning, allt annat lika.⁴³ Solna är den kommun som hade lägst kommunalskatt. Solnaborna betalade 2 400 kronor per invånare i inkomstutjämningsavgift. Det motsvarade 0,89 procentenhet i skatteuttag för Solnaborna som skulle ha kunnat haft ännu lägre kommunalskatt, 16,23 i stället för 17,12 procent, utan inkomstutjämningsbidrag. Spännvidden mellan Doroteas och Solnas kommunalskatt skulle vara 15,09 procentenheter i stället för 6,73 utan inkomstutjämningsbidrag, allt annat lika.

Ärjäng är den kommun som skulle ha behövt höja sin kommunalskatt mest utan inkomstutjämningsbidrag, från 22,45 procent till 34,15 procent, för att behålla sin intäktsnivå. För Ärjängs kommun motsvarade inkomstutjämningsbidraget 11,70 procent i utdebitering. Danderyd är den kommun som skulle kunna sänka sin skatt flest procentenheter, från 17,35 till 11,31 procent, utan inkomstutjämningsbidrag. Skillnaden i kommunal skattesats mellan Ärjängs och Danderyds kommuner skulle vara 22,84 procentenheter i stället för dagens 5,10 procentenheter utan inkomstutjämningsbidrag, allt annat lika.

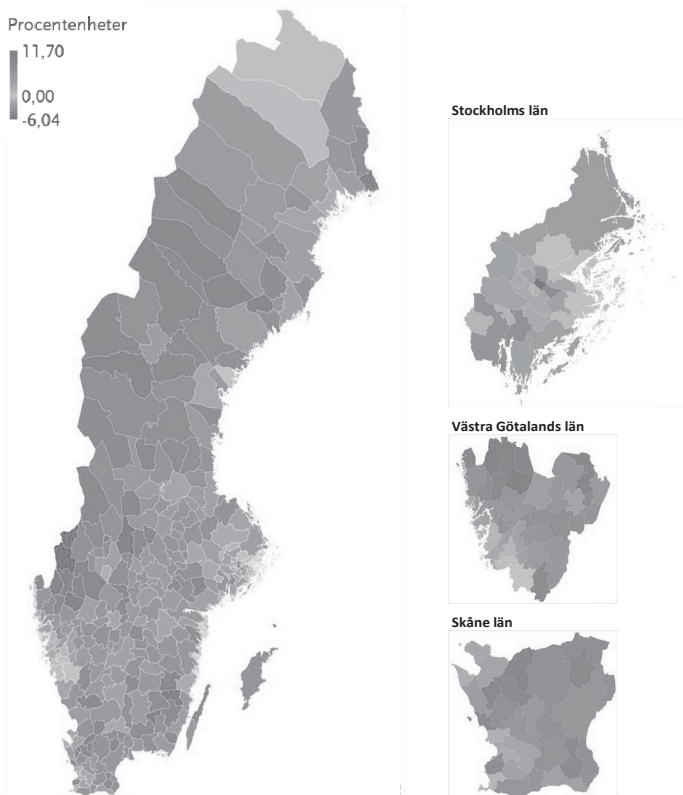
⁴¹ SCB, "Resultaträkning för kommunkoncernen efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

⁴² Se hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 3, avsnitt 3.3.

⁴³ Beräkningen är rent statisk. I beräkningen bortser vi från att om inkomstutjämningsbidraget togs bort så skulle det kunna få effekter som i sin tur påverkar skatteinkomsterna.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Figur 3.2 Inkomstutjämningsbidragens och inkomstutjämningsavgifternas storlek omräknad till skattesats som kommunen skulle behöva ta ut eller kunna sänka skatten med om inte inkomstutjämnningen fanns, allt annat lika.



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kap. 2, avsnitt 3.3.

3.4 En fullständig inkomstutjämning motsvarar en mindre del i skatt

Kompensationsgraden är som nämnts 95 procent för de kommuner som får ett bidrag i inkomstutjämningen. De kommuner som betalar avgifter får behålla 15 procent av skillnaden mellan den egna skattekraften och skatteutjämningsunderlaget, justerat för skatteväxlingen i länet. Våra beräkningar visar att detta motsvarar 3,8 miljarder kronor 2017 i minskade inkomster för de 276 bidragskommunerna till följd av att utjämningen inte är fullständig. De 14 avgiftskommunerna fick däremot behålla 1,3 miljarder kronor till följd av att utjämningen inte är fullständig.⁴⁴

Om inkomstutjämningen hade varit fullständig skulle bidragskommunerna ha kunnat ta ut en skatt som var mellan 0,01 och 0,59 procentenheter lägre. De kommuner som betalar avgifter skulle ha behövt höja skatten med mellan 0,1 och 1,10 procent. Gapet mellan högsta (Dorotea) och lägsta (Solna) skattesatsen skulle kunna minska från 6,73 procentenheter till 6,20 procentenheter, det vill säga en minskning med 0,53 procentenheter.⁴⁵

⁴⁴ För en beskrivning av beräkningarna, se bilaga 1, kap. 3, avsnitt 3.4.

⁴⁵ Beräkningen är rent statisk och bortser från att en fullständig kompensation till följd av negativa incitamenteffekter skulle kunna leda till minskad skattebas och därmed minskade skatteintäkter. Vi utgår i beräkningarna från att kommunerna använder hela tillskottet till en skattesänkning och att de finansierar hela den höjda avgiften genom att höja skatten. För en beskrivning av beräkningarna, se bilaga 1, kapitel 3, avsnitt 3.4.

4 Kostnadsutjämningsens betydelse för möjligheten till likvärdig service

Kostnadsutjämningsystemet har en stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge invånarna likvärdig kommunal service utan större skillnader i skattesatser. Spridningen i kommunala skattesatser var 6,73 procentenheter år 2017. Utan kostnadsutjämningsystemet skulle spridningen vara 14,56 procentenheter, allt annat lika.

Kostnadsutjämningsystemet utjämnar inte tillräckligt för kostnadsskillnader mellan kommuner som beror på att de har olika strukturella demografiska och geografiska förutsättningar. Enligt våra beräkningar underkompenseras kommuner med stor yta, litet invånarantal och en liten andel som bor i tätort inom samtliga verksamhetsområden som ingår i kostnadsutjämnningen. Dessutom underkompenseras krympande kommuner för kostnader inom förskolan, förskoleklass och grundskolan. Det finns även viss underkompensation för socioekonomiskt utsatta storstadsområden, särskilt inom gymnasieskolan.

4.1 Verksamheter i kostnadsutjämnningen står för två tredjedelar av kostnaden

Bruttokostnaden för den verksamhet som kostnadsutjämnningen omfattar var 505 miljarder kronor eller drygt 49 900 kronor per invånare år 2017.⁴⁶ I detta belopp ingår bruttokostnader för förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, vård och omsorg om äldre, individ- och familjeomsorg, kollektivtrafik⁴⁷, räddningstjänst och politisk verksamhet. Det utjämnas även för kostnaden för gator och vägar. Men kommunerna bokför kostnader för gator, vägar och parkering under samma kontopost. Det innebär att kostnader för enbart gator och vägar inte finns tillgängligt. Om kostnadsposten gator, vägar *och parkering* inkluderas är den sammanlagda bruttokostnaden 524 miljarder kronor eller drygt 51 800 kronor per person.

Bruttokostnaden för den kommunala verksamhet som kommunerna bedriver i förvaltningsform var 675 miljarder eller 66 700 kronor per invånare år 2017. Om vi inkluderar den verksamhet som bedrivs i kommunägda företag så stiger bruttokostnaden till 763 miljarder kronor eller 73 350 kronor per invånare.

⁴⁶ Egna beräkningar utifrån kostnadsuppgifter från SCB, "Resultaträkning för kommunkoncernen efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

⁴⁷ SKL, *Kommun-Bas13 En normalkontoplan för kommunernas externa redovisning*, kontopost buss, bil och spårbundna transporter, 2012.

Det betyder att den verksamhet som omfattas av utjämning motsvarar knappt tre fjärdedelar av den i huvudsak skattefinansierade verksamheten (egentlig verksamhet) och knappt två tredjedelar av den totala bruttokostnaden för kommunal service.⁴⁸

4.2 Kostnadsutjämningen utjämnar kommunernas nettokostnader

Inom de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningen kompenseras kommunerna för de skillnader i nettokostnader som uppstår för att kommunerna har olika strukturella förutsättningar, det vill säga för att kommunerna har olika behov. Kostnadsutjämning ska ske till den kostnad kommunen har om verksamheten bedrivs med en genomsnittlig ambitions-, effektivitets- och avgiftsnivå, givet kommunens egna strukturella förutsättningar. Utgångspunkten för utjämningen med tillägg/avdrag i respektive delmodell är de genomsnittliga kostnaderna i alla landets kommuner för den aktuella verksamheten.

Nettokostnaden är bruttokostnaden minus riktade statsbidrag, avgifter, taxor och andra externa intäkter. Det innebär att kostnadsutjämningen utjämnar för den del av kostnaden som kommunen framför allt behöver finansiera genom skatt. Kostnadsutjämningen finansieras genom en omfördelning mellan kommunerna. Bidragen är därför ungefär lika stora som avgifterna.⁴⁹

Kommunernas nettokostnader för den kommunala service som ingår i kostnadsutjämningen (exklusive nettokostnader för vägar) skiljer sig kraftigt åt. Nettokostnaden per invånare är med några undantag betydligt högre i kommunerna i Värmland, Dalarna och Norrlands inland jämfört med kommunerna i södra Sverige. Ett tiotal av Norrlandskommunerna hade nettokostnader på över 50 000 kronor per invånare 2017. Detta kan jämföras med flera kommuner i framför allt Stockholms län och Skåne län som hade nettokostnader på mindre än 36 000 kronor per invånare.⁵⁰

Kostnadsutjämningen omfördelar netto drygt 7 miljarder kronor 2017. Den största omfördelningen görs för kostnadsskillnader inom äldreomsorg, förskoleklass och grundskola, samt individ- och familjeomsorg.⁵¹ De bidrag eller avdrag som räknas fram för de olika verksamheterna summeras per kommun och tar delvis ut

⁴⁸ Andelarna har inte kostnaden för gator, vägar och parkering räknats in. Tas detta belopp med ändras andelarna från knappt till drygt tre fjärdedelar respektive från knappt till drygt två tredjedelar.

⁴⁹ Avgifterna och bidragen går inte exakt jämt upp på grund av att befolkningen som används i beräkningarna för strukturstörkostnaden mäts 31/12 två år innan utjämningen, men när kommunernas bidrag och avgifter räknas ut används befolkningen 1/11 året innan utjämningen.

⁵⁰ Egna beräkningar utifrån kostnadsuppgifter från SCB, "Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011–2018", hämtad 2019-09-19.

⁵¹ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-19.

varandra. Exempelvis har en kommun med en hög andel förskolebarn och skolelever i befolkningen ofta en låg andel äldre och vice versa.

4.3 Kostnadsutjämningsbidragen motsvarar som mest 7 procent i skatt

De största bidragen från kostnadsutjämnningen per invånare går till ett antal landsbygdskommuner i norra Sverige. År 2017 gick de största bidragen per invånare till Åsele kommun i Västerbottens län följt av Sorsele och Dorotea kommuner i Norrbottens län. Dessa kommuner fick över 10 000 kronor per invånare i bidrag.⁵² Detta motsvarar en skattesats på mellan 5,6 och 6,6 procentenheter (figur 4.1). Uttryckt annorlunda skulle Åsele, Sorsele och Dorotea behöva höja sin skatt med 5,6–6,6 procentenheter för att hålla intäkterna på en konstant nivå, allt annat lika.⁵³ Det skulle innebära att Dorotea skulle behöva ta 29,50 procent i kommunalskatt i stället för 23,85, Sorsele skulle behöva ta ut 29,44 procent i stället för 23,15 och Åsele 29,75 i stället för 23,15 om det inte fanns något kostnadsutjämnningssystem.

De kommuner som betalar störst kostnadsutjämningsavgift är Solna och Umeå som betalar 5 200 kronor per invånare. Därefter följer Lund som betalar kostnadsutjämningsavgift på 4 500 kronor per invånare.⁵⁴ Omräknat i skatteuttag motsvarar det 2,41 procentenheter för Umeå, 1,93 procentenheter för Solna och 2,04 procentenheter för Lund (figur 4.1).⁵⁵ Utan kostnadsutjämnningssystemet skulle kommunerna kunna sänka skatten med denna skattesats, allt annat lika.

Spridningen i kommunala skattesatser var 6,73 procentenheter år 2017. Om kostnadsutjämnningen inte fanns, allt annat lika, skulle spridningen mellan kommunen med högst respektive lägst skattesats vara 14,56 procentenheter.

⁵² SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-19.

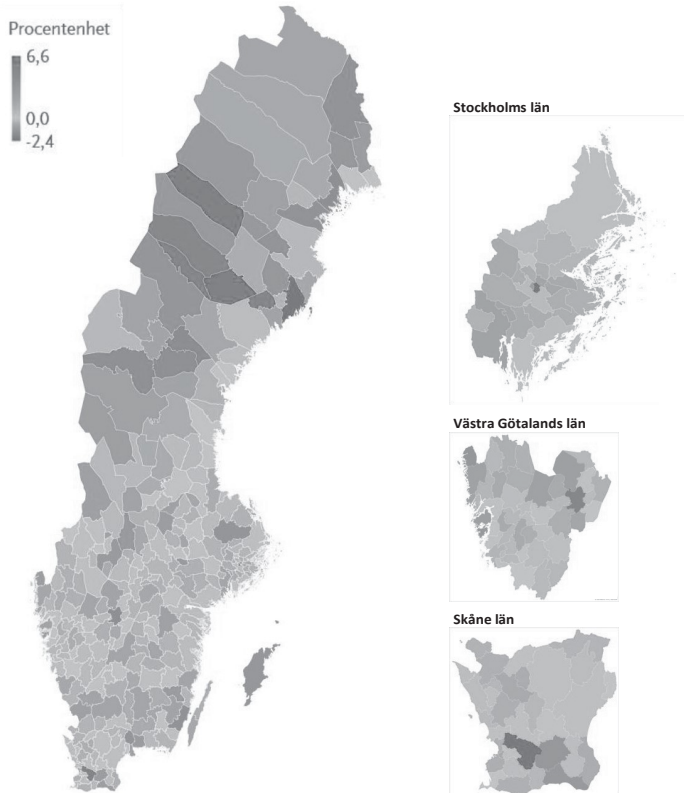
⁵³ Egna beräkningar, se bilaga 1, kap. 4, avsnitt 4.3.

⁵⁴ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-19.

⁵⁵ Se bilaga 1, kap. 4, avsnitt 4.3.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 4.1 Kostnadsutjämningsbidragens och kostnadsutjämningsavgifternas storlek omräknad till skattesats som kommunen skulle behöva ta ut eller kunna sänka skatten med om inte kostnadsutjämnningen fanns, allt annat lika.



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.3.

4.4 Även storstadskommuner får väsentliga bidrag

Det är inte enbart landsbygdskommuner som får betydande bidrag per invånare i kostnadsutjämningen. Kommuner som får jämförelsevis stora bidrag i kostnadsutjämningen kan ha vitt skilda demografiska eller geografiska förutsättningar. Till exempel fick de storstadsnära kommunerna Danderyd och Lidingö knappt 6 500 kronor respektive 5 000 kronor per invånare år 2017. Det motsvarar en skattesats på 1,64 procentenheter för Danderyd och 1,52 procentenheter för Lidingö (se figur 4.1). Allt annat lika skulle alltså Danderyd och Lidingö behöva höja skatten med 1,64 respektive 1,52 procentenheter om kostnadsutjämningsystemet inte fanns. En annan sak är att dessa båda kommuner betalar stora avgifter i inkomstutjämningen.

De kommuner som får de största bidragen per invånare är inte samma kommuner som totalt sett får de största bidragen. Sammantaget går naturligen större belopp till kommuner med många invånare. De största bidragen totalt sett 2017 gick till Malmö (653 miljoner kronor), Södertälje (334 miljoner kronor) och Nacka (294 miljoner kronor).

De största avgiftskommunerna per invånare 2017 var Umeå, Solna och Lund som betalade en avgift på mellan 4 500 till drygt 5 000 kronor per invånare. De största avgiftskommunerna i kronor räknat var Uppsala (647 miljoner kronor), Umeå (639 miljoner kronor) och Lund (534 miljoner kronor).

Summeras utfallet 2017 i kostnadsutjämningen per län är kommunerna i Stockholms län de största bidragsmottagarna med sammantaget 2 miljarder kronor i bidrag från kostnadsutjämningen. Uppsala län är den region där kommunerna sammantaget betalar de högsta avgifterna.

År 2017 var 171 kommuner avgiftskommuner i kostnadsutjämningen och övriga 119 är bidragskommuner. Samma år bodde 57 procent av befolkningen i avgiftskommunerna medan 43 procent bor i bidragskommunerna.

4.5 Kommuner med få invånare, liten andel i tätort eller stor yta underkompenseras

Vi har granskat om kostnadsutjämningsystemet utjämnar tillräckligt för de kostnadsskillnader som uppstår för att kommunerna har olika strukturella förutsättningar, det vill säga olika behov. Vi har undersökt om utjämningen för stora avstånd, få invånare, en liten andel som bor i tätort, befolkningsförändringar, invånarnas socioekonomi och andel med utländsk bakgrund är tillräcklig.⁵⁶ Vi har inte granskat om utjämningen för löner, byggkostnader och uppvärmning är tillräcklig.

⁵⁶ I bilaga 2 listas hur vi har definierat de olika strukturella faktorerna.

Våra regressionsresultat visar att nettokostnaderna som uppstår på grund av stora ytor, att kommunen har få invånare eller att relativt få bor i tätort underskattas i kostnadsutjämningen.⁵⁷ Det finns ofta skalfördelar i den kommunala verksamheten. Till exempel blir kostnaden per brukare i hemtjänsten dyrare vid långa avstånd (stor yta), skolan blir dyrare per elev om det finns få elever per lärare och om eleverna får skolskjuts på grund av långa avstånd. Räddningstjänsten och den kommunala administrationen blir dyrare per invånare om färre invånare ska dela på kostnaden. Flera av de underliggande delmodellerna i kostnadsutjämningen kompenserar för stora ytor, att kommunen har få invånare och att relativt få bor i tätort, men våra beräkningar visar att kompensationen inte är tillräcklig.

Vi har gjort dels separata analyser per verksamhetsområde (delmodell), dels analyser för all verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen sammantaget. Våra regressionsanalyser visar att skillnaden mellan kommunernas nettokostnader och de kostnader som kommunerna "borde ha" enligt kostnadsutjämningsystemet är systematiskt större ju färre invånare som finns i en kommun, ju mindre andel som bor i tätort och ju större yta en kommun har. Det innebär att kostnadsutjämningen underkompenserar för dessa strukturella faktorer. Skillnaden mellan kommunens faktiska nettokostnader och de kostnader den "borde ha" enligt kostnadsutjämningen kallas nettokostnadsavvikelsen. Nettokostnadsavvikelsen är ett etablerat nyckeltal inom kommunsektorns benchmarking.

Vi har genomfört beräkningarna för olika grupper av kommuner (se bilaga 3) för att vara säkra på att det är just kommunernas yta, antal invånare och tätortsgrad som för med sig extra kostnader och inte något annat. Om vi enbart hade beräknat regressioner för hela Sverige och funnit att kommuner med exempelvis större yta har högre kostnader än de borde ha enligt kostnadsutjämningen skulle vi inte kunna säga att det är just yta som samvarierar med stora kostnader. Majoriteten av kommunerna i Norrland har stor yta. En alternativ tolkning av resultatet skulle då kunna vara att det inte är ytan i sig som leder till stora kostnader, utan att det är Norrlandskommunerna som har något annat gemensamt som genererar höga kostnader. Genom att dela upp kommunerna i olika grupper, som till exempel södra Sverige eller storstadskommuner och beräkna regressionerna separat för grupper av kommuner kan vi undvika detta problem. Våra regressioner visar att kommunernas yta, antal invånare och tätortsgrad samvarierar med nettokostnadsavvikelsen oavsett vilka kommungrupper vi undersöker.

Som nämnts kompenserar de underliggande modellerna för stora avstånd, få invånare och tätortsgrad på olika sätt.⁵⁸ Modellen för förskoleklass och grundskola utjämnar för ökade kostnader för små skolor och skolskjutsar. Modellen för

⁵⁷ Se hur vi genomfört beräkningarna och hur vi tolkat dem i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.5–4.8.

⁵⁸ Se bilaga 4 för en genomgång av de olika delmodellerna.

gymnasieskolan kompenserar kommunerna för små skolenheter och behov av inackordering och resor. Modellen för individ- och familjeomsorg kompenserar kommuner där en stor andel bor i tätort, eftersom tätorter är förknippade med högre individ- och familjeomsorgskostnader. Kommunerna kompenseras också för ökade kostnader i äldreomsorgen för särskilt boende och hemtjänst i glesbygd. För att beräkna extrakostnader i glesbygd i kostnadsutjämningen används en särskild applikation. Applikationen benämns Struktur och fungerar med stöd av ett geografiskt informationssystem (GIS-system).

Det finns även en separat delmodell som kompenserar för skillnader i bebyggelsestruktur. I denna delmodell kompenseras kommunerna för att räddningstjänsten blir dyrare per person vid stora avstånd och om få invånare delar på kostnaderna. Modellen för bebyggelsestruktur kompenserar även kommunerna för ökade kostnader för administration och politisk verksamhet på grund av att få invånare ska dela på kostnaderna. Även ökade kostnader för gator och vägar på grund av hårt slitage och klimat samt ökade kostnader på grund av högre uppvärmningskostnader ingår i modellen för bebyggelsestruktur.

Våra beräkningar visar att de extra kostnader som stora ytor, liten andel som bor i tätort och att kommunen har få invånare för med sig underskattas i samtliga delmodeller. Det gäller även när delarna från modellerna för bebyggelsestruktur, löner och befolkningsförändringar inkluderas. Mest underskattas kostnaderna för förskoleklass och grundskola.⁵⁹ Det gäller även när standardkostnaden från modellerna för bebyggelsestruktur, löner och befolkningsförändringar läggs till delmodellen för förskoleklass och grundskola.

4.6 Krympande kommuner underkompenseras och växande överkompenseras

Vår utvärdering av om utjämningen är tillräcklig för de kostnadsskillnader som uppstår för att kommunerna har olika strukturella förutsättningar visar att utjämningen för befolkningsförändringar är tillräcklig, förutom på förskolans⁶⁰ och grundskolans område.⁶¹ Modellen för befolkningsförändringar kompenserar för

- befolkningsminskningar under en tioårsperiod
- en kraftig förändring av antalet 7–18-åringar under en femårsperiod

⁵⁹ Se tabell A2 och A3 i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.5–4.8.

⁶⁰ Resultaten gäller endast förskola, inte fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Fritidshem har utvärderats, men vi har inte funnit att krympande kommuner är underkompenserade för kostnader i denna verksamhet. Annan pedagogisk verksamhet (familjedaghem) ingår inte i analysen på grund av bristfälligt dataunderlag.

⁶¹ Se tabell A5 och A6 samt förklaringar och tolkningar i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.5–4.8.

- en kraftig ökning av antalet 1–5-åringar under en femårsperiod
- eftersläpningseffekter för en ökande befolkning under en femårsperiod.

Kostnader som förknippas med ett kraftigt ökande invånarantal kan till exempel vara att kommuner som växer har extra kostnader för att expandera verksamheten. Kommuner som krymper kan ha fasta kostnader som inte minskar när efterfrågan på kommunal service minskar. Exempel är kostnader för lokaler och pensionskostnader.

Våra beräkningar visar att kostnaderna som förknippas med förändringar av antalet barn i förskolan, förskoleklass och grundskolan överskattas för växande kommuner och underskattas för krympande kommuner. Beräkningarna visar att kommunerna även har ökade kostnader när antalet 1–5-åringar minskar. I dag kompenserar modellen för befolkningsförändringar endast för kraftiga ökningar av antalet 1–5-åringar. Kostnadsutjämningen kompenserar inte heller för förändringen av antalet 6-åringar. Regeringen föreslår i enlighet med Kostnadsutjämningsutredningens förslag att utjämning även ska ske för merkostnader vid kraftig minskning av antal barn 1–5 år⁶² samt för en kraftig förändring av antalet 6-åringar.⁶³

4.7 Viss underkompensation för socioekonomi

Våra beräkningar visar att kostnadsutjämningsystemet överlag kompenserar för de kostnadsskillnader som kan uppstå mellan kommuner som har olika socioekonomisk sammansättning på ett bra sätt.⁶⁴ Men det finns områden där utjämningen inte är tillräcklig. Storstadskommunerna och de storstadsnära kommunerna⁶⁵ kompenseras inte tillräckligt för de kostnader de har på grund av invånarnas socioekonomi. Underkompensationen kan framför allt härledas till gymnasieskolan.

Kostnadsutjämningen kompenserar kommunerna för kostnader som kan uppstå på grund av invånarnas socioekonomi inom individ- och familjeomsorgen och gymnasieskolan.⁶⁶ I modellen för individ- och familjeomsorg kompenseras kommuner som har en stor andel arbetslösa utan ersättning och som därmed kan behöva få försörjningsstöd. De kompenseras även för andelen födda i Sverige som har högst grundskoleutbildning samt andelen av invånarna som bor i flerfamiljshus byggda mellan 1967 och 1975. I gymnasimodellen kompenseras kommunerna för ungdomarnas val av gymnasieprogram. De yrkesförberedande programmen kostar mer än de högskoleförberedande. Det leder till att kommuner

⁶² Prop. 2019/20:11, s. 18.

⁶³ Prop. 2019/20:11, s. 20.

⁶⁴ Se tabell A4–A6 samt förklaringar och tolkningar i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.5–4.8.

⁶⁵ SKL:s kommungruppsindelning A: Storstäder och Pendlingskommun nära storstad.

⁶⁶ Se bilaga 4 för en genomgång av beräkningsmodellerna för individ- och familjeomsorg och gymnasieskolan.

där en stor del av ungdomarna väljer yrkesförberedande gymnasieutbildning kompenseras för dessa relativt höga kostnader.

4.8 Kompensationen för utländsk bakgrund är tillräcklig

Våra beräkningar visar att kommuner med en stor andel invånare med utländsk bakgrund kompenseras i tillräckligt stor utsträckning för de extra kostnader som detta skulle kunna föra med sig.⁶⁷ I kostnadsutjämningen kompenseras kommunerna för kostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i grundskolan. De kompenseras även för generellt ökade kostnader i förskolan, förskoleklass, grundskolan och gymnasieskolan genom delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Inom äldreomsorgen kompenseras kommunerna för höga kostnader i äldreomsorgen för äldre födda utanför Norden.

4.9 Exploateringsintäkter, tomträttsintäkter, taxor och avgifter påverkar inte resultaten

Kostnadsutjämningen ska utjämna för kommunernas behov till en genomsnittlig kostnad i riket vid en genomsnittlig effektivitet, avgifts- och servicenivå. Egentligen utjämnar kostnadsutjämningen även för genomsnittliga externa intäkter eftersom externa intäkter dras av från nettokostnaderna. Externa intäkter är till exempel taxor och avgifter, arrenden och tomträtter, riktade statsbidrag och försäljning av exploateringsfastigheter, tomträtter och anläggningstillgångar (reavinster). Det är således mer korrekt att säga att kostnadsutjämningen utjämnar för behov till en genomsnittlig kostnad vid genomsnittliga externa intäkter och genomsnittlig effektivitet, avgifts- och servicenivå.

I genomsnitt var de totala externa intäkterna 16 754 kronor per invånare år 2017. Störst externa intäkter kom från riktade statsbidrag som utgjorde 7 054 kronor per invånare. Försäljningen av exploateringsfastigheter och tomträtter utgjorde 990 kronor per invånare och taxor och avgifter 1 987 kronor per invånare. Hyror och arrenden utgjorde 3 514 kronor per invånare.⁶⁸

Kommuner som har stora externa intäkter får lägre nettokostnader och därmed lägre nettokostnadsavvikelse än andra kommuner, allt annat lika. Om kommuner med stor yta, få invånare och befolkningsminskningar systematiskt har lägre externa intäkter än andra kommuner skulle våra resultat att dessa kommuner är underkompenserade i kostnadsutjämningen inte stämma. Att dessa kommuner har högre nettokostnader än vad kostnadsutjämningen beräknar att de borde ha skulle i sådana fall bero på att de systematiskt har lägre externa intäkter och inte

⁶⁷ Se tabell A4–A6 samt förklaringar och tolkningar i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.5–4.8.

⁶⁸ SCB, "Verksamhetsintäkter för kommuner efter region och kontopost. År 2011–2018", hämtat 2019-10-02.

på att stora ytor, få invånare och befolkningsminskningar i sig leder till stora kostnader för kommunen. Men våra beräkningar visar att även om vi tar hänsyn till externa intäkter så har kommuner med större yta, få invånare och krympande befolkning systematiskt större nettokostnadsavvikelse än andra.⁶⁹ Våra resultat påverkas alltså inte av att kommunerna har olika stora intäkter från till exempel försäljning av mark, reavinster eller tomträttsavgifter.

4.10 En utvidgad kostnadsutjämnning kan minska spännvidden i skattesatser

När tidigare utredningar byggt nya eller utvecklat befintliga delmodeller till kostnadsutjämnningen har de ofta använt sig av regressionsanalys för att avgöra om de nya standardkostnaderna som faller ut ur modellerna tar hänsyn till kommunernas strukturella förutsättningar på ett bra sätt.⁷⁰ Man beräknar samvariationen mellan faktiska nettokostnader och beräknade standardkostnader. En hög samvariation har tolkats som att standardkostnaderna tar hänsyn till struktur på ett bra sätt. Samvariationen mellan de sammanlagda nettokostnaderna för de verksamhetsområden som ingår i kostnadsutjämnningen och strukturkostnaden (summan av standardkostnaden) var 58 procent år 2017. Genom att inkludera variabler för kommunens yta, invånarantal och befolkningsförändringar de senaste fem åren samt socioekonomi i storstäderna⁷¹ kan vi öka samvariationen till 80 procent.⁷² I just denna beräkning ingår inte nettokostnaderna och standardkostnaden för kollektivtrafik, räddningstjänst, politisk verksamhet, gator och vägar. Standardkostnaden för byggkostnader ingår inte heller.

Vi har med hjälp av regressionsanalys justerat bidragen och avgifterna i kostnadsutjämnningen för kommunernas yta, invånarantal, befolkningsförändringar och socioekonomi i storstäderna och de storstadsnärakommunerna.⁷³ Vi har enbart justerat för socioekonomi i storstäderna och de storstadsnära kommunerna eftersom våra beräkningar har visat att det endast är dessa kommuner som har ökade kostnader på grund av invånarnas socioekonomi. Tätortsgrad sammanfaller med invånarantal och yta och att ta med tätortsgrad i regressionerna bidrar inte till att öka modellens förklaringsgrad. Vi har därför inte justerat kostnadsutjämningsbidragen och kostnadsutjämningsavgifterna för tätortsgrad.

⁶⁹ Se hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.9.

⁷⁰ SOU 2018:74, s.102.

⁷¹ Med storstadskommuner och storstadsnära kommuner menas Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) kommungruppsindelning A1 Storstäder och A2 Pendlingskommun nära storstad.

⁷² Se hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.9.

⁷³ Se hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.9.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

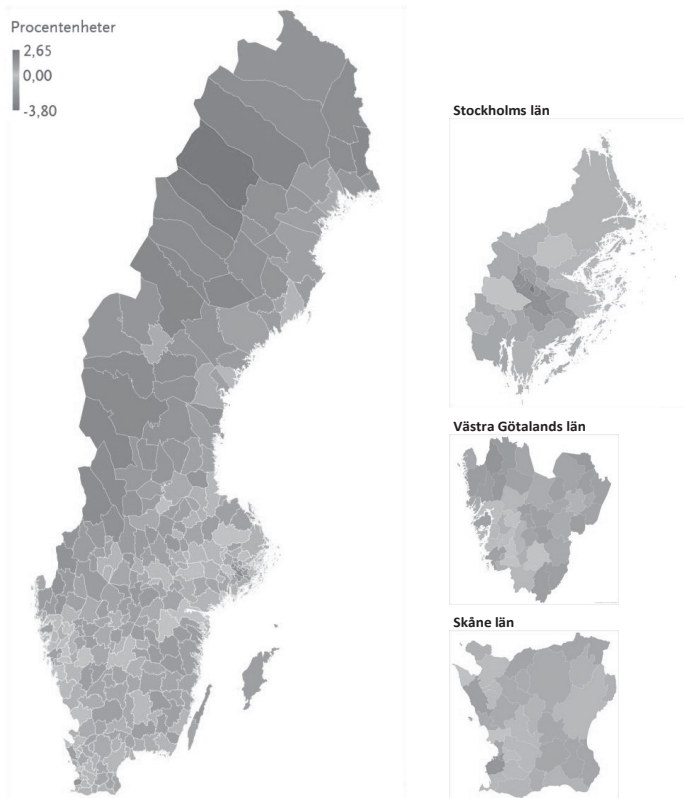
Vi har därefter räknat om respektive kommuns ökade eller minskade bidrag till motsvarande belopp i skattesats (se figur 4.2). Sammantaget skulle, enligt våra beräkningar, kostnadsutjämningen netto 2017 öka från 7,2 till 10,9 miljarder kronor om systemet i större utsträckning tog hänsyn till de strukturellt beroende kostnaderna inom dessa områden. En majoritet av landets kommuner skulle få högre bidrag eller lägre avgifter.

En kostnadsutjämning som i större utsträckning utjämnar för yta, antal invånare, befolkningsförändringar och socioekonomi i storstäderna skulle kunna minska spännvidden i skattesatser från dagens 6,73 procent till 4,79 procent om kommunerna behåller dagens servicenivå. I genomsnitt skulle kommuner med relativt sett hög skattesats få ett större bidrag från kostnadsutjämningen om den i större utsträckning skulle utjämna för strukturellt beroende kostnader. På motsvarande sätt dominerar kommuner med relativt sett lägre skattesats bland de kommuner som skulle få en högre avgift om strukturellt beroende kostnader utjämnades i större utsträckning.⁷⁴ Flera kommuner i Norrlands inland skulle få större bidrag, men även exempelvis vissa kommuner i Värmland och Småland.

⁷⁴ Korrelationskoefficienten är 0,67 mellan skattesats och ytterligare bidrag/avgift för yta, antal invånare, befolkningsförändringar och socioekonomi i städerna.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 4.2 Kostnadsutjämningsbidragens och kostnadsutjämningsavgifternas storlek vid en kostnadsutjämnings som i större utsträckning tar hänsyn till yta, antal invånare, befolkningsförändringar och socioekonomi i storstäder och storstadsnära kommuner omräknad till skattesats som kommunen skulle behöva ta ut eller kunna sänka skatten med vid en utvidgad kostnadsutjämnings, allt annat lika.



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kapitel 4, avsnitt 4.10.

5 Strukturbidragets betydelse för möjligheten till likvärdig service

Strukturbidragen vilar på bristfällig grund. Bidragen baseras till stor del på schabloniseringar och inaktuella underlag. Kretsen bidragskommuner är dessutom låst till att omfatta ett antal kommuner som bedömdes ha behov av stöd när bidraget infördes år 2005. Strukturbidragen kompenserar framför allt för näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder och svagt befolkningsunderlag.

5.1 Regionalpolitiska inslag i kostnadsutjämningen har förts över till strukturbidraget

Strukturbidraget infördes 2005 för att regeringen ville mildra konsekvenserna av att vissa delmodeller och tillägg togs bort ur kostnadsutjämningen.⁷⁵ Regeringen ansåg att kostnadsutjämningen inte borde innehålla regionalpolitiska inslag, utan endast omfatta strukturella kostnadsskillnader för olika verksamheter och kostnadslag. I den utredning som låg till grund för regeringens förslag anges som skäl till att regionalpolitiska inslag inte ska ingå i kostnadsutjämningen bland annat att regionalpolitiken är en del av tillväxtpolitiken, som är ett statligt ansvar.⁷⁶

Regeringen bedömde även att det inte gick att beräkna storleken på de merkostnader som kommunerna fick till följd av hög arbetslöshet eller svagt befolkningsunderlag. Tilläggen och avdragen kommunerna fick baserades inte på mätbara kostnader och vilade därmed på andra principer än övriga delar av kostnadsutjämningen.

Regeringen menade samtidigt att de delmodeller som togs bort hade en regionalpolitisk profil som det var angeläget att bibehålla, eftersom de förhållanden som motiverat delmodellerna fanns kvar.⁷⁷ Därför infördes strukturbidraget. Belopp som motsvarade 2004 års bidrag från delmodellerna näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder respektive svagt befolkningsunderlag fördes över till det nyinrättade strukturbidraget. Regeringen menade att merkostnader kan uppkomma i kommuner med svagt befolkningsunderlag. Det berodde på att kommuner med ett litet regionalt befolkningsunderlag kan tvingas ta på sig ett större åtagande genom att marknadsförutsättningarna är sämre för privata företag. Även förutsättningarna

⁷⁵ Prop. 2003/04:155, s. 54–56.

⁷⁶ SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn*, s. 231.

⁷⁷ Prop. 2003/04:155, s. 54–55.

för samarbete och samverkan kunde påverkas negativt i områden med mycket begränsat befolkningsunderlag på en storyta.⁷⁸

Standardkostnaderna för svagt befolkningsunderlag beräknades i 2004 års kostnadsutjämning med utgångspunkt från vissa antaganden baserat på det regionala respektive det lokala befolkningsunderlaget samt kommunens egen folkmängd. Beräkningen baserades inte på underlag i form av verifierade kostnader, utan på uppskattade kostnader. Standardkostnaden för näringslivs- och sysselsättningsskapande åtgärder baserades på andelen i kommunens befolkning som varit arbetslösa eller i åtgärder under den senaste femårsperioden. Tilläggen i denna delmodell skulle täcka kommunernas kostnader för bland annat driftbidrag till näringslivsbolag.⁷⁹

Strukturbidrag infördes även för kommuner som fick minskade bidrag på grund av de samlade effekterna av övriga förändringar i kostnadsutjämningen som började gälla 2005. En förändring var att kallortstillägget togs bort. Arbetstagare i norra Sverige fick tidigare ett lönstillägg för att de hade högre utgifter till följd av det kallare klimatet. Kallortstillägget infördes ursprungligen i kostnadsutjämningen för att merkostnaden som det medförde för kommunen betraktades som opåverkbar eftersom tillägget fanns reglerat i det centrala kollektivavtalet. Avtalet om kallortstillägg upphörde 1994, men kommunernas merkostnader försvann inte eftersom tilläggen omvandlades till normal lön. Regeringen var medveten om att ett slopande av kallortstillägget innebar betydande intäktsbortfall för ett antal kommuner, men menade att det statligt finansierade strukturbidrag som samtidigt föreslogs skulle dämpa effekterna.⁸⁰

För att underlätta anpassningen till det nya utjämningssystem som började gälla 1996 fanns särskilda införanderegler för åren 1996–2003. Det innebar att effekterna av systemet skulle slå igenom successivt under en period om åtta år. Den sammanlagda bidragsminskningen under införandeperioden begränsades genom så kallade fasta införandetillägg.⁸¹ I samband med förändringarna i systemet från och med 2000 ändrades införandereglerna. Det medförde att fler kommuner och landsting kom att omfattas av dessa. Ändringarna innebar också att införandereglerna upphörde att gälla från och med 2005 i stället för 2003.⁸²

En kommun med en sammantagen bidragsminskning mellan åren 2004 och 2005, exklusive införandebidrag och den del av strukturbidragen som kompenserar för bidragsminskningen, fick rätt till ett strukturbidrag som

⁷⁸ Prop. 2003/04:155, s. 54–55.

⁷⁹ SOU 2003:88, s. 232–233.

⁸⁰ Prop. 2003/04:155, s. 52–56.

⁸¹ Prop. 1998/99:89, *Förändringar i utjämningssystemet för kommuner och landsting*, s. 7–11.

⁸² Prop. 2003/04:155, s.16.

motsvarar den bidragsminskning som översteg 0,56 procent av kommunens skatteunderlag.⁸³

Sammantaget fick 94 kommuner del av strukturbidrag om totalt 1,5 miljarder kronor 2005. De största bidragen per invånare gick till ett antal kommuner i Norrlandslänen.⁸⁴

År 2017 fick 61 kommuner sammantaget 1,05 miljarder kronor i strukturbidrag. Drygt hälften av kommunerna var landsbygdskommuner belägna i Norrlands inland. Strukturbidraget finansieras via anslaget för kommunalekonomisk utjämning och inte genom omfördelning mellan kommunerna.⁸⁵

5.2 Strukturbidraget har ifrågasatts och reducerats

I direktivet till den parlamentariska utredning som tog namnet Utjämningskommittén.⁸⁶ ifrågasatte regeringen om ersättning för delmodeller som tagits bort ska betalas ut utan tidsbegränsning. Att det inte finns någon tidsbegränsning medför att utjämningsystemet inte får fullt genomslag. Kommittén fick i uppdrag att utreda om det strukturbidrag som infördes 2005 borde förändras eller avvecklas, och att i så fall föreslå hur detta skulle hanteras.⁸⁶

Utgjämningskommittén.⁸⁷ drog slutsatsen att stora negativa konsekvenser skulle uppstå för flera kommuner, främst i Norrlands inland, om strukturbidraget avvecklades. Kommittén föreslog ändå en viss minskning av bidraget.⁸⁷ Efter beredning och vissa förändringar av kommitténs förslag togs den del av strukturbidraget som utgjordes av 2004 års standardkostnad för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder bort från och med 2014. Men den totala minskningen av strukturbidraget begränsades till högst 0,22 procent av det uppräknade skatteunderlaget för 2014.⁸⁸ Detta innebär att det i praktiken fortfarande finns en viss kompensation till kommuner för behov av sysselsättningsskapande åtgärder som baseras på den relativa arbetslösheten under den senaste femårsperiod som registrerades i kostnadsutjämningen 2004.

Förändringen 2014 innebar att antalet kommuner som fick strukturbidrag enligt de ursprungliga reglerna minskade.

År 2014 sänktes även inkomstutjämningsavgiften i inkomstutjämningen. I samband med detta infördes ett nytt särskilt bidrag inom ramen för strukturbidraget för att kompensera de kommuner och landsting som fick lägre

⁸³ Prop. 2003/04:155, bet. 2004/05:FIU7, rskr. 2004/05:13.

⁸⁴ SCB, *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utfall utjämningsåret 2005*, 2005, s.11.

⁸⁵ Prop. 2003/04:155, s. 54–56.

⁸⁶ Kommittédirektiv, *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning*, Dir. 2008:110, s.11.

⁸⁷ SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämningen*, s. 213.

⁸⁸ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, s. 49–51, bet. 2013/14:FIU3, rskr. 2013/14:69.

bidrag eller fick betala högre avgift till följd av sänkningen.⁸⁹ År 2016 ändrades inkomstutjämnningen i princip tillbaka till de regler som gällde under 2013. Då reducerades strukturbidraget med den del som kompenserade för förändringen i inkomstutjämnningen från 2014.⁹⁰

5.3 Strukturbidraget motsvarar som mest 2,5 procentenheter av skattesatsen

För att illustrera strukturbidragens betydelse för kommunernas ekonomi har vi beräknat hur mycket strukturbidragen motsvarar av respektive kommuns skattesats 2017 (figur 5.1). Strukturbidragen motsvarar mellan 0,1 och 2,46 procent i skatt för de kommuner som får strukturbidrag. Övertorneå, Pajala och Jokkmokk skulle behöva ta ut mer än 2 procentenheter mer i skatt om inte strukturbidraget fanns, allt annat lika.⁹¹

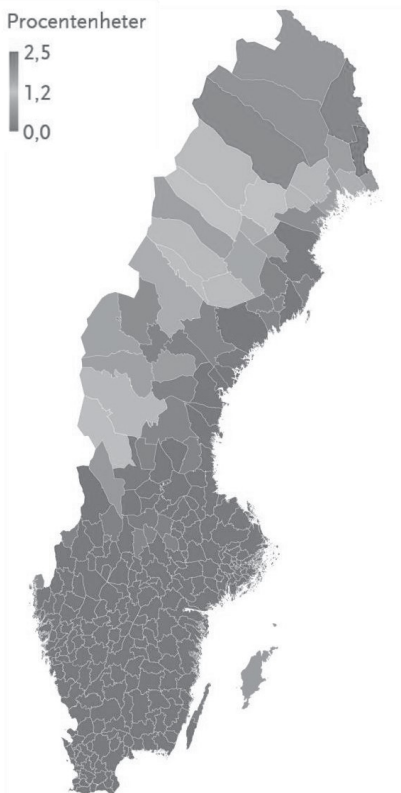
Spännvidden mellan högst och lägst skatt skulle vara 8,60 procentenheter (Solna har 17,12 och Pajala 25,72) utan strukturbidragen i stället för 6,73 procentenheter (Solna har 17,12 och Dorotea 23,85), allt annat lika.

⁸⁹ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 25, s. 31–33, bet. 2013/14:FIU3, rskr. 2013/14:69.

⁹⁰ Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 25, s. 33–34, bet. 2015/16:FIU3, rskr. 2015/16:105.

⁹¹ Se i bilaga 1, kap. 5, avsnitt 5.3 hur vi har räknat.

Figur 5.1 Strukturbidragens storlek omräknad till skattesats. Den ytterligare skatt som kommunerna skulle behöva ta ut om inte strukturbidragen fanns.



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kapitel 5, avsnitt 5.3.

5.4 Strukturbidraget kompenserar delvis för bristerna i kostnadsutjämningen

Vår genomgång visar att strukturbidragen baseras på sämre beräkningsunderlag än vad som i allmänhet gäller för beräkningar av standardkostnader inom kostnadsutjämningen. Men vi bedömer att strukturbidragen trots detta bidrar till större likvärdighet inom kommunsektorn, genom att kompensera för ofullständig utjämning i kostnadsutjämningen.

Vid införande av strukturbidraget bestämdes att bidraget skulle betalas ut årligen utan tidsbegränsning och att ingen årlig omräkning skulle göras av de olika delarna i bidraget. Det innebär att det inte är möjligt för nya kommuner att komma ifråga för bidraget. De förhållanden som låg till grund för kostnadsutjämningen 2004 är ”frysta”, förutom den minskning av bidraget som skedde 2014.⁹² De beräkningar som ligger till grund för strukturbidraget har i enlighet med intentionerna inte uppdaterats med nya volym- och kostnadsuppgifter efter 2004. Beräkningarna baseras därför på inaktuella uppgifter. Flera beräkningar utgörs dessutom av uppskattningar utan egentliga kostnadsunderlag.⁹³

En del av strukturbidraget lämnas till kommuner som historiskt har haft ett svagt befolkningsunderlag. Vi visade i kapitel 4 att kommuner med svag eller negativ befolkningsutveckling är underkompenserade i kostnadsutjämningen. Kommuner som får strukturbidrag sammanfaller i hög grad med kommuner som skulle få ökade bidrag vid en utjämning som tar större hänsyn till yta, antal invånare och befolkningsförändringar. Strukturbidragen för svagt befolkningsunderlag kompenserar därmed delvis kommuner med stora ytor, litet antal invånare och negativ befolkningsutveckling, som är underkompenserade i kostnadsutjämningen.⁹⁴

⁹² Prop. 2003/04:155, s. 54–56.

⁹³ Prop. 2003/04:155, s. 32–33.

⁹⁴ Se i bilaga 1, kapitel 5, avsnitt 5.4 hur vi har räknat.

6 Verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämning

Det finns relativt stora kostnadsskillnader i den skattefinansierade verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämning, som uppstått på grund av kommunernas olika strukturella förutsättningar. Dessa skillnader har viss betydelse för kommunernas möjlighet att ge kommuninvånarna likvärdig service. Kostnadsskillnaderna finns i såväl den obligatoriska som den frivilliga skattefinansierade verksamheten och samvarierar med kommunens yta och antal invånare. En utökad utjämning som inkluderar de obligatoriska verksamheterna bibliotek och komvux skulle netto innebära en ökad omfördelning mellan kommunerna med 712 miljoner kronor, allt annat lika. Några kommuner skulle, allt annat lika, kunna sänka skatten med 0,31 procentenheter. Andra skulle behöva höja skatten med som mest 0,15 procentenheter.

Den frivilliga skattefinansierade verksamheten har stor betydelse för kommuninvånarna och för samhället i stort. Kommunerna kan inte alltid avstå från att bedriva den frivilliga verksamheten. Därmed har de strukturellt beroende kostnadsskillnaderna i den frivilliga verksamheten också betydelse för kommunernas förutsättningar att ge kommuninvånarna en likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Några kommuner skulle, allt annat lika, kunna sänka skatten med 0,52 procentenheter om kostnadsutjämningen inkluderade de nämnda verksamheterna. Andra skulle behöva höja skatten med som mest 0,78 procentenheter.

Det finns också kostnadsskillnader som beror på kommunernas befolkningssammansättning och geografi för den affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Affärsverksamheten finansieras främst genom avgifter och inte av skatt. Men 2017 var nettokostnaderna för affärsverksamheten som kommunerna bedriver i förvaltningsform 1,7 miljarder kronor, det vill säga avgifterna täckte inte alla kostnader för affärsverksamheten. Det innebär att även affärsverksamheten har en påverkan på kommunalskatten. Affärsverksamheten ingår i dag inte i kostnadsutjämningen.

6.1 Stora kostnadsskillnader omfattas inte av kostnadsutjämning

Det är en betydande andel av kommunernas i huvudsak skattefinansierade verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämningen. År 2017 uppgick kostnaderna för den verksamhet som inte omfattades av kostnadsutjämningen till drygt en fjärdedel av all den verksamhet som i huvudsak finansieras genom skatten (egentlig verksamhet). Bruttokostnaderna för den egentliga verksamheten

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

uppgick detta år till knappt 675 miljarder kronor, varav 174 miljarder kronor inte omfattades av kostnadsutjämningen.⁹⁵

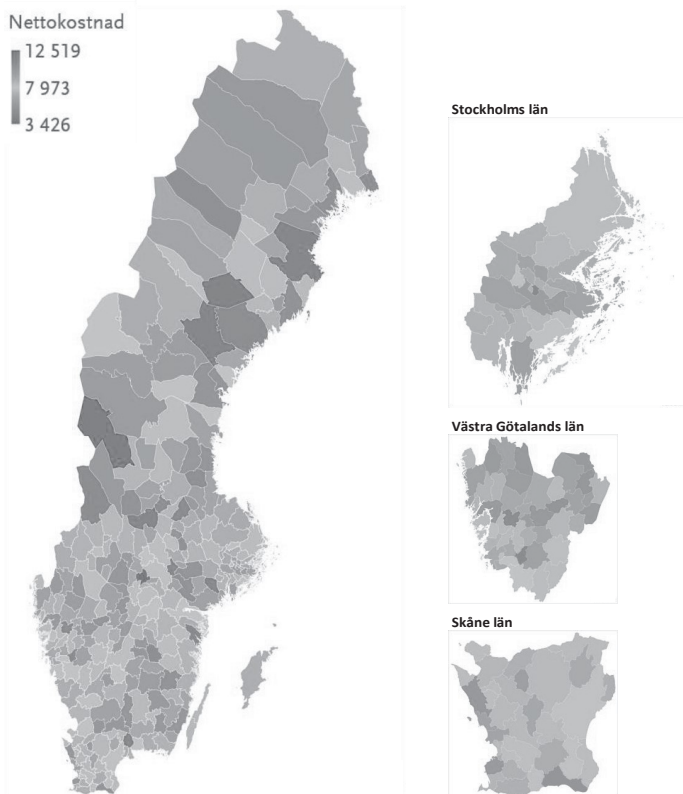
Nettokostnaden per invånare för den skattefinansierade verksamheten som inte omfattas av kostnadsutjämning skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna (figur 6.1). Lekeberg, Valdemarsvik, Ydre, Solna och Bollebygd har nettokostnader under 5 000 kronor per invånare. Samtidigt har Luleå, Skellefteå, Sollefteå, Härnösand, Åsele och Älvdalen nettokostnader på över 11 500 kronor per invånare. Omsatt till skatteutdebitering motsvarar dessa skillnader betydande belopp. År 2017 motsvarade 1 000 kronor per invånare på marginalen mellan 26 öre (Danderyd) och 62 öre (Årjäng) i utdebiterad kommunalskatt.⁹⁶ Kommuner med höga respektive låga kostnader för skattefinansierad verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämning är relativt väl spridda över landet.

⁹⁵ I summan ingår även kostnaden för vägar som det utjämnas för eftersom kostnaden för vägar konteras tillsammans med kostnaden för parkering i kommunernas redovisning. Kostnadsuppgifterna är hämtade från RS 2017.

⁹⁶ Framräknat som 1 000 kronor dividerat med totalt inbetald kommunalskatt/kommunal skattesats år 2017.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Figur 6.1 Nettokostnader 2017 för i huvudsak skattefinansierad verksamhet som inte ingår i kostnadsutjämningen. kronor per invånare.



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, "Nettokostnad i tkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde och år", hämtad 2019-09-19.

6.2 De största kostnadsskillnaderna kan spåras till vissa verksamheter

Kommunernas i huvudsak skattefinansierade verksamhet som inte omfattas av utjämning kan brytas ner i totalt 28 verksamheter. För 9 av dessa verksamheter är skillnaden mellan den kommun som har de högsta nettokostnaderna och den kommun som har de lägsta kostnaderna mer än 1 400 kronor per invånare 2017.⁹⁷ Fyra av dessa verksamheter är obligatoriska för kommunerna (tabell 6.1).

Fysisk och teknisk planering, bostadsförbättring är ett område där det finns stora skillnader mellan kommunerna. Väg- och järnvägsnät, parkering, insatser till personer med funktionsnedsättning (dock inte enligt lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS⁹⁸, eller socialförsäkringsbalken, SFB) och idrotts- och fritidsanläggningar är andra områden med stora mellankommunala kostnadsskillnader. Vissa kommuner redovisar ett positivt netto för enskilda verksamheter, det vill säga en minuspost i RS. Det betyder att bruttointäkterna är större än bruttokostnaderna.⁹⁹

Tabell 6.1 Differenser mellan kommunerna för i huvudsak skattefinansierade verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämning, verksamheter med mer än 1 400 kronor i differens (kronor per invånare)¹⁰⁰, 2017

Verksamheter	Max, kommunen med de högsta kostnaderna	Min, kommunen med de lägsta kostnaderna	Differens	Obligatorisk eller frivillig verksamhet
Fysisk och teknisk plan, bostadsförbättring	3 653	-1 321	4 974	Obligatorisk
Väg- och järnvägsnät, parkering ¹⁰¹	3 741	-77	3 818	Frivillig
Insatser till personer med funktionsnedsättning (ej LSS/SFB)	2 578	0	2 578	Obligatorisk
Idrotts- och fritidsanläggningar	2 209	-3	2 212	Frivillig
Gymnasieskolor	1 907	0	1 907	Obligatorisk

⁹⁷ Egna beräkningar utifrån SCB, "Nettokostnad i tkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde och år", hämtad 2019-09-19.

⁹⁸ Det finns ett särskilt utjämningssystem för kostnader enligt LSS.

⁹⁹ Regeringen föreslår att komvux ska omfattas av kostnadsutjämningen (prop. 2019/20:11, s. 30–31).

¹⁰⁰ Verksamheten Flyktmottagande har exkluderats i tabellen beroende på att flera kommuner redovisar stora överskott. Förklaringen är sannolikt skilda redovisningsprinciper gällande ersättningen från staten eller förhållanden som är giltiga endast enskilda år.

¹⁰¹ I modellen för bebyggelsestruktur beaktas kostnader som beror på skilda strukturella förhållanden för drift och underhåll av gator och vägar, men inte för järnvägsnät och parkering.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Verksamheter	Max, kommunen med de högsta kostnaderna	Min, kommunen med de lägsta kostnaderna	Differens	Obligatorisk eller frivillig verksamhet
Grundläggande och gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning	1 352	-143	1 495	Obligatorisk
Arbetsmarknadsåtgärder	1 498	18	1 480	Frivillig
Uppdragsutbildning med mera.	1 370	-86	1 456	Frivillig
Näringslivsfrämjande åtgärder	1 280	-121	1 401	Frivillig

Källa: Egna beräkningar utifrån SCB, "Nettokostnad i tkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde och år", hämtad 2019-09-19.

6.3 Det finns strukturella kostnadsskillnader som inte omfattas

Inom det obligatoriska området är bibliotek och komvux (inklusive sfö) de verksamheter där kostnadsskillnaderna till störst del förklaras av skillnader mellan kommunernas strukturella förutsättningar. Inom det frivilliga området finns de största skillnaderna som beror på strukturella förutsättningar inom arbetsmarknadsåtgärder, fritidsverksamhet¹⁰², allmän kulturverksamhet, turism och näringslivsfrämjande åtgärder. Kostnadsskillnaderna inom dessa verksamheter förklaras till mellan en femtedel och en tredjedel av kommunernas strukturella förutsättningar.¹⁰³

Det finns även verksamhetsområden där kostnadsskillnaderna inte kan förklaras av strukturella faktorer i någon större utsträckning. Det gäller till exempel fysisk och teknisk planering inklusive bostadsutveckling, konsument- och energirådgivning, totalförsvar och samhällsskydd samt miljö, hälsa och hållbar utveckling. Men de flesta områden samvarierar med någon av de strukturella förutsättningarna i någon utsträckning. Till exempel kan kostnadsskillnaderna för färdtjänst förklaras av kommunens yta till 9 procent.

¹⁰² I fritidsverksamhet ingår allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdar.

¹⁰³ Se hur vi har räknat och tolkat resultaten i bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.3.

6.4 Utjämnings för övrig obligatorisk verksamhet motsvarar en mindre del i skatt

Det finns alltså skilda strukturella förutsättningar i såväl obligatorisk som frivillig skattefinansierad verksamhet som inte omfattas av kostnadsutjämnings. Vi har beräknat hur stora tillkommande belopp som skulle omfördelas om kostnadsutjämnings utvidgades till att omfatta obligatoriska verksamheter där det finns relativt stora strukturellt beroende kostnadsskillnader.¹⁰⁴ Dessa är som framgått biblioteksverksamhet och komvux. Totalt skulle omfördelningen netto öka med 712 miljoner kronor, allt annat lika. Omfördelningen för komvux (inklusive sf) skulle uppgå till 785 miljoner kronor.¹⁰⁵ För biblioteksverksamheten skulle omfördelningen uppgå till 284 miljoner kronor. Omfördelningen skulle inte vara obetydlig men begränsad jämfört med effekten av en ökad utjämnings inom de områden som i dag omfattas av kostnadsutjämnings (se avsnitt 4.10).

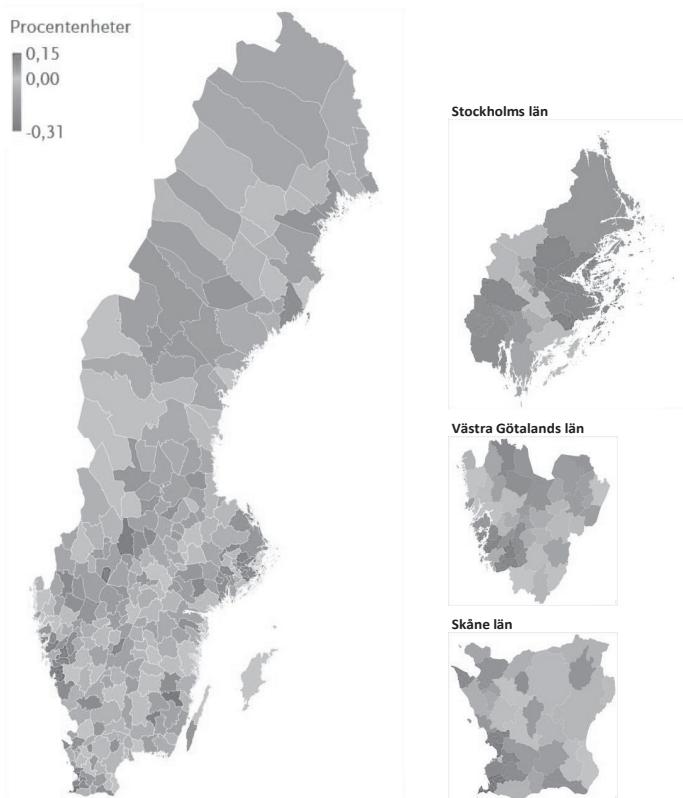
Vi har räknat ut vad de tillkommande bidragen och avgifterna motsvarar i utdebitering av kommunalskatt för respektive kommun (figur 6.2). Några kommuner skulle allt annat lika kunna sänka skatten med 0,31 procentenheter om det utjämnades för bibliotek och komvux (inklusive sf). Andra skulle behöva höja skatten med som mest 0,15 procentenheter.

¹⁰⁴ Vi har tagit med de verksamheter där de strukturella variablerna samvarierar med nettokostnaden till minst en femtedel. Se hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.4.

¹⁰⁵ Regeringen föreslår att komvux ska omfattas av kostnadsutjämnings (prop. 2019/20:11, s. 30–31).

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Figur 6.2 Skatteförändring 2017 med utjämning för bibliotek och komvux (inklusive sfi), procentenheter



Funktionalitet från Bing, © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.4.

6.5 De frivilliga verksamheterna har stor betydelse för kommunernas ekonomi

Även kommunernas frivilliga verksamhet har stor betydelse för kommunernas ekonomi, för kommuninvånarna och för samhället i stort. Kommunerna kan i många fall i praktiken inte avstå från att bedriva den verksamhet som räknas som frivillig.

I förarbetena till utjämningsystemet anges att det i första hand är den obligatoriska verksamheten som ska omfattas av utjämnningen.¹⁰⁶ Men viss frivillig verksamhet ingår i kostnadsutjämnningen. Utjämningskommittén¹⁰⁸ påpekar att vissa frivilliga verksamheter har stor betydelse både socialt och samhällsekonomiskt och att det måste finnas ekonomiska förutsättningar för kommuner att bedriva sådana verksamheter som inte omfattas av kostnadsutjämnningen.¹⁰⁷

Vi har beräknat att ytterligare 1,7 miljarder kronor skulle omfördelas om kostnadsutjämnningen utvidgades till att omfatta i huvudsak skattefinansierade frivilliga verksamheter där det finns större kostnadsskillnader som beror på skilda strukturella förhållanden.¹⁰⁸ Dessa verksamheter är som nämnts ovan arbetsmarknadsåtgärder, fritidsverksamhet, allmän kultur, turistverksamhet och näringslivsfrämjande åtgärder. Vi har därefter räknat hur mycket de tillkommande bidragen och avgifterna motsvarar i utdebitering av kommunalskatt för respektive kommun (figur 6.3).¹⁰⁹ Några kommuner skulle, allt annat lika, kunna sänka skatten med 0,52 procentenheter om kostnadsutjämnningen utökades till sådan frivillig skattefinansierad verksamhet där kostnadsskillnaderna i stor utsträckning beror på strukturella skillnader. Andra skulle behöva höja skatten med som mest 0,78 procentenheter.

¹⁰⁶ Prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 39.

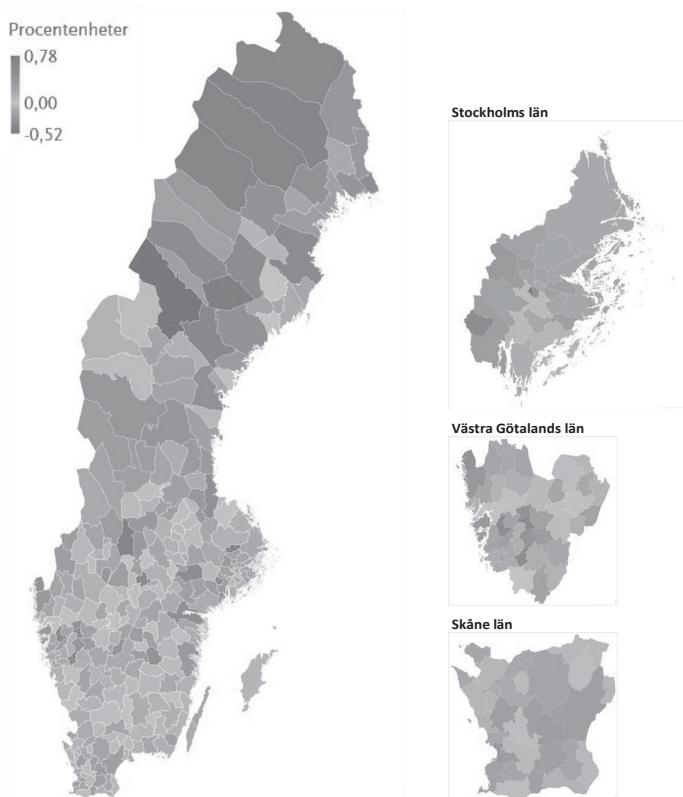
¹⁰⁷ SOU 2011:39, s. 40.

¹⁰⁸ Vi har definierat större strukturellt beroende kostnadsskillnader som kostnadsskillnader som förklaras till minst en femtedel av strukturella faktorer. Se vidare hur vi har räknat i bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.5.

¹⁰⁹ De framräknade nya bidragen och avgifterna har summerats per kommun och dividerats med totalt inbetalad kommunalskatt/kommunal skattesats 2017.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Figur 6.3 Skatteförändring 2017 med utjämning som omfattar arbetsmarknadsåtgärder, fritidsverksamhet, allmän kultur, turistverksamhet och näringslivsfrämjande åtgärder (procentenheter)



Funktionalitet från Bing. © GeoNames Here, MSFT, Microsoft, Wikipedia
Källa: Egna beräkningar, se bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.5.

6.6 Utfallet av affärsverksamheten varierar stort, men verksamheten ska inte ingå

Kommunernas affärsverksamhet bedrivs antingen inom ramen för den kommunala förvaltningen eller i kommunala bolag. I detta avsnitt behandlas endast den del av affärsverksamheten som bedrivs i förvaltningsform. Även den affärsverksamhet som bedrivs i bolagsform kan påverka de ekonomiska förutsättningarna för den i huvudsak skattefinansierade verksamheten. En sådan påverkan sker i så fall via kommunernas finansiella kostnader eller intäkter (se avsnitt 6.7).

Affärsverksamheten ska normalt sett inte finansieras med skattemedel. Tidigare fanns en delmodell för kostnadsutjämning av affärsverksamheten vatten och avlopp. Men den delmodellen togs bort eftersom kostnaderna kunde täckas med anslutnings- och brukaravgifter.¹¹⁰ Därefter har ingen affärsverksamhet omfattats av kostnadsutjämning. Det är alltså meningen att eventuella mellankommunala skillnader i kostnader för affärsverksamheten ska slå igenom i form av skillnader i avgifter för affärsverksamheten. De obligatoriska delarna av affärsverksamheten är avfallshantering samt vatten och avloppsverksamhet. Övriga affärsverksamheter hör alltså till den frivilliga verksamheten.

Affärsverksamheten drivs ofta i enlighet med självkostnadsprincipen, som innebär att kommunerna och de kommunägda företagen inte får ta ut högre avgifter för sina produkter eller tjänster än vad det kostar att erbjuda dem. Självkostnadsprincipen gäller till exempel för vatten och avlopp respektive avfallshantering.¹¹¹ Men det finns verksamheter som är undantagna från självkostnadsprincipen. Så är fallet för el-, fjärrvärme- respektive naturgasförsörjning, där speciallagstiftningen reglerar att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Det innebär att priser och avgifter sätts marknadsmässigt.¹¹²

Det är stora skillnader mellan kommunerna när det gäller kostnader eller intäkter från den affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform.¹¹³ För ett antal kommuner innebär affärsverksamheten sammantaget nettointäkter, medan den för andra kommuner innebär nettokostnader. År 2017 uppgick bruttokostnaderna för den affärsverksamhet som kommunerna bedriver i förvaltningsform till knappt 28 miljarder kronor. Nettokostnaderna var 1,7 miljarder kronor. Det innebär att avgifterna i genomsnitt inte har täckt kostnaderna utan att delar av affärsverksamheten behöver finansieras genom skatt.

¹¹⁰ Prop. 2003/04:155, s. 29.

¹¹¹ 30 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, 27 kap.4 § och 5 § andra stycket miljöbalken.

¹¹² 7 kap. 2 § ellagen (1997:857), 38 § fjärrvärmelagen (2008:263) samt 5 kap. 2 § naturgaslagen (2005:403).

¹¹³ Kommunerna bedriver även i varierande utsträckning affärsverksamhet i bolagsform, men denna del av affärsverksamheten beskrivs inte här.

Spännvidden i nettokostnader för affärsverksamheten mellan kommunerna är stor. En kommun har nettokostnader per invånare på drygt 3 700 kronor för affärsverksamheten. I andra änden av skalan återfinns en kommun där motsvarande verksamhet i stället ger nettointäkter på drygt 1 200 kronor per invånare. Flertalet kommuner med de högsta nettokostnaderna är belägna i Norrlands inland. Det är i hög grad samma kommuner som också har höga kostnader för den i huvudsak skattefinansierade verksamheten.

Våra beräkningar visar att det finns stora kostnadsskillnader mellan kommunerna i den obligatoriska affärsverksamheten, men dessa kostnadsskillnader kan inte förklaras av strukturella förhållanden. Våra beräkningar visar däremot att det finns kostnadsskillnader som beror på skilda strukturella förutsättningar i den frivilliga affärsverksamheten.¹¹⁴ Verksamheten är dyrare att bedriva i kommuner som har stor yta och litet invånarantal. Detta samband är särskilt tydligt i landsbygdskommuner. Skillnaden förklaras inte av att dessa kommuner har lägre avgifter i affärsverksamheten än andra kommuner. Eftersom kostnadsskillnaderna i affärsverksamheten är betydande kan dessa skillnader antas bidra till variationer i skattesatser.

6.7 De finansiella intäkterna och kostnaderna är inte strukturellt beroende

Finansiella intäkter och kostnader redovisas under varsin post i kommunernas resultaträkningar. År 2017 uppgick kommunernas samlade finansiella intäkter till 10,7 miljarder kronor. De samlade finansiella kostnaderna uppgick samma år till 5,2 miljarder kronor. År 2017 är nettot av finansiella intäkter och kostnader positivt för flertalet kommuner, men det finns även kommuner som uppvisar ett negativt netto det aktuella året. Spännvidden mellan de två kommuner som har de högsta respektive lägsta nettointäkterna från de finansiella posterna (saldot mellan intäkter och kostnader) är knappt 10 000 kronor per invånare. Det bör noteras att enskilda kommuner ett givet år kan ha större kostnader eller intäkter av engångskaraktär.

Skillnaderna mellan kommunerna i finansiella intäkter och finansiella kostnader kan främst sägas ha historiska eller andra orsaker som inte direkt har med effektiviteten i den bedrivna verksamheten att göra. Våra beräkningar visar att dessa skillnader inte är beroende av att kommunerna har olika strukturella förutsättningar.¹¹⁵ Det finns därför ingen anledning att överväga utjämning för finansiella intäkter och kostnader. Det är ändå tydligt att skillnader i finansiella kostnader och intäkter är betydande och att dessa skillnader därmed kan vara en faktor som bidrar till variationer i kommunernas skattesatser.

¹¹⁴ Se hur vi har räknat och tolkat resultaten i bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.6.

¹¹⁵ Se hur vi har räknat och tolkat resultaten i bilaga 1, kapitel 6, avsnitt 6.7.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för kommunalekonomisk utjämning inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Utgångspunkten för vår bedömning är riksdagens mål med utjämningsystemet som är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av kommunens yta, antal invånare, befolkningsförändringar samt storstäders och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. I samband med att kostnadsutjämningen utvidgas kan motsvarande delar av strukturbidraget avvecklas. Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att inkludera biblioteksverksamheten i kostnadsutjämningen samt att väga för- och nackdelarna med att inkludera fler av de frivilliga skattefinansierade verksamheterna i kostnadsutjämningen. Om det därefter anses lämpligt att återigen införa utjämning för arbetsmarknadsåtgärder och näringslivsfrämjande åtgärder, så skulle ytterligare delar av strukturbidraget kunna avvecklas. Riksrevisionen rekommenderar slutligen regeringen att utse Tillväxtverket till förvaltningsmyndighet med uppgift att utveckla och vårda utjämningsystemet med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

Riksrevisionen anser att det finns en outnyttjad potential i utjämningsystemet. En utökad kostnadsutjämning, som görs i enlighet med systemets intentioner, skulle förbättra förutsättningarna för att kommunerna ska kunna ge en likvärdig service. Den kan även bidra till att minska spännvidden i skattesatser mellan kommunerna. En utökad kostnadsutjämning innebär också att vissa riktade bidrag, eller andra typer av särlösningar, som finns för att stötta kommuner som har särskilda utmaningar kan avvecklas.

7.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens slutsats är att inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen och strukturbidraget var för sig har stor betydelse för kommunernas möjligheter att erbjuda en likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Men i kostnadsutjämningen och strukturbidraget finns brister som innebär att utjämningen blir otillräcklig i förhållande till systemets intentioner. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service, oberoende av invånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Riksrevisionens slutsats är att utjämningsystemet inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan

större skillnader i skattesatser. En orsak till bristerna är sannolikt att förvaltningen av utjämningsystemet är eftersatt.

7.1.1 Utjämningsystemet har stor betydelse, men utjämnar otillräckligt i relation till systemets intentioner

Riksrevisionen konstaterar att kommunerna har betydande kostnadsskillnader som beror på att kommunerna har olika befolkningssammansättning och geografiska förutsättningar, men som det ändå inte utjämnas för inom kostnadsutjämnningen. Dessutom vilar strukturbidraget på bristfälligt underlag. Det är meningen att skillnader i kommunalskatt främst ska vara ett uttryck för skilda ambitioner i verksamheten, effektivitet eller prioriteringar i övrigt. Det är däremot inte meningen att skillnader i skattesats ska bero på skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar. Med anledning av granskningens resultat drar vi den övergripande slutsatsen att utjämningsystemet inte är utformat så att kommunerna kan ge kommuninvånarna en i huvudsak likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Kommunerna har alltså inte sinsemellan likvärdiga ekonomiska förutsättningar efter utjämning. Detta riskerar i sin tur att leda fram till bristande likvärdighet i olika kommunala verksamheter. En annan risk som följer av ojämlika ekonomiska förutsättningar är att gapet mellan kommunerna i skattesatser blir större än vad som motiveras av skilda politiska prioriteringar eller verksamhetens effektivitet.

Inkomstutjämnningen fungerar som avsetts

Inkomstutjämnningen är den del av utjämningsystemet som utjämnar mest mellan kommunerna, främst beroende på det statliga anslaget. Inkomstutjämnningen har därmed stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge en likvärdig service. Utjämnningen i detta system är långtgående men inte fullständig. Detta är helt i enlighet med inkomstutjämnningens intentioner.

Kostnadsutjämnningen utjämnar inte fullt ut inom de områden som ingår

Kostnadsutjämnningen har stor betydelse för kommunernas möjlighet att ge likvärdig service. Men kostnadsutjämnningen fångar inte fullt ut alla kostnadsskillnader som beror på skillnader i kommunernas befolkningssammansättning och geografi inom de områden som omfattas av kostnadsutjämnning, trots att det är meningen att så ska ske.

Granskningen visar att kostnadsutjämnningen missgynnar särskilt kommuner med gles bebyggelse. I den befintliga kostnadsutjämnningen tas det redan hänsyn till kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas och storstadsnära kommuners socioekonomi, men enligt våra beräkningar är utjämnningen inte tillräcklig. Kommuner med stor yta, litet invånarantal och en relativt liten andel som bor

i tätort underkompenseras inom samtliga verksamhetsområden som ingår i utjämningen.

Kommunernas kostnader påverkas av yta, antal invånare och befolkningsförändringar i alla delar av landet och oavsett vilken politisk majoritet som styr. Även en mindre skillnad mellan kommunerna i yta, invånarantal eller befolkningsförändring har en påverkan på kostnaderna. Mekanismerna som ligger bakom merkostnaderna i små kommuner med gles bebyggelse och stora ytor har lagts fast i tidigare utredningar om kostnadsutjämningen.¹¹⁶ Vi kan inte se att det skulle finnas någon annan faktor som förklarar de uppmätta kostnadsskillnaderna än de nämnda faktorerna. Våra resultat visar också ett positivt samband mellan kostnader och storstäders samt de storstadsnära kommunernas socioekonomi.

År 2017 utjämnades kostnadsskillnader till ett nettobelopp på 7,2 miljarder kronor. En mera rättvisande utjämning som i större utsträckning tagit hänsyn till ovan nämnda kostnadsskillnader skulle i stället, enligt våra beräkningar, ha omsatt 10,9 miljarder kronor. Kommuner med stor yta, få invånare och större befolkningsminskningar, ofta landsbygdskommuner, hade fått betydande tillskott från kostnadsutjämningen jämfört med dagens utfall. Storstäder och storstadsnära kommuner skulle få vissa tillskott för att täcka merkostnader för den socioekonomiska sammansättningen, men skulle sammantaget få betala högre avgifter eller få lägre bidrag.

Våra resultat visar att 241 av 290 kommuner är underkompeniserade 2017 i förhållande till syftet med kostnadsutjämningen. Underkompensationen gäller alltså inte endast ett fåtal kommuner med stor yta, utan en majoritet av landets kommuner. Flertalet av de 49 kommuner som är överkompeniserade är belägna i Stockholms län och Skåne län (utfallet per kommun av våra beräkningar av över- och underkompensation framgår av ett digitalt underlag som finns att ladda ner på Riksrevisionens webbplats).

Landsbygdskommuner eller andra kommuner med stora avstånd, liten befolkning och få som bor i tätort har i många fall en hög skattesats. En utökad kostnadsutjämning till förmån för denna typ av kommuner skulle ge dem förutsättningar att sänka skattesatsen, givet att de behåller samma servicenivå.

Andra kommuner skulle i gengäld få betala en högre avgift i kostnadsutjämningen. Dessa kommuner, som oftare har en relativt låg skattesats, skulle eventuellt behöva höja skattesatsen, för att behålla samma servicenivå. En utökad utjämning enligt ovan kan minska spännvidden i skattesatser 2017 från 6,73 procent till 4,79 procent, om kommunerna behåller dagens servicenivå.

¹¹⁶ Se till exempel SOU 1993:53.

Strukturbidraget vilar på dåligt underlag, men fyller ändå en viktig funktion

Strukturbidraget har stor betydelse för de berörda kommunernas ekonomi. Strukturbidraget bidrar till större ekonomisk likvärdighet mellan kommunerna, trots brister i beräkningsunderlagen. Strukturbidraget lämnas framför allt till kommuner som har haft historiskt hög arbetslöshet och svagt befolkningsunderlag. Utan strukturbidraget skulle många kommuner med gles bebyggelse behöva höja skatten betydligt.

Det finns obligatoriska verksamheter med stora variationer i kostnader mellan kommunerna som inte ingår i kostnadsutjämningen

Det finns kostnadsskillnader mellan kommuner för obligatoriska verksamheter, som följer av skillnader i befolkningssammansättning och geografiska förutsättningar, men som ändå inte ingår i utjämningen. Det finns alltså kostnader som beror på skilda strukturella förutsättningar som det inte utjämnas för. Detta innebär att skillnaderna i skattesatser mellan kommunerna delvis beror på andra faktorer än servicenivå, effektivitet och avgiftspolitik. De berörda verksamheterna är bibliotek och komvux (inklusive sf). Den sistnämnda verksamheten kommer att ingå i kostnadsutjämningen från 2020 om riksdagsbehandlingen leder fram till beslut som innebär att regeringens aktuella förslag genomförs.¹¹⁷

Det finns frivilliga verksamheter utanför utjämnningssystemet med stora variationer i kostnader mellan kommunerna

Merparten av den frivilliga verksamheten är undantagen från utjämningen. Men delar av kostnadsskillnaderna i den frivilliga verksamheten beror, enligt våra analyser, på kommunernas olika befolkningssammansättning och geografiska förutsättningar. Det betyder att även den frivilliga verksamheten bidrar till skillnader i skattesatser mellan kommunerna, utan att kommunerna har olika servicenivå, effektivitet eller avgiftspolitik. Det innebär att målet om att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar i praktiken inte kan uppnås med hjälp av utjämnningssystemet, eftersom detta system i huvudsak inte omfattar den frivilliga verksamheten.

Det kan tyckas naturligt att den frivilliga verksamheten inte ingår i kostnadsutjämningen. Men det är viktigt att notera att det finns vissa frivilliga kommunala verksamheter som i praktiken är nödvändiga att bedriva trots att de inte vilar på speciallagstiftning och därmed räknas som frivilliga. För övrigt omfattas redan i dag delar av den frivilliga verksamheten av kostnadsutjämningen. Dit hör bland annat underhåll av kommunala gator och vägar. Även strukturbidragen kan sägas utjämna för frivilliga verksamheter, bland annat för tidigare kostnader för näringslivsfrämjande åtgärder och arbetsmarknadsåtgärder.

¹¹⁷ Prop. 2019/20:11, s. 13–14.

Även i affärsverksamheten finns kostnadsskillnader

Det finns även stora kostnadsskillnader mellan kommunerna i den affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform, som kan bidra till skillnader i kommunernas skattesatser. Men vi finner inga kostnader i den obligatoriska affärsverksamheten som beror på skilda strukturella förhållanden. Däremot finns sådana kostnadsskillnader i den frivilliga affärsverksamheten. Affärsverksamheten ska normalt sett inte finansieras med skattemedel utan med avgifter. Det är därför inte aktuellt att låta affärsverksamheten omfattas av kostnadsutjämning. Sammantaget för hela kommunsektorn går den affärsverksamhet som bedrivs av kommunala förvaltningar med underskott. Kommunerna fakturerar alltså inte alla kostnader för affärsverksamheten, utan delar av kostnaderna finansieras med skattemedel.

7.1.2 Förvaltningen av utjämningssystemet är eftersatt

Riksrevisionen bedömer att förvaltningen av utjämningssystemet är eftersatt. Det är troligt att svagheter i systemets förvaltning har bidragit att utjämningssystemet inte helt uppnår systemets intentioner. Det förekommer att ett behov av nya delmodeller aktualiseras utan att verksamheten i sig har förändrats. Denna typ av förändringar borde ha varit avklarade vid det här laget eftersom nuvarande system har funnits i drygt 20 år. Dessutom sker uppdateringar av kostnads- och volymuppgifter samt av regressionsmodellerna i många fall alltför sällan för att säkerställa att kostnadsutjämningen baseras på aktuella förhållanden.

Det saknas delmodeller för utjämning av vissa verksamhetsområden

En indikation på att förvaltningen av utjämningssystemet är eftersatt är att det fortfarande aktualiseras behov av nya delmodeller eller komponenter, utan att verksamheten i sig har förändrats. Ett aktuellt exempel är utjämning för merkostnader inom förskolan i glesbygd som regeringen vill införa. Denna typ av förändringar borde ha varit avklarade vid det här laget eftersom antalet kommunala verksamheter är begränsat. Flera förändringar av kostnadsutjämningen ären efter införandet 1996 har varit utvecklingsinriktade, utan att de direkt följt av förändringar i kommunernas verksamhet och kostnadsbild.

Behovet av att ha ett särskilt strukturbidrag kan också ses som en indikation på att kostnadsutjämningen fortfarande inte täcker samtliga strukturellt uppkomna merkostnader för alla typer av kommuner.

De befintliga delmodellerna behöver uppdateras oftare

Det är ett generellt problem att flera kostnads- eller volymuppgifter i kostnadsutjämningen uppdaterats alltför sällan och även att de regressionsbaserade modellerna inte alltid uppdateras tillräckligt ofta. Långa intervall mellan uppdateringar medför sämre träffsäkerhet

i kostnadsutjämningen. Vi konstaterar att många beräkningar som tillämpas i dag baseras på kostnads- och volymmuppgifter från 2009, vilka utfördes av den föregående utredningen som lämnade sitt betänkande 2011.¹¹⁸

Den senaste utredningen om kostnadsutjämningen gjorde flera uppdateringar men bedömde att grundliga utredningar av merkostnader för verksamhet i glesbygd av det slag som gjorts för 15–20 år sen var alltför omfattande för att kunna slutföras inom utredningstiden.¹¹⁹ Det kan särskilt noteras att just uppdateringar avseende tillägg för gles bebyggelsestruktur kräver omfattande beräkningar, och att dessa av den anledningen inte görs årligen.¹²⁰

I propositionen föreslår regeringen, med Kostnadsutjämningsutredningens förslag som underlag, att de uppgifter som ligger till grund för utjämningen i högre grad uppdateras årligen och en högre grad av indexering i systemet för att undvika att bidragen urholkas över tid.¹²¹ Tätare uppdateringar och indexeringar mildrar en del av systemets problem med bristande aktualitet, men vi anser att det inte löser hela problemet, då delar av förslaget baseras på kostnadsuppgifter som togs fram under 1990-talet.

En annan konsekvens av att det tillåts gå lång tid mellan uppdateringarna är att det ofta blir stora förändringar i bidrag eller avdrag för många enskilda kommuner den dag då förändringarna slår igenom. För att mildra dessa har det ofta skapats införandebidrag. Kostnadsutjämningsutredningen framhåller att deras förslag på uppdateringar är en av de viktigaste förklaringarna till de sammanlagda effekterna av utredningens förslag.¹²² Vi anser att uppdateringar av kostnads- och volymmuppgifter behöver göras oftare i vissa delmodeller. Det betyder inte att större förändringar av hela delmodeller behöver göras kontinuerligt och löpande.¹²³

7.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi

¹¹⁸ SOU 2011:39.

¹¹⁹ SOU 2018:74, s. 151–152.

¹²⁰ SOU 2018:74, s. 318.

¹²¹ Prop. 2019/20:11, s. 13, s. 48.

¹²² SOU 2018:74, s. 13.

¹²³ Regeringen menar att löpande förändringar i enstaka delmodeller, såsom ändrade variabler, kan ge förhållandevis stora intäktsförändringar för kommunerna, vilket medför krav på införandebidrag. När förändringar görs samtidigt i samtliga delmodeller visar beräkningar från tidigare utredningar att förändringar i utfallet i olika delmodeller för enskilda kommuner och landsting till stor del tar ut varandra, menar regeringen (prop. 2019/20:11, s. 48).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- utvidga kostnadsutjämningen till att även avse biblioteksverksamheten
- väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade
- överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas
- ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningsystemet, med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

7.2.1 Kostnadsutjämningen bör utvecklas

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utöka utjämningen så att den så långt som möjligt kompenserar för kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas socioekonomi. I samband med detta bör förutsättningarna för att avveckla delar av strukturbidraget analyseras. De beräkningar som vi presenterar i denna rapport visar att utjämningen skulle behöva öka med betydande belopp för att uppnå intentionerna med systemet.

Regeringens aktuella förslag når inte hela vägen fram

Våra beräkningar visar att utjämningen bör öka väsentligt i förhållande till regeringens aktuella förslag, till förmån för kommuner med gles bebyggelse.¹²⁴

Regeringen föreslår i den aktuella propositionen i enlighet med Kostnadsutjämningsutredningens förslag att kompensation för glesbygd även ska införas i de delmodeller som i dag saknar detta och att de befintliga glesbygdskomponenterna ska uppdateras. Därefter kan modellen för bebyggelsestruktur tas bort.¹²⁵ Detta ökar utjämningen till förmån för kommuner med gles bebyggelse, men enligt våra beräkningar behöver kompensationen öka ytterligare. De kostnader som kommunerna borde ha vid genomsnittlig service och effektivitet underskattas systematiskt i regeringens förslag för kommuner med stor yta, få invånare och liten andel som bor i tätort.

Regeringens förslag innebär att omfördelningen för kommunerna netto ökar från 8,1 miljarder 2019 till 9,3 miljarder kronor 2020. Enligt våra beräkningar hade omfördelningen baserat på 2017 behövt öka från 7,2 till 10,7 miljarder¹²⁶ kronor för att kompensera för strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna som hänger samman med yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadsnära kommunernas socioekonomi. I strukturbidraget finns ett delbelopp om 520 miljoner kronor som ersätter kommuner med svagt befolkningsunderlag. För att undvika överkompensation för kommuner med svagt befolkningsunderlag bör det övervägas om strukturbidraget

¹²⁴ Se bilaga 1, kap. 7, avsnitt 7.2.1 för vår analys av regeringens förslag.

¹²⁵ Prop. 2019/20:11, s.15–17, SOU 2018:74, s. 169, 186, 196, 213 och 224.

¹²⁶ I detta belopp ingår för jämförelsens skull även utjämning för konvux som regeringen har förslagit ska ingå i kostnadsutjämningen. Utan utjämning för konvux är nettoutjämningen 10,9 miljarder kronor.

kan reduceras för berörda kommuner. Även om vårt resultat inte är helt jämförbart med regeringens aktuella förslag, så säger jämförelsen något om storleksordningen på den underkompensation som särskilt finns för kommuner med stora ytor, få invånare och gles befolkning, även om regeringens aktuella förslag genomförs.

De merkostnader som finns för att bedriva kommunal verksamhet i glesbygd behöver analyseras vidare. Applikationen Struktur är uttryck för en ambitiös ansats när det gäller att utjämna för merkostnader till följd av gles bebyggelse. Paradoxalt nog har effekten blivit den motsatta i och med att de kostnadsdata som används

i applikationen är inaktuella. Kostnadsfunktionen i applikationen Struktur bör uppdateras inför nya beräkningar av merkostnaden för verksamhet i glesbygd. Applikationen Struktur är även förhållandevis känslig för små förändringar i befolkningsunderlaget. Därför behöver trögheter byggas in i modellen så att kostnader som beror på befolkningsförändringar successivt påverkar utfallet och inte får full genomslagskraft från ett år till ett annat.

En utveckling och tillämpning av Struktur skulle tillsammans med aktuella data sannolikt ge ett resultat som något avviker från de resultat som vi presenterar i denna rapport, särskilt för enskilda kommuner. Det beror på att våra beräkningar bygger på nettokostnader som kommunens yta, antal invånare och befolkningsförändringar för med sig om verksamheten bedrivs till genomsnittlig effektivitet, service- och avgiftsnivå. När man använder Struktur tar man i stället hänsyn till var personer faktiskt bor samt hur vägnätet ser ut. Man gör antaganden om hur små enheter som är rimligt att bedriva verksamhet vid och hur långt avstånd som invånare högst ska ha till enheten. Ett exempel är skolan, där man

i modellen först bestämmer hur små skolor det ska finnas och hur långt det är rimligt att barn åker till skolan. Beroende på var befolkningen bor i kommunen räknas det sedan fram hur många enheter det behövs i kommunen för att uppfylla kraven på minsta enhet och avstånd. Med hjälp av en kostnadsfunktion beräknas sedan merkostnaden som gles bebyggelsestruktur för med sig.

Det finns för- och nackdelar med att använda Struktur jämfört med ett regressionsbaserat förhållningsätt, som används i delar av kostnadsutjämningen i övrigt. Vår bedömning är att fördelarna överväger, men att användningen av applikationen Struktur kräver utveckling och en aktiv förvaltning av applikationen. En fördel med att använda Struktur är att ersättningen baseras på faktiska geografiska avstånd och vägnätet mellan invånarna i en kommun. Beräkningen har alltså förutsättningar att bli mycket exakt. Som jämförelse kan nämnas att en regressionsbaserad analys, givet valda faktorer, kan ge samma utfall för två kommuner som har olika bosättningsmönster.

Glesbygd ersättningen baseras inte på de små enheter en kommun faktiskt har utan på en bedömning om vilken servicenivå som det är rimligt att kommunen erbjuder. Det sistnämnda kan även uppfattas som en nackdel, eftersom gränserna

för hur små enheter och hur lång resväg som ska tillåtas baseras på en värdering. Även hur merkostnadsfunktionen som används i Struktur specificeras påverkar utfallet. Det är därför viktigt att denna är välmotiverad och att beräkningen är genomtränglig.

Det regressionsbaserade förhållningssätt som har använts i vår granskning baserar i stället utjämningen på de genomsnittliga nettokostnader som kommuner i olika storlekar, med olika antal invånare och befolkningsförändringar har om de erbjuder service till en genomsnittlig effektivitet, service och avgiftsnivå. Det är en fördel att utjämningen inte baseras på schablonbelopp. Beräkningen av bidragen och avgifterna blir även transparent eftersom officiell statistik ligger till grund. En nackdel är att yta, antal invånare och andel i tätort är grovhuggna mått och inte säger något om hur invånarna faktiskt fördelar sig över ytan.

Vi rekommenderar regeringen att utveckla den befintliga kostnadsutjämningen med fokus på de merkostnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt på grund av storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi. Vi rekommenderar att applikationen Struktur utvecklas, så att den innehåller aktuella kostnadsuppgifter för merkostnader i områden med gles bebyggelse och få invånare (barn, elever, äldre etcetera) och att den tillämpas på alla områden. Även de mekanismer som ligger till grund för de kostnadsskillnader som följer av skilda strukturella förutsättningar behöver belysas.

7.2.2 Utveckla kostnadsutjämningen till att omfatta komvux och biblioteksverksamheten

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att kostnadsutjämningen utvecklas till att omfatta biblioteksverksamheten, som är en obligatorisk verksamhet. Denna verksamhet inrymmer relativt stora kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på skilda strukturella förutsättningar. Vi har även identifierat att det finns ett behov av kostnadsutjämning för komvux, vilket också regeringen föreslår i den aktuella propositionen.

7.2.3 Väg för- och nackdelar med att utvidga utjämningen till att omfatta fler frivilliga verksamheter

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att även väga för- och nackdelar med att utvidga utjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade. Om regeringen anser att kostnadsutjämningen bör utvecklas till att täcka fler frivilliga områden och dessa tangerar områden som täcks av strukturbidragen, så kan berörda delar av strukturbidraget avvecklas.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Den frivilliga verksamheten har stor betydelse för kommuninvånarna och för samhället i stort. Det finns kostnadsskillnader mellan kommunerna i delar av den frivilliga verksamheten, som beror på skillnader i befolkningssammansättning eller geografiska förutsättningar. Kommunerna kan inte alltid avstå från att bedriva den frivilliga verksamheten. Därmed har de strukturellt beroende kostnadsskillnaderna i den frivilliga verksamheten också betydelse för kommunernas förutsättningar att ge kommuninvånarna en likvärdig service utan större skillnader i skattesatser. Det betyder att målet om att kommunerna ska ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar i praktiken inte kan uppnås med hjälp av utjämningssystemet, eftersom detta system i huvudsak inte omfattar den frivilliga verksamheten.

Strukturbidraget har sin grund i bland annat merkostnader för landsbygdskommuner eller andra kommuner med gles bebyggelse för de frivilliga verksamheterna näringslivsfrämjande åtgärder respektive arbetsmarknadsåtgärder. Våra beräkningar visar att det i båda dessa verksamheter finns kostnadsskillnader mellan kommunerna som följer av skilda strukturella förutsättningar. Båda verksamheterna omfattades av kostnadsutjämningen fram till 2004. Om regeringen skulle finna att dessa verksamheter bör inkluderas i kostnadsutjämningen, så kan berörda delar av strukturbidraget avvecklas. Givetvis finns det en möjlighet att ge de medel som frigörs, 140 miljoner kronor 2017, till kommunsektorn på annat sätt.

7.2.4 Utse en förvaltningsmyndighet och en förvaltningsplan för utjämningssystemet

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utse en förvaltningsmyndighet som har ett särskilt ansvar för förvaltningen av utjämningssystemet. Tillväxtverket vore enligt vår bedömning en lämplig myndighet för att förvalta utjämningssystemet. Det behövs också en särskild förvaltningsplan för utjämningssystemet.

I förvaltningsplanen behöver det klargöras vilka uppgifter som ska utföras i förvaltningen samt hur förvaltningen ska bemannas och styras. De brister i kostnadsutjämningen och strukturbidraget som vi visar i denna rapport kan enligt vår bedömning delvis förklaras av svagheter i förvaltningen av systemet.

Tillväxtverket bör få i uppdrag att förvalta utjämningssystemet

Vi bedömer att en aktiv och kontinuerlig förvaltning av utjämningssystemet är en förutsättning för att systemet ska kunna lyftas till en nivå där det upplevs vara färdigutvecklat och ha hög legitimitet. De förändringar som görs därefter bör främst vara kontinuerliga uppdateringar eller förändringar som följer av ändrade ansvarsförhållanden för kommuner och landsting.

Vi bedömer att Tillväxtverket vore en lämplig myndighet för att förvalta utjämningssystemet. Uppgiften att förvalta utjämningssystemet ligger nära och naturligt för Tillväxtverket, som i sin instruktion har ett uppdrag att verka för att

den utvecklingskraft och tillväxtpotential som finns i gles- och landsbygder, små och medelstora städer samt storstadsområden nyttjas och vidareutvecklas.¹²⁷

Tillväxtverket, eller myndighetens föregångare, har med några års mellanrum allt sedan början av 1990-talet gjort tillgänglighetsberäkningar inom ramen för kostnadsutjämningen med stöd av applikationen Struktur.¹²⁸ Vi anser att detta arbete bör fortsätta inom ramen för ett fast uppdrag. Tillväxtverket bör få i uppdrag att utveckla och förvalta applikationen Struktur, som används för att ta fram merkostnader för verksamhet i kommuner med gles bebyggelse.

SCB avsätter 1,5 årsarbetskrafter för arbetet med utjämningen, inklusive arbetet med LSS-utjämningen. Vi bedömer att en något större resursinsats är befogad med tanke på det föreslagna förvaltningsuppdragets karaktär. De medel som Statskontoret avsatte årligen mellan 2009 och 2017 för uppföljningen av systemet kan ge vägledning när kostnaderna för förvaltningsuppdraget ska bestämmas.

Frånvaron av en ansvarig myndighet medför att det ”institutionella minnet” är svagt gällande utjämningsystemet. Det finns en uppenbar risk för att utredningarna utför utredningsarbete eller lägger förslag som bortser från viktig kunskap som förmedlats i föregående utredningar.

Det uppdrag gällande utjämningsystemet som vi föreslår är bredare än det uppdrag som Statskontoret hade fram till 2018. Statskontoret hade inget förvaltningsuppdrag.

En strukturerad förvaltningsplan behövs för utjämningsystemet

En strukturerad förvaltningsplan skulle skapa en mer systemmässig förvaltning av utjämningsystemets olika delar.

Syftet med en förvaltningsplan är att klargöra vilka uppgifter som ska utföras i förvaltningen samt hur förvaltningen ska bemannas och styras. Förvaltningsplanen ska vara ett operativt styrdokument och beskriver förvaltningsobjektets (utjämningsystemets) innehåll, avgränsningar, huvudaktiviteter, roller och ansvarsfördelning. Förvaltningsplanen bör omsättas i en aktivitetslista som specificerar vilka aktiviteter som ska utföras under verksamhetsåret för att nå de mål som sätts i förvaltningsplanen. I förvaltningsplanen är det lämpligt att även inkludera visst utvecklingsarbete relaterat till utjämningsystemet.

En förvaltningsplan kan även förväntas leda till bättre överblick över kostnadsutjämningsens delmodeller inklusive underhållsbehov och behov av förändringar. Med en förvaltningsplan kan uppdateringar av dataunderlag göras

¹²⁷ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket, § 2.

¹²⁸ Tillväxtverkets arbete bedrivs med stöd av GIS-plattformen Pin Point Sweden (PIPOS). GIS står för geografiska informationssystem, som är ett eller flera datorbaserade system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data.

kontinuerligt. En förvaltningsplan kan också underlätta en samlad riskbedömning och riskhantering.

För att utveckla och tillämpa en förvaltningsplan för utjämningsystemet krävs verksamhetskompetens. Dessutom krävs teknisk och matematisk kompetens av olika slag. I praktiken krävs ofta en dialog mellan företrädare för verksamhetskompetens och företrädare för teknisk/matematisk kompetens.

Förvaltningsplanen kan utgöra underlag för regeringens direktiv till utredningar som ska göra översyner av utjämningsystemet. Planen kan också ligga till grund för regeringsuppdrag gällande utjämningsystemet till den myndighet som tar fram förvaltningsplanen.

7.2.5 Rekommendationerna innebär att en outnyttjad potential i utjämningsystemet tas tillvara

Våra rekommendationer innebär att en outnyttjad potential i utjämningsystemet tas tillvara. Rekommendationerna vilar på de principer som ska vara vägledande för kostnadsutjämningen och beräkningar baserade på den så kallade standardkostnadsmetoden.¹²⁹ Med hjälp av regressionsanalys har vi beräknat de ytterligare kostnader som förknippas med kommunens yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas samt de storstadsnära kommunernas socioekonomi om kommunerna bedriver sin verksamhet med genomsnittlig effektivitet, service- och avgiftsnivå. Vi visar att det finns ett behov av utvidgad utjämning för dessa strukturella faktorer, och vi kvantifierar det i kronor och i motsvarande procentuella förändringar i skattesatser. Rekommendationerna syftar till att åstadkomma en större ekonomisk likvärdighet mellan landets kommuner. Många landsbygdskommuner och andra kommuner som har områden med glesare bebyggelse skulle få ökade resurser till följd av våra rekommendationer. En större ekonomisk likvärdighet mellan kommunerna kan antas leda till en mera likvärdig samhällsservice men också till ett mindre gap mellan kommunernas skattesatser.

Om nya beräkningar görs med hjälp av en uppdaterad och utvecklad version av applikationen Struktur, i enlighet med våra rekommendationer, så kommer dessa att ge ett mera precist resultat än våra regressionsbaserade beräkningar. Resultatet kommer sannolikt att avvika något från vårt resultat, särskilt för enskilda kommuner.

I förarbetena till beslutet att införa systemet för kommunalekonomisk utjämning konstaterade regeringen att kommuner med en låg egen skattekraft ofta hade högre skattesats än kommuner med en hög egen skattekraft. I propositionen framhölls att inget talade för att kommuner med högre skattesats också skulle ha

¹²⁹ Prop. 1995/96:64, Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, med mera s. 101.

en högre servicenivå, och att det var önskvärt att skillnaderna i skattesatser minskar. Det nya statsbidragssystemet antogs leda till en sådan utveckling.¹³⁰ Systemet har utvecklats och förändrats flera gånger efter att det infördes. Men som framgått är spridningen fortfarande stor mellan de kommuner som har de högsta respektive lägsta skattesatserna. Våra beräkningar visar dessutom att det även i dag finns ett samband mellan skattekraft och skattesats. Skattekraften förklarar 30 procent av variationen i skattesatser.¹³¹ Kommuner med hög skattekraft har i genomsnitt lägre skattesats än andra kommuner trots kostnadsutjämning.

En möjlig effekt av förslagen är att kostnaderna stiger för kommunsektorn som helhet. Denna effekt uppstår om de kommuner som tillförs resurser till följd av en reviderad och utökad utjämning förbrukar dessa i den kommunala verksamheten, samtidigt som de kommuner som fräntas resurser i motsvarande grad tillför nya egna resurser, till exempel genom skatte- eller avgiftshöjningar, för att täcka upp för de medel som avstås till förmån för andra kommuner. Till saken hör att de återkommande uppdateringarna eller justeringarna av kostnadsutjämningen löper samma risk att bli kostnadsdrivande. Stora förskjutningar i bidrag och avgifter innebär en ökad risk för att kostnaderna för sektorn ökar totalt sett.

En utökad kostnadsutjämning kan underlätta avvecklandet av vissa riktade bidrag som syftar till att stödja kommuner som uppfattas ha särskilda utmaningar. Även andra typer av särlösningar för vissa typer av kommuner bör kunna onödiggöras om utjämningen utökas så att den fungerar i enlighet med systemets intentioner. Detta följer av att ett väl fungerande utjämningssystem ska utjämna de ekonomiska konsekvenserna av skillnader i dels geografiska förutsättningar, dels socioekonomiska och andra demografiska förutsättningar. Under senare år har en kritik vuxit fram mot riktade statsbidrag, i takt med att antalet riktade bidrag har ökat.¹³² Kritiken mot de riktade bidragen går bland annat ut på att bidragen begränsar kommunernas handlingsutrymme och därmed försvårar långsiktig planering och effektiv resursfördelning i kommunerna.

Kostnadsutjämningssystemet är även konstruerat så att de riktade bidragen minskar omfördelningen i kostnadsutjämningssystemet. Grunden till omfördelningen är kommunernas nettokostnader för verksamheten. De riktade statsbidragen räknas av från nettokostnaden vilket leder till att de kostnadsutjämningsbidrag och kostnadsutjämningsavgifter som omfördelas

¹³⁰ Prop. 1991/92:150, *Regeringens proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, med mera*, s. 46, bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345.

¹³¹ I en regression (OLS) med skattekraften som beroende variabel och skattesatser som oberoende variabler är det justerade R²-värdet 0,3.

¹³² Sveriges Kommuner och Landsting, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*, 2016. Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan*, (RIR 2017:30), 2017.

automatiskt blir mindre när statsbidragen ökar. När dagens kostnadsutjämningsystem utvecklades i början av 1990-talet var utgångspunkten att antalet riktade statsbidrag skulle vara begränsat.¹³³ Många riktade statsbidrag riskerar att försvaga träffsäkerheten i kostnadsutjämnningen. Regeringen arbetar för att uppnå en mer strategisk användning av statsbidragen. Det kan bland annat innebära att pröva möjligheten att föra in riktade statsbidrag i det generella statsbidraget. Det kan även innebära att se över möjligheten att förenkla befintliga riktade bidrag.¹³⁴

Det har diskuterats om kostnadsutjämnningen bidrar till att upprätthålla verksamhet i små kommuner trots att detta inte är försvarbart ur ett verksamhetsmässigt eller funktionellt perspektiv.¹³⁵ Våra rekommendationer har tagits fram med utgångspunkt från riksdagens mål med utjämningsystemet, som alltså är att utjämning ska ske för strukturellt beroende kostnader. Vi har därmed inte tagit hänsyn till eventuella oönskade bieffekter av kostnadsutjämnningen. Vi vill även påpeka att en långtgående utjämning uppenbart är nödvändig för att kommuninvånare i alla landets kommuner ska få en likvärdig service utan stora skillnader i skattesatser.

¹³³ Prop. 1991/92:150, s. 43 ff.

¹³⁴ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 25, s. 31.

¹³⁵ SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar, bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*, s. 44.

Referenslista

Litteratur

Donatella, *Artificiell styrning av resultat: om ekonomi, politik och tjänstemän*, Bokförlaget BAS, 2016.

Artiklar

Donatella, P., Haraldsson, M. and Tagesson, T (kommande) "Do audit firm and audit costs/fees influence earnings management in Swedish municipalities?" *International Review of administrative Sciences*, 2018-04-05.

Utredningar och rapporter

Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan*, RiR 2017:30, 2017.

Riksrevisionen, *Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig?*, 2018.

Riksrevisionen, *Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen*, Dnr. 3.1.1-2018-0365, 2018.

SOU 1993:53, *Kostnadsutjämning mellan kommuner*.

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

SOU 2003:88, *Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn*.

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

SOU 2011:39, *Likvärdiga förutsättningar - Översyn av den kommunala utjämnningen*.

SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*.

SOU 2018:74, *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner landsting*.

Statistiska centralbyrån, *Kommunalekonomisk utjämnning för kommuner. Utfall utjämningsåret 2005*, 2005.

Statistiska centralbyrån, *Räkenskapssammandrag 2015. Beskrivning av statistiken*, 2016.

Statistiska centralbyrån, *Kommunalekonomisk utjämnning. Utjämningsåret 2019*, 2019.

Statskontoret, *Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, Rapport 2104:2, 2014.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommun-Bas13 En normalkontoplan för kommunernas externa redovisning*, 2012.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*, 2016.

Riksdagstryck

Propositioner

Prop. 1991/92:150, *Regeringens proposition 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).*

Prop. 1994/95:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition).*

Prop. 1995/96:64, *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m.*

Prop. 1998/99:89, *Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting.*

Prop. 2003/04:155, *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet.*

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009. Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.*

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014. Förslag till statsbudget för 2014, finansplan och skattefrågor.*

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statsbudget för 2016, finansplan och skattefrågor.*

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statsbudget för 2017, finansplan och skattefrågor.*

Prop. 2019/20:11, *Ändringar i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*

Utskottsbetänkanden

Finansutskottets betänkande 1991/92:FiU29, *Den kommunala ekonomin (prop. 1991/92:150 del II och 1991/92:100).*

Finansutskottets betänkande 2004/05:FiU7, *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet (prop. 2003/04:155).*

Finansutskottets betänkande 2008/09:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU3, *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 1991/92:345.

Riksdagsskrivelse 2004/05:13.

Riksdagsskrivelse 2008/09:150.

Riksdagsskrivelse 2013/14:69.

Riksdagsskrivelse 2015/16:105.

Webbplatser

Statistiska centralbyrån, "Högsta och lägsta kommunalskatten 2019",
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/hogsta-och-lagsta-kommunalskatten/>, hämtad 2019-09-17.

Statistiska centralbyrån, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall,

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/>, hämtad 2019-09-24.

Statistiska centralbyrån, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar",

<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-landsting/pong/statistiknyhet/kommuner-och-landstings-preliminara-bokslut-for-2018/>, hämtad 2019-09-24.

Statistiska centralbyrån, "Kostnader och intäkter för kommuner efter region och verksamhetsområde. År 2011 – 2018",
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/KostnDR/, hämtad 2019-09-19.

Statistiska centralbyrån, "Nettokostnad i tkr, löpande priser efter region, verksamhetsområde och år", hämtad 2019-09-19.
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/KostnDR/table/tableViewLayout1/

Statistiska centralbyrån, "Redovisning av kommunalskatterna 2017",
www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0101/Kommunalskatter2000/, hämtad 2019-09-25.

Statistiska centralbyrån, "Resultaträkning för kommunkoncernen efter region och resultaträkningsposter". År 1998–2018",

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107A/ResultKn/, hämtad 2019-09-19.

Statistiska centralbyrån, "Skatteunderlag och skattekraft efter region år 1995–2019",

www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0101/SkatteKraft/, hämtad 2019-09-19.

Statistiska centralbyrån, "Verksamhetsintäkter för kommuner efter region och kontopost. År 2011 – 2018",

www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107A/VerksInt/, hämtad 2019-10-02.

Bilaga 1. Metod och beräkningar

Kapitel 3

Avsnitt 3.3

Vi har beräknat hur mycket inkomstutjämningsbidragen och inkomstutjämningsavgifterna motsvarar i utdebitering i de olika kommunerna genom att dividera kommunens totala inkomstutjämningsbidrag och inkomstutjämningsavgifter med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med den kommunala skattesatsen. Det totala inkomstutjämningsbidraget och inkomstutjämningsavgifterna har hämtats från SCB:s webbplats.¹³⁶ Totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från Räkenskapssammandraget för 2017.¹³⁷ Även kommunens skattesats är hämtad från SCB:s webbplats.¹³⁸ För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting som SCB uppskattat.¹³⁹ SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet. Den totala kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Avsnitt 3.4

Vi har beräknat hur mycket skillnaden mellan en inkomstutjämning med 100 procents kompensationsgrad och den nuvarande inkomstutjämningen motsvarar i skatteuttag för kommunerna. Först beräknade vi hur stort inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften skulle vara för varje kommun om kompensationsgraden skulle höjas till 100 procent för både bidragskommunerna och avgiftskommunerna. Formeln som har använts för att räkna ut inkomstutjämningsbidraget eller inkomstutjämningsavgiften vid 100 procents kompensationsgrad är:

$$\text{Inkomstutjämningsbidrag (inkomstutjämningsavgift)} = (\text{medelskattekraften i riket} \times 115 \% - \text{kommunens skattekraft}) \times (\text{medelutdebitering 2003 (det vill säga 20,64 \%)} + \text{skatteväxling i respektive län} - \text{den genomsnittliga skatteväxlingen i landet (4,16 \%)})$$

¹³⁶ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-24.

¹³⁷ SCB "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

¹³⁸ "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtad 2019-09-24.

¹³⁹ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtad 2019-09-24.

Uppgifter om skatteväxling i respektive län är hämtade från SCB:s webbplats.¹⁴⁰

Skillnaden mellan de utjämningsbidrag som kommunerna faktiskt fick 2017 och de vi beräknat vid 100 procents kompensationsgrad är sammanlagt 3,8 miljarder kronor för bidragskommunerna, det vill säga om inkomstutjämningen var fullständig skulle bidragskommunerna få ytterligare 3,8 miljarder kronor. Skillnaden mellan de utjämningsavgifter som kommunerna faktiskt betalade 2017 och de vi beräknat vid 100 procents kompensationsgrad är sammanlagt 1,3 miljarder kronor för avgiftskommunerna.

Vi tar differensen mellan det bidrag/de avgifter som kommunerna får/betalar vid 100 procents kompensationsgrad och det som de fick/betalade år 2017. Vi dividerar sedan differensen med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med den kommunala skattesatsen för att få fram hur mycket skillnaden mellan dagens inkomstutjämning och en 100-procentig inkomstutjämning motsvarar i skatteuttag för de olika kommunerna.

Totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från Räkenskapssammandraget för 2017.¹⁴¹ Kommunens skattesats är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁴² För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting som SCB uppskattat.¹⁴³ SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet. Den totala kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Kapitel 4

Avsnitt 4.3

Vi har beräknat hur stor skattesats som kostnadsutjämningsbidragen och kostnadsutjämningsavgifterna motsvarar genom att dividera kommunernas totala bidrag och avgifter med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med kommunens skattesats. Totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁴⁴ Även kommunens skattesats är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁴⁵ För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting

¹⁴⁰ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall, tabell 18", hämtad 2019-09-24.

¹⁴¹ SCB "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

¹⁴² "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtad 2019-09-24.

¹⁴³ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtad 2019-09-24.

¹⁴⁴ SCB "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

¹⁴⁵ SCB "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtad 2019-09-24.

som SCB uppskattat.¹⁴⁶ SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet. Den totala kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Avsnitt 4.4

Vi har dividerat Danderyds respektive Lidingös totala kostnadsutjämningsbidrag med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med kommunens skattesats för att ta fram hur mycket kostnadsutjämningsbidragen motsvarar i skatteuttag. De totala kostnadsutjämningsbidragen har hämtats från SCB:s webbplats.¹⁴⁷

Totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från SCB:s webbplats¹⁴⁸, liksom även kommunens skattesats¹⁴⁹. För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting som SCB uppskattat. SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet.¹⁵⁰ Den totala kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Avsnitt 4.5–4.8

I avsnitt 4.5–4.8 undersöker vi om kostnadsutjämnningen kompenserar för kostnadsskillnader som kan uppstå för att kommunerna har olika demografiska och geografiska förutsättningar. För att göra detta undersöker vi om skillnaden mellan kommunernas nettokostnader och de kostnader kommunerna "borde ha" enligt kostnadsutjämnningssystemet om de levererade servicen till genomsnittlig effektivitet, service- och avgiftsnivå kan förklaras av att de har olika strukturella förutsättningar. Skillnaden mellan kommunens faktiska nettokostnader och de kostnader den "borde ha" enligt kostnadsutjämnningen kallas nettokostnadsavvikelsen.

Kostnaden som kommunerna "borde ha" vid genomsnittlig effektivitet, service- och avgiftsnivå räknas i de flesta modeller fram genom den så kallade standardkostnadsmetoden (se bilaga 4 för hur standardkostnaderna räknas fram i de olika modellerna). Standardkostnadsmetoden tar hänsyn till dels genomsnittliga kostnader för en verksamhet, dels strukturella faktorer, som

¹⁴⁶ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtat 2019-09-24.

¹⁴⁷ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-25.

¹⁴⁸ SCB "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtat 2019-09-25.

¹⁴⁹ SCB "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtat 2019-09-24.

¹⁵⁰ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtat 2019-09-24.

andelen barn eller andelen äldre, som påverkar en kommuns kostnader för en verksamhet.

Av de tio delmodellerna är sju direkt verksamhetsknutna medan tre kompenserar för faktorer som kan påverka kostnaderna i alla verksamheter. De tre verksamhetsövergripande modellerna kompenserar för befolkningsförändringar, löneskillnader och skillnader i bebyggelsestruktur. För att kunna analysera skillnaden mellan kommunernas faktiska nettokostnad för en verksamhet och den kostnaden som en kommun "borde ha" behöver den standardkostnad som räknas fram i varje delmodell även kompletteras med de standardkostnader som räknas fram i de verksamhetsövergripande modellerna. En standardkostnad som justerats för de verksamhetsövergripande kostnaderna kallas referenskostnad. Nettokostnadsavvikelsen för en verksamhet är skillnaden mellan kommunens faktiska nettokostnad och referenskostnaden. Nettokostnadsavvikelsen uttrycks ibland i procent.

Nettokostnadsavvikelse = Kommunens faktiska nettokostnad för en verksamhet – referenskostnaden

Referenskostnaden = standardkostnaden från en verksamhets delmodell + komplettering från de verksamhetsövergripande modellerna

Om vi i våra analyser finner att nettokostnadsavvikelsen samvarierar positivt med kommunernas demografiska eller geografiska förutsättningar menar vi att kostnadsutjämningen inte kompenserar för strukturella faktorer, det vill säga kommunernas olika behov, i tillräcklig utsträckning. Är samvariationen negativ så överkompenseras kommuner med vissa demografiska eller geografiska förutsättningar. Kostnadsutjämningsystemet ger i dessa fall inte kommunerna ekonomiska förutsättningar att ge sina invånare likvärdig service. Detta är ett gängse sätt att utvärdera om kostnadsutjämningen kompenserar för kostnadsskillnader som beror på att kommunerna har olika strukturella förutsättningar, det vill säga olika behov.¹⁵¹

Om kostnadsutjämningsystemet tar hänsyn till de strukturella skillnaderna fullt ut kommer vi inte att finna något samband mellan nettokostnadsavvikelsen och de olika demografiska och geografiska faktorerna. Då beror nettokostnadsavvikelsen på skillnader i effektivitet, servicenivå, avgiftspolitik eller externa intäkter¹⁵² (se avsnitt 4.9 i bilagan för en analys av de externa intäkterna).

I modellerna för räddningstjänst och politisk verksamhet (del av modellen för bebyggelsestruktur) används ett schablonbelopp som standardkostnad.

¹⁵¹ SOU 2018:74, s. 102–103.

¹⁵² Externa intäkter är taxor och avgifter, riktade statsbidrag, markhyror och arrenden, externa bostads- och lokalhyror samt försäljning av verksamheter och konsulttjänster.

Nettokostnadsavvikelsen visar i dessa modeller skillnaden mellan nettokostnaden och schablonersättningen.

Vi har analyserat dels hur hela kostnadsutjämnningen sammantaget kompenserar för olika strukturella förutsättningar, dels hur de olika delmodellerna för olika kommunala verksamheter kompenserar för skillnader i strukturella förutsättningar. I den statistiska analysen har vi undersökt hur nettokostnadsavvikelsen samvarierar med följande strukturella faktorer:

- antal kommuninvånare
- kommunens yta
- andel som bor i tätort
- befolkningsförändringar under 5 år
- befolkningsförändringar under 10 år
- andel med utländsk bakgrund
- andel socioekonomiskt utsatta.

I bilaga 2 finns en förteckning över hur de olika variablerna definierats i analyserna av hela kostnadsutjämnningen respektive de olika delmodellerna för de olika verksamheterna. Vi har även testat alternativa operationaliseringar av variablerna i de fall detta varit befogat och möjligt att göra. När vi valde vilka strukturella förutsättningar som skulle ingå i analysen utgick vi från de demografiska och geografiska faktorer som har använts i de olika delmodellerna sedan kostnadsutjämnningen infördes på 1990-talet.

För att undersöka samvariationen mellan nettokostnadsavvikelsen och de olika strukturella förutsättningarna använder vi regressionsanalys. Vi har utgått från följande grundeckvation som skattats med hjälp av minsta kvadratmetoden (OLS):

$$\text{Nettokostnadsavvikelse}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerad antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_k + e_{k,v}$$

där k =kommun, v =verksamhet och $\text{nettokostnadsavvikelse}_{k,v}$ = (nettokostnad för verksamhet _{k} per invånare i kommunen _{k} – referenskostnad _{k,v}) / referenskostnad _{k,v}

Referenskostnaden = standardkostnaden i en verksamhet justerad för standardkostnaden från modellerna för bebyggelsestruktur, löner och befolkningsförändringar.

För att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnadsavvikelsen ser ut har vi även skattat varianter av regressionen där oberoende variabler utesluts stegvis. Vi har även gjort känslighetsanalyser där vi inkluderat en variabel för politiskt styre i regressionen.

Regressionerna har skattats dels separat för de olika verksamheterna förskola och fritidshem, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg (IFO) och äldreomsorg, dels för den totala verksamheten som ingår

i kostnadsutjämningen förutom kollektivtrafiken, räddningstjänsten och politisk verksamhet. De två sistnämnda verksamheterna analyseras separat vilket vi återkommer till nedan. I regressionerna för den totala verksamheten har *referenskostnaden*¹ bytts ut mot *strukturkostnaden*. Strukturkostnaden är summan av standardkostnaderna från de olika modellerna, inklusive de verksamhetsövergripande modellerna. Samtliga regressioner har skattats dels för hela landet, dels separat för olika grupper av kommuner (grupperna finns listade i bilaga 3).

Vi genomför beräkningarna för olika grupper av kommuner för att vara säkra på att det är just de strukturella förutsättningarna som samvarierar med nettokostnadsavvikelsen och inte något annat. Ett exempel är kommunens yta. Om vi tar med alla kommuner i regressionen och finner att kommuner med större yta har större positiv nettokostnadsavvikelse kan vi inte med säkerhet säga att det är just yta som samvarierar med stora kostnader. Majoriteten av kommunerna i Norrland har stor yta. En alternativ tolkning av resultatet är att det inte är ytan i sig som leder till stora kostnader, utan att det är Norrlandskommunerna som har något annat gemensamt som genererar höga kostnader. Vi delar därför upp kommunerna i olika grupper, som till exempel södra Sverige eller storstadskommuner och storstadsnära kommuner. Finner vi att yta samvarierar med nettokostnadsavvikelse även bland kommunerna i södra Sverige eller bland storstadskommunerna och de storstadsnära kommunerna kan vi med större säkerhet uttala oss om att det är just ytan som genererar högre kostnader. De olika kommungrupperingarna vi har använt oss av finns listade i bilaga 3.

Yta, antal invånare och andel i tätort

Våra beräkningar visar att sambandet mellan nettokostnadsavvikelsen för all kommunal verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen och yta respektive antal invånare skattas bäst som loglinjära. Vi baserar detta på att denna funktionsform ger regressionen den lägsta genomsnittliga kvadrerade feltermen (mean squared errors, MSE). Resultaten gäller även inom kommungrupper, inom grupper av geografiskt närbelägna kommuner och län samt inom norra, mellersta respektive södra Sverige.

Kommunernas nettokostnadsavvikelser förklaras i genomsnitt till 47 procent av att de är olika till yta och invånarantal (se tabell A1). Det innebär att en mycket stor del av nettokostnadsavvikelsen förklaras av dessa två strukturella faktorer. Vi tolkar detta som att kostnadsutjämningen underkompenserar kommuner för ytstorlek och invånarantal. Ju större yta en kommun har, desto större är nettokostnadsavvikelsen och underkompensationen i kostnadsutjämningen. Sambandet är dock avtagande (loglinjärt). Ju färre invånare en kommun har, desto större är underkompensationen i kostnadsutjämningen. Även detta samband är avtagande.

Om vi i stället skattar en regression där nettokostnadsavvikelse är beroende variabel och tätortsgrad är oberoende variabel är det justerade R²-värdet 0,29. Inkluderas invånare (logaritmerat), yta (logaritmerad) och tätortsgrad samtidigt i regressionen blir tätortsgrad inte signifikant. Det tyder på att tätortsgrad i stor utsträckning sammanfaller med yta och invånare. Vi beräknar därför separata regressioner för yta och invånare respektive tätortsgrad.

I tabell A1 redovisar vi även resultat för storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad respektive mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner enligt kommungruppsindelning A–C i den kommungruppsindelning som Sveriges Kommuner och Landsting (SKI) tagit fram. Resultaten går i linje med dem för samtliga kommuner. Vi har även skattat resultaten för samtliga kommungrupperingar som finns i bilaga 3. Majoriteten av våra regressioner går i linje med de presenterade i tabell A1.

Vi har också undersökt de olika delverksamheterna var för sig. Beräkningarna visar att de extra kostnader som stora ytor, få invånare och en liten andel som bor i tätort för med sig underskattas i samtliga delmodeller (se tabell A2 och A3). Mest underskattas kostnaderna för förskoleklass och grundskola. Vi baserar detta på att samvariationen mellan yta, invånare respektive andel som bor i tätortsgrad och nettokostnadsavvikelsen är störst för denna verksamhet (det justerade R²-värdet är störst i regressionerna för denna delmodell).

Vi har inte kunnat utvärdera annan pedagogisk verksamhet (familjedaghem), som ingår i en av kostnadsutjämnings delmodeller tillsammans med förskola och fritidshem. Det beror på att det inte finns referenskostnader att tillgå i Kolada för denna verksamhet.

Vi har även genomfört en känslighetsanalys genom att kontrollera skattningarna för vilken politisk majoritet som styr kommunen. Tanken är att politisk majoritet ska representera kommunens ambitionsnivå. Samtliga resultat håller när vi kontrollerar för politiskt styre.¹⁵³

¹⁵³ Vi delade först in kommunerna efter "vänsterstyre", "högerstyre" och "blandat styre". I vänsterstyre ingår kommuner som styrs av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet eller i ett samarbete mellan dessa partier. I högerstyre ingår kommuner som styrs av Moderaterna, Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna, Liberalerna, Centerpartiet eller i ett samarbete mellan några av dessa partier. I blandat styre ingår styre med Miljöpartiet och/eller partier från höger- respektive vänsterstyre. Det finns ingen signifikant skillnad mellan kommuner som har högerstyre eller blandat styre vad gäller nettokostnadsavvikelse i majoriteten av våra skattningar. Vi har därför valt att slå ihop dessa till en grupp och inkluderar en dummyvariabel för vänsterstyre i regressionerna som presenteras i tabellerna.

Tabell A1 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med yta, antal invånare och tätortsgrad, OLS. All¹ verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen

	Alla kommuner			Storstäder och storstadsnära kommuner ²			Större städer och kommuner nära större stad ³			Mindre städer/ tätorter och landsbygds-kommuner ⁴		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,82***	-	2,71***	2,61***	-	2,29***	2,78***	-	2,68***	2,39***	-	2,36***
Antal invånare (logaritmerat)	-2,59***	-	-2,60***	-1,02	-	-1,52	-3,03***	-	-3,02***	-2,26***	-	-2,25***
Tätortsgrad ⁵	-	-0,26***	-	-	-0,31***	-	-	-0,19***	-	-	-0,14***	-
Politiskt styre S och/eller V	-	-	1,62***	-	-	3,79*			2,10**			0,55
Konstant	12,99***	25,59***	13,15***	-3,99***	25,68***	2,20***	18,14***	20,93***	18,06***	12,82**	18,27***	12,64**
Justerat R2-värde	0,47	0,29	0,48	0,17	0,20	0,20	0,33	0,19	0,35	0,30	0,08	0,30
Antal kommuner	290	290	290	46	46	46	108	108	108	136	136	136

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

¹ Eftersom utjämningen för räddningstjänst och politisk verksamhet utjämnas med hjälp av en schablon kan ingen nettokostnadsavvikelse beräknas för dessa två områden. De är därför inte med i regressionerna för hela modellen utan de utvärderas separat. Kollektivtrafiken är inte med i utvärderingen.

² SKL:s kommungrupp A.

³ SKL:s kommungrupp B.

⁴ SKL:s kommungrupp C.

⁵ Andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare.

Tabell A2 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler skattat med OLS. Delverksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen. Samtliga kommuner

	Förskola			Fritidshem			Förskoleklass och grundskola		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,76***	-	2,66***	2,37**	-	2,34*	1,73***	-	1,64**
Antal i relevant åldersgrupp (logaritmerat) ¹	-2,18***	-	-2,18***	-2,54*	-	-2,54*	-4,01***	-	-4,00***
Tätortsgrad	-	-0,22***	-	-	-0,49***	-	-	-0,35***	-
Politiskt styre S och/eller V	-	-	1,44	-	-	0,45	-	-	1,44
Konstant	-0,04	19,52***	0,06	4,80	39,63***	4,83	22,62***	29,86***	22,68***
Justerat R2-värde	0,16	0,07	0,16	0,03	0,05	0,02	0,27	0,27	0,27
Antal kommuner	290	290	290	290	290		290	290	290

Notera: ***/**/** indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

¹ För förskola har antalet 1–5-åringar använts, för fritidshem har antalet 6–12-åringar använts och för förskoleklass och grundskola har antalet 6–15-åringar använts. Notera: Analyserna har gjorts separat för förskola och fritidshem trots att de båda verksamheterna ingår i samma delmodell. Vi har valt att göra analyserna separat för att fritidshemsverksamheten skiljer sig åt mycket mer mellan kommunerna än vad förskoleverksamheten gör.

Tabell A3 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler skattat med OLS. Delverksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen. Samtliga kommuner

	Gymnasieskola			Individ- och familjeomsorg			Äldreomsorg		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	3,43***	-	3,48***	2,95***	-	2,84***	3,15***	-	3,02**
Antal i relevant åldersgrupp (logaritmerat) ¹	-1,57**	-	-1,58**	-5,58***	-	-5,58***	-2,46***	-	-2,46***
Tätortsgrad	-	-0,13**	-	-	-0,57***	-	-	-0,18***	-
Politiskt styre S och/eller V	-	-	-0,65	-	-	1,72	-	-	2,08*
Konstant	-8,49	13,48***	-8,52	43,29***	52,26***	43,43***	0,89***	16,00***	-0,55*
Justerat R2-värde	0,13	0,02	0,13	0,09	0,11	0,11	0,17	0,05	0,17
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290	290

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

¹ För gymnasieskolan har antalet 15–18-åringar använts, för individ- och familjeomsorg har antalet 0–64-åringar använts och för äldreomsorg har antalet 80 år eller äldre använts.

Befolkningsstruktur

Våra beräkningar visar att kommuner med negativ befolkningsutveckling har större nettokostnadsavvikelse än kommuner med positiv befolkningsutveckling (se tabell A4). Ju mer negativ befolkningsutvecklingen är desto större är nettokostnadsavvikelsen. Kommuner med befolkningsökningar har i genomsnitt negativa nettokostnadsavvikelser. Ju större befolkningsökningen är, desto mindre (mer negativ) är nettokostnadsavvikelsen. Vi tolkar det som att krympande kommuner är underkompenserade i kostnadsutjämnningen och att växande kommuner är överkompenserade. Befolkningsförändring är här definierat som den procentuella befolkningsförändringen mellan 2012 och 2017. Vi har genomfört beräkningarna för samtliga kommungrupperingar och resultaten är i linje med dem som är presenterade i tabell A4 där vi visar resultaten dels för hela landet, dels uppdelat i SKL:s kommungrupper A–C.

När vi undersöker de olika verksamheterna separat finner vi att befolkningsförändringen endast samvarierar med nettokostnadsavvikelsen inom förskola, förskoleklass och grundskola (se tabell A5–A6). Det finns ett statistiskt signifikant samband mellan nettokostnadsavvikelsen och befolkningsförändringar för gymnasieskolan och fritidsverksamheten när vi undersöker samtliga kommuner. Men när vi gör om analysen för de olika grupperna av kommuner som finns listade i bilaga 3 är samvariationen inte längre signifikant. (De beräkningarna presenteras ej i rapporten.) Det innebär att vi inte kan säga att kommuner med stor befolkningsminskning bland ungdomar har en större nettokostnadsavvikelse för gymnasieskolan rent generellt utan det statistiska sambandet kan bero på att de kommuner som har en stor befolkningsminskning har något annat gemensamt som samvarierar med höga nettokostnader. Befolkningsförändring och nettokostnadsavvikelse samvarierar däremot signifikant för förskola, förskoleklass och grundskola även i majoriteten av våra beräkningar för olika grupper av kommuner. Det innebär att kommuner med stora minskningar av antalet barn är underkompenserade i kostnadsutjämnningen.

Socioekonomi

Våra regressionsanalyser som omfattar samtliga kommuner visar inte på ett statistiskt signifikant samband mellan socioekonomi och nettokostnadsavvikelsen. För att mäta socioekonomi har vi använt oss av:

- andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd
- andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning
- andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket)
- andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärvsarbetande
- andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år
- andel långtidsarbetslösa (minst 6 mån) i åldrarna 25–64 år.

Vi har endast använt ett mått i taget i regressionerna. I regressionerna för hela riket finner vi inte något samband mellan socioekonomi och nettokostnadsavvikelsen. I tabell A4–A6 redovisar vi resultaten från den regression där vi mäter socioekonomi som andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd.

När vi delar upp analysen i olika grupper av kommuner finner vi däremot att storstads- och storstadsnära kommuner (SKL:s kommungruppsindelning A) har större nettokostnadsavvikelse om invånarna har lägre socioekonomi. För övriga kommuner gäller motsatt samband – de har en negativ nettokostnadsavvikelse om de har en större andel socioekonomiskt utsatta i kommunen. Resultaten tyder på att storstads- och storstadsnära kommuner är underkompenserade i kostnadsutjämningen medan andra kommuner inte har lika höga kostnader för socioekonomiskt utsatta.

Vi har sedan gått vidare och undersökt verksamheterna separat för SKL:s kommungruppsindelning A. Vi finner att det särskilt är i modellen för gymnasieskolan som storstadskommunerna och de storstadsnära kommunerna underkompenseras för socioekonomiska förhållanden. I grundregressionen för gymnasieskolan är nettokostnadsavvikelse beroende variabel. Yta (loglinjär), antal ungdomar i åldern 16–18 år (loglinjärt) och den procentuella förändringen av antal ungdomar i åldern 16–18 år de senaste fem åren är oberoende variabler. När variablerna för socioekonomi adderas till regressionen ökar förklaringsgraden (det justerade R²-värdet) med mellan 10 och 20 procentenheter beroende på vilket mått som används för socioekonomisk utsatthet. Andelen långtidsarbetslösa förklarar störst andel av nettokostnadsavvikelsen och andelen lågutbildade förklarar minst andel av nettokostnadsavvikelsen.

I grundregressionen för förskoleklass och grundskola är nettokostnadsavvikelse beroende variabel. Yta (loglinjär), antal barn i åldern 6–15 år (loglinjärt) och den procentuella förändringen av antal barn i åldern 6–15 år de senaste fem åren är oberoende variabler. När variablerna för andel med försörjningsstöd adderas till regressionen är den signifikant, men förklaringsgraden (det justerade R²-värdet) ökar endast marginellt. Övriga variabler för socioekonomi är inte signifikanta.

Vi finner inte några statistiska samband mellan nettokostnadsavvikelsen och socioekonomi i de övriga verksamheterna för storstads- och storstadsnära kommuner.

Utländsk bakgrund

I majoriteten av de regressioner vi beräknat finns det inte något signifikant samband mellan nettokostnadsavvikelsen och utländsk bakgrund (se bilaga 2 för de variabler för utländsk bakgrund som vi har använt i de statistiska analyserna av de olika delmodellerna) när vi konstanthåller för kommunens yta (loglinjärt), antal invånare (loglinjärt) och befolkningsförändring. I några av regressionerna för olika

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

grupper av kommuner och för olika delmodeller är sambandet mellan nettokostnadsavvikelsen och de variabler vi använt för att mäta utländsk bakgrund signifikant negativt. Det skulle kunna tolkas som att kostnadsutjämningen överkompenserar kommuner med en stor andel invånare med utländsk bakgrund i delar av landet. Men även om sambandet är negativt signifikant för vissa grupper av kommuner i en del av delmodellerna så förklarar andelen med utländsk bakgrund en mycket liten andel av kommunernas nettokostnadsavvikelser, runt 1–3 procent. Det innebär att kostnadsutjämningen i det stora hela kompenserar kommunerna på en lagom nivå för de ökade kostnader som kan förknippas med en stor andel invånare med utländsk bakgrund. Se tabell A4–A6.

Tabell A4 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler, OLS. All¹ verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen

	Alla kommuner			Storstäder och storstadsnära kommuner ³			Större städer och kommuner nära större stad ⁴			Mindre städer/ tätorter och landsbygdskommuner ⁵		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,16***	2,12***	2,13***	1,60*	2,31***	1,50*	2,88***	2,10***	2,23***	1,57***	1,62***	1,58***
Antal invånare (logaritmerat)	-1,88***	-1,64***	-1,94***	-1,53	-0,72	-1,71*	-2,33***	-1,82***	-2,38***	-1,70***	-1,40**	-1,72***
Befolknings- förändringar ²	-0,45***	-0,41***	-0,42***	-0,63**	-0,55*	-0,60**	-0,41**	-0,37**	-0,38**	-0,43**	-0,35	-0,41**
Andel med försörjningsstöd	-0,20	-	-0,24	1,58**		1,38*	-0,51**	-	-0,52**	-0,54**		-0,55**
Andel födda utanför EU/EFTA ²	-	-0,14*		-	0,02	-	-	-0,27**	-	-	-2,26*	
Politiskt styre S och/eller V	-	-	1,31**	-	-	2,07	-	-	1,79*	-	-	0,37
Konstant	12,92***	11,07***	13,37***	-7,38	-1,87	9,60	18,49***	14,80***	18,66***	16,80**	12,99**	16,87**
Justerat R2-värde	0,50	0,50	0,48	0,30	0,20	0,30	0,37	0,38	0,39	0,34	0,34	0,34
Antal kommuner	290	290	290	44	46	44	107	108	107	134	136	134

Notera: ***/**/*** indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå. Det saknas information om försörjningsstöd för 2 kommuner som tillhör gruppen storstäder och storstadsnära kommuner, 1 kommun i gruppen större städer och kommuner nära större stad samt 2 kommuner i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

¹ Eftersom utjämningen för räddningstjänst och politisk verksamhet utjämnas med hjälp av en schablon kan ingen nettokostnadsavvikelse beräknas för dessa två områden. De är därför inte med i regressionerna för hela modellen utan de utvärderas separat. Kollektivtrafiken är inte med i utvärderingen.

² Procentuell befolkningsförändring mellan åren 2012 och 2017.

³ SKL:s kommungrupp A, 4 SKL:s kommungrupp B, 5 SKL:s kommungrupp C.

Tabell A5 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler skattat med OLS. Delverksamheter som ingår i kostnadsutjämningen. Samtliga kommuner

	Förskola			Fritidshem			Förskoleklass och grundskola ²		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,75***	2,67***	2,66***	1,81	1,33	1,75	1,01**	0,81**	0,93**
Antal i relevant åldersgrupp (logaritmerat) ¹	-2,36***	-2,24***	-2,37***	-2,22	-0,87	-2,23	-3,08***	-2,76***	-3,09***
Befolkningsförändringar ²	-0,34***	-0,32***	-0,34***	-36,08*	-25,00	-36,16*	-0,37***	-0,40***	-0,37***
Andel med försörjningsstöd i kommunen	0,09	-	0,05	-0,85	-	-0,89	-0,50**	-	-0,54**
Andel med utländsk bakgrund ³	-	-0,05	-	-0,38**	-	-	-	-0,05	-
Politiskt styre S och/eller V	-	-	1,45	-	-	1,13	-	-	1,44
Konstant	3,90	5,14	4,20	15,32	12,74	15,54	26,62***	24,84***	26,90***
Justerat R2-värde	0,25	0,25	0,25	0,04	0,05	0,03	0,36	0,35	0,36
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290	290

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

¹ För förskola har antalet 1–5 åringar använts, för fritidshem har antalet 6–12-åringar använts, för förskoleklass och grundskola har antalet 6–15-åringar använts.

² Procentuell befolkningsförändring mellan 2012 och 2017.

³ För förskola, fritidshem, förskoleklass och grundskola är definitionen av utländsk bakgrund samma som i modellen för barn och unga med utländsk bakgrund, det vill säga andel i åldersgruppen född utanför Norden eller EU och andelen i åldersgruppen född i Sverige med minst en förälder som är född utanför Norden eller EU.

Tabell A6 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler skattat med OLS. Delverksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen. Samtliga kommuner

	Gymnasieskola			Individ- och familjeomsorg			Äldreomsorg		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	3,21***	3,19***	3,25***	1,37	2,32*	1,35	3,19***	2,63***	3,08**
Antal i relevant åldersgrupp (logaritmerat) ¹	-1,26	-1,15	-1,25	-4,21**	-4,70**	-4,24***	-2,53***	-1,89**	-2,57***
Befolkningsförändringar ²	-17,37*	-19,37*	-17,65*	-0,53	-0,39	-0,52	-0,02	-0,01	-0,02
Andel med försörjningsstöd i kommunen	-0,09	-	0,05	-1,44*	-	-1,42*	-0,51	-	-0,57
Andel med utländsk bakgrund ³	-	0,02	-	-	-0,05	-	-	-1,90	-
Politiskt styre S och/eller V	-	-	0,68	-	-	0,62	-	-	2,14*
Konstant	-9,86	-11,35	-10,03	35,83**	40,37**	36,08**	1,75	-0,64	2,28
Justerat R ² -värde	0,13	0,14	0,13	0,09	0,08	0,09	0,16	0,17	0,17
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290	290

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

¹ För gymnasieskolan har antalet 15–18-åringar använts, för individ- och familjeomsorg har antalet 0–64-åringar använts och för äldreomsorg har antalet 80 år eller äldre använts.

² Procentuell befolkningsförändring mellan år 2012 och 2017.

³ För gymnasieskolan är definitionen av utländsk bakgrund samma som i modellen för barn och unga med utländsk bakgrund, det vill säga andel i åldersgruppen född utanför Norden eller EU och andelen i åldersgruppen född i Sverige med minst en förälder som är född utanför Norden eller EU. För individ- och familjeomsorgen är definitionen av utländsk bakgrund andel utrikes födda utanför EU och EFTA. Beräkningarna har även genomförts för andel utrikes födda vuxna (20–64 år) och andel utrikes födda 18–64 år som har varit i Sverige i högst fem år efter att uppehållstillstånd har beviljats och resultaten blir snarlika. För äldreomsorg är definitionen av utländsk bakgrund andel födda utanför Norden som är 65 år eller äldre.

Räddningstjänst och politisk verksamhet

I delmodellen bebyggelsestruktur ingår utjämning för räddningstjänst och politisk verksamhet. För räddningstjänst är standardkostnaden ett schablonbelopp som lämnas till kommunerna beroende på invånardistans och lokalt befolkningsunderlag. Även standardkostnaden för politisk verksamhet är ett schablonbelopp som lämnas till kommuner beroende på invånardistans och folkmängd. På grund av att standardkostnaderna bygger på schabloner och inte genomsnittliga nettokostnader har vi inte kunnat analysera hur nettokostnadsavvikelse samvarierar med olika strukturella faktorer. I stället har vi först skattat följande regression:

$$\text{Nettokostnad}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_k + e_{k,v} \quad (1)$$

där k =kommun och v =verksamhet.

För att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnadsavvikelsen ser ut har vi även skattat varianter av regressionen där oberoende variabler stegvis utesluts. Det är framför allt kommunens yta och antal invånare som förklarar nettokostnaderna inom både räddningstjänst och politisk verksamhet. För politisk verksamhet förklarar yta och antal invånare 50 procent av nettokostnadernas variation. För räddningstjänst förklarar dessa två variabler 57 procent av nettokostnadernas variation. Övriga strukturella variabler som är signifikanta för både räddningstjänst och politisk verksamhet är befolkningsförändringar och andel födda utanför EU/EFTA. Men dessa strukturella variabler ökar endast den justerade förklaringsgraden med någon procentenhet.

I ett andra steg subtraherade vi standardkostnaden för räddningstjänst respektive politisk verksamhet (schablonbeloppet för extra kostnader) från nettokostnaden och skattade om regressionen med nettokostnad–standardkostnad som beroende variabel med enbart de två strukturella variabler som förklarade störst nettokostnadsvariation:

$$\text{Nettokostnad}_{k,v} - \text{standardkostnad}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_{k,v} + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_{k,v} + e_{k,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Vi jämförde därefter koefficienternas storlek och förklaringsgraden från denna modell med resultaten från den första motsvarande ekvationen, det vill säga:

$$\text{Nettokostnad}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_{k,v} + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_{k,v} + e_{k,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Yta och antal invånare förklarar 57 procent av variationen i nettokostnader för räddningstjänst. När vi justerar nettokostnaden med standardkostnaden (schablonen) sjunker förklaringsvärdet (det justerade R2-värdet) till 39 procent (se tabell A7). Även storleken på koefficienterna sjunker. Det tyder på att utjämningen för extra kostnader för avstånd och invånare i räddningstjänsten kompenserar en del för de merkostnader som yta och få invånare för med sig, men inte tillräckligt. Om vi i stället inkluderar tätortsgrad som förklarande variabel, i stället för yta och antal invånare och gör om samma procedur så sjunker det justerade R2-värdet från 32 till 24 procent och koefficienten minskar även här. Det innebär att kostnadsutjämningen inte är tillräcklig för de kostnader som en liten andel som bor i tätort för med sig.

Kostnadsutjämningen för politisk verksamhet har utvärderats på samma sätt. Nettokostnaden för politisk verksamhet samvarierar med yta och invånare till 53 procent. När vi korrigerat nettokostnaden för standardkostnaden samvarierar fortfarande yta och invånare med den beroende variabeln men det justerade R2-värdet sjunker till 28 procent. Även koefficienterna för yta och invånare minskar. Om vi gör om proceduren men använder tätortsgrad som oberoende variabel i stället för yta och invånare minskar det justerade R2-värdet från 25 till 12 procent och koefficienten för tätortsgrad minskar. Det innebär att kostnadsutjämningen för politisk verksamhet kompenserar något för yta, antal invånare och tätortsgrad men inte i tillräckligt stor utsträckning då både samvariationen och storleken på koefficienterna har minskat.

Tabell A7 Utvärdering av kostnadsutjämning för räddningstjänst och politisk verksamhet.

	Räddningstjänst				Politisk verksamhet			
	Utan kostnadsutjämning		Med kostnadsutjämning		Utan kostnadsutjämning		Med kostnadsutjämning	
Kvadratkilometer (logaritmerad)	155,30***		101,33***		56,47***		22,02**	
Antal invånare (logaritmerat)	-175,74***		-117,78***		-188,52***		-118,09***	
Tätortsgrad		-14,91***		-10,28***		-10,46***		-5,75***
Konstant	1660,86***	2073,47***	1378,90***	1655,96***	2333,57***	1638,86***	1799,53***	1216,74***
Justerat R2-värde	0,57	0,32	0,38	0,24	0,50	0,25	0,27	0,12
Antal kommuner	289	289	289	289	290	290	290	

Notera: ***/**/** indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Notera: En kommun har inte uppgett nettokostnader för räddningstjänst i Räkenskapssammandraget.

Avsnitt 4.9

För att undersöka om våra resultat att kommuner med stor yta, få invånare och befolkningsminskning har en större positiv nettokostnadsavvikelse än andra kommuner för att dessa kommuner har systematiskt lägre externa intäkter än andra kommuner skattar vi följande ekvation:

$$\text{Nettokostnadsavvikelse}_k = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_k + b_7 \times \text{externa intäkter}_k + e_k$$

där k =kommun. $\text{Nettokostnadsavvikelse}_k = (\text{nettokostnad för all verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen per invånare i kommunen} - \text{strukturkostnaden}_k) / \text{strukturkostnaden}_k$

Vi skattar ekvationen dels för samtliga kommuner, dels för de grupper av kommuner som finns listade i bilaga 3.

Koefficienterna för yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas socioekonomi är fortfarande signifikanta och ungefär lika stora efter att vi kontrollerat för externa intäkter (jämför tabell A4 med tabell A8). Det innebär att kommuner med stor yta, få invånare och befolkningsminskningar har större nettokostnader oavsett vilka externa intäkter de har. Externa intäkter påverkar inte våra resultat.

Tabell A8 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med olika strukturella variabler, OLS. All¹ verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen

	Alla kommuner			Storstäder och storstadsnära kommuner ²			Större städer och kommuner nära större stad ⁴			Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner ³		
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,09***	2,22***	2,11***	2,09**	1,86***	1,62*	2,27***	2,26***	2,09***	1,41***	1,60***	1,49***
Antal invånare (logaritmerat)	-1,90***	-2,09***	-1,889***	-2,47**	-2,04**	-1,76	-2,33***	-2,51***	-2,30***	-1,68**	-1,90**	-1,72***
Befolkningsförändringar ²	-0,43***	-0,47***	-0,44***	-0,49*	-0,74***	-0,60**	-0,42**	-0,47**	-0,48**	-0,40**	-0,41	-0,42**
Andel med försörjningsstöd	-0,16	-0,17	-0,17	1,59**	1,60**	1,59**	-0,51**	-0,50**	-0,51**	-0,47*	-0,47**	-0,49**
Totala externa intäkter	0,06	-	-	0,84**	-	-	0,05	-	-	0,07*	-	-
Försäljning av exploateringsfastigheter och tomträtter	-	0,83*	-	-	0,98	-	-	0,91	-	-	1,92**	-
Reavinst	-	-	0,07	-	-	1,24	-	-	2,74	-	-	0,07
Konstant	12,79***	14,29***	13,18***	6,75	-11,26	9,20	18,25***	20,46***	19,40***	16,59**	17,76***	17,27***
Justerat R2-värde	0,49	0,49	0,49	0,38	0,31	0,29	0,36	0,37	0,38	0,35	0,37	0,35
Antal kommuner	285	285	285	44	44	44	107	107	107	134	134	134

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå. Det saknas information om försörjningsstöd för 2 kommuner som tillhör gruppenorstäder och storstadsnära kommuner, 1 kommun i gruppen större städer och kommuner nära större stad samt 2 kommuner i gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Resultaten blir snarlika om variabeln för försörjningsstöd utesluts ur regressionen.

¹ Eftersom utjämningen för räddningstjänst och politisk verksamhet utjämnas med hjälp av en schablon kan ingen nettokostnadsavvikelse beräknas för dessa två områden. De är därför inte med i regressionerna för hela modellen. Kollektivtrafiken är inte med i utvärderingen.

² Procentuell befolkningsförändring mellan 2012 och 2017.

³ SKL:s kommungrupp A, 4 SKL:s kommungrupp B, 5 SKL:s kommungrupp C.

Avsnitt 4.10

Samvariationen mellan de sammanlagda nettokostnaderna för de verksamhetsområden som ingår i kostnadsutjämningen och strukturkostnaden har beräknats enligt följande ekvation med OLS:

$$\text{Total nettokostnad}_k = a + b_1 \times \text{strukturkostnad}_k + e_k$$

där k =kommun.

Total nettokostnad innehåller inte nettokostnader för kollektivtrafik, räddningstjänst, politisk verksamhet och gator och vägar. Standardkostnaderna för kollektivtrafik, räddningstjänst, politisk verksamhet, gator och vägar samt byggekostnader har subtraherats från strukturkostnaden. Uppgifterna gäller för utjämningsåret 2017.

Samvariationen (det justerade R2-värdet) mellan den totala nettokostnaden och standardkostnaden är då 0,58. Det innebär att kostnaderna som kommunerna borde ha vid genomsnittlig effektivitet, service- och avgiftsnivå förklarar 58 procent av variationerna i kommunernas nettokostnader.

Genom att inkludera variabler för kommunens yta, invånarantal, befolkningsförändringar de senaste fem åren och storstads- och de storstadsnära kommunernas socioekonomi i ekvationen ovan kan vi förklara 80 procent av samvariationen mellan nettokostnaden och kommunernas strukturella faktorer. I regressionen har vi inkluderat andel försörjningsstödsstagare i kommunen som mått på socioekonomi. Vi får liknande resultat om vi i stället inkluderar andel med inkomst som är lägre än 50 procent av medianinkomsten eller andel lågutbildade. Med storstadskommuner och storstadsnära kommuner menas SKL:s kommungruppsindelning A1 Storstäder och A2 Pendlingskommun nära storstad.

Omfördelning med en kostnadsutjämning som tar större hänsyn till yta, antal invånare, befolkningsförändringar och socioekonomi

För att beräkna hur stora kommunernas kostnadsutjämningsbidrag respektive kostnadsutjämningsavgifter skulle vara om kostnadsutjämningen utjämnade för yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstadskommunernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi i större utsträckning har vi räknat ut nya standardkostnader med hjälp av regressionsanalys.

I ett första steg skattar vi en ny strukturkostnad där vi korregerar den strukturkostnad som kommunerna fick i kostnadsutjämningen 2017 för underkompensation för yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstäders socioekonomi. Standardkostnaderna som ingår i strukturkostnaden i denna skattning är de för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjecomsorg, äldreomsorg, löner och uppvärmning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

I ett andra steg skattar vi nya standardkostnader med standardkostnadsmetoden för räddningstjänst och politisk verksamhet. Vi har valt att beräkna standardkostnader separat för dessa verksamheter eftersom standardkostnaderna i dessa modeller inte bygger på standardkostnadsmetoden utan på schablonbelopp.

I ett tredje steg summerar vi kommunernas justerade strukturkostnader från steg ett med kommunernas nya standardkostnader från steg två. Sedan multiplicerar vi dessa med antal invånare i respektive kommun för att få kommunernas totala bidrag och avgifter i kostnadsutjämningen.

I ett fjärde steg tar vi kommunernas totala avgifter och bidrag de fick 2017 från kollektivtrafikmodellen och komponenterna gator och vägar och byggkostnader i modellen bebyggelsestruktur. Dessa summeras med bidragen och avgifterna från steg 3. Vi får då kommunernas sammanlagda bidrag och avgifter från samtliga delmodeller. Summan av avgifterna blir 10,9 miljarder kronor. Vi har valt att ta med bidragen och avgifterna från kollektivtrafikmodellen, gator och vägar och byggkostnader i vår totala omfördelning för att kunna jämföra med Kostnadsutjämningsutredningens och regeringens förslag trots att vi inte beräknat nya standardkostnader för dessa.

I ett femte steg beräknar vi hur mycket bidragskommunerna skulle kunna sänka skatten och avgiftskommunerna skulle behöva höja skatten för att behålla dagens servicenivå, allt annat lika.

Nedan följer en mer teknisk beskrivning av stegen 1–5 ovan.

I det första steget skattar vi följande ekvation:

$$\text{Total nettokostnad}_k = a + b_1 \times \text{strukturkostnad}_k + b_2 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_3 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{storstädernas socioekonomi}_k + e_k$$

där k =kommun.

Total nettokostnaden per invånare är nettokostnader för den verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen (exklusive kollektivtrafik, räddningstjänst, politisk verksamhet, gator och vägar). Strukturkostnaden är exklusive standardkostnaden för kollektivtrafik, räddningstjänst, politisk verksamhet, gator och vägar och byggkostnader. Däremot ingår löner och uppvärmning i den nya strukturkostnad som vi räknat fram.

Vi använder sedan vikterna som räknats fram genom regressionsanalysen för att beräkna strukturkostnader per invånare för varje kommun. Ekvationen för de nya strukturkostnaderna är:

$Ny\ strukturkostnad_k = 12224,08 + 0,842852 \times strukturkostnad2017_k + 911,1628 \times \ln(kvadratkilometer)_k - 949,1242 \times \ln(antal\ invånare)_k - 201,8695 \times befolkningsförändringar\ 2012-2017_k + 161,2345 \times andel\ med\ försörjningsstöd\ i\ städerna_k$

där k =kommun.

Vi beräknar sedan den vägda genomsnittliga standardkostnaden i riket. Den är 36 990,366 kronor per invånare. Kommunernas bidrag respektive avgifter per invånare räknas sedan ut som strukturkostnaden minus den vägda genomsnittliga strukturkostnaden.

I det andra steget beräknar vi nya standardkostnader för räddningstjänst och politisk verksamhet. Vi skattar först följande ekvation:

$Nettokostnad_{k,v} - standardkostnaden_{k,v} = a + b_1 \times \logaritmerad\ yta_k + b_2 \times \logaritmerat\ antal\ invånare_k + b_3 \times befolkningsförändring_k + b_4 \times storstädernas\ socioekonomi_k + b_5 \times andel\ med\ utländsk\ bakgrund_k + e_k$

där k =kommun, v =räddningstjänst, politisk verksamhet och standardkostnaden = schablonbeloppet från kostnadsutjämningen 2017.

Vi baserar därefter den nya standardkostnaderna för räddningstjänst respektive politisk verksamhet på de regressioner som har minst MSE. Vi använder vikterna som räknats fram genom regressionsanalysen för att beräkna strukturkostnader per invånare för varje kommun. Ekvationen för strukturkostnaderna för räddningstjänst respektive politisk verksamhet är:

$Standardkostnad\ räddningstjänst_k = 1375,899 + 101,3295 \times \ln(kvadratkilometer)_k - 117,7972 \times \ln(antal\ invånare)_k$

$Standardkostnad\ politisk\ verksamhet_k = 1985,679 - 122,487 \times \ln(antal\ invånare)_k$

Därefter har den viktade genomsnittliga standardkostnaden för riket räknats ut. Den är 692,4152 kronor per invånare för räddningstjänst och 613,2068 kronor per invånare för politisk verksamhet. Bidragen och avgifterna per invånare räknas sedan fram genom att den vägda genomsnittliga standardkostnaden subtraheras från kommunens standardkostnad.

I det tredje steget räknar vi ut de sammanlagda nya bidragen och avgifterna som kommunerna skulle få eller betala genom att multiplicera de nya bidragen och avgifterna per invånare med antal invånare 1 november 2016.

I det fjärde steget adderar vi de sammanlagda bidragen och avgifterna som lämnas genom delmodellerna för kollektivtrafik, gator och vägar samt byggkostnader år 2017 till bidragen och avgifterna som räknades fram i det tredje steget.

Summan av avgifterna blir 10,9 miljarder kronor, det vill säga nettoomfördelningen är 10,9 miljarder kronor.

I det fjärde steget tar vi differensen mellan de nya sammanlagda bidragen (avgifterna) och de bidrag (avgifter) de faktiskt fick (betalade) år 2017. Vi dividerar sedan differensen med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med kommunens skattesats för att få fram hur mycket den utökade utjämningen motsvarar i minskad (ökad) skatt. Totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁵⁴ Även kommunens skattesats är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁵⁵ För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting som SCB uppskattat.¹⁵⁶ SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet. Den totala kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Vi utgår i beräkningarna från att kommuner som får mer i bidrag använder hela det extra bidraget till att sänka skatten och att kommuner som får höjda avgifter tar ut skatt för att täcka hela den extra avgiften. I verkligheten skulle troligtvis kommunerna använda en del av de tillkomna (förlorade) medlen till att höja (sänka) servicenivån.

Kapitel 5

Avsnitt 5.3

För att beräkna hur mycket strukturbidragen motsvarar av respektive kommuns skattesats har vi dividerat kommunens sammanlagda strukturbidrag för utjämningsår 2017 med totalt inbetald kommunalskatt 2017 dividerat med den kommunala skattesatsen.

De totala strukturbidragen har hämtats från SCB:s webbplats.¹⁵⁷ Även totalt inbetald kommunalskatt är hämtad från SCB:s webbplats.¹⁵⁸ Kommunens skattesats är också hämtad från SCB:s webbplats.¹⁵⁹ För Gotland har vi använt oss av den fördelning av skattesatsen mellan kommun och landsting som SCB uppskattat.¹⁶⁰ SCB uppskattar att 65 procent av den totala verksamheten avser kommunal verksamhet medan 35 procent avser landstingsverksamhet. Den totala

¹⁵⁴ SCB "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

¹⁵⁵ "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtad 2019-09-24.

¹⁵⁶ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtad 2019-09-24.

¹⁵⁷ SCB, "Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2017, utfall", hämtad 2019-09-26.

¹⁵⁸ SCB "Resultaträkning för kommuner efter region och resultaträkningsposter. År 1998–2018", hämtad 2019-09-19.

¹⁵⁹ "Redovisning av kommunalskatterna 2017", hämtad 2019-09-24.

¹⁶⁰ SCB, "Kommuner och landstings preliminära bokslut för 2017. Definitioner och förklaringar", hämtad 2019-09-24.

kommunala skattesatsen var 33,60 år 2017. Vi har använt oss av en skattesats om 21,84 procent för Gotland för den kommunala verksamheten.

Avsnitt 5.4

I den statistiska analysen beräknade vi först regressioner med nettokostnadsavvikelsen för all verksamhet¹⁶¹ som beroende variabel och yta (loglinjär), antal invånare (loglinjärt), befolkningsförändringar 2012–2017 samt socioekonomi i storstäderna som beroende variabler. Det justerade R2-värdet var 0,49 när alla kommuner inkluderades och 0,34 när endast de kommuner som fått strukturbidrag inkluderas.

$$\text{Nettokostnadsavvikelse}_{i,t} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_{i,t} + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_{i,t} + b_3 \times \text{befolkningsförändring}_{i,t} + b_4 \times \text{socioekonomi}_{i,t} + e_{i,t}$$

där $k = \text{kommun och nettokostnadsavvikelse}_{i,t} = (\text{nettokostnad för all verksamhet per invånare i kommunen} - \text{strukturkostnad}) / \text{strukturkostnad}$. Strukturkostnad = summan av standardkostnaderna.

Därefter skapade vi en nettokostnadsavvikelse som även innehöll ersättning från strukturbidrag (det vill säga (nettokostnad – strukturkostnad – strukturbidrag) / strukturkostnad + strukturbidrag). Vi beräknade sedan regressionen igen men använde nettokostnadsavvikelsen som inkluderade strukturbidraget. I regressionen som inkluderar alla kommuner förblir yta, invånare och befolkningsförändringar de senaste fem åren signifikanta, men storleken på koefficienterna minskar och R2 sjunker från 0,49 till 0,40.

I regressionen som enbart inkluderar kommuner som får strukturbidrag så förblir endast yta signifikant och det justerade R2-värdet sjunker från 0,34 till 0,17. Våra tolkningar av resultatet är att strukturbidragen därmed har bidragit till att utjämna för strukturella skillnader som beror på skillnader i yta, antal invånare och befolkningsförändringar.

Kapitel 6

Avsnitt 6.3

För att analysera om det finns strukturellt uppkomna kostnadsskillnader i egentlig verksamhet som inte ingår i kostnadsutjämningen har vi utgått från följande grundeckvation som skattats med hjälp av minsta kvadratmetoden (OLS):

¹⁶¹ Här ingår inte räddningstjänst och politisk verksamhet då dessa verksamheter inte har en standardkostnad som bygger på standardkostnadsmetoden utan på ett schablonbelopp. Det går därför inte att räkna ut en nettokostnadsavvikelse för dessa verksamheter. Gator och vägar ingår inte heller eftersom nettokostnaderna för gator och vägar i RS även innehåller parkering. Byggekostnader ingår inte eftersom det inte finns någon kontopost för dessa i RS. Kollektivtrafik ingår inte i vår granskning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

$$\text{Nettokostnad}_{i,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_{i,v} + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_{i,v} + b_3 \times \text{tätortsgård}_{i,v} + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_{i,v} + b_5 \times \text{socioekonomi}_{i,v} + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_{i,v} + e_{i,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Regressionen har skattats separat för de olika verksamheterna. Samtliga regressioner har skattats separat för de kommungrupper som finns listade i bilaga 3. Olika varianter av regressionen, där en del av de oberoende variablerna utesluts, har skattats för att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnaden ser ut.

De verksamheter som vi har undersökt i kapitel 6 är komvux, sfi¹⁶², bibliotek, arbetsmarknadsåtgärder, näringslivsfrämjande åtgärder, fritidsverksamhet¹⁶³, allmän kulturverksamhet, turistverksamhet, fysisk och teknisk planering inklusive bostadsförbättring, konsument och energirådgivning, väg- och järnvägsnät inklusive parkering, parker, miljö- och hälsoskydd – myndighetsutövning, miljö, hälsa och hållbar utveckling, alkoholtillstånd med mera, totalförsvaret och samhällsskydd, stöd till studieorganisationer, musik- och kulturskola, idrotts- och fritidsanläggningar, fritidsgårdar, grundsärskola, gymnasiesärskola, särskild utbildning för vuxna (särvux), högskoleutbildning och folkhögskola, insatser till personer med funktionsnedsättning, samt färdtjänst och riksfärdtjänst.

När vi skattar regressionen finner vi att de egentliga verksamheter där kommunernas nettokostnadsskillnader till störst del förklaras av strukturella förutsättningar är bibliotek, komvux, sfi, arbetsmarknadsåtgärder, fritidsverksamhet, allmän kulturverksamhet, turism och näringslivsfrämjande åtgärder. Det justerade R²-värdet ligger mellan 0,18 och 0,35 för de nämnda verksamheterna. Det justerade R²-värdet är störst för näringslivsfrämjande åtgärder och minst för arbetsmarknadsåtgärder.

Inom några verksamheter finns det inga signifikanta samband mellan nettokostnaden och någon av de strukturella variablerna. Det gäller till exempel fysisk och teknisk planering inklusive bostadsutveckling, konsument- och energirådgivning, totalförsvaret och samhällsskydd samt miljö, hälsa och hållbar utveckling. Kostnadsskillnaderna kan alltså inte förklaras av strukturella faktorer inom dessa verksamheter.

Men inom de flesta skattefinansierade verksamheter kan någon del av nettokostnaden förklaras av strukturella faktorer. Det vill säga när vi skattar regressionen med nettokostnadsavvikelse som beroende variabel och olika

¹⁶² Sfi ingår i komvux, men eftersom sfis målgrupp skiljer sig från övriga komvux målgrupper har vi analyserat verksamheterna separat.

¹⁶³ I fritidsverksamhet ingår allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdar.

strukturella faktorer som oberoende variabler är någon av de strukturella variablerna oftast signifikant.

Avsnitt 6.4

Vi har beräknat kostnadsutjämningsbidrag och kostnadsutjämningsavgifter separat för komvux, sfi och bibliotek. Vi har använt oss av standardkostnadsmetoden. Nettokostnaderna gäller för 2017.

Vikterna som används för att räkna ut standardkostnaden för komvux har beräknats genom att vi har skattat följande regression:

$$\text{Nettokostnad}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_k + e_{k,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Olika varianter av regressionen, där en del av de oberoende variablerna utesluts, har skattats för att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnaden samvarierar. I den regression som fick högst förklaringsgrad (justerat R²-värde) använde vi nettokostnaden för komvux per invånare som beroende variabel och antal invånare i åldern 20–64 år (logaritmerat), andel arbetslösa och andel lågutbildade oberoende variabler. Det justerade R²-värdet är 0,20.

Med hjälp av vikterna som räknades fram i regressionen räknade vi sedan ut standardkostnaden per invånare för de olika kommunerna. Vikterna är:

$$\text{Standardkostnad komvux}_k = -258,1051 + 37,46628 \times \ln(\text{antal invånare } 20\text{--}64 \text{ år})_k + 19,50491 \times \text{andel arbetslösa } 25\text{--}64 \text{ år}_k + 9,293127 \times \text{andel lågutbildade}_k$$

Därefter har den viktade genomsnittliga standardkostnaden för riket räknats ut. Den är 406,2362378 kronor per invånare. Bidragen och avgifterna per invånare räknas sedan fram genom att den vägda genomsnittliga standardkostnaden subtraheras från kommunens standardkostnad.

För att beräkna standardkostnaden för biblioteksverksamhet och sfi har samma metod använts. De oberoende variablerna som ingår i regressionen för biblioteksverksamhet är kommunens yta (logaritmerad), antal invånare (logaritmerat) samt andel ekonomiskt utsatta (de med en inkomst som är lägre än 50 procent av medianinkomsten). Det justerade R²-värdet är 0,25. De oberoende variablerna som ingår i regressionen för sfi är kommunens yta (logaritmerad), antal invånare (logaritmerat), antal utrikes födda, andel med försörjningsstöd samt andelen utrikes födda utanför EFTA och EU. Det justerade R²-värdet är 0,21.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för biblioteksverksamheten är:

$$\text{Standardkostnad bibliotek}_i = 842,9323 + 13,16825 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_i - 50,19845 \times \ln(\text{antal invånare})_i + 8,756115 \times \text{andel ekonomiskt utsatta}_i$$

Den viktade genomsnittliga standardkostnaden för biblioteksverksamheten är 423,8627814 kronor per invånare.

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för sfi är:

$$\text{Standardkostnad SFI}_i = 357,494 + 15,00467 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_i - 44,64088 \times \ln(\text{antal invånare})_i + 0,0020522 \times \text{antal utrikesfödda}_i + 22,99611 \times \text{andel med försörjningsstöd}_i + 9,693685 \times \text{andel födda utanför EU/EFTA}_i$$

Den viktade genomsnittliga standardkostnaden för sfi är 231,142177 kronor per invånare.

De bidrag och avgifter per invånare som har räknats fram separat för komvux, sfi och biblioteksverksamhet har sedan summerats till ett belopp per invånare. Detta belopp har sedan multiplicerats med antal kommuninvånare 1 november 2016 för att få fram kommunens totala bidrag eller avgift. Vi får då att omfördelningen skulle öka netto med 712 miljoner kronor (= summan av alla avgifter). För att få fram omfördelningen för komvux och sfi summeras standardkostnaderna för dessa verksamheter och summan multipliceras sedan med antal kommuninvånare. På motsvarande sätt görs för biblioteksverksamheten.

De totala bidragen och avgifterna har sedan dividerats med totalt inbetald kommunalskatt 2017 dividerat med skattesatsen 2017 för att få fram hur mycket de nya bidragen och avgifterna motsvarar i skatt.

Avsnitt 6.5

Vi har beräknat kostnadsutjämningsbidrag och kostnadsutjämningsavgifter separat för arbetsmarknadsåtgärder, näringslivsfrämjande åtgärder, fritidsverksamhet, allmän kultur och turistverksamhet. Vi har använt oss av standardkostnadsmetoden. Nettokostnaderna gäller för 2017.

Vikterna som används för att räkna ut standardkostnaden för arbetsmarknadsåtgärder har beräknats genom att vi har skattat följande regression:

$$\text{Nettokostnad}_{i,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_i + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_i + b_3 \times \text{tätortsgrad}_i + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_i + b_5 \times \text{socioekonomi}_i + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_i + e_{i,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Olika varianter av regressionen, där en del av de oberoende variablerna utesluts, har skattats för att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna

och nettokostnaden samvarierar. I den regression som fick högst förklaringsgrad (justerat R2-värde) använde vi nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder per invånare som beroende variabel och antal invånare i åldern 20–64 år (logaritmerat), andel arbetslösa och andel lågutbildade som oberoende variabler. Det justerade R2-värdet är 0,18.

Med hjälp av vikterna som räknades fram i regressionen räknade vi sedan ut standardkostnaden per invånare för de olika kommunerna. Vikterna är:

$$\text{Standardkostnad arbetsmarknadsåtgärder}_i = 0,3387894 + 33,53999 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_i + 15,63924 \times \text{andel arbetslösa 25–64 år}_i + 31,87969 \times \text{andel med försörjningsstöd}_i$$

Därefter har den viktade genomsnittliga standardkostnaden för riket räknats ut. Den är 467,9033 kronor per invånare. Bidragen och avgifterna per invånare räknas sedan fram genom att den vägda genomsnittliga standardkostnaden subtraheras från kommunens standardkostnad.

För att beräkna standardkostnaden för näringslivsfrämjande åtgärder, fritidsverksamhet¹⁶⁴, allmän kultur och turistverksamhet har samma metod använts. De oberoende variablerna som ingår i regressionen för näringslivsfrämjande är kommunens yta (logaritmerad), befolkningsförändringar 2012–2017 och andel ekonomiskt utsatta (de med en inkomst som är lägre än 50 procent av medianinkomsten). Det justerade R2-värdet är 0,35.

De oberoende variablerna som ingår i regressionen för fritidsverksamhet är kommunens yta (logaritmerad), befolkningsförändringar 2012–2017 och tätortsgrad. Det justerade R2-värdet är 0,20.

De oberoende variablerna som ingår i regressionen för allmän kultur är kommunens yta (logaritmerad), befolkningsförändringar 2012–2017, tätortsgrad och andel arbetslösa i åldern 25–64 år. Det justerade R2-värdet är 0,24.

De oberoende variablerna som ingår i regressionen för turistverksamhet är kommunens yta (logaritmerad), antal invånare (logaritmerat), befolkningsförändringar 2012–2017 samt andel arbetslösa i åldern 25–64 år. Det justerade R2-värdet är 0,25.

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för näringslivsfrämjande åtgärder är:

$$\text{Standardkostnad näringslivsfrämjande åtgärder}_i = -123,6813 + 61,10036 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_i - 17,64628 \times \text{befolkningsförändringar 2012–2017}_i + 20,92407 \times \text{andel arbetslösa 25–64 år}_i - 15,23989 \times \text{andel ekonomiskt utsatta}_i$$

¹⁶⁴ I fritidsverksamhet ingår allmän fritidsverksamhet, idrotts- och fritidsanläggningar samt fritidsgårdar.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Den vägda genomsnittliga standardkostnaden för näringslivsfrämjande åtgärder är 216,9044 kronor per invånare.

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för fritidsverksamhet är:

$$\text{Standardkostnad fritidsverksamhet}_k = -175,317 + 100,8804 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_k + 14,30868 \times \text{tätortsgrad}_k - 29,63445 \times \text{befolkningsförändringar 2012–2017}_k$$

Den vägda genomsnittliga standardkostnaden för näringslivsfrämjande åtgärder är 1 526,738 kronor per invånare.

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för allmän kulturverksamhet är:

$$\text{Standardkostnad kulturverksamhet}_k = -1063,618 + 37,84191 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_k + 87,05407 \times \ln(\text{antal invånare})_k + 2,922062 \times \text{tätortsgrad}_k - 7,995472 \times \text{befolkningsförändringar 2012–2017}_k + 6,682933 \times \text{andel arbetslösa 25–64 år}_k$$

Den vägda genomsnittliga standardkostnaden för allmän kulturverksamhet är 409,6237 kronor per invånare.

Vikterna för att räkna fram standardkostnaden för turistverksamhet är:

$$\text{Standardkostnad turism}_k = 303,9821 + 16,65047 \times \ln(\text{kvadratkilometer})_k - 31,5964 \times \ln(\text{antal invånare})_k - 5,678457 \times \text{befolkningsförändringar 2012–2017}_k + 4,095101 \times \text{andel arbetslösa 25–64 år}_k$$

Den vägda genomsnittliga standardkostnaden för turistverksamhet är 53,33239 kronor per invånare.

När avgifterna och bidragen har räknats fram för ovanstående verksamheter summeras dessa per kommun. Därefter multipliceras summan med antal invånare 1 november 2016 för att få totala bidragen eller avgifterna en kommun ska få eller betala. Summan av avgifterna är 1,7 miljarder kronor.

För att räkna ut hur mycket bidragen och avgifterna motsvarar i skatt har den totala summan avgifter respektive bidrag dividerats med totalt inbetald kommunalskatt dividerat med den kommunala skattesatsen för 2017.

Avsnitt 6.6

För att analysera om det finns strukturellt uppkomna kostnadsskillnader i affärsverksamhet som kommunerna bedriver i förvaltningsform och som inte beror på att kommunerna har olika avgiftspolitik har vi utgått från följande grundekvation som skattats med hjälp av minsta kvadratmetoden (OLS):

$$\text{Nettokostnad}_{k,v} = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_k + c_1 \times \text{avgift}_k + e_{k,v}$$

där k =kommun och v =verksamhet.

Regressionen har skattats dels separat för de olika verksamheterna, dels för den sammanlagda obligatoriska affärsverksamheten och den sammanlagda frivilliga affärsverksamheten. För att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnaden ser ut har olika varianter av regressionen skattats, där en del av de oberoende variablerna utesluts. Samtliga modifieringar av regressionen har även skattats separat för de olika kommungruppsindelningarna i bilaga 3.

De obligatoriska affärsverksamheterna är vatten och avlopp samt avfallshantering. I regressioner där nettokostnaden för vatten och avlopp är beroende variabel och avgifter samt olika kombinationer av yta, invånare, tätortsgrad, befolkningsförändringar 2012–2017, socioekonomiska faktorer och utländsk bakgrund är oberoende variabler finner vi inte att någon av variablerna signifikant samvarierar med nettokostnaden. I regressioner där nettokostnaden för avfallshantering är beroende variabel och avgifter samt olika kombinationer av yta, invånare, tätortsgrad, befolkningsförändringar 2012–2017, socioekonomiska faktorer och utländsk bakgrund är oberoende variabler finner vi inte heller att någon av variablerna signifikant samvarierar med nettokostnaden. Vår tolkning av resultaten är att nettokostnaderna i den obligatoriska verksamheten inte samvarierar med kommunernas strukturella förutsättningar.

I en regression där nettokostnaden för all frivillig affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform är beroende variabel och där yta (logariterad), antal invånare (logariterat) och befolkningsförändringar 2012–2017 är oberoende variabler förklarar de oberoende variablerna 32 procent av skillnaderna i nettokostnad. Vi har även kontrollerat för avgifter så det är inte så att kommuner med stora ytor och litet antal invånare har höga nettokostnader i den frivilliga affärsverksamheten i förvaltningsform för att de tar ut låga avgifter. Nettokostnaden för frivillig affärsverksamheten i förvaltningsform samvarierar inte med tätortsgrad, socioekonomi eller andelen med utländsk bakgrund. Beräknar vi regressionerna separat för olika kommungrupper varierar förklaringsgraden mellan 0 och 39 procent. Befolkningsförändringar är inte signifikant i regressionerna för de olika grupperna av kommuner. Antal invånare och yta samvarierar med nettokostnaden för frivillig affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform i vissa kommungrupperingar, men inte i alla. Delas kommunerna in efter SKL:s kommungrupperingar samvarierar yta och invånare med nettokostnaden för frivillig affärsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Det gör de även i regressionerna för Norrland (länskod 22–25).

Våra resultat visar alltså att det finns kostnadsskillnader inom den frivilliga affärsverksamheten som beror på kommunernas strukturella förutsättningar. Dessa är särskilt tydliga i landsbygdskommunerna. Eftersom vi har kontrollerat för avgifter i regressionerna beror inte resultaten på att kommunerna tar ut olika avgifter.

Avsnitt 6.7

För att analysera om det finns skillnader mellan kommunernas finansiella nettointäkter som samvarierar med kommunernas olika strukturella förutsättningar har vi utgått från följande grundekvation som skattats med hjälp av minsta kvadratmetoden (OLS):

$$\text{Finansiellt netto}_i = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_i + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_i + b_3 \times \text{tätortsgrad}_i + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_i + b_5 \times \text{socioekonomi}_i + b_6 \times \text{utländsk bakgrund}_i + e_i$$

där k =kommun. Finansiellt netto = finansiella intäkter – finansiella kostnader

Samtliga regressioner har skattats separat för de kommungrupper som finns listade i bilaga 3. För att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och det finansiella nettot ser ut har olika varianter av regressionen skattats, där en del av de oberoende variabelerna utesluts. Samtliga modifieringar av regressionen har även skattats separat för de olika kommungruppsindelningarna.

I en regression där det finansiella nettot är beroende variabel och yta (logaritmerad) och antal invånare (logaritmerat) är oberoende variabler förklarar antal invånare 3 procent av skillnaderna i det finansiella saldot. Yta samvarierar inte med det finansiella nettot. Om man byter ut antal invånare mot tätortsgrad får man samma resultat. Tittar man på de olika grupperna av kommuner som finns listade i bilaga 3 varierar förklaringsgraden (justerat R2-värde) för antal invånare (eller tätort) mellan 0 och 9. 0 är för Värmlands, Örebro och Västmanlands län och 9 är för Norrlandslänen ovanför Gävleborgs län och även för storstadslänen Stockholm, Skåne, Västra Götaland, inklusive Uppsala och Södermanlands län. Yta samvarierar inte med det finansiella nettot i de olika grupperna av kommuner. Övriga strukturella variabler (befolkningsförändringar, socioekonomi och utländsk bakgrund) har inget statistiskt samband med det finansiella nettot. Vår slutsats utifrån regressionsresultaten är att det inte finns finansiella intäkt- och kostnadsskillnader av betydelse som har uppstått på grund av att kommunerna har olika strukturella förutsättningar.

Kapitel 7**Avsnitt 7.2.1**

Vi har analyserat regeringens förslag genom att först beräkna en nettokostnadsavvikelse för 2018 eftersom regeringens beräkningar baseras på kostnadsstatistik från 2018. Vi använde oss av nettokostnaden för all verksamhet som ingår i kostnadsutjämningen (inklusive nettokostnader för räddningstjänst och politisk verksamhet men exklusive kollektivtrafik). Vi använder oss av den

strukturkostnad som regeringen föreslår, som inkluderar högre ersättning för glesbygd. Vi drar av standardkostnaden som regeringen föreslår för kollektivtrafik.

$$\text{Nettokostnadsavvikelse}_k = a + b_1 \times \text{logaritmerad yta}_k + b_2 \times \text{logaritmerat antal invånare}_k + b_3 \times \text{tätortsgrad}_k + b_4 \times \text{befolkningsförändring}_k + b_5 \times \text{socioekonomi}_k + e_k$$

där k =kommun

För att undersöka hur sambanden mellan de strukturella faktorerna och nettokostnadsavvikelsen baserad på regeringens förslag ser ut har vi skattat olika varianter av regressionen, där en del av de oberoende variablerna utesluts stegvis. Samtliga modifikationer av regressionen har även skattats separat för de olika kommungruppsindelningarna i bilaga 3.

Yta, antal invånare, befolkningsförändringar och storstädernas socioekonomi är fortfarande signifikanta i de flesta regressionerna när vi undersöker regeringens förslag, men koefficientstorleken har minskat jämfört med våra beräkningar för 2017. Även de strukturella variabelernas förklaringsgrad minskar med regeringens förslag (justerat R2-värde minskar). Vi tolkar detta som att regeringens förslag minskar underkompensationen i kostnadsutjämningen, men att det inte når hela vägen fram.

Tabell A9 Nettokostnadsavvikelsens samvariation med strukturella variabler

	Kostnadsutjämning 2017	Regeringens förslag
Kvadratkilometer (logaritmerad)	2,16***	1,71***
Antal invånare (logaritmerat)	-1,88***	-0,63*
Befolkningsförändringar	-0,45***	-0,39***
Andel med försörjningsstöd i kommunen	-0,20	-0,11
Konstant	12,99***	-4,97
Justerat R2-värde	0,49	0,30
Antal kommuner	285	288

Notera: ***/**/* indikerar signifikans på 1/5/10-procentsnivå.

Notera: I utvärderingen av regeringens förslag används uppgifter från 2018, i utvärderingen av kostnadsutjämningen uppgifter från 2017. Befolkningsförändring mäts mellan 2013–2018 i utvärderingen av regeringens förslag och 2012–2017 i kostnadsutjämningen. År 2017 var det fem kommuner och 2018 var det två kommuner som inte rapporterat försörjningsstöd till Socialstyrelsen.

Bilaga 2. Strukturella faktorer i den statistiska analysen

I tabell A10 redovisas de strukturella faktorer vi har använt när vi analyserat om kostnadsutjämningen utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av olika strukturella förutsättningar. Den redovisar också de strukturella faktorer som vi har använt i analysen av nettokostnadsskillnader i verksamhet som inte täcks av kostnadsutjämning respektive skillnader i finansiellt netto mellan kommuner.

Uppgifterna om strukturella faktorer är hämtade från SCB:s register med några undantag. Andel med försörjningsstöd är hämtade från Socialstyrelsens register. Andel (långtids-)arbetslösa är hämtade från databasen Kolada (www.kolada.se) och baseras på uppgifter från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och Arbetsförmedlingens register. Andel utrikes födda utanför EU och EFTA, andel utrikes födda vuxna (20–64 år) samt andel utrikes födda 19–64 år som har varit i Sverige högst fem år efter att uppehållstillstånd har beviljats är hämtade från Kolada och baseras på SCB:s register för totalbefolkningen. Samtliga uppgifter gäller 2017 förutom tätortsgrad som gäller 2015.

Tabell A10 Strukturella faktorer

Delmodell som analyserats	Strukturella faktorer som har ingått i analysen
Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	• kommunens yta • tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare) • antal barn 1–5 år respektive 6–12 år <i>Befolkningsförändringar:</i> • procentuell förändring av antal barn 1–5 år respektive 6–12 år mellan 2012 och 2017 • procentuell förändring av antal barn 1–5 år respektive 6–12 år mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> • andel med försörjningsstöd (andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd) • andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning • andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket) • andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärvsarbetsande • andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år • andel långtidsarbetslösa (minst 6 månader) i åldrarna 25–64 år <i>Utländsk bakgrund:</i> • andel barn 1–5 år resp. 6–12 år som är födda utanför Norden eller EU eller som har minst en förälder som är det • om kommunen fått ersättning genom modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Delmodell som analyserats	Strukturella faktorer som har ingått i analysen
Förskoleklass och grundskola	• kommunens yta • tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare) • antal barn 6–15 år <i>Befolkningsförändringar:</i> • procentuell förändring av antal barn 6–15 år mellan 2012 och 2017 • procentuell förändring av antal barn 6–15 år mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> • andel med försörjningsstöd (andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd) • andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning • andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket) • andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärvsarbetande • andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år • andel långtidsarbetslösa (minst 6 månader) i åldrarna 25–64 år <i>Utländsk bakgrund:</i> • andel barn 6–15 år som är födda utanför Norden eller EU eller som har minst en förälder som är det • om kommunen fått ersättning genom modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund
Gymnasieskola	• kommunens yta • tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare) • antal barn 16–18 år <i>Befolkningsförändringar:</i> • procentuell förändring av antal barn 16–18 år mellan 2012 och 2017 • procentuell förändring av antal barn 16–18 år mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> • andel med försörjningsstöd (andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd) • andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning • andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket) • andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärvsarbetande • andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år • andel långtidsarbetslösa (minst 6 månader) i åldrarna 25–64 år <i>Utländsk bakgrund:</i> • andel barn 16–18 år som är födda utanför Norden eller EU eller som har minst en förälder som är det • om kommunen fått ersättning genom modellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Delmodell som analyserats	Strukturella faktorer som har ingått i analysen
Individ- och familjeomsorg	- kommunens yta - tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare) - antal invånare 0–64 år <i>Befolkningsförändringar:</i> - procentuell förändring av antal invånare 0–64 år mellan 2012 och 2017 - procentuell förändring av antal invånare 0–64 år mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> - andel med försörjningsstöd (andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd) - andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning - andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket) - andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärsarbetande - andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år - andel långtidsarbetslösa (minst 6 månader) i åldrarna 25–64 år <i>Utländsk bakgrund:</i> - andel utrikes födda utanför EU och EFTA - andel utrikes födda vuxna (20–64 år) - andel utrikes födda 18–64 år som har varit i Sverige i högst fem år efter att uppehållstillstånd har beviljats
Äldreomsorg	- kommunens yta - tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en - antal gifta respektive ogifta personer i åldersgrupperna 65–79 år, 80–89 år och 90 år och äldre - procentuell förändring av antalet gifta respektive ogifta i åldersgrupperna 65–79 år, 80–89 år och 90 år och äldre mellan 2012 och 2017 - procentuell förändring av antalet gifta respektive ogifta i åldersgrupperna 65–79 år, 80–89 år och 90 år och äldre mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> - förväntad livslängd för kvinnor respektive män vid 65 årsålder <i>Utländsk bakgrund:</i> - andel födda utanför Norden som är 65 år eller äldre

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Delmodell som analyserats	Strukturella faktorer som har ingått i analysen
Total kostnadsutjämning (sammanlagd strukturstyrkostnad), analys av verksamhet som inte ingår i kostnadsutjämningen och analys av kommunernas finansiella netto	• kommunens yta • tätortsgrad (andel av kommuninvånarna som bor i en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare) • antal kommuninvånare <i>Befolkningsförändringar:</i> • procentuell förändring av antal kommuninvånare mellan 2012 och 2017 • procentuell förändring av antal kommuninvånare mellan 2007 och 2017 <i>Socioekonomi:</i> • andel med försörjningsstöd (andel personer som bor i ett hushåll där någon tar emot försörjningsstöd) • andel i åldrarna 25–64 år med högst grundskoleutbildning • andel ekonomiskt utsatta (andel personer som är över 20 år som bor i ett hushåll med disponibel inkomst under 50 procent av medianinkomsten i riket) • andel i åldrarna 20–64 år som inte är förvärvsarbetande • andel arbetslösa i åldrarna 25–64 år • andel långtidsarbetslösa (minst 6 månader) i åldrarna 25–64 år <i>Utländsk bakgrund:</i> • andel utrikes födda utanför EU och EFTA

Bilaga 3. Kommungruppsindelningar i den statistiska analysen

I tabell A11 listas de kommungruppsindelningar som har använts vid analysen av

- kostnader för strukturella faktorer som det inte utjämnas för inom de verksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen
- övrig skattefinansierad verksamhet
- affärsverksamhet i förvaltningsform
- finansiella nettointäkter.

Tabell A11 Kommungruppsindelningar

Kommungruppsindelningar som använts i analyserna. Länskoderna är inom parentes.	
1	Samtliga kommuner
2	Ett vidare Stockholmsområde: Stockholms län (1), Uppsala län (3), Södermanlands län (4)
3	Norra Sverige: Västernorrlands län (22), Jämtlands län (23), Västerbottens län (24), Norrbottens län (25)
4	Mittersta Sverige: Värmlands län (17), Örebro län (18), Västmanlands län (19), Dalarnas län (20), Gävleborgs län (21)
5	Södra Sverige: Östergötlands län (05), Jönköpings län (06), Kronobergs län (7), Kalmar län (08), Gotlands län (09), Blekinge län (10), Skåne län (12), Hallands län (13), Västra Götalands län (14)
6	Storstadslän: Stockholms län (1), Västra Götalands län (14), Skåne län (12)
7	Storstadslän och till Stockholm kringliggande län: Stockholms län (1), Västra Götalands län (14), Skåne län (12), Uppsala län (3), Södermanlands län (4)
8	Storstäder, större städer och deras pendlingskommuner: SKL:s kommungrupper 1–4
9	Lågpendlingskommuner nära större städer, kommuner med mindre städer och deras pendlingskommuner: SKL:s kommungrupper 5–7
10	Landsbygdskommuner: SKL:s kommungrupper 8–9
11	Storstäder och storstadsnära kommuner: SKL:s kommungrupp A
12	Större städer och kommuner nära större stad: SKL:s kommungrupp B
13	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner: SKL:s kommungrupp C
14	Norrländskommunerna: Kommuner med kommunkod större eller lika med 2101

Bilaga 4. Delmodeller i kostnadsutjämnningen

Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

Genom modellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet sker en omfördelning mellan kommunerna baserat på efterfrågan på barnomsorg och kommunernas genomsnittliga nettokostnad. Modellen är relativt enkel.

En standardkostnad för förskoleverksamhet, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet räknas ut för varje kommun utifrån den genomsnittliga nettokostnaden, andel barn i olika åldrar, vistelsetider i förskolan och inskrivningsgrad vid fritidshem.

Standardkostnad = (andel barn 1–5 år i kommunen × genomsnittlig nettokostnad för förskola och pedagogisk omsorg¹⁶⁵ i riket + index för vistelsetid i förskolan) + (andel barn 6–12 år i kommunen × genomsnittlig nettokostnad för fritidshem och pedagogisk omsorg¹⁶⁶ i riket + index för inskrivningsgrad på fritidshem)

Redan från starten år 1996 fanns en utjämning för kostnadsskillnader inom barnomsorgen. Standardkostnaden beräknades då med hjälp av andelen barn i åldersgrupperna 1–2, 3–6 och 7–9 år samt förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet. Förvärvsfrekvens och skattekraft skulle spegla behovet av barnomsorg på grund av att föräldrarna arbetar. Befolkningstäthet skulle användas för att spegla att vistelsetiden i barnomsorg ofta var längre i storstäderna än i mindre kommuner och landsbygdskommuner.¹⁶⁷

Modellen har uppdaterats ett flertal gånger.¹⁶⁸ En del av förändringarna har varit rena uppdateringar med aktuellare data. Andra har handlat om anpassningar av delmodellen till följd av att förskolan byggdes ut och kom att omfatta hela landet. Det innebar att ett bredare skikt av befolkningen ur socioekonomiskt hänseende fick tillgång till barnomsorg. Skattekraften och befolkningstätheten fick därmed mindre betydelse för nyttjande av barnomsorg och viktades ned i modellen. Anpassningar gjordes även till följd av införandet av förskoleklass som egen skolform för 6-åringar. Maxtaxan fick också indirekt betydelse för modellens vikter genom att efterfrågan på barnomsorg påverkades.

¹⁶⁵ Den genomsnittliga nettokostnaden för förskola beräknas på åldersgruppen 1–5 år och den genomsnittliga nettokostnaden för pedagogisk omsorg beräknas på åldersgruppen 0–12 år.

¹⁶⁶ Den genomsnittliga nettokostnaden för fritidshem beräknas på åldersgruppen 6–12 år och den genomsnittliga nettokostnaden för pedagogisk omsorg beräknas på åldersgruppen 0–12 år.

¹⁶⁷ Prop. 1994/95:150, bil. 7, s. 42.

¹⁶⁸ Förändringar genomfördes 2000 (se prop. 1995/96:64, s. 40 f), 2005 (se prop. 1998/99:89, s. 48 f), 2008 (se SOU 2007:61, s. 45 f) och 2014 (se prop. 2013/14:1. Uo25, s. 34 f).

Förskoleklass och grundskola

En kostnadsutjämning för grundskola fanns med i kostnadsutjämningen från starten 1996.¹⁶⁹ Det förslag som infördes 1996 baserades på ett förslag från statsbidragsberedningen¹⁷⁰ som i sin tur i hög grad överensstämde med ett förslag från Strukturstudien.¹⁷¹

Standardkostnaden beräknades efter andelen barn 7–15 år, andelen utomnordiska och finska medborgare 7–15 år för att skatta merkostnader för hemspråksundervisning och svenska som andraspråk samt kommunens bebyggelsestruktur för att skatta merkostnader för små skolor och skolskjutsar.

Glesbygdstilläggen har uppdaterats flera gånger över åren: 2000, 2005 samt 2014.¹⁷² 2005 breddades variabeln utländsk bakgrund och utjämning för förskoleklass lades till. Dessutom tillkom den särskilda delmodellen barn och ungdom med utländsk bakgrund, som är tänkt att täcka andra merkostnader kopplade till utländsk bakgrund än hemspråksundervisning och svenska som andraspråk.

Standardkostnad = [(andel 6-åringar i kommunen × genomsnittlig nettokostnad för förskoleklass per 6-åring i riket) + (andel barn 7–15 år i kommunen × genomsnittlig nettokostnad för grundskola per 7–15-åring i riket) + tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk + tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar] × förändring av nettokostnadsprisindex

Gymnasieskola

Delmodellen gymnasieskola infördes 1996. Den kompenserar för skillnader i åldersstruktur, inackorderingstillägg och programval.¹⁷³ År 2000 byttes ”inackorderingstillägg” ut mot ”bebyggelsestruktur”, som förutom inackordering även ska täcka merkostnader för dagliga resor.¹⁷⁴ År 2005 ändrades beräkningen av programval så att den baseras på medelvärdet av två år i stället för på ett år. Samma år uppdaterades även de beräknade kostnaderna för elevernas resor och inackordering.¹⁷⁵ År 2014 infördes en ny komponent som utjämnar för merkostnader för små gymnasieskolor, som ett komplement till

¹⁶⁹ Prop. 1994/95:150, bilaga 7, s. 41.

¹⁷⁰ SOU 1994:144, *Utgjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting*, s. 66.

¹⁷¹ SOU 1993:53, *Kostnadsutjämning mellan kommuner*, s. 70.

¹⁷² Se prop. 1998/99:89, *Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting*, s. 43, prop. 2003/04:155, s. 35 f respektive prop. 2013/14:1. Uo25, s. 35.

¹⁷³ Prop. 1995/96:64, s. 36–37, prop. 1994/95:150, bilaga 7.

¹⁷⁴ Prop. 1998/99:89.

¹⁷⁵ Prop. 2003/04:155, s. 50.

kompensationen för inackordering och resor. För övrigt uppdaterades även glesbygdsberäkningen.¹⁷⁶

Standardkostnad = [(Andel ungdomar 16–18 år × genomsnittlig nettokostnad per 16–18-åring i riket) + tillägg/avdrag för bebyggelsestruktur + tillägg/avdrag för elevernas programval] × förändring av nettoprisindex

Individ och familjeomsorg

En delmodell för utjämning av individ- och familjeomsorg (IFO) fanns med från starten 1996. Den utjämnade för andelen finska respektive utomnordiska medborgare, andelen ensamstående kvinnor med barn, andelen personer i åldrarna 18–39 år, andelen flyttande över församlingsgräns samt bebyggelsestäthet.

Under 1990-talet ökade kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg kraftigt till följd av stora samhällsförändringar. Det gällde främst kostnaderna för försörjningsstöd till följd av ett ökat flyktmottagande och högre arbetslöshet. Under samma tid sänktes även ersättningsnivåerna i bland annat arbetslöshets- och sjukförsäkringen. År 2000 ändrades modellen för att kompensera för flyktingar och nära anhöriga, personer födda i länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, män med låg inkomst och ensamstående kvinnor med barn. Ett tätortsmått infördes också.

År 2005 gjordes IFO-modellen om i grunden. Utjämningen för individ- och familjeomsorg delades upp i två delar. Den ena delen kompenserade för strukturella skillnader för ekonomiskt bistånd, missbruksvård samt övrig individ- och familjeomsorg och utgick från de strukturella variabler som fanns i den tidigare modellen. Den andra delen kompenserade för strukturella skillnader inom barn- och ungdomsvården och baserades på andelen barn till ensamstående föräldrar, barn med utländsk bakgrund, lagförda ungdomar och folkmängdsstorlek upp till 75 000 invånare.¹⁷⁷

IFO-modellen förändrades åter 2014 eftersom modellens förklaringsvärde sjunkit över åren. De två delarna slogs ihop till en och andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd längre än sex månader infördes i modellen trots att den är påverkbar. Det ledde till att förklaringsvärdet ökade. Övriga strukturella variabler som inkluderades i modellen var andel arbetslösa utan ersättning, andel lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år, en variabel för tätortsbefolkning samt andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Prop. 2013/14:1. Uo25.

¹⁷⁷ Prop. 2003/04:155, s. 37 ff.

¹⁷⁸ Prop. 2013/14:1, s. 38 f.

Standardkostnad = $(806,375 + 28386,19 \times \text{andel arbetslösa utan ersättning} + 19391,413 \times \text{andel lågutbildade 20–40 år födda i Sverige} + 1,628 \times \text{roten ur tätortsbefolkningen} + 2284,891 \times \text{andel boende i flerfamiljshus byggda 1967–75} + 87497,080 \times \text{andel med ekonomiskt bistånd i mer än 6 månader}) \times \text{justeringsfaktor} \times \text{förändringen av nettoprisindex}$

Justeringsfaktorn används för att den genomsnittliga standardkostnaden ska motsvara den genomsnittliga nettokostnaden

Äldreomsorg

Delmodellen för kostnadsutjämning gällande äldreomsorg har funnit i utjämningen från startåret 1996. Från början togs hänsyn till åldersstruktur, könsfördelning, samboendeförhållanden, yrkesbakgrund och glesbygd.¹⁷⁹ År 2000 genomfördes några smärre förändringar.¹⁸⁰ Faktorn samboendeförhållanden byttes ut mot civilstånd och utjämning för utländsk bakgrund tillkom. År 2005 görs ytterligare justeringar: åldersintervallen ändrades, definitionen av utländsk bakgrund ändrades och övriga beräkningar uppdaterades.¹⁸¹ En större förändring och förenkling av delmodellen genomfördes 2014.¹⁸² Den nya delmodellen bygger på skillnader i andelen gifta respektive ej gifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 samt 90 år och äldre. Delmodellen utjämnar även för skillnader i hälsa och behov. Förändringen motiverades av att det visade sig vara möjligt att fanga strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna med en enklare modell.

Standardkostnad = $(\text{Åldersersättning} \times \text{justeringsfaktor} + \text{tillägg/avdrag för skillnader i dödlighet} + \text{tillägg/avdrag för skillnader i andel personer födda utanför Norden} + \text{tillägg/avdrag för institutionsboende i glesbygd} + \text{tillägg/avdrag för hemtjänst i glesbygd}) \times \text{nettoprisindex}$

Åldersersättning = andelen gifta resp. ogifta i åldersgrupperna 65–79, 80–89 och 90+ år × fastställd normkostnad för respektive grupp

Justeringsfaktorn används för att den genomsnittliga standardkostnaden ska motsvara den genomsnittliga nettokostnaden.

Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Delmodellen barn och ungdomar med utländsk bakgrund infördes 2000. Den ska kompensera för de extra kostnader som antas uppstå i förskolan, skolan och gymnasiet i områden med stor andel barn och unga med utländsk bakgrund. Modellen ger ett tillägg till kommuner som har distrikt där andelen barn och

¹⁷⁹ Prop. 1994/95:150, s. 40.

¹⁸⁰ Prop. 1998/99:89, s. 27 f.

¹⁸¹ Prop. 2003/04:155, s. 40 ff.

¹⁸² Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25, s. 41 f.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

ungdomar i åldern 0–19 år med utländsk bakgrund är högre än genomsnittet i riket. Med utländsk bakgrund menas barn och ungdomar som antingen själva är födda utanför Norden eller EU, eller som har minst en förälder som är det.

Standardkostnad räknas ut för kommuner som har distrikt där andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år med utländsk bakgrund är högre än genomsnittet i riket.

Standardkostnaden = (Distriktens sammanlagda andelar barn och unga med utländsk bakgrund – rikets andel barn och unga med utländsk bakgrund) × (antal invånare i dessa distrikt / antal invånare i kommunen) × 75 kronor

Bebyggelsestruktur

Modellen för bebyggelsestruktur tillkom 2005 när delmodellerna för gator och vägar, byggkostnader, uppvärmning, administration och räddningstjänst slogs ihop. Skälet till regeringens förslag var att delmodellerna kompenserade kommuner för merkostnader som beror på deras geografiska läge i landet och/eller deras bebyggelsestruktur.¹⁸³

Gator och vägar

Standardkostnaden för gator och vägar utgörs av samma belopp som gällde i kostnadsutjämnningen år 2004. Det består dels av ett ortstillägg, dels av ett klimattillägg. Orttillägget lämnas till kommuner med hög trafikbelastning eller större slitage på grund av klimatet (stor risk för termiska sprickor och tjälskador). Klimattillägget lämnas till alla kommuner som ett tillägg för vinterväghållning. Tilläggets storlek beror på vilken klimatzon kommunen ligger i. Den största standardkostnaden för gator och vägar har Stockholms kommun med 546 kronor per invånare. De kommuner som har den näst största standardkostnaden för gator och vägar har 200 kronor per invånare i standardkostnad. Den lägsta standardkostnaden för gator och vägar är 22 kronor per invånare.

Byggkostnader

Tillägget för byggkostnader kompenserar för att det finns regionala lönekostnadsskillnader för byggnadsarbetare. Det kompenserar också för att skillnader i klimat leder till skillnader i produktionskostnader eftersom klimatet påverkar materialval, materialåtgång och arbetstimmar. Kommunerna i Stockholms län respektive Västerbottens län har de största standardkostnaderna för byggkostnader med 105 respektive 102 kronor per invånare. Standardkostnaden för byggkostnader är -121 kronor per invånare för

¹⁸³ Prop. 2003/04:155, s. 33 f.

kommunerna i Blekinge län. Standardkostnaderna som tillägget baseras på har inte uppdaterats sedan 2008.

Uppvärmning

Tillägget för uppvärmning ska kompensera för skillnader i uppvärmningskostnader mellan olika kommuner. Standardkostnaden baseras på ett rikstäckande energindex från början av 1980-talet, den riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter 1993 uppräknat till prisnivån år 2002 (67 kronor) och den riksgenomsnittliga lokalytan per invånare år 1993 (6,1 kvadratmeter). Standardkostnaden för uppvärmning är högst, 188 kronor per invånare, för Kiruna kommun. Kommunerna i södra Sverige har en standardkostnad på -41 kronor per invånare.

Administration

Tillägget för administration ska kompensera för att kommuner med liten folkmängd och där invånarna bor glest har högre kostnader per invånare för administration. Standardkostnaden för administration är uppdelat i dels kostnader för löner för administrativ personal, dels kostnader för politisk verksamhet. Standardkostnaderna fastställdes av Utjämningskommittén.08.

Tabell A12 Standardkostnad för administration

Invånardistans	Folkmängd	Lönekostnad administrativ personal	Politisk verksamhet	Totalt
>350	0–7 999	900	400	1 300
	8 000–19 999	250	125	375
	20 000–	250	125	375
<350	0–7 999	300	175	475
	8 000–19 999	0	0	0
	20 000–	0	0	0

Källa: Statskontoret, 2014.

Räddningstjänst

Tillägget för räddningstjänst ska kompensera för merkostnader som kommuner med litet befolkningsunderlag och där invånarna bor glest har per invånare för räddningstjänst. Kommuner som har en invånardistans som är större än 300 får en standardkostnad mellan 150 och 500 kronor. Övriga får en standardkostnad som är lika med 0. Även standardkostnaden för räddningstjänst fastställdes av Utjämningskommittén.08.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Tabell A13 Standardkostnad för räddningstjänst

Lokalt befolkningsunderlag	Standardkostnad per invånare
0–7 999	500
8 000–19 999	250
20 000–	150

Källa: Statskontoret, 2014.

Befolkningsförändringar

År 2005 infördes en delmodellen för att kompensera kommunerna för kostnader som befolkningsförändringar för med sig. Delmodellen kompenserar för:

- befolkningsminskningar under en tioårsperiod
- kraftiga förändringar av antalet 7–18-åringar under en femårsperiod
- kraftig ökning av antalet 1–5-åringar under en femårsperiod
- eftersläpningseffekter för en ökande befolkning under en femårsperiod.

Befolkningsminskningar

När befolkningen minskar finns det fasta kostnader som är svåra att minska på kort sikt. Det leder till att de fasta kostnaderna per invånare blir hög innan kommunen har hunnit anpassa sig till de nya förutsättningarna. Exempel är kostnader för lokaler, anläggningar och pensionsskulder. Krympande kommuner som har en befolkningsminskning som är mer än 2 procent under en tioårsperiod får ersättning för befolkningsminskningar. Ersättningen är 100 kronor per barn över gränsvärdet (en minskning större än 2 procent). Ersättningen räknas om till kronor per invånare. År 2017 fick 72 kommuner ersättning för befolkningsminskning. Störst belopp fick Åsele kommun med 1 275 kronor per invånare. Lägst belopp fick Grästorp kommun med 5 kronor per invånare.

Kraftig förändring av antalet 7–18-åringar

Kommuner där antalet 7–18-åringar förändras kraftigt får ersättning om minskningen eller ökningen är större än 2 procent under en femårsperiod. År 2017 fick mer än hälften av kommunerna, 165 kommuner, ersättning på grund av en kraftig minskning av antalet 7–18-åringar. Ersättningen är 12 300 kronor per 7–18-åring som överstiger gränsvärdet (en minskning med mer än 2 procent). Ersättningen räknas om till kronor per invånare. Störst ersättning fick Bräcke kommun med 268 kronor per invånare. Lägst ersättning bland de kommuner som fick ersättning för minskande antal 7–18-åringar var Karlshamns kommun som fick 1 krona per invånare.

Det var 45 kommuner som fick ersättning för en kraftig ökning av antalet 7–18-åringar 2017. Ersättningen är 12 000 kronor per 7–18-åring över gränsvärdet

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

(en ökning med mer än 2 procent). Ersättningen räknas om till kronor per invånare. Knivsta kommun fick högst ersättning, 287 kronor per invånare. Lägst ersättning bland de kommuner som fick ersättning fick Örebro kommun med knappt 1 krona per invånare.

Kraftig ökning av antalet 1–5-åringar

År 2014 infördes kompensation för de kommuner som har en ökning av antalet 1–5-åringar som överstiger 2 procent under en femårsperiod. Kommunerna får en ersättning om 12 000 kronor per 1–5-åring som överstiger gränsvärdet. Ersättningen räknas om till kronor per invånare. År 2017 fick 101 kommuner ersättning. Högst ersättning fick Strömstads kommun med 145 kronor per invånare. Lägst ersättning fick Habo kommun med 11 öre per invånare.

Eftersläpningseffekter

Kommuner som har en kraftig befolkningsökning får ersättning för eftersläpningseffekter av intäkter i statsbidrags- och utjämningsystemet. Dessa system baseras på invånarantal något år före utjämningsåret. För att kunna få ersättning från denna delmodell ska den genomsnittliga befolkningstillväxten ha varit minst 1,2 procent de senaste fyra åren. Sedan måste också befolkningstillväxten ha varit minst 1,2 procent det senaste året. År 2017 fick 27 kommuner ersättning för kraftig befolkningstillväxt. Högst ersättning fick Sundbyberg med 1 149 kronor per invånare. Lägst ersättning bland de som fick ersättning var Stockholm med 11 kronor per invånare.

Löner

Löneläget är mycket olika i landets kommuner. För att kompensera kommuner med högt löneläge infördes delmodellen för löner 2008. Modellen kompenserar inte för faktiska lönekostnader utan för en förväntad lönekostnad.

Standardkostnad = Bruttotillägg – avgiften per invånare × förändring av nettoprisindex

Bruttotillägg = (Justerad lönekostnad/100) × (löneindex – 100)

Det är enbart kommuner som har ett löneindex > 100 som får ett bruttotillägg.
Övriga kommuner får bruttotillägg = 0.

Justerad lönekostnad

En kommuns justerade lönekostnad beräknas utifrån de standardkostnader som tagits fram i delmodellerna för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, förskoleklass och grundskola, gymnasieskola, individ- och familjecomsorg samt äldreomsorg.

DET KOMMUNALA UTJÄMNINGSSYSTEMET – BEHOV AV MER UTJÄMNING OCH BÄTTRE FÖRVALTNING

Justerad lönekostnad_k = 0,81 × standardkostnad förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet_k + 0,75 × standardkostnad förskoleklass och grundskola_k + 0,68 × standardkostnad gymnasieskola_k + 0,55 × standardkostnad individ- och familjeomsorg_k + 0,81 × standardkostnad äldreomsorg_k

där k=kommun.

Löneindex

För varje kommun har ett lönekostnadsindex beräknats med hjälp av regressionsanalys. Underlaget till regressionsanalysen är från 2008 och 2009.

Löneindex = 100 × ((21 256,664 + 2 645,990 × andel förvärvsarbetande 16 år + som inte arbetar i kommun- eller landstingssektorn + 0,294 × genomsnittligt pris för bostadsrätt i länet + 0,388 × genomsnittligt taxeringsvärde för småhus i kommunen)/standardiserad genomsnittlig kommunlön)

där k=kommun.

Kommunlönen har standardiserats för ålder och yrke.

Avgift

Bruttotillägget finansieras genom ett generellt avdrag för alla kommuner. Avgiften är det genomsnittliga bruttotillägget per invånare.

det kommunala utjämningssystemet

Det kommunala utjämningssystemet ska ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Granskningen visar att utjämningssystemet inte fullt ut kompenserar för alla kostnadsskillnader mellan kommunerna som beror på olikheter när det gäller befolkningssammansättning eller geografiska förutsättningar – trots att det är meningen att så ska ske.

Kommuner med stor yta, få invånare och liten andel som bor i tätort underkompenseras inom samtliga verksamhetsområden som ingår i utjämningen. Av landets 290 kommuner är 241 underkompenserade i kostnadsutjämningen, enligt våra beräkningar.

Under 2017 utjämnades kostnadsskillnader till ett nettobelopp på 7,2 miljarder kronor. Enligt våra beräkningar borde summan i stället ha varit 10,9 miljarder kronor.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- utveckla den befintliga kostnadsutjämningen så att den i större utsträckning utjämnar för kostnadsskillnader som uppstår på grund av att kommunerna har olika yta, antal invånare och befolkningsförändringar samt för storstädernas och de storstadsnära kommunernas socioekonomi
- utvidga kostnadsutjämningen till att även avse biblioteksverksamheten
- väga för- och nackdelar med att utvidga kostnadsutjämningen till att omfatta fler av de frivilliga verksamheter som i huvudsak är skattefinansierade
- överväga om delar av strukturbidraget kan avvecklas
- ge Tillväxtverket i uppdrag att förvalta utjämningssystemet, med utgångspunkt från en förvaltningsplan.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-537-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

riksrevisionen

nybrogatan 55, 114 90 stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se



Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hultqvist, Bolund, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark

Föredragande: statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om det kommunala utjämnningssystemet