

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 27 september 2001 att tillkalla en kommitté (dir 2001:73) med uppgift att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet. Kommittén har antagit namnet Utjämningskommittén (Fi 2001:14).

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 1 november 2001 landshövdingen Lorentz Andersson. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 1 december 2001 kommunalrådet numera riksdagsledamoten Marita Aronson, riksdagsledamoten Kjell Nordström, kommunalrådet Erik Langby, kommunalrådet Elvy Söderström, f.d. kommunalrådet Marita Bengtsson, kanslichefen numera riksdagsledamoten Lars Johansson, riksdagsledamoten Siv Holma, utredaren Roy Resare, ingenjören Harry Staaf och kommunalrådet Eva Hellstrand.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 november departementsrådet numera ämnesrådet Lennart Tingvall (t.o.m. 14 oktober 2002), ekonomen Pontus Johansson och ekonomen Björn Sundström. Departementsrådet Dan Johansson förordnades som sakkunnig fr.o.m. 15 oktober 2002.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 december departementssekreteraren Nils Mårtensson, departementssekreteraren Nicklas Liss-Larsson, kanslirådet Eva Hjortendal-Hellman, departementssekreteraren Uta Bertram och programchefen Margareta Andersson. Departementssekreteraren Helena Linde förordnades som expert fr.o.m. 5 maj 2003.

I sekretariatet har ingått Dan Johansson som sekreterare (fr.o.m. 15 januari t.o.m. 14 oktober 2002), Lennart Tingvall som sekre-

terare (fr.o.m. 15 oktober 2002) samt förbundssekreteraren Henrik Berggren som biträdande sekreterare (fr.o.m. 6 maj 2002). Departementssekreteraren Henrik Tiselius har deltagit i sekretariatets arbete (fr.o.m. 11 juni 2002).

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn (SOU 2003:88).

Reservationer och särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Marita Aronson, Erik Langby och Harry Staaf. Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Eva Hellstrand, Siv Holma och Roy Resare.

Särskilda yttranden har avgivits gemensamt av sakkunniga Pontus Johansson och Björn Sundström samt av experterna Uta Bertram och Eva Hjortendal-Hellman.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2003

Lorentz Andersson

Marita Aronson Marita Bengtsson Eva Hellstrand

Siv Holma Lars Johansson Erik Langby

Kjell Nordström Roy Resare Harry Staaf

Elvy Söderström

/ Lennart Tingvall
Henrik Berggren

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Bakgrund	31
1.1 Inledning.....	31
1.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem.....	32
1.3 Tidigare utredningar.....	36
1.4 Utredningsuppdraget.....	40
1.5 Utredningens uppläggning.....	41
2 Statsbidragsgivning till kommuner och landsting	43
2.1 Principer för utformning av statsbidrags- och utjämningsystem.....	43
2.2 Kartläggning och analys av nuvarande bidragsgivning.....	45
2.3 Statligt eller kommunalt finansierad utjämning.....	49
2.4 Överväganden och förslag.....	50
3 Inkomstutjämning	53
3.1 Nuvarande utformning.....	53
3.1.1 Allmänt.....	53
3.1.2 Omfördelning i inkomstutjämningen.....	57
3.1.3 Beräkningsmetoden.....	57
3.1.4 Marginaleffekter och justerad inkomstutjämning.....	58

3.1.5	Kompensationsgrad och utjämningsgrad	61
3.1.6	Kritik mot systemet	61
3.1.7	Inkomstutjämnings mellan kommuner 1993–1995.....	63
3.2	Kommitténs överväganden och förslag	64
3.2.1	En statligt finansierad inkomstutjämnings	64
3.2.2	Den statliga bidragsgivningen	65
3.2.3	Den garanterade skattekraften	67
3.2.4	Kommuner och landsting med hög skattekraft	69
3.2.5	Kompensationsgrad och länsvisa skattesatser	70
3.2.6	Regleringspost.....	75
3.2.7	Skatteväxlingar	77
3.2.8	Skatteavräkning.....	78
3.2.9	Effekterna av kommitténs förslag.....	79
3.2.10	Den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget.....	80
4	Kostnadsutjämnings.....	83
4.1	Utjämnings av strukturella kostnadsskillnader	83
4.1.1	Varför utjämnings?	83
4.1.2	Vilka kostnader skall utjämnas.....	85
4.1.3	Olika sätt att utjämnas	88
4.1.4	Hur mycket utjämnas det för?	88
4.2	Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	90
4.2.1	Nuvarande utformning	90
4.2.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	91
4.2.3	Överväganden och förslag.....	99
4.2.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnings.....	100
4.3	Grundskola och förskoleklass.....	101
4.3.1	Nuvarande utformning	101
4.3.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	102
4.3.3	Överväganden och förslag.....	104
4.3.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnings.....	108
4.4	Gymnasieskola	109
4.4.1	Nuvarande utformning	110
4.4.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	110
4.4.3	Överväganden och förslag.....	115
4.4.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnings.....	116

4.5	Äldreomsorg	117
4.5.1	Nuvarande utformning.....	117
4.5.2	Resultat av kommitténs uppföljning	119
4.5.3	Överväganden och förslag.....	125
4.5.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	128
4.6	Individ- och familjeomsorg.....	129
4.6.1	Nuvarande utformning.....	129
4.6.2	Resultat av kommitténs uppföljning	130
4.6.3	Överväganden och förslag.....	141
4.6.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	141
4.7	Befolkningsförändringar	142
4.7.1	Nuvarande utformning av utjämnning och bidrag ..	142
4.7.2	Befolkningsutvecklingen sedan 1990.....	145
4.7.3	Resultat av kommitténs uppföljning	147
4.7.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnning	157
4.8	Barn och ungdomar med utländsk bakgrund.....	161
4.8.1	Nuvarande utformning.....	161
4.8.2	Resultat av kommitténs uppföljning	162
4.8.3	Överväganden och förslag.....	163
4.8.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	164
4.9	Vatten och avlopp.....	164
4.9.1	Nuvarande utformning.....	164
4.9.2	Resultat av kommitténs uppföljning	164
4.9.3	Överväganden och förslag.....	167
4.9.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	167
4.10	Näringsgeografi	168
4.10.1	Nuvarande situation	168
4.10.2	Gator och vägar.....	168
4.10.3	Uppvärmning	171
4.10.4	Byggkostnader	172
4.10.5	Administration, räddningstjänst med mera	174
4.10.6	Resultat av kommitténs uppföljning	176
4.10.7	Överväganden och förslag.....	177
4.10.8	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen	177
4.11	Kollektivtrafik.....	178
4.11.1	Nuvarande utformning.....	178
4.11.2	Resultat av kommitténs uppföljning	179

4.11.3	Överväganden och förslag	189
4.11.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnigen.....	190
4.12	Kallortstillägg	193
4.12.1	Nuvarande utformning	193
4.12.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	195
4.12.3	Kommitténs överväganden och förslag	197
4.13	Hälsa- och sjukvård	198
4.13.1	Nuvarande utformning	199
4.13.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	200
4.13.3	Överväganden och förslag	204
4.13.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnigen.....	205
4.14	Läkemedel.....	205
4.14.1	Nuvarande utformning	206
4.14.2	Överväganden och förslag	208
4.14.3	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnigen.....	209
4.15	Färdtjänst.....	210
4.15.1	Nuvarande utformning	210
4.15.2	Resultat av kommitténs uppföljning.....	211
4.15.3	Överväganden och förslag	218
4.15.4	Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnigen.....	219
4.16	Handikappomsorg	219
4.16.1	Handikappomsorg enligt Socialtjänstlagen och Hälsa- och sjukvårdslagen för personer under 65 år.....	219
4.16.2	LSS och LASS.....	224
5	Strukturbidrag.....	229
5.1	Bakgrund	229
5.2	Överväganden och förslag	230
5.2.1	Motivering	231
5.2.2	Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder	232
5.2.3	Svagt befolkningsunderlag.....	234
5.2.4	Små landsting.....	234
5.3	Ekonomiska effekter.....	235

6	Utfallsförändringar på grund av den löpande uppdateringen i kostnadsutjämnningen	237
6.1	Utjämnning – inte bidrag	237
6.1.1	Exemplet grundskolan.....	238
6.2	Marginal effekter vid in- respektive utflyttning	239
6.3	Förändringar i kostnadsutjämnningen till följd av den årliga uppdateringen	241
6.3.1	Förändring i kostnadsutjämnningens olika delar.....	243
6.3.2	Kostnadsutjämnningen och kommungrupperna	245
6.3.3	Kostnadsutjämnningen och befolkningsminskning.....	246
6.3.4	Kostnadsutjämnningen och stabiliteten	249
6.4	Överväganden och förslag.....	251
7	Vissa verksamhetsövergripande aspekter.....	253
7.1	Kommunernas faktorkostnader.....	253
7.1.1	Personalkostnader.....	254
7.1.2	Lokalkostnader	261
7.1.3	Överväganden	268
7.2	Utbudsnivå och kostnader	269
7.3	Jämställdhetsaspekter	274
7.4	Integrationsfrågor.....	277
8	Samlade ekonomiska effekter av kommitténs förslag....	283
8.1	Inledning	283
8.2	Kommuner	283
8.3	Landsting.....	287
8.4	Kommuner och landsting sammantaget.....	289

9	Införandet av de föreslagna förändringarna.....	291
9.1	Nuvarande utformning av införanderegler.....	291
9.2	Överväganden och förslag.....	295
10	Systemets fortlevnad.....	299
10.1	Inledning.....	299
10.2	Behov av löpande uppföljning.....	300
	Reservationer och särskilda yttranden	305

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	345
<i>Bilaga 2</i>	Ordlista.....	351
<i>Bilaga 3</i>	Kommungruppsindelning m.m.	353
<i>Bilaga 4</i>	Effekter av kommitténs förslag.....	363

Bilagedel (i separat volym)

<i>Bilaga 5</i>	Sammanfattning av Statskontorets rapport Statsbidragen till kommuner och landsting. En kartläggning och analys (2003:5)
<i>Bilaga 6</i>	Ekonomiska konsekvenser av befolkningsförändringar i kommuner och landsting
<i>Bilaga 7</i>	Gles bebyggelsestruktur
<i>Bilaga 8</i>	Normkostnadsberäkningar för äldreomsorg
<i>Bilaga 9</i>	Utvärdering av sjukvårdsmodellen i landstingens kostnadsutjämning
<i>Bilaga 10</i>	Genderanalys av kostnadsutjämnings delmodeller för äldreomsorg samt hälso- och sjukvård
<i>Bilaga 11</i>	Tabellbilaga

Sammanfattning

Utjämningskommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet samt vid behov föreslå förändringar. Förändringarna föreslås införas från 2005.

Principiella utgångspunkter

Nuvarande bidrags- och utjämningsystem utgår från målen att skapa likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster och genom att beakta strukturella merkostnader.

Kommittén har i sitt arbete utgått från målen om likvärdiga ekonomisk förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. För inkomstutjämnningen har, med bibehållet mål om långtgående utjämning, alternativa tekniska lösningar prövats. För kostnadsutjämnningen har kommittén utgått ifrån att den utjämnings teknik som tillämpas i nuvarande system, den s.k. standardkostnadsmetoden, skall användas också fortsättningsvis. Kommittén har vidare utgått från de nu gällande förutsättningarna att kostnadsutjämnningen inte skall kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftsättning och effektivitet. Vidare skall kostnadsutjämnningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Uppläggning av utredningsarbetet

Hur utredningsarbetet lagts upp beskrivs i kapitel 1.5. Metoden för att beräkna kostnadsutjämnningen är den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämnningen beräknas var för sig med hjälp av en särskild delmodell. Varje delmodell baseras, för respektive verksamhet, på sådana faktorer som skall beakta behovs- och strukturella kostnadsskillnader. Uppbyggnaden av nuvarande kostnadsutjämnning, i ett flertal delmodeller, har varit en viktig utgångspunkt för uppläggningsarbetet. En betydande del av kommitténs arbete har inriktats på att följa upp kostnadsutjämnningen verksamhetsvis för att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande utjämningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till de strukturella förhållanden som skall ligga till grund för utjämnningen. Vissa delar av analysarbetet har lagts ut som externa uppdrag. Parallellt med detta arbete har nuvarande system för inkomstutjämnning analyserats och alternativa metoder utretts.

Inkomstutjämnningen

Kommittén föreslår att statliga bidrag, så långt det är möjligt, bör finansiera utjämnningen av skillnaderna i de beskattningsbara inkomsterna mellan kommuner respektive landsting. Kommitténs överväganden och förslag rörande inkomstutjämnningen behandlas i kapitel 3. För att åstadkomma ett statligt finansierat system föreslås att nuvarande inkomstutjämnning och det generella statsbidraget avskaffas. Kommuner och landsting erhåller istället ett statligt bidrag som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften. Den garanterade skattekraften uttrycks som en procentandel av medelskattekraften. Den garanterade skattekraften skall uppgå till 120 procent av medelskattekraften för såväl kommuner som landsting. Den garanterade nivån skall ligga fast.

Genom den föreslagna konstruktionen kommer de generella statsbidragen att räknas upp i samma takt som skatteunderlaget ökar. Statens kostnader för att upprätthålla garantinivån finansieras genom särskilda beslut om ändringar i en regleringspost som kommittén samtidigt föreslår skall införas. Regleringsposten används också för ekonomiska regleringar mellan staten och kommun-

sektorn. Den påverkas även av eventuella förändringar i den totala statsbidragsramen. Inledningsvis fastställs regleringsposten så att de förändringar i systemet som föreslås blir finansiellt neutrala mellan staten och kommunsektorn.

Denna konstruktion möjliggör en ökad grad av fokusering på generella statsbidrag, som enligt kommitténs åsikt är mer ändamålsenliga och effektiva ur ett kommunalt perspektiv. Den statliga bidragsgivningen bör i ökad grad fokuseras på generella bidrag snarare än riktade bidrag.

Statskontoret har på kommitténs uppdrag gjort en kartläggning av statsbidragen till kommuner och landsting. Av denna framgår att alla, utom två, av de 127 anslag som 2001 berörde den kommunala sektorn var verksamhetsanknutna. Antalet anslag som berör den kommunala sektorn har mer än fördubblats sedan 1993 och de nya anslagen rör sig i stort sett bara om riktade bidrag. Verksamhetsanknutna statsbidrag enbart avsedda för vissa kommuner eller landsting kan medföra stor risk för snedvridning av utjämningen. Dessa bidrag kan t.ex. bekosta insatser som andra huvudmän får betala själva eller tvingas avstå från. De negativa effekterna av dessa bidrag ökar med bidragets storlek och varaktighet. Det är denna grupp statsbidrag som har ökat mest i antal sedan 1993. Statskontoret anser att den typ av statsbidrag som kan inordnas i det generella statsbidraget i första hand är de som är verksamhetsanknutna och avsedda för alla kommuner eller landsting. I kartläggningen har man funnit ett femtontal anslag som är av den typen.

Kommitténs förslag innebär att ett antal riktade statsbidrag samt den åldersrelaterade delen av det generella bidraget avvecklas och förs till det generella utjämningsbidraget. Riktade bidrag för maxtaxa inom barnomsorg, skolsatsning, kunskapslyft, läkemedelsförmånen och tillgänglighetssatsningen inom vården bör föras över till det generella bidraget 2005.

En garanterad nivå på 120 procent är inte tillräckligt hög för att omfatta samtliga kommuner och landsting. Kommittén anser att samtliga kommuner och landsting skall omfattas av systemet om det huvudsakliga syftet med utjämningsystemet, att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar, skall uppnås. En särskild utjämningsavgift bör därför tas ut av de kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger den garanterade. Underlaget för avgiften skall vara skillnaden mellan den egna skattekraften och den garanterade.

Kompensationsgraden i inkomstutjämnningen skall vara oförändrad, dvs. 95 procent. För kommuner och landsting med en skattekraft som överstiger den garanterade skattekraften sänks kompensationsgraden till 85 procent för den överskjutande delen. Den justerade inkomstutjämnningen slopas. De länsvisa skattesatserna uppdateras till 2003 års nivå.

Kostnadsutjämnningen

Resultatet av kommitténs uppföljning av samtliga delar av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting samt förslag till uppdateringar och förändringar redovisas i kapitel 4.

Barnomsorgsmodellen bibehålls i princip oförändrad men underlaget för beräkningen av kommunernas barnomsorgsbehov uppdateras. Antalet sexåringar i förskoleklass beaktas i kostnadsutjämnningen för grundskolan.

I samtliga utjämningsmodeller där befolkningens geografiska fördelning beaktas i kostnadsutjämnningen har ett aktuellt befolkningsunderlag använts.

I grundskolemodellen ändras underlaget för att beräkna kostnader för modersmålsundervisning från medborgarskap till utländsk bakgrund och sexåringar i förskoleklass beaktas i kostnadsutjämnningen.

För gymnasieskolan föreslås programvalsfaktorn beräknas som ett genomsnitt för elevernas programval för två år.

Äldreomsorgen uppdateras med utgångspunkt från en fältundersökning som på kommitténs uppdrag genomförts i ett antal kommuner. Åldersindelningen ändras till femårsklasser och etnicitetsfaktorn ändras till att avse personer födda inom respektive utom Norden.

Beräkningen av individ- och familjeomsorg föreslås bli uppdelad i två delar. I den ena beräknas strukturella skillnader för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg. I den andra delen beräknas strukturella skillnader inom barn- och ungdomsvården. De två delarna summeras till en standardkostnad för verksamhetsområdet.

Nuvarande kompensation för totalfolkmängdens minskning under den senaste tio åren bibehålls oförändrad. Kompensationen för minskning av antalet skolelever sänks och begränsas. Kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet skolelever kom-

penseras för detta. De kommuner som under en längre period haft en kraftig ökning av folkmängden kompenseras för den efterläpning av intäkterna som förekommer i systemet.

Standardkostnaderna för fyra delmodeller, byggkostnader, uppvärmning, administration och räddningstjänst med mera i glesbygd samt gator och vägar slås samman i en gemensam ny modell, benämnd näringsgeografi.

Utjämningsmodellerna för vatten och avlopp samt kallortstillägg föreslås utgå ur kostnadsutjämnningen.

Nuvarande beräkningsmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bibehålls oförändrad.

Hälsa- och sjukvårdsmodellen uppdateras med senast tillgängliga kostnadsunderlag. Definitionen av vissa vårdtunga grupper justeras. Delmodellen för små landsting överförs från kostnadsutjämnningen till ett föreslaget strukturbidrag.

Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämnning för landstingen. Kostnadsutjämnningen för läkemedel sker för perioden 2002–2004 separat i ett särskilt system. Kommittén föreslår att nämnda utjämningsmodell för läkemedel infogas i landstingens nuvarande kostnadsutjämnning som en egen delmodell.

Delmodellen för kollektivtrafik uppdateras utifrån ett aktuellare kostnadsunderlag. Därvid används länstrafikhuvudmännens kostnader för trafiken, reducerade med den genomsnittliga avgiftsnivån. Nuvarande reducering av standardkostnaderna med 25 procent utgår. Fördelningen av kostnaderna mellan kommunerna i respektive län uppdateras.

Kommitténs förslag leder sammantaget till förenklingar av utjämnningssystemet. Antalet delmodeller i kostnadsutjämnningen för kommunerna minskas från 16 till 9.

Nytt strukturbidrag

Kommittén föreslår i kapitel 5 att vissa delmodeller bryts ut ur kostnadsutjämnningen och att de kommuner och landsting som påverkas negativt av detta kompenseras genom att man inför ett statligt finansierat bidrag, ett så kallat strukturbidrag. Detta statbidrag föreslås ligga utanför dagens utjämnningssystem. Två delmodeller i kostnadsutjämnningen för kommuner (näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder och svagt befolkningsunder-

lag) utgår ur kostnadsutjämnings- och skapar tillsammans med effekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämnings-systemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de nuvarande fasta införandetilläggen ett strukturbidrag vid sidan av utjämnings-systemet. För landstingen är det en delmodell (små landsting) plus utfallseffekter som förs samman till ett nytt statligt strukturbidrag.

Strukturbidraget föreslås ligga utanför utjämnings-systemet och finansieras genom att den föreslagna regleringsposten sänks med motsvarande belopp.

Utfallet av de föreslagna förändringarna

Utfallseffekterna av de förändringar i statsbidrags- och utjämnings-systemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de fasta införandetilläggen upphör beskrivs i kapitel 8 samt i tabellbilaga. De största bidragsförändringarna av kommitténs förslag inklusive effekterna av upphörande fasta införandetillägg men exklusive de föreslagna införandereglererna uppkommer för de kommuner som i nuvarande system har stora fasta införandetillägg och/eller kallortstillägg. Det gäller främst kommuner i Norrbottens och Västerbottens län samt ett begränsat antal kommuner i Stockholms län med hög skattekraft. Nästan samtliga län i Svealand och Götaland får i genomsnitt ökade bidrag, men utfallet varierar för enskilda kommuner. De största bidragsminskningarna får gruppen glesbygdskommuner. Större städer och landsbygdskommuner får i genomsnitt ökade bidrag.

Även för landstingen uppkommer de största förändringarna där man i nuvarande system har fasta införandetillägg och/eller kallortstillägg. Det gäller norrlandslandstingen exklusive Gävleborg samt Stockholm. Övriga landsting, Gotland undantaget, får ökade bidrag.

Införandet av de föreslagna förändringarna

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting av de föreslagna förändringarna och upphörande fasta införandetillägg måste förändringarna införas successivt. Detta beskrivs i kapitel 9. Effekterna av de förändringar i statsbidrags-

och utjämningsystemet som kommittén föreslår tillsammans med effekterna av att de nuvarande fasta införandetilläggen upphör föreslås regleras genom ett strukturbidrag vid sidan av utjämningsystemet.

För kommuner och landsting med negativa bidragsförändringar förs till strukturbidraget årligen ett belopp av den storleken att den årliga negativa bidragsförändringen högst motsvarar en utdebitering på 10 öre för kommuner respektive 5 öre för landsting beräknat på eget skatteunderlag införandeåret. Införandet av effekterna för kommuner och landsting med negativa bidragsförändringar sker under en period om högst tio år.

Ett belopp motsvarande en negativ bidragsförändring överstigande 1 krona i utdebitering för kommuner och 50 öre för landsting förs utan tidsbegränsning till strukturbidraget.

För kommuner och landsting med positiva bidragsförändringar bör förändringarna slå igenom fullt ut samma år som förändringarna införs.

Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur bör som nu slå igenom utan begränsning vid de årliga uppdateringarna av utjämningsystemet.

Systemets fortlevnad

Utjämningsystemet bör bli föremål för en kontinuerlig löpande uppföljning och utvärdering. I kapitel 10 föreslås att ett mindre permanent organ bör tillskapas med ansvar för en kontinuerlig uppföljning. Kommittén avstår dock från att lämna förslag om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske. Kommittén anser att en parlamentariskt sammansatt referensgrupp bör knytas till det löpande uppföljningsarbetet oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om inkomstutjämning för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet på den kommunala självstyrelsens grund och skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för detta.

För att utjämna skillnader i skattekraft i kommuner och landsting regleras i denna lag statliga bidrag och avgifter i ett system för inkomstutjämning.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Definitioner

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Uppräknat skatteunderlag: De sammanlagda beskattningsbara inkomsterna för en kommun eller ett landsting enligt Skatteverkets årliga taxeringsbeslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret, uppräknade med uppräkningsfaktorerna enligt 4 § tredje stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Uppräknad medelskatte kraft: Totalsumman av det uppräknade skatteunderlaget för hela landet dividerad med antalet invånare i landet den 1 november året före bidragsåret.

Garanterad skatte kraft: Garantnivå uttryckt i procent av den uppräknade medelskatte kraften för kommuner och landsting.

Garanterat skatteunderlag: De beskattningsbara inkomster för en kommun eller ett landsting som motsvarar 120 procent av den uppräknade medelskattekraften, multiplicerad med antalet folkbokförda invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Bidragsår: Det år under vilket bidrag betalas ut av staten eller avgift skall betalas av kommuner och landsting.

Länsvis fastställda skattesatser

3 § Regeringen skall fastställa länsvisa skattesatser med utgångspunkt från medelutdebitering för kommuner respektive för landsting.

Vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna skall medelutdebiteringen minskas med 5 procent för bidragsberättigade och med 15 procent för avgiftsskyldiga kommuner och landsting.

Vid beräkningen skall därefter hänsyn tas till överenskommelser om ändrad uppgiftsfördelning mellan kommun och landsting.

Inkomstutjämningsbidrag

4 § Kommuner och landsting med ett uppräknat skatteunderlag som är lägre än det garanterade skatteunderlaget har rätt till inkomstutjämningsbidrag av staten. Detta bidrag skall motsvara skillnaden mellan garanterat skatteunderlag och uppräknat skatteunderlag, multiplicerad med den länsvisa skattesatsen som fastställs enligt 3 § denna lag, för respektive kommun och landsting.

Inkomstutjämningsavgift

5 § Kommuner och landsting som har ett uppräknat skatteunderlag som är högre än det garanterade skatteunderlaget skall betala inkomstutjämningsavgift till staten. Denna avgift skall motsvara skillnaden mellan uppräknat skatteunderlag och garanterat skatteunderlag, multiplicerad med den länsvisa skattesatsen som fastställs enligt 3 § denna lag, för respektive kommun och landsting.

Regleringsposter för kommuner och landsting

6 § För att upprätthålla garantinivån och bestämma den statliga finansieringsandelen i inkomstutjämnningen fastställer riksdagen årligen en regleringspost för kommunerna och en regleringspost för landstingen. Denna kan vara såväl positiv som negativ.

Ändrad indelning

7 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Övriga bestämmelser

8 § Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära bidrag enligt 4 § och avgifter enligt 5 §.

9 § Skatteverket skall preliminärt besluta om bidragens storlek samt senast den 20 januari under bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om storleken av preliminära bidrag respektive avgifter.

Kommuner och landsting kan senast den 15 februari påtala fel i underlaget för beslutet.

Skatteverket fastställer bidragens respektive avgifternas storlek samt lämnar senast den 15 april bidragsåret uppgift om detta till varje kommun och landsting.

10 § Statsbidrag betalas ut enligt de regler som gäller för utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

11 § Avgift betalas genom avräkning vid utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Överklagande

12 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Bemyndiganden

13 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av bidrag och avgifter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2 Förslag till lag om kostnadsutjämning för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landsting bedriver sin verksamhet på den kommunala självstyrelsens grund och skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar för detta.

I syfte att utjämna strukturellt betingade kostnadsskillnader i kommuner och landsting regleras i denna lag förutsättningar för kostnadsutjämningsbidrag respektive kostnadsutjämningsavgift.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Definitioner

2 § I denna lag används följande termer i den betydelse som anges här:

Standardkostnad: En för varje kommun eller landsting beräknad teoretisk kostnad för var och en av de verksamheter och kostnads­slag som anges i 3 §. Standardkostnad beräknas med utgångspunkt i faktorer som är av särskild betydelse för strukturella förhållanden.

Strukturkostnad: Summan av standardkostnader för en kommun eller ett landsting.

Bidragsår: Det år under vilket bidrag betalas ut av staten eller avgift skall betalas av kommuner och landsting.

Standardkostnad

3 § För varje kommun beräknas standardkostnad för förskola och skolbarnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, barn och ungdomar med utländsk bakgrund, befolkningsförändringar samt näringsgeografi.

För varje landsting beräknas standardkostnad för hälso- och sjukvård och för läkemedel.

För varje kommun och för varje landsting beräknas också standardkostnad för kollektivtrafik.

Strukturkostnadsbidrag

4 § Kommuner och landsting vars strukturkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare har rätt till ett bidrag som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Strukturkostnadsavgift

5 § Kommuner och landsting vars strukturkostnad per invånare understiger den för landet genomsnittliga strukturkostnaden per invånare skall betala en avgift som motsvarar mellanskillnaden, multiplicerad med antalet invånare i kommunen eller landstinget den 1 november året före bidragsåret.

Ändrad indelning

6 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Övriga bestämmelser

7 § Statistiska centralbyrån skall senast den 1 oktober året före bidragsåret lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära bidrag enligt 4 § och avgifter enligt 5 §.

8 § Skatteverket beslutar preliminärt om belopp för strukturkostnadsbidrag och strukturkostnadsavgift samt lämnar senast den 20 januari bidragsåret uppgift om detta till varje kommun och landsting.

Kommuner och landsting kan, senast den 15 februari bidragsåret, påtala fel i underlaget för beslut.

Skatteverket fastställer bidrag och avgifter samt lämnar senast den 15 april bidragsåret uppgift till varje kommun och landsting om aktuella belopp.

9 § Bidrag betalas ut enligt de regler som gäller för utbetalning av kommunalskattemedel enligt 4 § lagen(1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

10 § Avgift betalas genom avräkning vid utbetalning av kommunalskattemedel, enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Bemyndiganden

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter

1. om hur standardkostnader beräknas och fördelas mellan kommuner och landsting samt
2. om beräkningen av bidrag och avgifter enligt denna lag.

Överklagande

12 § Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

3 Förslag till lag om strukturbidrag för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Statligt strukturbidrag enligt denna lag syftar till att främja tillväxt i kommuner och landsting med svagt befolkningsunderlag samt att underlätta omställning till systemen för inkomst- och kostnadsutjämning inom kommun och landstingssektorn.

Med landsting avses i denna lag i tillämpliga delar också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Strukturbidrag till kommuner

2 § Har en kommun under år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting varit berättigad till

1. utjämningsbidrag för näringslivsfrämjande åtgärder eller
2. utjämningsbidrag på grund av svagt befolkningsunderlag har kommunen från och med år 2005 rätt till statligt strukturbidrag med motsvarande belopp.

De kommuner vars bidragsminskning överstiger en krona i utdebitering har även rätt till strukturbidrag motsvarande det överskjutande beloppet.

Strukturbidrag till landsting

3 § Har ett landsting under år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting varit berättigad till utjämningsbidrag för små landsting har landstinget från och med år 2005 rätt till statligt strukturbidrag med motsvarande belopp.

De landsting vars bidragsminskning överstiger 50 öre i utdebitering har även rätt till strukturbidrag motsvarande det överskjutande beloppet.

Referensbidrag

4 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer ett referensbidrag för varje kommun och varje landsting.

Referensbidraget motsvarar den summa kommunen eller landstinget är berättigad till år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1517) om införande.

5 § Med bidragsminskning enligt denna lag avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings referensbidrag och dess samlade bidrag eller avgift år 2004 enligt lag (2005:xxx) om inkomstutjämning för kommuner och landsting och lag (2005:xxx) om kostnadsutjämning för kommuner och landsting.

Ändrad indelning

6 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidraget på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Bemyndiganden

7 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av strukturbidrag enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Regler om särskilt införandetillägg finns i lag om införande av lag om strukturbidrag m.fl. lagar.

4 Förslag till lag om införande av lag om strukturbidrag till kommuner och landsting, lag om inkomstutjämning och lag om kostnadsutjämning för kommuner och landsting

1 § Lagen om inkomstutjämning för kommuner och landsting, lagen om kostnadsutjämning för kommuner och landsting och denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2 § Genom lagen om inkomstutjämning för kommuner och landsting, lagen om kostnadsutjämning för kommuner och landsting och denna lag upphävs följande lagar.

1. Lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,

2. Lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag för kommuner och landsting,

3. Lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting.

3 § De upphävda bestämmelserna enligt 2 § gäller dock fortfarande i fråga om utjämningsavgift och utjämningsbidrag för år 2004 och tidigare år.

4 § Vad som i denna lag sägs om landsting tillämpas också i fråga om kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ändrad indelning

5 § Ändras indelningen av kommuner eller landsting, beräknas bidrag respektive avgift på grundval av den indelning som gäller vid bidragsårets ingång.

Referensbidrag

6 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställer ett referensbidrag för varje kommun och landsting.

Referensbidraget motsvarar den summa kommunen eller landstinget är berättigad till år 2004 enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1516) om

utjämningsavgift för kommuner och landsting, lagen (1995:1514) om generella statsbidrag till kommuner och landsting samt lagen (1995:1517) om införande.

7 § Med bidragsminskning respektive bidragsökning enligt denna lag avses skillnaden mellan en kommuns eller ett landstings referensbidrag och dess samlade bidrag och avgifter år 2004 enligt lag (2005:xxx) om inkomstutjämning för kommuner och landsting och lag (2005:xxx) om kostnadsutjämning för kommuner och landsting, samt lag (2005:xxx) om strukturbidrag till kommuner och landsting.

Införandebidrag

8 § Kommuner och landsting som får en bidragsminskning till följd av förändringar i utjämningsystemet har rätt till införandebidrag.

Införandebidraget beräknas så att bidragsminskningen för år 2005 högst svarar mot en utdebitering om 10 öre för kommuner och 5 öre för landsting, beräknat på eget uppräknat skatteunderlag år 2004.

Bidraget trappas därefter årligen ner med ett belopp som motsvarar en utdebitering om 10 öre för kommuner och 5 öre för landsting, beräknat på samma skatteunderlag.

Rätt till införandebidrag föreligger under höst 10 år.

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Kommuner och landsting svarar för stora delar av den offentliga verksamheten. Samtidigt gäller att förutsättningarna att klara dessa uppgifter varierar kraftigt mellan olika kommuner respektive landsting. Det som skiljer är inte bara nivån på de beskattningsbara inkomsterna utan också exempelvis ålderssammansättning, social struktur och geografiska förhållanden.

Det är mot denna bakgrund inte förvånande att det sedan lång tid tillbaka funnits system för att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar mellan enskilda kommuner respektive landsting. Formerna för och ambitionerna med den kommunala utjämningen har dock förändrats kraftigt över tiden; från ett riktat statligt stöd till skattetyngda kommuner i början av 1900-talet, till dagens system med en långtgående inomkommunalt finansierad utjämning av både skillnader i skatteinkomster och av strukturella kostnads-skillnader.

Nuvarande statsbidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting infördes den 1 januari 1996. Det ersatte det år 1993 införda statliga utjämningsbidraget för kommuner och det sedan tidigare gällande skatteutjämningsystemet för landsting.

Nuvarande kostnadsutjämning baseras på ett omfattande underlag och modeller som skall fånga komplexa samband. Ett flertal statliga utredningar har sedan början på 1990-talet haft uppdraget att utreda frågor kring den kommunala utjämningen. Många synpunkter har framkommit vid remissbehandlingen av de utredningsförslag som ligger till grund för föregående och nuvarande system, vilket bl.a. speglar svårigheterna att utforma system och modeller som kan betraktas som helt rättvisa.

1.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem

Det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet trädde i kraft 1996 och består av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införanderegler. Utjämningsystemet syftar till att garantera alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet oavsett invånarnas beskattningsbara inkomster och skillnader i behov och andra strukturella förhållanden. Systemet är utformat som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men de är likartat uppbyggda.

Inkomstutjämningen

Genom inkomstutjämningen garanteras alla kommuner och landsting ett lika stort skatteunderlag per invånare oavsett det egna skatteunderlagets storlek. Kommuner och landsting med ett eget skatteunderlag per invånare som understiger genomsnittet i landet får ett bidrag från staten. De med ett skatteunderlag per invånare som ligger över genomsnittet betalar en avgift till staten. Summan av avgifterna motsvarar i stort summan av bidragen. Inkomstutjämningen är en garanti för att alla kommuner och landsting får del av den samhällsekonomiska utvecklingen.

Beräkningen av en kommuns bidrag/avgift sker i flera steg. Underlaget för beräkningen av bidrag eller avgift utgörs av den del av skatteunderlaget per invånare som avviker från riksgenomsnittet, multiplicerat med antalet invånare i kommunen. De beskattningsbara inkomsterna per invånare kommer efter denna utjämning att vara lika stora i alla kommuner respektive landsting.

Därefter fastställs bidraget/avgiften genom att underlaget för beräkningen av bidraget eller avgiften multipliceras med den s.k. länsvisa skattesatsen. De länsvisa skattesatserna utgör 95 procent av den genomsnittliga skattesatsen i landet för kommuner respektive landsting år 1995. Inom länen har den länsvisa skattesatsen fördelats mellan kommunerna i länet och landstinget utifrån nivån på de skatteväxlingar som gjorts med hänsyn till huvudmannaskapsförändringar.

Från 2001 infördes en justering i inkomstutjämningen med syfte att undanröja att kommuner och landsting med låg skattesats och

snabb tillväxt i det egna skatteunderlaget får en intäktsökning efter utjämning som understiger genomsnittet för riket.

Omslutningen i inkomstutjämningen har successivt ökat främst som en följd av skatteunderlagets tillväxt över åren men även på grund av en ökad spridning i skattekraften mellan kommuner och mellan landsting. Genom inkomstutjämningen omfördelas 2003 ca 14 miljarder kronor i kommunsystemet och ca 5,5 miljarder kronor i landstingssystemet. På kommungruppsnivå är det förortskommuner och storstäder som betalar avgifter. Även ett flertal större städer, industrikommuner och medelstora städer betalar en avgift i inkomstutjämningen. De högsta bidragen per invånare erhåller landsbygds- och glesbygdskommuner. Danderyd betalar år 2003 en avgift på över 24 000 kronor per invånare och Borgholm erhåller ett bidrag på närmare 7 200 kronor per invånare.

Spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt mindre i landstingssystemet. Detta förklaras av att det är betydligt mindre skillnader i skatteunderlag per invånare mellan landsting än mellan kommuner. Dessutom är de länsvisa skattesatserna betydligt lägre i landstingssystemet. Endast Stockholms läns landsting betalar 2003 en avgift i landstingssystemets inkomstutjämning, ca 3 200 kronor per invånare. Gotland får det högsta bidraget per invånare, närmare 2 800 kronor per invånare.

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Systemet skall således inte utjämna för faktiska kostnadsskillnader utan för skillnader i behov av kommunal service och för förutsättningarna att producera denna service, dvs. sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över. Systemet skall inte utjämna för kostnadsskillnader som beror på skillnader i vald servicenivå, avgiftsättning eller effektivitet.

Kostnadsutjämningen är uppbyggd av ett antal delmodeller, där de strukturella kostnadsskillnaderna för varje delmodell beräknas med hjälp av faktorer som skall spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna för en viss verksamhet.

De olika delmodellerna avser antingen verksamheter som t.ex. barn- och äldreomsorg eller kostnader som finns i de flesta verksamheter som t.ex. uppvärmningskostnader. Kostnadsutjämningen

innefattar utjämningsmodeller för 16 delverksamheter/kostnads-
slag för kommunerna och tre utjämningsmodeller för landstingen.
För varje delmodell beräknas en s.k. standardkostnad, i kronor per
invånare, per kommun respektive landsting. Genom att summera
de i delmodellerna beräknade standardkostnaderna erhålls en kom-
muns eller ett landstings strukturkostnad i kronor per invånare.

De kommuner och landsting vilkas beräknade strukturkostnad
överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett
bidrag från staten motsvarande den överskjutande kostnaden. Om
strukturkostnaden understiger genomsnittet i landet betalar kom-
munen en motsvarande avgift. Summan av avgifterna motsvarar i
princip summan av bidragen.

Genom kostnadsutjämnningen omfördelas 2003 ca 5,2 miljarder
kronor i kommunsystemet och ca 1,6 miljarder kronor i landstings-
systemet. På kommungruppsnivå är det glesbygdskommuner och
storstäder som får bidrag i kostnadsutjämnningen.

De högsta avgifterna per invånare betalar förortskommuner och
större städer. Håbo betalar år 2003 en avgift på närmare 3 500 kro-
nor per invånare och Pajala erhåller ett bidrag på över 12 700 kro-
nor per invånare.

Spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt mindre i
landstingssystemet. Det kan till stor del förklaras av att de struk-
turella skillnaderna är mindre mellan landsting än mellan kom-
muner. Dessutom är den genomsnittliga strukturkostnaden betyd-
ligt lägre i landstingssystemet. Norrbottens läns landsting får i
kostnadsutjämnningen över 1 600 kronor per invånare. Landstinget i
Uppsala län betalar en avgift på drygt 900 kronor per invånare.

Det generella statsbidraget

Det generella statsbidraget fördelades, vid systemets införande,
med ett lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive
landsting. Från andra halvåret 1997 har det generella bidraget höjts
successivt. En del av bidraget, drygt 6,7 miljarder kronor fördelas
2003 efter respektive kommuns åldersstruktur. Från 2003 redu-
cerades det generella invånarrelaterade bidraget med ca 33 miljarder
kronor i samband med att staten tog över kostnaderna för kom-
munkontosystemet. År 2003 var det invånarrelaterade bidraget
knappt 3 200 kronor per invånare för kommunerna och drygt
750 kronor per invånare för landstingen.

Förutom att fungera som en viktig finansieringskälla används det generella bidraget för att styra kommunsektorns finansiella utrymme och för justeringar som hänger samman med den s.k. finansieringsprincipen.

Finansieringsprincipen innebär att staten och kommunsektorn gör en inbördes ekonomisk reglering när staten fattar beslut som ändrar reglerna för kommunernas och landstingens verksamheter.

Införanderegler

Införanderegler syftar till att begränsa genomslaget av de bidragsförändringar som uppkom vid övergången till det nya systemet. Därigenom avsåg man att åstadkomma en successiv infasning till det nya utjämningsystemet. Införandereglerna ändrades 2000 i samband med att ändringar i kostnadsutjämnningen gav upphov till ytterligare omfördelningseffekter.

Införandereglerna består 2003 av införandeavdrag och införandetillägg. Den tekniska konstruktionen av införandereglerna innebar att bidragsförändringar, över en viss nivå, som uppstod till följd av det nya systemet jämfört med det tidigare systemets utfall, minskade genom särskilda införandetillägg och införandeavdrag som successivt trappas ned under införandetiden. Däremot får de bidrags- eller avgiftsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och beräknad strukturkostnad slå igenom vid den årliga uppdateringen av bidrags- och utjämningsystemet.

Förändringarna i utjämningsystemet från 2000 föranledde ändringar i lagen (1995:1517) som reglerade införandet av systemet. Från 2000 förlängdes införandeperioden med ytterligare ett år till 2004. Under perioden 2000–2004 begränsas den maximala bidragsminskningen till 1 000 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. För hela perioden 1996–2004 begränsades den totala bidragsminskningen till 1 200 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. För landsting begränsades bidragsminskningen på motsvarande sätt till 600 kronor per invånare 2000–2004 respektive 720 kronor per invånare 1996–2004. Trots att införandeperioden förlängdes reducerades den maximala bidragsminskningen jämfört med de ursprungliga reglerna från 1996.

Genom ett rörligt införandetillägg/avdrag begränsas bidragsminskningen/ökningen till 200 kronor för kommuner och 120 kronor för landsting per invånare och år fram till 2004.

Genom att gränsvärdena för de fasta införandetilläggen förändrades, men även på grund av nya omfördelningseffekter till följd av förändringarna i kostnadsutjämnningen från 2000, fördubblades antalet kommuner med fasta införandetillägg från 25 till 49. Av kommunerna ligger åtta i Stockholms län och 39 i Bergslagen och norrlandslänen. Dessutom tillkom fem landsting med fasta införandetillägg, de fyra nordligaste samt Stockholm. Danderyd har det största införandetillägget, ca 4 600 kronor per invånare. Norrbottens läns landsting har ett införandetillägg på dryg 950 kronor per invånare.

Oavsett utfallen av de båda bidragsomläggningarna 1996 och 2000 har genom införanderegler de sammanlagda maximala negativa förändringarna begränsats till 1 200 kronor per invånare för kommunerna och 720 kronor per invånare för landstingen. För de tre kommuner som låg utanför 1993 års system på grund av hög egen skattekraft har de maximala negativa förändringarna begränsats till 2 400 kronor per invånare.

För 2004 har kostnaderna för de fasta införandereglererna beräknats till ca 1,6 miljarder kronor för kommunerna och ca 1,6 miljarder kronor för landstingen. Införandereglererna finansieras genom en nivåjustering av det generella statsbidraget för samtliga kommuner och landsting.

1.3 Tidigare utredningar

Antalet utredningar som behandlat den kommunala utjämnningen har varit många under årens lopp. Flertalet av dessa utredningar är i dag huvudsakligen av historiskt intresse. Av mer direkt intresse är dock de utredningar inom området som genomförts under 1990-talet. Orsaken är att det är dessa utredningar som lagt grunden till och styrt utformningen av det statsbidrags- och utjämningsssystem som vi har i dag. I detta avsnittet ges därför en beskrivning av de utredningar inom området som genomförts under den senaste dryga tioårsperioden.

I december 1991 lade Kommunalekonomiska kommittén (KEK) fram ett förslag till nytt statsbidragssystem för kommunerna i betänkandet Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans (SOU 1991:98). Ett av huvudinslagen i KEK:s förslag var avskaffandet av 17 av de specialdestinerade bidragen tillsammans med det allmänna och det extra skatteutjämningsbidraget. Sammantaget

utgjorde dessa bidrag huvuddelen av den totala bidragssumman till kommunerna. Dessa bidrag föreslogs för kommunernas del ersättas med ett nytt samlat statligt utjämningsbidrag med en garanterad skattekraftsnivå. Redan vid remissbehandlingen framfördes stark kritik mot förslaget. Kritiken riktade sig i huvudsak mot utjämningsen av strukturellt betingade kostnadsskillnader.

Inför 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150) gjordes därför vissa justeringar av utredningens förslag i avvaktan på ytterligare utredningar. För att mildra genomslaget av kostnadsutjämningsen infördes även långtgående övergångsregler för åren 1993 och 1994. Ett annat problem med det nya bidragssystemet, som trots kritiken infördes 1993, var att det inte omfattade landets alla kommuner. Detta var speciellt problematiskt i samband med de ekonomiska regleringarna mellan staten och kommunerna och försvårade möjligheterna till en långsiktigt hållbar utjämningsen av skatteinkomsterna. För landstingen innebar det nya statsbidrags- och utjämningsystemet inte några större förändringar.

På grund av den starka kritiken under remissbehandlingen beslöt regeringen att tillsätta en ny utredning – Strukturkostnadsutredningen (SKU) – med uppgift att vidareutveckla systemet för kostnadsutjämningsen. I sitt betänkande Kostnadsutjämningsen mellan kommunerna (SOU 1993:53) föreslog SKU att kostnadsutjämningsen skulle utformas enligt den s.k. standardkostnadsmetoden. Denna metod innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämningsen beräknas för sig med hjälp av en särskild delmodell. Den metod som KEK använt, den s.k. totalkostnadsmetoden, innebär att man försöker återspegla de samlade kostnadsskillnaderna direkt med hjälp av ett fåtal faktorer.

Parallellt med SKU uppdrogs åt en arbetsgrupp inom Finansdepartementet att belysa olika modeller för inkomstutjämningsen. Detta utredningsarbete redovisades i rapporten Kommunal inkomstutjämningsen – alternativa modeller (Ds 1993:68). Bakgrunden till utredningen var statens behov av att via statsbidragsramen kunna göra generella ekonomiska regleringar mellan stat och kommunsektorn vid tillämpningsen av den s.k. finansieringsprincipen och av att kunna reglera kommunsektorns finansiella utrymme.

Ytterligare två utredningar tillsattes under år 1993 med uppgift att föreslå ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. Den Landstingsekonomiska utredningen (LEU) fick i uppdrag att föreslå ett reviderat system för landsting och landstingsfria kommuner. LEU föreslog i betänkandet Inom-

kommunal utjämning (SOU 1994:70) att utjämning mellan landstingen och de landstingsfria kommunerna skulle ske genom inomkommunal omfördelning. För att skatteväxlingar skall kunna genomföras på ett ekonomiskt neutralt sätt föreslog LEU att landsting och kommuner skulle ha identiska utjämningsystem.

Den andra utredningen, Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn (Statsbidragsberedningen) fick uppdraget att utarbeta ett konkret förslag till nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. Till grund för beredningens betänkande Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144) låg främst de ovan nämnda betänkandena från SKU och LEU. Beredningens centrala förslag var införandet av ett inomkommunalt finansierat inkomst- och kostnadsutjämningsystem för såväl kommuner som landsting.

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150) presenterade regeringen ett förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting som i stor utsträckning byggde på Statsbidragsberedningens förslag. Ett flertal modifieringar av beredningens förslag gjordes dock innan det lades fram inför riksdagen. I propositionen föreslog man att särskilda införanderegler skulle gälla under en period om åtta år – dubbelt så lång tid som beredningen föreslagit i sitt betänkande.

Riksdagen ställde sig bakom de grundläggande principerna för bidrags- och utjämningsystemet när det gällde syfte, inriktning och omfattning. Den av regeringen föreslagna lagkonstruktionen avlogs dock med hänvisning till att grundlagsenligheten borde ses över. Regeringen återkom därefter med ett modifierat förslag med samma innebörd men med en annan lagteknisk konstruktion. Detta förslag antogs av riksdagen och den 1 januari 1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting.

En av de viktigare förändringarna i förhållande till tidigare utjämning var att systemet från och med detta år blev helt inomkommunalt finansierat.

Regeringen tillsatte redan samma år en parlamentarisk kommitté – Kommunala utjämningsutredningen – som skulle följa upp och utvärdera systemet. Kommunala utjämningsutredningen avlämnade i december 1998 sitt slutbetänkande till regeringen. Utredningen föreslog i sitt betänkande Kostnadsutjämning för kommuner och landsting (SOU 1998:151) inte några större förändringar av de huvudsakliga principerna för utjämning. De förändringar som föreslogs gällde framför allt kostnadsutjämnigen och då speciellt

verksamheterna individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

Då utredningens uppdrag i första hand gällde systemet för kostnadsutjämning gick man inte närmare in på inkomstutjämnings-systemet. De synpunkter som utredningen hade på inkomstutjämnings-systemet rörde främst de negativa marginaleffekter som i vissa fall kan uppkomma vid en långtgående inkomstutjämning – i debatten ofta kallade pomperipossaeffekter. Utredningen presenterade dock ingen lösning på problemet utan nöjde sig med att redovisa problemets omfattning och att konstatera att det utgjorde en brist i systemet.

Utredningen ansåg det också nödvändigt att förena de föreslagna ändringarna med nya införanderegler för att undvika att förslagen ledde till alltför drastiska förändringar.

I den efterföljande propositionen Förändringar i utjämnings-systemet för kommuner och landsting (prop. 1998/99:89) presenterade regeringen vissa ändringar i kostnadsutjämnings-systemet som till stora delar byggde på de förslag som Kommunala utjämnings-utredningen lämnat.

I december 2000 presenterades två utredningar om utjämnings-systemet. I den ena, Rättvis kommunal utjämning (SOU 2000:127), föreslog Utjämningsdelegationen vissa justeringar i delmodellerna för hälso- och sjukvård samt befolkningsminskning för kommuner. Utjämningsdelegationen hade tidigare under samma år föreslagit justeringar i inkomstutjämnings-systemet med syfte att undanröja att kommuner och landsting med låg skattesats och snabb tillväxt i det egna skatteunderlaget får en intäktsökning efter utjämning som understiger genomsnittet för riket. Delegationen föreslog även att landsting med större befolkningsminskning får ett särskilt omställningsbidrag utanför systemet under 2001 och 2002. Båda förslagen genomfördes från 2001.

I den andra utredningen, Förenklad kommunal utjämning (SOU 2000:120), ansåg Expertgruppen att det skulle vara betydligt enklare att överblicka resultatet om utfallet redovisades uppdelat på de tre faktorerna åldersstruktur, social struktur och geografisk struktur i stället för de 16 respektive fyra delmodeller som används. Expertgruppen föreslog också att vissa delmodeller skulle utgå ur kostnadsutjämnings-systemet, att de fasta införandetilläggen skulle avskaffas och att ett särskilt regionalpolitiskt statsbidrag skulle införas vid sidan om utjämnings-systemet som ersättning för de nämnda förändringarna. Man föreslog också en sänkt kompensa-

tionsgrad i inkomstutjämningsgraden för kommuner och landsting med en egen skattekraft över riksgenomsnittet, en s.k. asymmetrisk utjämningsgrad. Det innebär att avgiften i nuvarande inkomstutjämningsgrad för kommuner och landsting med en skattekraft över genomsnittet skulle beräknas efter en lägre skattesats än den nuvarande. Regeringen har inte lämnat några förslag till riksdagen utifrån Expertgruppens förslag.

1.4 Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag enligt direktiven (dir. 2001:73) är att utreda vissa frågor rörande det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet och vid behov föreslå förändringar. De grundläggande principerna som systemet bygger på skall dock ligga fast, dvs. att kommuner och landsting skall ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar genom en långtgående utjämningsgrad av strukturella kostnadsskillnader och för skillnader i skattekraft. Utjämningsgrad skall dock inte ske för skillnader i ambitionsnivå, effektivitet eller avgiftsnivå.

Kommitténs uppgift är främst att se över om målen för kostnadsutjämningsgraden uppnås och vid behov föreslå förändringar. En analys skall göras om vilka verksamheter, kostnadslag och kostnadsdata som bör ingå i kostnadsutjämningsgraden. Därutöver skall stabiliteten i de olika delmodellerna analyseras när det gäller förändringarna över åren.

Möjligheterna till förenklingar i systemet, dels i beräkningsmetoderna, dels i sättet att redovisa resultatet av beräkningarna, skall undersökas. I detta sammanhang skall också utvärderas om avvägningen mellan enkelhet och precision är konsekvent och ändamålsenlig i de olika delmodellerna.

I direktiven anges särskilt att kommittén skall analysera och lämna förslag till hur kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning kan ges likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla vård, omsorg och utbildning. Förslag bör även lämnas om hanteringen av de eftersläpningseffekter som uppstår i kommuner med kraftig befolkningsökning.

Dessutom skall de samlade effekterna för enskilda kommuner och landsting av utjämningsystemet och andra betalningsströmmar (specialdestinerade statsbidrag m.m.) mellan staten och kommunsektorn belysas. I detta sammanhang skall även beaktas om

den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget till kommunerna kan medföra risk för över- och underkompensation.

Kommittén är i övrigt oförhindrad att göra andra analyser och lämna andra förslag rörande statsbidrags- och utjämningsystemet som anses vara motiverade.

Slutligen skall förslag lämnas till hur intäktsförändringar för enskilda kommuner och landsting skall hanteras efter 2004 till följd av ändringar i statsbidrags- och utjämningsystemet. I detta inbegrips de nuvarande införandereglerna.

Förslagen och analyserna som lämnas skall belysas ur samhälls-ekonomiska aspekter och förslagen skall vara statsfinansiellt neutrala. Direktiven redovisas i bilaga 1.

1.5 Utredningens uppläggning

Utredningsuppdraget är komplext och kräver stora mått av specialistkunskaper. Det innebar att i utredningsarbetet måste både kompetens och aktiva arbetsinsatser tillföras utöver kommitténs egna sekretariatsresurser. Arbetsformerna har därför anpassats så att den kompetens och personella kapacitet som behövts för arbetet funnits att tillgå. Detta har tillgodosetts bl.a. genom aktiva arbetsinsatser av utredningens sakkunniga och experter. Därutöver har behov funnits av att lägga ut delar av analysarbetet m.m. som externa uppdrag. I arbetet har även använts underlag från tidigare gjorda utredningar. Som underlag för kommitténs inriktning av arbetet har den kritik och andra synpunkter som i olika sammanhang framförts mot olika delar av statsbidrags- och utjämningsystemet beaktats. Inkomna skrivelser och uppvaktningar som gjorts från kommuner, landsting och kommunförbund har också ingått i kommitténs utredningsunderlag.

Utredningsarbetets bedrivande

Kommitténs utredningsarbete har inletts med en genomgång av delmodellerna i kostnadsutjämnningen för såväl kommuner som landsting. Under våren och hösten 2002 har analyser av träffsäkerheten hos flertalet delmodeller presenterats för kommittén och ett antal utredningsaktiviteter har genomförts som underlag för eventuella förslag till uppdateringar eller mer omfattande förändringar i

vissa delmodeller. Parallellt med detta arbete har nuvarande system för inkomstutjämnning analyserats och alternativa metoder utretts.

En konsulttjänst har upphandlats i syfte att göra en analys av ekonomiska konsekvenser m.m. vid befolkningsförändringar i kommuner och landsting. Analysen, som genomförts av Temaplan AB, har utgjort underlag för kommitténs ställningstagande i den del av utredningsuppdraget som avser hur kommuner och landsting med kraftig befolkningsminskning kan ges likvärdiga förutsättningar att tillhandahålla vård, omsorg och utbildning samt hur de eftersläpningseffekter som uppstår i vissa kommuner med kraftig befolkningsökning skall hanteras.

För delmodellen hälso- och sjukvård har en särskild arbetsgrupp tillsatts för att se över modellens generella träffsäkerhet, stabilitet över åren, behov av uppdateringar och möjligheter till förenkling.

Statskontoret har på kommitténs uppdrag belyst de samlade effekterna för enskilda kommuner och landsting av utjämnings-systemet och andra betalningsströmmar mellan staten och kommunsektorn (specialdestinerade statsbidrag m.m.). I detta uppdrag har även ingått att bedöma risken för över- och underkompensation vad gäller den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget.

Glesbygdsverket har på kommitténs uppdrag uppdaterat beräkningarna och sett över de metoder som används i utjämnings-systemet för att beräkna merkostnader i vissa verksamheter för gles bebyggelsestruktur.

En konsulttjänst har upphandlats i syfte att uppdatera och revidera underlaget för äldreomsorgsmodellen. Inom ramen för detta uppdrag genomfördes en fältundersökning i ett tiotal kommuner med syfte att bestämma vårdkonsumtionen för olika grupper av äldre.

De rapporter som tagits fram inom ramen för de externa uppdragen redovisas som bilagor till betänkandet.

2 Statsbidragsgivning till kommuner och landsting

2.1 Principer för utformning av statsbidrags- och utjämningsystem

Under 1990-talet har betydande förändringar genomförts i de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn.

Statsbidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting har behandlats av ett antal utredningar sedan början av 1990-talet. Den första var Kommunalekonomiska kommittén (KEK), som lämnade sina förslag till system för statsbidragsgivning till kommuner och landsting i december 1991.

KEK lyfte i sitt betänkande fram ett antal principer och grundtankar för utformningen av ett statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting samt för relationerna mellan stat, kommuner och landsting. Flera av dessa principer och grundtankar är fortfarande relevanta:

- att man bör eftersträva likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting,
- att strukturella kostnadsskillnader bör utjämnas och
- att statsbidrag i huvudsak bör ges som generella bidrag.

Det kan noteras att regeringen i budgetpropositionen för år 2003 konstaterar att utjämningsystemet är en förutsättning för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting. Specialdestinerade statsbidrag kan, enligt regeringen, vara motiverade i vissa fall men den grundläggande principen är att statsbidrag skall ges som generella bidrag.

Flera av de principer och grundtankar som KEK föreslog 1991 gäller således fortfarande. De utredningar som har behandlat statsbidrags- och utjämningsystemet efter KEK har däremot valt andra tekniska lösningar och metoder. Utformningen av det nuvarande

statsbidrags- och utjämningsystemet, som infördes i januari 1996, skiljer sig således markant från KEK:s förslag.

KEK utgick i sitt arbete från principerna att kravet på samhällsekonomisk balans var överordnat andra krav och därför måste styra bedömningen av det framtida ekonomiska utrymmet för den kommunala sektorn samt att staten måste anpassa sitt agerande till att kommuner och landsting skulle ställas inför stora krav på förändringar och anpassning av verksamhet till ekonomiska förutsättningar.

KEK framhöll att kommunerna måste få långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar genom att staten skulle besluta om vilken utveckling av den kommunala ekonomin under den kommande treårsperioden som var förenlig med en samhällsekonomi i balans. Staten skulle inte ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att samtidigt anvisa andra finansieringsmöjligheter än skatthöjningar (den s.k. finansieringsprincipen). Den kommunala självstyrelsen skulle stärkas genom att kommuner och landsting fick större frihet att själva utforma, organisera och prioritera sin verksamhet.

Alla specialdestinerade statsbidrag till verksamhet som kommuner och landsting var ansvariga för borde enligt KEK inordnas i ett generellt bidrag. Undantag gjordes dock för ersättningar för utförd tjänst åt staten, investeringsbidrag, tidsbegränsade stimulansbidrag, arbetsmarknadspolitiska och bostadspolitiska bidrag och bidrag som utgick till andra bidragsmottagare på samma villkor som till kommuner och landsting.

KEK:s mål med ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem till kommuner och landsting var bl.a. att systemet skulle fördelas efter generella principer och så långt som möjligt ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Kostnadsskillnader som berodde på för kommunen opåverkbara strukturella förhållanden skulle kompenseras.

När det gällde inkomstutjämnningen var KEK:s utgångspunkt ett system med en generell inkomstgaranti relaterad till en uppräknad medelskattkraft. Kommunerna skulle få ett bidrag motsvarande skillnaden mellan den egna uppräknade skattkraften och den uppräknade medelskattkraften. Utjämnning för skillnader i behov och strukturella förhållanden beräknades utifrån faktorerna klimat, gleshet och tätortsgrad, åldersstruktur och social struktur. Sammantaget syftade detta till att bedöma och väga in varje kommuns totala kostnader på grund av strukturella förhållanden i bidrags-

systemet. Detta benämndes totalkostnadsmetoden. Strukturella förhållanden i en kommun skulle leda till avdrag från eller tillägg till det statliga utjämningsbidraget. KEK:s tanke var att de kommuner som hade lägst skattekraft också skulle få mest bidrag. Kommuner med en skattekraft över den fastställda inkomstgarantinivån skulle däremot inte påverkas. KEK:s förslag till inkomstutjämning omfattade därför inte alla kommuner.

Den kritik som från flera håll framfördes mot KEK:s förslag gällde framför allt utjämningen av strukturella kostnadsskillnader och att systemet inte omfattade alla kommuner. Kritik riktades också mot att de ekonomiska regleringarna vid huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting försvårades av att de båda huvudmännen kommit att få olika utjämningsystem. Man befarade även att allt fler kommuner med tiden skulle komma att hamna utanför systemet.

Det system som infördes 1996 innebar inga egentliga förändringar i de mål som gällt för det system som infördes 1993. Det var i princip en förändring i tekniken att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting men där man sökte undvika de problem som uppmärksammats i det föregående systemet. Det nya systemet kom att omfatta samtliga kommuner och landsting och med en identisk systemutformning för båda sektorerna.

2.2 Kartläggning och analys av nuvarande bidragsgivning

Statskontoret har på Utjämningskommitténs uppdrag genomfört en kartläggning och analys av statsbidragsgivningen till kommuner och landsting samt vilka förändringar av det generella och de specialdestinerade statsbidragen som skett sedan 1993.

Denna kartläggning ligger till grund för en beskrivning och analys av omfattningen på och formerna för bidragsgivningen från staten till kommunerna och landstingen. Bidragens påverkan på utjämningsystemet samt möjligheten att inordna ytterligare statsbidrag i det generella statsbidraget behandlas också i rapporten. En sammanfattning av rapporten Statsbidrag till kommuner och landsting – En kartläggning och analys (Statskontoret 2003:5) redovisas som bilaga 7.

Kartläggning och kategorisering

Statskontorets kartläggning visar att det under år 2001 utgick bidrag till kommuner och landsting från totalt 127 anslag. Det samlade beloppet är omkring 139 miljarder kronor.

Det finns 19 anslag som är helt avsedda för kommuner och landsting och som omfattar ca 124 miljarder kronor. Hit hör bl.a. det generella statsbidraget och utjämningsbidraget. Det finns 36 anslag som delvis är avsedda för kommuner och landsting och utbetalningarna uppgår till ca tio miljarder kronor. Utbetalningar finns från 72 anslag, där det inte finns avsatta medel för kommuner och landsting. Utbetalningarna uppgår till drygt fem miljarder kronor.

Mer än 60 procent av anslagen är på mindre än 50 miljoner kronor. De tre största anslagen, däribland det generella statsbidraget, uppgår till 116 miljarder kronor eller mer än 80 procent av det totalt utbetalda beloppet.

Statsbidragens verksamhetskoppling och målgrupper

Statskontoret anser att de ofta förekommande begreppen generella respektive specialdestinerade statsbidrag inte helt fångar in områdets komplexitet. Man har därför valt att i stället utgå från två analysgrunder. Den ena grunden är om ett anslag är avsett för alla eller vissa kommuner/landsting eller blandat. Den andra är om ett anslag är verksamhetsanknutet, dvs. avsett för en specifik verksamhet, eller icke verksamhetsanknutet.

Alla anslag, utom det generella statsbidraget och utjämningsbidraget i utjämnningssystemet för kommuner och landsting, är verksamhetsanknutna. Av de 55 anslagen helt eller delvis avsedda för kommuner och landsting är 18 anslag avsedda för alla kommuner och landsting, 25 anslag är avsedda för vissa kommuner och landsting och 12 anslag är blandade, dvs. delvis avsedda för alla, delvis för vissa kommuner och landsting. Den vanligaste formen är således anslag som är avsedda för vissa kommuner och landsting.

Vad har hänt under den undersökta perioden?

Statskontorets kartläggning visar att det totala antalet anslag som berör den kommunala sektorn ökar under hela den undersökta perioden; från 62 anslag år 1993/94, till 92 anslag år 1997 och 127 anslag år 2001. Detta innebär att antalet anslag mer än fördubblats mellan åren 1993/94 och 2001. Eftersom anslagen nästan undantagslöst är verksamhetsanknutna är det i praktiken denna typ av anslag som ökat. Det är framför allt anslag avsedda för vissa kommuner eller landsting som har ökat i antal, från 8 till 25, sedan 1993/94. Antalet anslag avsedda för alla kommuner och landsting har under samma period ökat från 10 till 18 stycken. De blandade anslagen har ökat från 9 till 12 anslag.

Samverkan mellan statsbidrag och utjämningsystem

Utgångspunkten för frågan om samverkan mellan statsbidrag och utjämningsystemet är om ett statsbidrag är verksamhetsanknutet eller inte respektive om det är avsett för alla eller vissa kommuner eller landsting. Av Statskontorets analys framgår att det finns ett antal typer av statsbidrag som inte behöver ha en snedvridande effekt på utjämnningen. Det rör sig om statsbidrag av följande typer:

- Icke verksamhetsanknutna bidrag som ges till alla kommuner/landsting och som fördelas med ett fast belopp per invånare
- Verksamhetsanknutna bidrag som utgår till alla kommuner/landsting och som fördelas i enlighet med mottagarnas förväntade kostnader för avsedd verksamhet. Utgår bidraget till verksamhet inom ett område som omfattas av kostnadsutjämnningen är dock en ytterligare förutsättning att bidraget används för insatser utöver den verksamhetsnivå som utjämnningen avser
- Verksamhetsanknutna bidrag som ges till vissa eller alla kommuner/landsting och som utgör ersättning för av dessa utförda tjänster (tjänsteköp)
- Verksamhetsanknutna eller icke verksamhetsanknutna bidrag som ges till vissa kommuner/landsting och som avser bidrag med anledning av extraordinära omständigheter, samt
- Verksamhetsanknutna bidrag som utgår till vissa kommuner/landsting för utvecklingsinsatser som är mer kostsamma än normal verksamhet.

Statskontoret har bedömt att utjämningen motverkas av alla statsbidrag som inte tillhör någon av kategorierna ovan. Den grupp som bedömts medföra störst risk för snedvridning av utjämningen är verksamhetsanknutna statsbidrag avsedda för vissa kommuner eller landsting. Dessa bidrag kan t.ex. bekosta insatser som andra huvudmän får betala själva eller tvingas avstå från. De negativa effekterna av dessa bidrag ökar med bidragets storlek och varaktighet. Det är denna grupp statsbidrag som har ökat mest i antal sedan 1993/94.

I Statskontorets rapport lämnas också exempel på ett antal bidrag som man är tveksamma till utifrån den här aktuella frågeställningen. Nästan undantagsvis rör det sig om verksamhetsanknutna statsbidrag som utgår till vissa kommuner eller landsting och som avser verksamhetsområden som omfattas av kostnadsutjämningen. Statskontoret anser att den typ av statsbidrag som kan inordnas i det generella statsbidraget i första hand är de som är verksamhetsanknutna och avsedda för alla kommuner eller landsting. I kartläggningen har man funnit ett femtontal anslag som är av den typen.

Möjligheten att generalisera vissa statsbidrag

Flertalet av de verksamhetsanknutna statsbidrag som utgår till alla kommuner eller landsting kan enligt Statskontorets mening inordnas i det generella statsbidraget. Undantagen utgörs av tillfälliga bidrag och ersättningar för tjänsteköp.

Man kan urskilja två övergripande motiv för statsmakterna att inte inordna vissa bidrag i det generella statsbidraget. Det ena är för att försöka garantera kommunerna och landstingen rättvisa ekonomiska förutsättningar. Det andra för att garantera medborgarna en likvärdig service genom att rikta bidragsmedlen till en särskild sektor eller till en särskild verksamhet. Enligt Statskontorets bedömning har flertalet av här aktuella statsbidrag sin utgångspunkt i likvärdighetsmotivet, däribland den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget. Om statsmakterna väljer att inordna bidrag som utgår för att försöka garantera kommuner och landsting rättvisa ekonomiska förutsättningar kan det finnas behov av förändringar i kostnadsutjämningen för att minska risken för överrespektive underkompensation av vissa kommuner eller landsting.

Det finns inga liknande praktiska hinder för att inordna de statsbidrag som kan sägas utgå för att försöka garantera medborgarna

en likvärdig service. Här handlar det i stället om mer klart politiska bedömningar och avvägningar, nämligen om det är staten eller de kommunala huvudmännen som i de olika enskilda fallen skall ansvara för prioriteringen mellan olika sektorer och verksamheter.

2.3 Statligt eller kommunalt finansierad utjämning

Efter statsbidragsreformen 1993 var utjämningen mellan kommuner och landsting i huvudsak finansierad med statliga medel. Dessförinnan var finansieringen i vissa delar blandad mellan staten och kommuner respektive landsting. År 1985 infördes exempelvis en särskild skatteutjämningsavgift för kommuner med mycket hög skattekraft. Under följande år utökades den särskilda skatteutjämningsavgiften till att omfatta ytterligare kommuner. För att finansiera den årliga kostnadsökningen för skatteutjämningsbidragen infördes fr.o.m. 1986 en skatteutjämningsavgift omfattande samtliga kommuner och landsting. Den särskilda skatteutjämningsavgiften ändrades successivt till en progressiv avgift för kommuner med en skattekraft överstigande 100 procent av medelskattekraften. År 1992 uppgick skatteutjämningsbidraget till kommunerna till ca 15 miljarder. Skatteutjämningsavgiften uppgick samma år till knappt 9 miljarder kronor. För landstingen var bidraget drygt 7 och avgiften knappt 6 miljarder kronor.

Skatteutjämningsavgifterna avskaffades 1993 i samband med införandet av det dåvarande utjämningsystemet. Även den 1991 införda avräkningsskatten med syfte att neutralisera de beräknade effekterna på kommunsektorns skatteunderlag av inkomstskatte-reformen avskaffades. Skälen för regeringens förslag var att rundgången av bidrag och avgifter bl.a. hade skapat oklarhet för kommunerna om de ekonomiska villkoren och att systemet också blivit svåröverskådligt. Genom att resurser överfördes i endast en riktning avsåg regeringen att en tydligare gräns mellan kommunalt och statligt ansvar för den kommunala ekonomin skapades.

Redan när reformen genomfördes stod det klart att det fanns vissa problem i systemet Dessa kunde emellertid inte lösas om reformen skulle kunna genomföras 1993. Syftet med det tidigare utjämningsbidraget och nuvarande bidrags- och utjämningsystem har i princip varit detsamma, nämligen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och alla landsting.

Olika tekniska lösningar har dock tillämpats för att uppnå detta syfte. I 1993 års system var utjämningen mellan kommunerna i sin helhet statligt finansierad.

Med vissa modifieringar av 1993 års utjämningsbidrag anser Utjämningskommittén att huvudsyftet med utjämningen, nämligen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar, kan uppnås med såväl en i huvudsak statligt som en kommunalt finansierad utjämning. En kommunalt finansierad utjämning förutsätter emellertid generella statsbidrag till alla kommuner och landsting.

2.4 Överväganden och förslag

Syftet med det tidigare utjämningsbidraget och nuvarande bidrags- och utjämningsystem har varit detsamma. Olika tekniska lösningar har dock tillämpats för att uppnå detta syfte. I 1993 års system blev utjämningen mellan kommunerna i sin helhet statligt finansierad. Å andra sidan omfattade systemet inte samtliga kommuner. I det system som infördes 1996, och som fortfarande gäller, sker utjämningen av såväl skatteinkomster som strukturella kostnader inom kommun- respektive landstingskollektivet och utan statliga bidrag. Samtliga kommuner och landsting omfattas av utjämningen och statens bidrag fördelas i princip med lika stort bidrag till samtliga kommuner och landsting.

Utjämningskommittén har diskuterat olika tekniska lösningar för att åstadkomma en utjämning av de ekonomiska förutsättningarna mellan kommuner och mellan landsting. Kommittén har även diskuterat en asymmetrisk inkomstutjämning med den uppläggning som föreslogs av Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning. Det innebär att avgiften i nuvarande inkomstutjämning för kommuner och landsting med en skattekraft över genomsnittet skulle beräknas efter en lägre skattesats än den nuvarande.

En kommunalt finansierad utjämning förutsätter generella statsbidrag till alla kommuner och landsting. Enligt kommitténs uppfattning ges inkomstutjämningen en högre legitimitet om utjämningen i huvudsak blir statligt finansierad. Därigenom blir statens ansvar tydligare och man undviker i stor utsträckning den rundgång av bidragsmedel som ett generellt bidragssystem kombinerat med en inomkommunalt finansierad inkomstutjämning innebär. Även en asymmetrisk inkomstutjämning runt medelskattekraften

skulle innebära en rundgång av bidragsmedel på i stort samma sätt som i nuvarande inomkommunala inkomstutjämning.

Ett av syftena med 1993 års bidragsreform var att öka friheten för kommuner och landsting att utforma, organisera och prioritera sin verksamhet genom att inordna alla specialdestinerade statsbidrag till verksamheter som kommuner och landsting var ansvariga för i ett generellt bidrag. Statskontorets karläggning av statsbidragsutvecklingen under tiden efter 1993 pekar emellertid på att antalet specialdestinerade bidrag fördubblats fram till 2001. Kommitténs uppfattning är att statens bidrag till kommunsektorn i huvudsak och i så stor utsträckning som möjligt bör fördelas efter generella principer. Enligt kommitténs uppfattning bör inriktningen mot att fördela statsbidragen efter generella principer öka om inkomstutjämnings är i huvudsak statligt finansierad. I avsnitt 3 redovisas de av dagens riktade bidrag som enligt kommitténs uppfattning bör infogas i det generella bidraget fr.o.m. 2005.

Kommittén anser att en i huvudsak statligt finansierad utjämning har klara fördelar eftersom de problem som var förknippade med 1993 års utjämningsbidrag och bidrag till dess avveckling inte längre kvarstår utan har kunnat lösas. Skälen för kommitténs förslag utvecklas vidare i kapitel 3.

För att skapa likvärdiga förutsättningar måste såväl skillnader i beskattningsbara inkomster som skillnader i strukturella kostnader beaktas. Skillnader i strukturkostnader skulle kunna hanteras genom tillägg till eller avdrag från kommunernas och landstingens utjämningsbidrag istället för nuvarande bidrag och avgifter. Kommuner och landsting som inte skulle få utjämningsbidrag på grund av hög skattekraft skulle därvid inte komma att beröras. Kommittén anser att samtliga kommuner och landsting, även de utan utjämningsbidrag, bör påverkas av sina beräknade strukturkostnader. Utjämnings av strukturella kostnadsskillnader bör därför som nu ske genom bidrag respektive avgifter. Kommittén anser att utjämningsystemet blir mer konsekvent och tydligt med en sådan konstruktion samtidigt som effekterna av framtida uppdateringar och förändringar i kostnadsutjämnings blir enklare att hantera och beskriva.

Den lagtekniska lösningen som redovisas i författningsförslaget omfattar en lag om inkomstutjämning och en lag om kostnadsutjämnings. Dessa lagförslag representerar det egentliga utjämningsystemet. Därtill föreslår kommittén även en lag om strukturbidrag och en särskild införandelag som syftar till att mildra övergångs-

effekter. Förslaget förutsätter att nu gällande lagstiftning inom utjämningsystemet upphävs.

3 Inkomstutjämning

3.1 Nuvarande utformning

3.1.1 Allmänt

För att uppnå det övergripande syftet med utjämningsystemet, dvs. att alla kommuner respektive alla landsting skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sina verksamheter, är det nödvändigt att utjämna för skillnader i skatteunderlag.

Skillnaderna mellan kommunerna i Sverige är stora när det gäller de beskattningsbara inkomsterna per invånare, dvs. skattekraften. I den kommun som har högst skattekraft, Danderyd, har invånarna i genomsnitt beskattningsbara inkomster på 276 596 kronor år 2003. Det motsvarar 189 procent (s.k. relativ skattekraft) av den genomsnittliga skattekraften i riket, vilket framgår av följande beräkning:

$$\text{Relativ skattekraft (189\%)} = \frac{\text{Egen skattekraft (276 596 kr/inv)}}{\text{Medelskatte kraft (146 302 kr/inv)}}$$

Borgholm är den kommun som har lägst skattekraft i riket, 110 080 kronor per invånare, vilket motsvarar 76 procent av medelskatte kraften. Skattekraften i Danderyd är således 2,5 gånger större än i Borgholm. Om det inte fanns en inkomstutjämning skulle Borgholm behöva ta ut en kommunalskatt på 27 procent för att få skatteinkomster som motsvarar genomsnittet i riket. För Danderyds del skulle det räcka med 11 procent.

Genom inkomstutjämningen får Borgholm ett tillskott till skatteinkomsterna så att de sammanlagda skatteinkomsterna efter utjämning kommer mycket nära genomsnittet. Danderyd får istället ett avdrag så att även deras skatteinkomster blir i stort sett genomsnittliga.

Skillnaderna mellan landstingen är betydligt mindre, Stockholm har högst skattekraft, 122 procent av medelskattekraften, medan Kalmar och Jämtland har lägst skattekraft, 90 procent. Gotlands kommun, som ingår både i kommunernas och landstingens utjämningsystem, har dock lägre skattekraft än landstingen i Kalmar och Jämtland, 82 procent av medelskattekraften.

I tabell 3.1 illustreras hur de sammanlagda skatteinkomsterna påverkas av inkomstutjämnningen för några kommuner och landsting. Som framgår av tabellen är inkomstutjämnningen långtgående. Summan av de egna skatteinkomsterna och inkomstutjämnningen avviker endast någon procent från den genomsnittliga inkomsten. De egna skatteinkomsterna har därvid beräknats utifrån den genomsnittliga skattesatsen för att inkomsterna skall bli jämförbara.

Tabell 3.1. Effekten av inkomstutjämnningen för några kommuner och landsting 2003, kronor per invånare

	Skatte- kraft	Relativ skatte- kraft	Egna skatte- inkomster ¹	Inkomst- utjämnning ²	Summa inkomster	Andel av medel- inkomst	Andel med faktisk skatte- sats
<i>Kommuner</i>							
Borgholm	111 080	75,9%	22 994	7 189	30 183	99%	103%
Ödeshög	115 255	78,8%	23 858	5 899	29 757	98%	99%
Stenungsund	144 445	98,7%	29 901	367	30 268	100%	107%
Kiruna	152 439	104,2%	31 556	-1 235	30 321	100%	112%
Lomma	178 699	122,1%	36 992	-6 330	30 662	101%	92%
Danderyd	276 596	189,1%	57 257	-24 306	32 951	109%	83%
<i>Landsting</i>							
Jämtland	131 227	89,7%	13 320	1 265	15 083	98%	95%
Blekinge	137 489	94,0%	14 725	852	15 330	100%	101%
Stockholm	178 693	122,1%	20 764	-3 200	15 616	101%	114%

¹ Beräknade med genomsnittlig skattesats för kommuner respektive landsting.

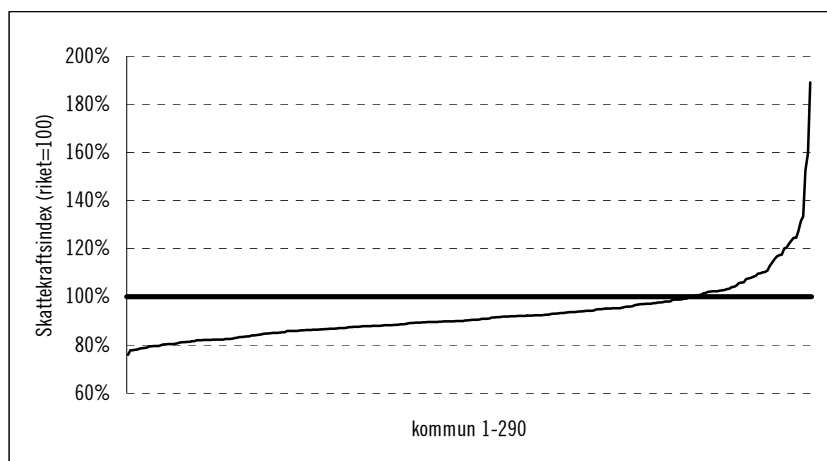
² Beräknad med faktiska länsvisa skattesatser.

Om man istället ser till de faktiska inkomsterna av skatter (beräknade med de egna skattesatserna) och inkomstutjämnning är skillnaderna större. Lägst faktiska inkomster per invånare har Danderyd som ligger ca 20 procent under genomsnittet och högst inkomster har Kiruna kommun, 12 procent över genomsnittet.

Detta illustrerar en viktig egenskap hos utjämningsystemet. Systemet skall utjämna för strukturella faktorer och ge lika förutsättningar, men om en kommun eller ett landsting väljer en högre ambitionsnivå eller är mindre kostnadseffektiv skall detta ta sig uttryck i en högre skattesats.

Figur 3.1 visar hur de relativa skattekräfterna är fördelade mellan kommunerna. Ca 80 procent av kommunerna har en skattekraft som understiger genomsnittet, 15 procent har en relativ skattekraft på mellan 100–120 procent och resterande 5 procent (11 kommuner) har en relativ skattekraft som överstiger 120 procent.

Figur 3.1. Relativ skattekraft i kommunerna 2003



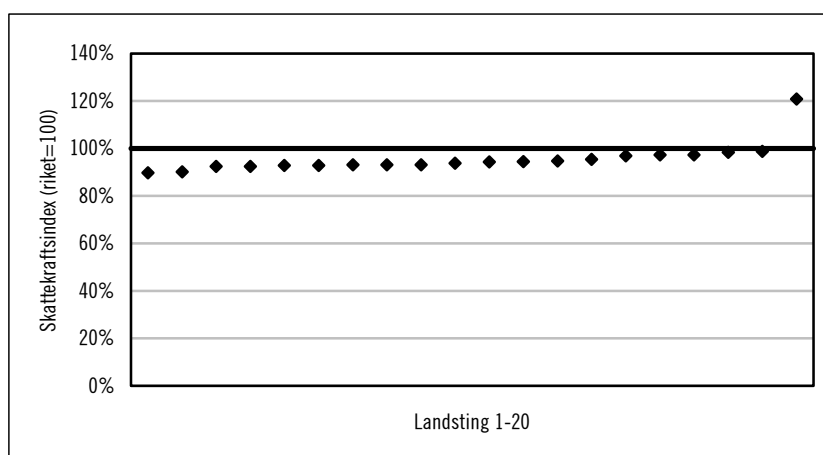
Tabell 3.2 visar den genomsnittliga skattekraften för olika kommungrupper. Landsbygdskommuner och glesbygdskommuner ligger lägst medan storstäder och förorter ligger högst. Av de tio kommuner som har högst skattekraft är nio förortskommuner. Av de tio kommuner som har lägst skattekraft är sex landsbygdskommuner och tre glesbygdskommuner.

Tabell 3.2. Genomsnittlig relativ skattekraft per kommungrupp 2003

	Relativ skattekraft
Landsbygdskommun	83 %
Glesbygdskommun	85 %
Övrig mindre kommun	91 %
Övrig större kommun	91 %
Medelstor stad	93 %
Industrikommun	93 %
Större stad	97 %
Storstad	113 %
Förort	117 %

Landstingens relativa skattekrafter varierar mellan 90–122 procent. En orsak till denna mindre spridning är att landstingen omfattar större geografiska områden och består i regel av en blandning av olika kommungrupper. Det kan sägas ske en utjämning av skatteunderlaget inom länen.

Figur 3.2. Relativ skattekraft i landstingen 2003 (=länsvis genomsnitt för kommunerna)



3.1.2 Omfördelning i inkomstutjämningen

Sammanlagt omfördelar inkomstutjämningen 14,1 miljarder kronor mellan kommunerna och 5,5 miljarder kronor mellan landstingen. Inkomstutjämningen har större sammanlagd omfördelningseffekt än kostnadsutjämningen som omfördelar 5,2 respektive 1,6 miljard kronor. Det generella statsbidraget har dock störst betydelse för genomsnittskommunens intäkter. För enskilda kommuner kan såväl inkomst- som kostnadsutjämningen emellertid vara den mest betydande.

Tabell 3.3 visar inkomstutjämnings omfördelningseffekter mellan olika landsdelar. Kommunerna och landstinget i Stockholms län betalar netto ca 17 miljarder kronor i avgifter i inkomstutjämning. Störst bidragmottagare netto är kommunerna och landstingen i Götaland, såväl i kronor som i kronor per invånare.

Tabell 3.3. Omfördelning i inkomstutjämningen mellan olika landsdelar 2003

	<i>Antal</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Kr/inv</i>
Kommuner			
Stockholms län	26	-11 145	-6 023
Övriga Svealand	70	2 548	1 554
Götaland	140	7 290	1 699
Norrland	54	1 942	1 677
<i>Summa</i>	<i>290</i>	<i>635</i>	<i>71</i>
Landsting			
Stockholms län	1	-5 921	-3 200
Övriga Svealand	6	1 164	710
Götaland	8	3 453	805
Norrland	5	848	732
<i>Summa</i>	<i>20</i>	<i>-456</i>	<i>-51</i>

3.1.3 Beräkningsmetoden

Beräkningen i inkomstutjämningen består av två delar. I den första delen, som är av störst betydelse, görs en beräkning som omfattar samtliga kommuner och landsting. Den andra delen består av mindre justeringar för vissa kommuner och landsting, vilket

beskrivs i avsnittet ”Marginaleffekter och justerad inkomstutjämning”.

Beräkningen i den första delen är enkel. Bidraget eller avgiften uttryckt i kronor per invånare kan beräknas enligt följande formel:

$$\text{Inkomstutjämning} = (\text{medelskattkraft} - \text{egen skattkraft}) * \text{länsvisskattesats}$$

Om den egna skattkraften är mindre än medelskattkraften erhålls ett bidrag. Om den egna skattkraften är större än medelskattkraften får kommunen eller landstinget betala en avgift.

Egen skattkraft baseras på den beskattningsbara inkomsten i kommunen eller landstinget två år före bidragsåret uppräknad med de uppräkningsfaktorer som regeringen fastställer varje år. Det uppräknade skatteunderlaget divideras med antalet invånare den 1 november året före bidragsåret.

De länsvisa skattesatserna motsvarar 95 procent av medelutdebiteringen för kommuner respektive landsting 1995 justerat för skatteväxlingar sedan 1991. Alla kommuner har samma länsvisa skattesats inom respektive län. Summan av kommunens och landstingets länsvisa skattesats är densamma i alla län, 28,81 procent, vilket alltså motsvarar 95 procent av medelutdebiteringen 1995 för kommuner och landsting sammantaget.

I de län där stora skatteväxlingar har gjorts från landsting till kommuner är den länsvisa skattesatsen större för kommunerna och mindre för landstinget, t.ex. i Västernorrland, Jämtland och Kalmar.

Det huvudsakliga motivet för att använda länsvisa skattesatser, och inte de egna, är att kommuner och landsting inte skall kunna påverka storleken på sina bidrag och avgifter genom att höja eller sänka skatten. De länsvisa skattesatserna ändras bara i samband med skatteväxlingar.

3.1.4 Marginaleffekter och justerad inkomstutjämning

En konsekvens av att inkomstutjämningen beräknas utifrån länsvisa skattesatser som skiljer sig från de egna skattesatserna är att det uppstår marginaleffekter. Den sammanlagda inkomsten av egna skatteintäkter och inkomstutjämning utvecklas i olika takt för olika kommuner. Detta illustreras i tabell 3.4.

Tabell 3.4. Marginaleffekter 2003 vid förändrad relativ skattekraft (oförändrat invånarantal)

	<i>Ökande relativ skattekraft</i>	<i>Minskande relativ skattekraft</i>	<i>Totalt</i>
Länsviss skattesats större än egen skattesats	Negativ effekt (8 kommuner)	Positiv effekt (5 kommuner)	13 kommuner
Länsviss skattesats mindre än egen skattesats	Positiv effekt (76 kommuner) (3 landsting)	Negativ effekt (200 kommuner) (17 landsting)	276 kommuner 20 landsting

År 2003 är det 13 kommuner som har en egen skattesats som understiger den länsvisa. För dessa kommuner är förändringarna i inkomstutjämningen procentuellt sett större än i de egna skatteinkomsterna mellan åren. För de 8 kommuner av dessa som har en ökande relativ skattekraft, dvs. en skattekraft som växer snabbare än genomsnittet, uppstår en negativ marginaleffekt. Deras sammanlagda inkomst ökar långsammare än genomsnittet. På marginalen får de en inkomstminskning vid en ökad skattekraft, en s.k. Pomperipossaeffekt. Detta kan illustreras med ett exempel.

Solna kommun har en egen skattesats på 17,58 procent och en länsvis skattesats på 18,93 procent. Deras skattekraft ökar med 7,7 procent mellan 2002 och 2003 samtidigt som medelskattekräften ökar med 6,5 procent. Summan av skatteinkomster och inkomstutjämning i hela riket ökar i samma takt som medelskattekräften, dvs. med 6,5 procent per invånare. Solna kommuns egna skatteinkomster ökar med 7,7 procent men avgiften i inkomstutjämningen ökar med 12,9 procent. Solnas sammanlagda inkomst ökar därmed något långsammare än genomsnittet, med 6,4 procent.

Tabell 3.5. Exempel på marginaleffekter, Solna kommun, belopp i kronor per invånare

	2002	2003	Förändring
Egen skattekraft	169 072	182 167	7,7 %
Medelskattekraft	137 317	146 302	6,5 %
Egen skattesats	17,58	17,58	
Länsviss skattesats	18,93	18,93	
Egna skatteinkomster	29 723	32 025	7,7 %
Inkomstutjämning	-6 011	-6 789	12,9 %
Summa inkomster	23 712	25 236	6,4 %

Majoriteten av kommunerna har dock en egen skattesats som överstiger den länsvisa. För dessa kommuner ändras inkomstutjämningsen långsammare än de egna skatteinkomsterna.

Kritik har riktats mot systemets marginaleffekter, speciellt när det gäller Pomperipossaeffekten. Denna är dock eliminerad i och med den justerade inkomstutjämningsen som infördes 2001. Den garanterar att kommuner och landsting med låg egen skattesats får behålla en viss del, 5 procent, av den egna skattekraftsökningen. Den justerade inkomstutjämningsen beräknas så att följande villkor uppfylls:

$$\text{Inkomstökning} = \text{medelskattekraftsökning} * 95 \% + \text{egen skattekraftsökning} * 5 \%$$

Inkomstökningen avser summan av ökningen, i procent, av skatteinkomster och inkomstutjämning mätt i kronor per invånare. Justeringen omfattar endast de kommuner och landsting som har en länsvis skattesats som överstiger 95 procent av den egna skattesatsen.

Sammanlagt är det 81 kommuner som berörs 2003. För majoriteten av dessa är effekten relativt liten. Nio kommuner får ett tillskott på över 50 kronor per invånare. Som systemet är utformat förekommer även avdrag. Det sker för de kommuner som har en långsammare skattekraftstillväxt än genomsnittet. Om en kommun har en tillväxt av den egna skattekraften som är konstant kraftigare än medelskattekraften kommer tillskottet att successivt öka eftersom jämförelsen av inkomstökningen enligt villkoret ovan görs

gentemot den faktiska inkomsten föregående år, dvs. inklusive den justerade inkomstutjämningen.

Den merkostnad som uppstår i detta system finansieras genom ett avdrag från det generella statsbidraget.

Bland landstingen är det sex som påverkas av den justerade inkomstutjämningen och det rör sig om små belopp, som högst 7 kronor per invånare.

3.1.5 Kompensationsgrad och utjämningsgrad

Som nämnts ovan motsvarar de länsvisa skattesatserna 95 procent av medelskattesatsen 1995. Faktorn 95 procent är systemets kompensationsgrad. Det innebär att skillnaden mellan medelskattkraften och den egna skattkraften utjämnas till 95 procent. En kommun som t.ex. har en egen skattkraft som motsvarar 80 procent av medelskattkraften får ett bidrag på 95 procent av mellanskillnaden upp till medelskattkraften, dvs. 20 procent. Den sammanlagda inkomsten blir då $80\% + 20\% * 0,95 = 99\%$ av genomsnittsinkomsten, vilket kallas systemets utjämningsgrad:

$\text{Utjämningsgrad} = \text{Relativ skattkraft} + (1 - \text{Relativ skattkraft}) * \text{Kompensationsgrad}$
--

Utjämningsgraden varierar mellan 98–109 procent beroende på vilken skattkraft kommunen eller landstinget har. En viss del av variationen beror också på vilken länsvis skattesats som gäller i det egna länet. För majoriteten av kommunerna, ca 90 procent, varierar utjämningsgraden mellan 99 och 101 procent. För landstingen varierar utjämningsgraden mellan 98 och 101 procent.

3.1.6 Kritik mot systemet

Systemet strider mot grundlagen

Trots att frågan prövats anser vissa att ett inomkommunalt utjämningsystem strider mot grundlagen. I första hand är det inkomstutjämningen som har kritiserats på denna punkt. Av de kommuner som betalar en avgift i inkomstutjämningen får dock de flesta kommunerna ett generellt statsbidrag som överstiger avgiften i inkomstutjämning. Om man ser till hela statsbidrags- och utjäm-

ningssystemet är det bara ett fåtal kommuner och landsting som är nettobetalare.

Systemet är inte helt genomfört

När inkomstutjämningen i sin nuvarande form infördes 1996 blev effekterna stora för de kommuner som har högst skattekraft. Dessa effekter mildrades av införanderegler, dels fasta, dels rörliga. De fasta införandetilläggen ligger fortfarande kvar och kan sägas innebära att inkomstutjämningen inte är fullt genomförd.

Inkomstutjämningen är för långtgående

Vissa anser att det finns en obalans mellan inkomstutjämningen och kostnadsutjämningen. Kostnadsutjämningen omfattar cirka 85–90 procent av den kommunala verksamheten medan utjämningsgraden i inkomstutjämningen är i stort sett 100-procentig. Ett annat argument mot en fullständig inkomstutjämning är att en hög skattekraft också har samband med högre lönekostnader etc.

Marginaleffekter

När det gäller marginaleffekter i systemet är det främst Pomperipossaeffekten som har kritiserats. Som ovan nämnts är denna eliminerad i och med den justerade inkomstutjämningen som infördes 2001. Metoden för att eliminera denna effekt har dock kritiserats för att vara komplicerad.

Även om Pomperipossaeffekten har eliminerats återstår kritiken att vissa kommuner måste betala mer i avgift än man tar ut i skatt på den del av skatteunderlaget som överstiger medelskattekraften.

Incitament

Vissa anser att det saknas incitament att öka den egna skattekraften i dagens system på grund av den långtgående utjämningen. Om en kommun eller ett landsting anstränger sig för att öka den egna skattekraften får man inte behålla de ökade skatteinkomsterna

eftersom man i princip får en motsvarande minskning i inkomstutjämningen.

En kronas skatthöjning olika mycket värd

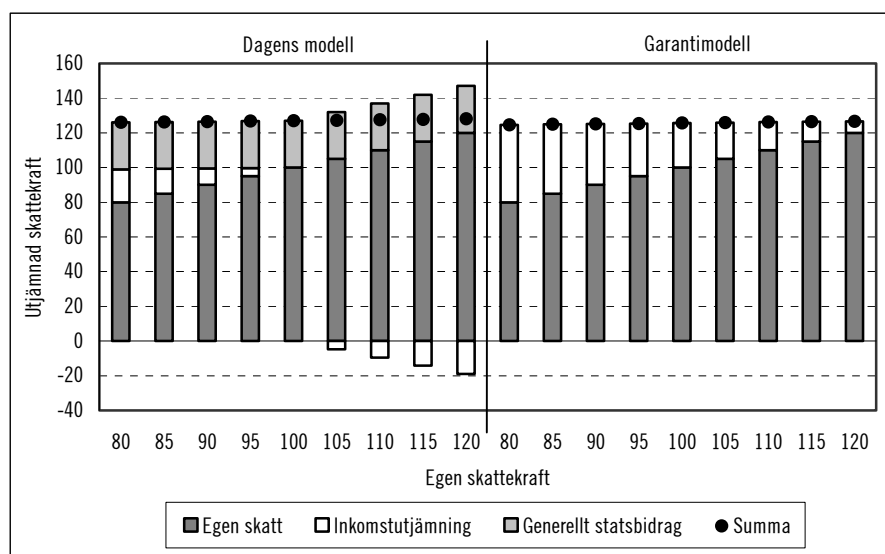
Ett problem med att utgå från länsvisa skattesatser i inkomstutjämningen är att en skatthöjning blir olika mycket värd i kommuner med olika skattekraft. Kommuner med hög skattekraft får en större inkomstökning än kommuner med låg skattekraft även om de höjer skatten lika mycket.

3.1.7 Inkomstutjämningen mellan kommuner 1993–1995

I det system för inkomstutjämning som fanns före 1996 och som bara omfattade kommunerna användes det generella statsbidraget för att utjämna skillnaderna i skattekraft. Alla kommuner garanterades en viss nivå av medelskattekraften, 127 procent. I stort sett alla kommuner fick därmed ett bidrag. De kommuner med en relativ skattekraft över 127 procent fick behålla denna del av skatteinkomsterna.

I dagens system får alla ett lika stort generellt bidrag. Till detta kommer inkomstutjämningen som kan vara både positiv och negativ. Den principiella uppbyggnaden av de båda modellerna redovisas i nedanstående figur.

Figur 3.3. Principskiss, dagens modell och garantimodell



3.2 Kommitténs överväganden och förslag

3.2.1 En statligt finansierad inkomstutjämning

Kommitténs förslag: Nuvarande system för inkomstutjämning och generellt statsbidrag avskaffas. Kommuner och landsting erhåller istället ett statligt bidrag som baseras på skillnaden mellan en garanterad skattekraft och den egna skattekraften.

Nuvarande utjämningsystem för kommuner och landsting har i olika sammanhang kritiserats för att vara finansierat genom avgifter som betalas av kommuner och landsting utan statliga tillskott. Kommittén anser att kritiken mot en inomkommunal inkomstutjämning till viss del är överdriven. De flesta kommuner och landsting som betalar en avgift i inkomstutjämningsen får samtidigt ett generellt statsbidrag som överstiger avgiften i inkomstutjämningsen. Kommittén anser ändå att det är angeläget att föreslå åtgärder som syftar till att stärka systemets legitimitet. Kommittén föreslår därför att de statliga bidragen, så långt det är möjligt, bör

finansiera utjämningen av skillnaderna i de beskattningsbara inkomsterna mellan kommuner respektive landsting.

För att åstadkomma ett statligt finansierat system avskaffas nuvarande inkomstutjämning och det generella statsbidraget. Kommuner och landsting erhåller istället ett statligt bidrag som beräknas med utgångspunkt från skillnaden mellan en garanterad och den egna skattekraften. Den garanterade skattekraften uttrycks som en procentandel av medelskattekraften.

3.2.2 Den statliga bidragsgivningen

Kommitténs förslag: Den garanterade nivån, uttryckt som en procentandel av medelskattekraften, ligger fast. Finansieringen av statens kostnad för upprätthållandet av den garanterade nivån görs genom justering i en regleringspost.

Kommitténs bedömning: Den statliga bidragsgivningen bör i ökad grad fokuseras på generella bidrag snarare än riktade bidrag.

En faktor som påverkade utformningen av det nuvarande utjämningsystemet var den svaga statsfinansiella situation som rådde i början och mitten av 1990-talet. Staten hade ett intresse av att införa ett system som var självfinansierat. Detta kunde åstadkommas genom en inomkommunal utjämning. I propositionen Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m. (1995/96:64) anges bl.a. att bidrag och avgifter totalt sett bör vara beloppsmässigt ungefär lika stora. Därigenom skulle en finansiell stabilitet som inte äventyrar saneringen av statens finanser skapas. En annan ambition från statens sida var att begränsa utgiftsökningar som skedde med automatik genom indexuppräknings etc. Ur detta perspektiv var det ändamålsenligt med ett generellt statsbidrag som utan särskilda beslut var nominellt oförändrat. När statens finanser efterhand förbättrades kunde de generella statsbidragen ökas. De statliga tillskotten sedan 1997 skulle ungefär ha kunnat motsvara en värdesäkring av de generella statsbidragen i takt med skatteunderlaget. Under de senaste åren finns dock en tendens att staten istället valt att öka de riktade statsbidragen, som är förknippade med olika krav på kommunerna och landstingen. Detta har lett till

att de statliga bidragen inte har använts för att förbättra den ekonomiska situationen utan använts till olika satsningar.

Genom den föreslagna konstruktionen kommer de generella statsbidragen att räknas upp i samma takt som skatteunderlaget genomsnittligt ökar. Enligt kommitténs direktiv skall de förslag som läggs vara statsfinansiellt neutrala. Statens kostnader för att upprätthålla garantinivån föreslås finansieras genom särskilda beslut om ändringar i en regleringspost som kommittén samtidigt föreslår skall införas (se nedan). Om staten väljer att värdesäkra de generella statsbidragen finns möjligheten att helt eller delvis avstå från sådana ändringar.

Denna konstruktion skulle, enligt kommitténs åsikt, leda till att effekterna av den statliga bidragsgivningen förtydligas. Om inte statsbidragen värdesäkras uppstår en urholkningseffekt som synliggörs genom en minskande regleringspost (alternativt ökande negativ regleringspost).

Denna konstruktion skulle även möjliggöra en ökad grad av fokusering på generella statsbidrag, som enligt kommitténs åsikt är mer ändamålsenliga och effektiva ur ett kommunalt perspektiv. Ett exempel, som ofta nämns, är skolsatsningen, där bidragen är förknippade med krav på ökad personaltäthet. Det finns kommuner som redan har en hög personaltäthet inom skolan men underskott i ekonomin. De behöver egentligen minska personaltätheten för att klara balanskravet, men effekten av en neddragning skulle bli att man inte erhåller något bidrag.

Slutligen skulle den föreslagna konstruktionen, enligt kommitténs åsikt, leda till att kommunernas och landstingens planeringsförutsättningar förbättras. Vissa tillskott blir idag kända på hösten året före budgetåret, i samband med budgetpropositionen. Storleken på regleringsposten skulle däremot kunna beräknas preliminärt redan på våren året före budgetåret, i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

3.2.3 Den garanterade skattekraften

Kommitténs förslag: Den garanterade skattekraften skall uppgå till 120 procent av medelskattekraften för kommuner och landsting.

Kommitténs bedömning: Riktade bidrag för maxtaxa inom barnomsorg, skolsatsning, Kunskapslyft, läkemedelsförmånen och tillgänglighetssatsningen inom vården bör föras över till det generella bidraget 2005. Om den tillfälliga sysselsättnings-satsningen och överföringen av den s.k. 200-kronan permanentas bör detta göras genom det generella bidraget.

Nivån på den garanterade skattekraften bestäms av storleken på det generella statsbidraget. Det är önskvärt att denna kan fastställas till en så hög nivå som möjligt för att antalet kommuner och landsting som omfattas av det statliga bidraget skall bli så stort som möjligt. Vissa bidrag som idag är riktade bör därför överföras till det generella statsbidraget. Detta medför också att andelen generella bidrag ökar medan andelen riktade bidrag minskar.

Det är också angeläget att nivån på garantin är densamma för såväl kommuner som landsting, bl.a. för att skatteväxlingar skall kunna ske på ett finansiellt neutralt sätt. I tabellen nedan visas storleken på bidraget 2003 samt effekten av föreslagna förändringar fram t.o.m. 2005 då kommitténs förändringar föreslås träda i kraft.

Tabell 3.6. Det generella statsbidraget 2005

	<i>Kommuner</i>		<i>Landsting</i>	
	<i>Mnkr</i>	<i>Kr/inv</i>	<i>Mnkr</i>	<i>Kr/inv</i>
Generellt statsbidrag 2003	28 349	3 171	8 040	899
Åldersrelaterad del	6 740	754		
Förändringar 2004 enligt BP 2003	976	109	904	101
Höjning av maxtaxa, VP 2003	-240	-27		
Maxtaxa barnomsorg	3 900	436		
Skolsatsning	4 500	503		
Kunskapslyft	1 815	203		
Bidrag för ökad tillgänglighet			1 250	140
Läkemedel			20 000	2 237
<i>Summa</i>	<i>46 040</i>	<i>5 150</i>	<i>30 194</i>	<i>3 378</i>

År 2003 uppgår kommunernas generella statsbidrag till 35,1 miljarder kronor. Huvuddelen, 28,3 miljarder kronor, fördelas till kommunerna utifrån antalet invånare och en mindre del, 6,7 miljarder kronor, fördelas i förhållande till antal barn i skolålder och antal äldre. Landstingens generella statsbidrag uppgår till 8,0 miljarder kronor 2003.

I budgetpropositionen för 2003 samt i den ekonomiska vårpropositionen 2003 föreslås några förändringar som sammantaget ökar det generella statsbidraget 2004. Samtidigt kommer nya regleringar föreslås i budgetpropositionen för 2004 som kan förändra bidragens storlek. Det gäller t.ex. slutregleringen av kommundokumentsystemet och pensionsreformen. Regeringen har tidigare uttalat en ambition att kompensera löntagarna för införandet av egenavgifter under 1990-talet. Detta har hittills gjorts till 75 procent och om en kompensation föreslås även för den återstående delen kommer det generella statsbidraget att minska.

Statskontoret har på uppdrag av kommittén gjort en kartläggning av statsbidragen till kommuner och landsting. Av denna framgår att antalet anslag som berör den kommunala sektorn har ökat från 62 år 1993/94 till 127 år 2001. Det rör sig i stort sett bara om riktade bidrag.

Ett riktat statsbidrag utgår till kommunerna fr.o.m. 2002 för att täcka inkomstbortfallet av maxtaxan inom förskolan samt för kvalitetssäkrande åtgärder. Detta bidrag föreslås infogas i det generella statsbidraget 2005 vilket skulle öka detta med 3,7 miljarder kronor.

Åren 2001–2006 tillförs kommunerna medel i en skolsatsning, som successivt trappas upp till 5 miljarder kronor år 2006. Bidraget avses då infogas i det generella statsbidraget. Kommittén föreslår att bidraget förs över till det generella bidraget redan 2005 då det uppgår till 4,5 miljarder kronor. Även den återstående nivåhöjningen 2006 föreslås ingå i det generella statsbidraget.

Kunskapslyftet avslutades som särskilt projekt vid utgången av 2002. Riksdagen har istället beslutat att ett särskilt statsbidrag till kommunerna för kommunal vuxenutbildning om ca 1,8 miljarder kronor skall utgå årligen 2003–2005. Bidraget skall därefter inordnas i det generella statsbidraget. Kommittén föreslår att detta bidrag överförs till det generella statsbidraget redan 2005.

Landstingen får ett årligt tillskott fr.o.m. 2002 för att förbättra tillgängligheten inom vården. Tillskottet är förknippat med krav på åtgärder men fördelas efter antal invånare. Kommittén föreslår att

detta bidrag förs över till det generella statsbidraget 2005 vilket skulle öka detta med 1,25 miljarder kronor.

Staten och landstingen delar åren 2002–2004 kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen enligt ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet. För att finansiera förmånen får landstingen ett särskilt statsbidrag som successivt ökas till 19,6 miljarder kronor 2004. År 2003 skall överenskommelsen utvärderas. Kommittén föreslår att detta bidrag överförs till det generella statsbidraget 2005 vilket skulle öka detta med ca 20 miljarder kronor. Idag är detta bidrag differentierat i syfte att utjämna för strukturella kostnadsskillnader för läkemedel mellan landstingen. För att det skall vara möjligt att omvandla detta riktade statsbidrag till ett generellt statsbidrag är det nödvändigt att en motsvarande kostnadsutjämning införs i utjämningsystemet.

Ett tillfälligt sysselsättningsstöd utgår till kommuner och landsting åren 2002–2004. Kommuner och landsting får också ett tillskott till skatteintäkterna genom den s.k. 200-kronan t.o.m. 2004. Om dessa satsningar permanentas föreslår kommittén att det görs genom det generella statsbidraget vilket skulle öka detta med ca 4,3 miljarder kronor sammantaget.

Med den storlek på de generella statsbidragen som anges i tabellen ovan bedömer kommittén att den garanterade nivån kan fastställas till 120 procent för både kommuner och landsting.

3.2.4 Kommuner och landsting med hög skattekraft

<p>Kommitténs förslag: Kommuner och landsting med en skattekraft som överstiger den garanterade skattekraften skall betala en särskild utjämningsavgift.</p>

En garanterad nivå på 120 procent är inte tillräckligt hög för att omfatta samtliga kommuner och landsting. Bland landstingen är det ett landsting som har en skattekraft som överstiger 120 procent av medelskattekraften 2003; Stockholm läns landsting med en egen skattekraft på 122 procent. Däremot är det 12 kommuner som har en högre skattekraft, högst ligger Danderyd på 189 procent.

I utjämningsystemet före 1996, som för kommunerna utgick från en gemensam garantinivå, var det 3 kommuner som hade en skattekraft som översteg den garanterade nivån. Dessa kommuner

fick behålla det överskjutande skatteunderlaget vilket möjliggjorde ett lägre skatteuttag jämfört med andra kommuner, som omfattades av systemet.

Kommittén anser att det är angeläget att samtliga kommuner och landsting omfattas av systemet om det huvudsakliga syftet med utjämningsystemet, att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar, skall uppnås. En särskild utjämningsavgift bör därför tas ut av de kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger den garanterade. Underlaget för avgiften skall vara skillnaden mellan den egna skattekraften och den garanterade. Dessa avgifter tillförs det föreslagna statsbidraget och beräknas öka systemets intäkter med ca 375 kronor per invånare för kommunerna och 55 kronor per invånare för landstingen, vid en kompensationsgrad på 85 procent för den överskjutande delen.

3.2.5 Kompensationsgrad och länsvisa skattesatser

Kommitténs förslag: Kompensationsgraden i inkomstutjämnningen skall vara oförändrad, dvs. 95 procent. För kommuner och landsting med en skattekraft som överstiger den garanterade skattekraften sänks kompensationsgraden till 85 procent för den överskjutande delen. Den justerade inkomstutjämnningen slopas. De länsvisa skattesatserna uppdateras till 2003 års nivå.

Landstingsekonomiska utredningen (LEU) föreslog att kompensationsgraden i inkomstutjämnningen skulle fastställas till 90 procent för landstingen eftersom kostnadsutjämnningen bedömdes omfatta 90 procent av kostnaderna. Genom den föreslagna kompensationsgraden skulle balans uppnås mellan inkomst- och kostnadsutjämnningen. LEU uppskattade att motsvarande kostnadsutjämnning för kommunerna omfattade ca 85 procent av kostnaderna.

Frågan togs också upp av Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn. Kommittén anser i likhet med Beredningen att frågan om kompensationsgradens nivå ytterst är en politisk fråga. Kommittén föreslår att kompensationsgraden i inkomstutjämnningen skall vara oförändrad, dvs. 95 procent.

När det gäller kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger den garanterade finns det skäl att sänka kompensa-

tionsgraden något. Ett skäl är att de negativa marginaleffekterna minskar betydligt och att den s.k. justerade inkomstutjämningen, som har kritiserats för att komplicera systemet, kan slopas. Eftersom relativt få kommuner och landsting berörs så blir systemets kostnad för en sänkning av kompensationsgraden till 85 procent vad gäller den del av skatteunderlaget som överstiger garantinivån relativt liten, 43 kronor per invånare för kommunerna och 8 kronor per invånare för landstingen.

Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning föreslog i betänkandet Förenklad kommunal utjämning att de fasta införandetilläggen skulle avvecklas. För att kompensera de kommuner som förlorade på detta och som har högre skattekraft än genomsnittet föreslogs kompensationsgraden sänkas till 80 procent. Effekterna av detta förslag, som utgick från en utjämning kring medelskatte-kraften, var mer omfattande än kommitténs förslag. Dels var sänkningen av kompensationsgraden större, dels var antalet kommuner och landsting som skulle omfattas större. Kostnaderna och därmed omfördelningseffekterna skulle därför ha blivit mer omfattande.

Frågan om incitament har diskuterats i olika sammanhang. Beredningen ansåg i sitt betänkande Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting att det inte vore rimligt att skapa incitament för en ökad skattekraft genom en mindre långtgående utjämning. I en bilaga¹ till betänkandet finns en analys av denna fråga från teoretiska utgångspunkter. En av slutsatserna var att utformningen av utjämningsystemet sannolikt har en mycket marginell betydelse för den ekonomiska tillväxten. Kommittén kan dock konstatera att oavsett hur det förhåller sig med sambandet mellan kompensationsgrad och incitament så bör kritiken mot systemet på denna punkt minska med kommitténs förslag.

De länsvisa skattesatserna bör uppdateras. De är idag fastställda utifrån medelskattesatsen för kommuner respektive landsting 1995. Sedan dess har medelskattesatsen ökat.

¹ Utjämning och kommunala incitament, professor Lars Söderström.

Tabell 3.7. Medelskattesatsen i kommuner och landsting

	1995	2003	Differens	Därav skatte- växlingar	Differens exklusive skatteväxlingar
Kommuner	19,26	20,64	1,38	1,22	0,16
Landsting	11,07	10,53	-0,54	-1,22	0,68

Not. Vid beräkningarna av medelskattesatsen har Malmö, Göteborg och Gotlands kommuner exkluderats 1995 och Gotland 2003 eftersom dessa kommuner vid dessa tillfällen bedrivit såväl kommun- som landstingsverksamhet, s.k. landstingsfria kommuner.

Den del av förändringen som beror på skatteväxlingar, 1 krona och 22 öre, är beaktad genom årliga justeringar i de länsvisa skattesatserna. Resterande del beror på att skattesatserna sammantaget har höjts, i genomsnitt med 16 öre för kommunerna och 68 öre för landstingen. En stor del av höjningen beror på förändringar av skattesatsen i Stockholms läns landsting. År 1999 sänktes skatten med 40 öre och 2003 höjdes skatten med 1 krona och 30 öre, en ökning netto med 90 öre. Det motsvarar drygt 20 öre på medelskattesatsen för landstingen. Eftersom de länsvisa skattesatserna inte har uppdaterats med hänsyn till dessa förändringar kan man säga att kompensationsgraden har sjunkit något. För att den kompensationsgrad som man beslutar om skall bli reell anser kommittén att de länsvisa skattesatserna bör uppdateras utifrån den nivå på medelskattesatsen som råder idag. Effekten av detta blir begränsad för kommunerna, som högst 37 kronor per invånare. Effekten blir något större för landstingen. Stockholms läns landsting förlorar drygt 200 kronor per invånare medan övriga landsting vinner, som mest drygt 100 kronor per invånare.

Tabell 3.8 visar systemets högsta och lägsta utjämningsgrad med kommitténs förslag. Med utjämningsgrad avses den skatteinkomst efter utjämning en kommun eller ett landsting med genomsnittlig skattesats har som andel av medelinkomsten (se även avsnitt 3.1.5). För kommuner blir spridningen något större jämfört med i nuvarande system och för landstingen oförändrad.

Tabell 3.8. Systemets utjämningsgrad i 2003 års nivå

	<i>Nuvarande</i>	<i>Förslag</i>
Kommuner		
min	98 %	97 %
max	109 %	110 %
Landsting		
min	98 %	97 %
max	101 %	100 %

Den sänkta kompensationsgraden leder som nämnts ovan till att antalet kommuner som påverkas av negativa margineffekter minskar. Uppdateringen av de länsvisa skattesatserna leder å andra sidan till att antalet ökar. Tabellen nedan visar de sammantagna negativa margineffekterna före och efter kommitténs förslag. Med negativ margineffekt avses att den sammanlagda inkomsten av skatter och inkomstutjämning ökar långsammare än medel-skattekraften när den egna relativa skattekraften ökar (Pomperipossa-effekt).

Tabell 3.9. Antal kommuner och landsting med negativa margineffekter 2003

	<i>Dagens system</i>	<i>Slopad justerad inkomstutjämning</i>	<i>Garantimodell med sänkt kompensationsgrad</i>	<i>Dessutom, uppdatering av länsvisa skattesatser</i>
Kommuner	0	13	5	5
Landsting	0	0	0	4

En annan konsekvens av kommitténs förslag är att det uppstår omfördelningseffekter när det generella statsbidraget används till att finansiera garantinivån. Det generella statsbidraget fördelas med ett lika stort belopp i kronor per invånare. När det generella bidraget läggs in i garantin fördelas pengarna istället i förhållande till de länsvisa skattesatserna, som är differentierade med hänsyn till tidigare gjorda skatteväxlingar. Det kan diskuteras om denna omfördelningseffekt leder till en ökad rättvisa. Ett alternativ för att undvika denna effekt hade varit att räkna med den genomsnittliga

länsvisa skattesatsen i skiktet 100–120 procent av medelskattekraften. En sådan lösning skulle emellertid leda till att det uppstår en snedvridningseffekt i samband med skatteväxlingar. Samtidigt skulle systemet kompliceras. Kommittén föreslår därför ingen sådan justering.

Tabell 3.10 visar de länsvisa skattesatserna före och efter uppdatering. För närvarande är det bara i två län som det finns kommuner eller landsting med en skattekraft som överstiger 120 procent, Stockholm och Skåne, och som därmed får länsvisa skattesatser beräknade utifrån en kompensationsgrad på 85 procent.

Tabell 3.10. Länsvisa skattesatser 2003, procent

	Nuvarande			Förslag					
	Kom	Lt	Tot	<120 %			>120 %		
				Kom	Lt	Tot	Kom	Lt	Tot
Stockholm	18,93	9,88	28,81	19,03	10,58	29,61	16,96	9,53	26,49
Uppsala	19,53	9,28	28,81	19,63	9,98	29,61	17,56	8,93	26,49
Södermanland	19,63	9,18	28,81	19,73	9,88	29,61	17,66	8,83	26,49
Östergötland	19,00	9,81	28,81	19,10	10,51	29,61	17,03	9,46	26,49
Jönköping	19,18	9,63	28,81	19,28	10,33	29,61	17,21	9,28	26,49
Kronoberg	20,06	8,75	28,81	20,16	9,45	29,61	18,09	8,40	26,49
Kalmar	20,41	8,40	28,81	20,51	9,10	29,61	18,44	8,05	26,49
Gotland	18,29	10,52	28,81	19,61	10,00	29,61	17,54	8,95	26,49
Blekinge	19,14	9,67	28,81	19,24	10,37	29,61	17,17	9,32	26,49
Skåne	19,60	9,21	28,81	19,70	9,91	29,61	17,63	8,86	26,49
Halland	19,38	9,43	28,81	19,48	10,13	29,61	17,41	9,08	26,49
Västra Götaland	19,74	9,07	28,81	19,84	9,77	29,61	17,77	8,72	26,49
Värmland	20,35	8,46	28,81	20,45	9,16	29,61	18,38	8,11	26,49
Örebro	19,27	9,54	28,81	19,37	10,24	29,61	17,30	9,19	26,49
Västmanland	19,97	8,84	28,81	20,07	9,54	29,61	18,00	8,49	26,49
Dalarna	19,66	9,15	28,81	19,76	9,85	29,61	17,69	8,80	26,49
Gävleborg	19,25	9,56	28,81	19,35	10,26	29,61	17,28	9,21	26,49
Västernorrland	20,64	8,17	28,81	20,74	8,87	29,61	18,67	7,82	26,49
Jämtland	20,42	8,39	28,81	20,52	9,09	29,61	18,45	8,04	26,49
Västerbotten	20,25	8,56	28,81	20,35	9,26	29,61	18,28	8,21	26,49
Norrbottn	20,13	8,68	28,81	20,23	9,38	29,61	18,16	8,33	26,49

3.2.6 Regleringspost

Kommitténs förslag: En regleringspost införs som ett instrument för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn, för att finansiera upprätthållandet av garantinivån i inkomstutjämningen samt för eventuella förändringar i den totala statsbidragsramen. Inledningsvis fastställs regleringsposten så att de förändringar i systemet som föreslås blir finansiellt neutrala mellan staten och kommunsektorn.

Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn görs idag genom justeringar i det generella statsbidraget. Eftersom detta föreslås integreras med inkomstutjämningen behövs ett nytt instrument för ekonomiska regleringar. Kommittén föreslår att en regleringspost införs som inledningsvis fastställs till en nivå som gör de föreslagna förändringarna statsfinansiellt neutrala. På samma sätt som gäller för det generella statsbidraget skall det finnas en separat regleringspost för kommunerna och en för landstingen. Fortsättningsvis fungerar regleringsposten som ett instrument för ekonomiska regleringar och för att finansiera upprätthållandet av garantinivån i inkomstutjämningen. Regleringsposten kan vara såväl positiv som negativ. Regleringsposten skall också kunna användas för förändringar i den totala statsbidragsramen.

Om man endast ser till ändringarna i inkomstutjämningen som kommittén föreslår beräknas regleringsposten inledningsvis bli ca -700 kronor per invånare för kommunerna och ca +500 kronor per invånare för landstingen.

Om den garanterade skattekraften istället uppgår till 115 procent av medelskattekraften minskar utjämningsbidragen samtidigt som de särskilda utjämningsavgifterna ökar. Kommunernas och landstingens regleringspost blir då ca +720 respektive ca +1 220 kronor per invånare.

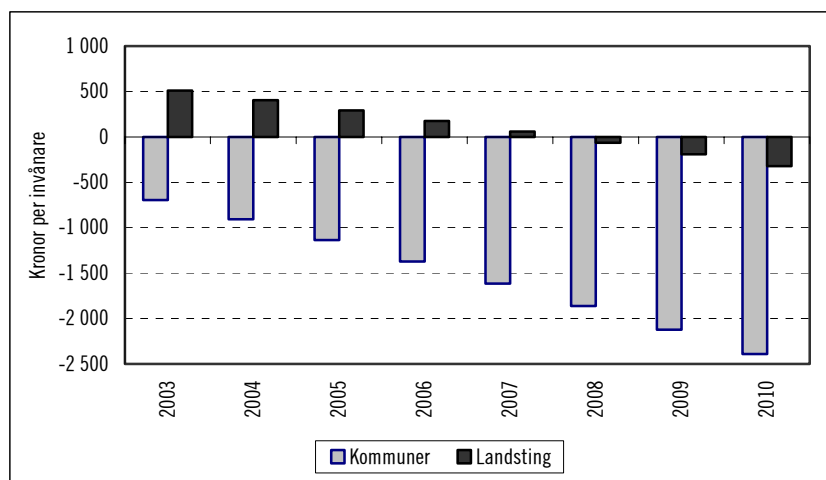
Tabell 3.11. Regleringspostens storlek 2003 med olika garanti-nivåer. Kronor per invånare

<i>Garanti</i>	<i>Kommuner</i>	<i>Landsting</i>
110 %	2 132	1 934
115 %	719	1 222
120 %	-696	508
125 %	-2 114	-214
130 %	-3 541	-943

Beräkningarna i tabellen ovan är gjorda i 2003 års nivå. Om de föreslagna förändringarna genomförs 2005 kommer förutsättningarna för beräkningen av regleringsposten att ändras av olika skäl. Om slutningen i inkomstutjämningen fortsätter eventuellt att öka, dels i takt med ökningen av medelskattkraften, dels i takt med förändringen av de relativa skattkrafterna. Det kan också komma att göras förändringar i statsbidragsramen som inte är kända idag, t.ex. som följd av ekonomiska regleringar.

Figuren nedan visar hur regleringsposten kan komma att utvecklas framöver om den totala statsbidragsramen hålls nominellt oförändrad. Framskrivningen bygger på den ekonomiska vårpropositionens skatteunderlagsprognos fram t.o.m. 2006. För åren därefter har skatteunderlaget antagits öka med 4 procent per år. De relativa skattkrafterna har antagits vara oförändrade, vilket innebär att skattkraften antas öka i samma takt i samtliga kommuner. Trots dessa, ur ett historiskt perspektiv, försiktiga antaganden blir minskningen av regleringsposten kraftig.

Figur 3.4. Regleringspostens utveckling framöver. Kronor per invånare.



Den årliga minskningen av regleringsposten uppgår till ca 3 miljarder kronor per år (drygt 300 kronor per invånare) sammantaget för kommuner och landsting vilket motsvarar en värdesäkring av de statliga bidragen i takt med skatteunderlaget. Om skillnaderna i relativa skattekrafter fortsätter att öka blir minskningen av regleringsposten större.

3.2.7 Skatteväxlingar

Det nuvarande utjämningsystemet är konstruerat så att effekten av en skatteväxling slår likartat för alla kommunerna i det län där skatteväxlingen sker. Antag t.ex. att en skatteväxling genomförs i Stockholms län i samband med att en verksamhet förs över från landstinget till kommunerna. Om kostnaden för verksamheten motsvarar 50 öre så minskas både den egna och den länsvisa skattesatsen för landstinget med 50 öre och ökas motsvarande för kommunerna. Räknat i kronor per invånare motsvarar skatteväxlingen ca 900 kronor per invånare i 2003 års nivå. Summan av skatter och inkomstutjämning minskar för landstinget med 900 kronor per invånare och ökar för samtliga kommuner med 900 kronor per invånare.

Den modell som kommittén föreslår skiljer sig mot den nuvarande bl.a. i två väsentliga avseenden. Utjämningen sker inte kring medelskattekraften utan kring 120 procent av medelskattekraften. Dessutom är kompensationsgraden olika ovanför respektive under den garanterade nivån, vilket beaktas i de länsvisa skattesatserna. I de län där det finns kommuner med en skattekraft som överstiger den garanterade kommer därför de länsvisa skattesatserna att skilja sig mellan kommunerna. För närvarande är detta aktuellt i två län, Stockholm och Skåne.

Frågan är då om det föreslagna systemet leder till snedvridningseffekter vid skatteväxlingar. Det visar sig emellertid att inkomsterna förändras i samma takt för samtliga kommuner i samtliga län, vilket illustreras av beräkningen nedan.

Figur 3.5. Effekt av skatteväxling med en garantimodell

$$I = S * K + L * (G - K)$$

$$I_v = (S + V) * K + (L + V) * (G - K)$$

$$I_v - I = V * K + V * (G - K) = V * G$$

där

I = Sammanlagd inkomst av skatter och inkomstutjämning före växling, kr/inv

S = Egen skattesats

K = Egen skattekraft, kr/inv

L = Länsvis skattesats

G = Garanterad skattekraft, kr/inv

I_v = Sammanlagd inkomst efter växling

V = Växlad skattesats

Förändringen av den totala inkomsten motsvarar den växlade skattesatsen multiplicerad med den garanterade skattekraften.

De egna och de länsvisa skattesatserna samt den egna skattekraften saknar alltså betydelse för förändringen i den totala inkomsten.

3.2.8 Skatteavräkning

Idag görs en avräkning av de preliminära skattemedlen två år efter inkomståret. Någon avräkning av inkomstutjämningen görs däremot inte. Avräkningens storlek beräknas utifrån skillnaden mellan definitiva och prognostiserade skatteintäkter för varje kommun

respektive landsting men fördelas ut med ett enhetligt belopp i kronor per invånare för kommuner respektive landsting. Detta innebär en viss omfördelning jämfört med om de slutliga skatteunderlagen hade varit kända från början. Denna omfördelning är dock temporär eftersom den underliggande basen successivt räknas upp. Ett alternativ hade varit att göra en individuell avräkning i efterhand av såväl skatter som inkomstutjämning. Detta hade emellertid komplicerat systemet i en grad som inte är motiverad med hänsyn till omfördelningseffekten.

Med kommitténs förslag blir omfördelningseffekten något större men kommittén anser ändå inte att det är motiverat att föreslå någon förändring. Avräkning bör således även i fortsättningen göras kollektivt och enbart av de preliminära skattededlen.

3.2.9 Effekterna av kommitténs förslag

Som framgår av tabellerna nedan är effekterna av kommitténs förslag relativt små. Något förenklat kan man säga att man byter generellt statsbidrag mot ökade utjämningsbidrag och minskade utjämningsavgifter. I det nuvarande systemet erhåller kommuner och landsting med låg skattekraft ett utjämningsbidrag upp till 100 procent av medelskattekraften samt ett generellt statsbidrag som ungefär motsvarar 20 procent av medelskattekraften. När det generella statsbidraget förs över till inkomstutjämnningen erhålls ett utjämningsbidrag upp till 120 procent men inget generellt statsbidrag. Omfördelningseffekter uppstår eftersom utjämningsbidragen och utjämningsavgifterna bestäms av de länsvisa skattesatserna, som skiljer sig mellan kommunerna respektive landstingen medan det generella statsbidraget utgår med ett lika stort belopp i kronor per invånare.

Effekterna beror också på att den justerade inkomstutjämnningen försvinner och att kompensationsgraden sänks över den garanterade skattekraften.

Slutligen påverkas utfallet av uppdateringen av de länsvisa skattesatserna till 2003 års nivå. Som ovan nämnts är effekten av detta liten för kommunerna, som mest 37 kronor per invånare, eftersom deras medelskattesats inte ökat nämnvärt sedan 1995. För landstingen blir effekterna större, som mest med drygt 200 kronor per invånare.

Tabell 3.12. Effekter av kommitténs förslag jämfört med nuvarande system. Kommuner

Relativ skattekraft	Positiv effekt		Negativ effekt		Samtliga	
	Antal	Kr/inv	Antal	Kr/inv	Antal	Kr/inv
0–80	12	131	2	-48	14	106
80–90	99	102	27	-98	126	61
90–100	56	115	40	-113	96	5
100–110	17	68	14	-121	31	7-8
110–120	0	0	11	-192	11	-192
120–130	1	13	6	-193	7	-189
130–	3	786	2	-25	5	375
<i>Totalt</i>	<i>188</i>	<i>118</i>	<i>102</i>	<i>-134</i>	<i>290</i>	<i>0</i>

Tabell 3.13. Effekter av kommitténs förslag jämfört med nuvarande system. Landsting

Relativ skattekraft	Positiv effekt		Negativ effekt		Samtliga	
	Antal	Kr/inv	Antal	Kr/inv	Antal	Kr/inv
0–85	0	0	1	-129	1	-129
85–90	0	0	2	-157	2	-157
90–95	9	108	3	-125	12	68
95–100	0	0	5	-74	5	-74
100–	0	0	1	-13	1	-13
<i>Totalt</i>	<i>9</i>	<i>108</i>	<i>12</i>	<i>-66</i>	<i>21</i>	<i>0</i>

3.2.10 Den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget

I budgetpropositionen för 2002 föreslogs en förlängning av den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget t.o.m. 2004. I propositionen anges att effekterna av att inte fördela detta bidrag efter ålderskriterier därefter kan beaktas av Utjämningskommittén.

Denna förändring är inte beaktad i beräkningarna ovan eftersom förändringen inte har någon direkt koppling till inkomstutjämnningen.

Bidraget uppgår 2003 till 6 740 miljoner kronor och fördelas mellan kommunerna i enlighet med tabellen nedan. Fördelningen är beräknad utifrån nettokostnaderna och utjämningsystemets delmodeller för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg.

Tabell 3.14. Åldersrelaterat bidrag till kommuner

Åldersgrupp	Antal invånare 2002-11-01	Fördelning av bidrag mnr	Bidrag kronor per invånare
7-15	1 071 504	2 809	2 621
16-18	319 405	1 077	3 371
65-74	743 192	271	365
75-84	588 444	1 097	1 864
85-	216 295	1 487	6 873
Summa	2 938 840	6 740	2 293

Bidraget har kritiserats för att ge dubbelkompensation till kommuner med hög andel yngre och äldre eftersom åldersstrukturen redan är beaktad i utjämningsystemet.

Tabellen nedan visar effekten av att åldersfördelningen av detta bidrag upphör. Effekten varierar mellan +137 och -233 kronor per invånare.

Tabell 3.15. Effekt av att fördela den åldersrelaterade delen av det generella statsbidraget utifrån antalet invånare i respektive kommun. Kronor per invånare

Effekt	Antal
100-150	13
50-100	16
0-50	32
50-0	57
-100- -50	86
-150- -100	67
-200- -150	16
250- -200	3

4 Kostnadsutjämning

4.1 Utjämning av strukturella kostnadsskillnader

4.1.1 Varför utjämning?

Kommuner och landsting ansvarar för cirka 70 procent av Sveriges offentligt finansierade välfärd. Internationellt sett är det ett stort mått av decentralisering. Ju mer av välfärdsuppdraget som är utlagt på kommuner och landsting, desto mer ökar behovet av utjämning. Som redovisats tidigare skiljer sig förutsättningarna att finansiera detta mellan enskilda kommuner och landstingen – vilket motiverar en utjämning på inkomstsidan.

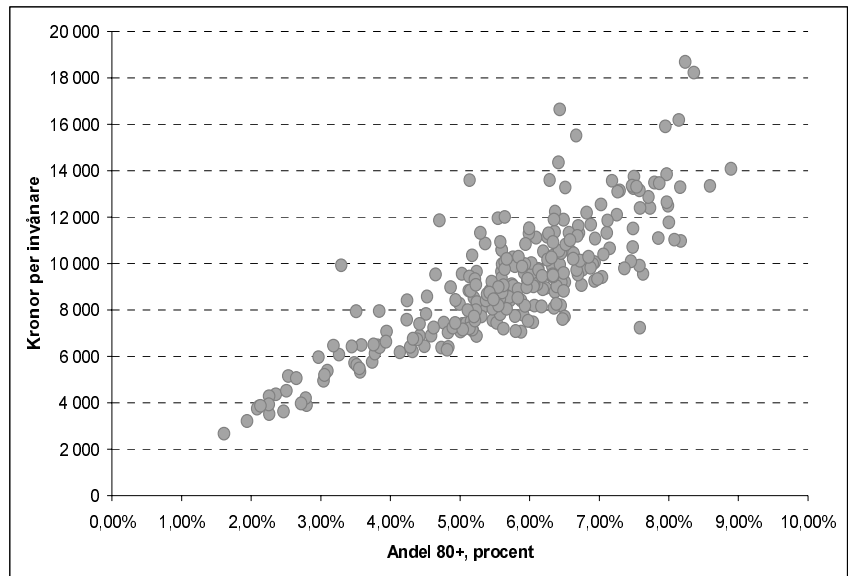
Det finns även stora skillnader i den strukturella efterfrågan på den välfärd som kommuner och landsting ansvarar för vilket tillsammans med andra skillnader i förutsättningarna motiverar en utjämning av kostnader.

Skillnader i åldersstruktur

Cirka 70 till 80 procent av kommunernas verksamhet är demografiskt betingad, det vill säga att kostnadernas storlek är beroende av åldersstrukturen.

För den enskilda kommunen eller landstinget betyder skillnader i åldersstruktur att verksamheten, allt annat lika, blir olika per invånare. Inom exempelvis äldreomsorgen finns ett starkt samband mellan kostnaden per invånare och andelen personer över 80 år, se figur 4.1. Motsvarande samband finns även inom barnomsorgen och skolan även om sambandet inte är lika starkt.

Figur 4.1. Sambandet mellan kostnad för äldreomsorg kronor per invånare och andel invånare över 80 år



Skillnader i social struktur

Kommunen är ansvarig för socialtjänsten. De sociala problemen är större bland vissa grupper i samhället, exempelvis ensamstående personer och personer med utländsk bakgrund. Då det finns både en socioekonomisk och en etnisk segregation i Sverige kan vissa kommuner uppleva mer sociala problem än andra. Framför allt i storstadsregionerna är de sociala nätverken bräckligare, vilket för många innebär ett större beroende av den offentliga servicen. Även kostnaderna att tillgodose behoven kan vara högre.

I en kommun med en hög andel personer med låg eller ingen inkomst är sannolikheten för att dessa personer kan ha behov av ekonomiskt bistånd högre än i en kommun som har få personer med låg inkomst. Även enpersonshushåll kan ha det svårt att få hushållsekonomin att gå ihop vilket skapar ett tryck på kommunens sociala budget.

Skillnader i geografiska förutsättningar

Bebyggelsestruktur och geografiska förhållanden varierar mycket kraftigt mellan landets kommuner och i viss mån även mellan landsting. Sådana förhållanden har beaktats på ett mer systematiskt sätt i de utjämningsystem som funnits under de senaste decennierna.

De ytstora kommunerna i Norrlands inland är glest befolkade om man räknar antal invånare per kvadratkilometer, men i t.ex. Kiruna som är den till ytan största kommunen, bor över 75 procent av befolkningen i en stor tätort med ca 20 000 invånare. I andra mycket ytstora kommuner som Härjedalen och Pajala bor ca 75 procent på glesbygden eller i små tätorter med färre än 1 000 invånare. I flera av de ytstora kommunerna har den största tätorten färre än 5 000 invånare. I en fjärdedel av landets kommuner bor mer än hälften av befolkningen i glesbygd eller i små tätorter med färre än 1 000 invånare. I drygt en femtedel av landets kommuner bor över hälften av befolkningen i tätorter med över 20 000 invånare.

En annan aspekt av geografiska förhållanden är klimatförhållandena som innebär merkostnader för kommunerna i norra Sverige vad gäller t.ex. väghållning och uppvärmning.

4.1.2 Vilka kostnader skall utjämnas

En av grundförutsättningarna i nuvarande system för kostnadsutjämning är att alla kommuner och landsting efter utjämnningen skall ha likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva den verksamhet som de är ålagda att bedriva. Frivillig verksamhet såsom fritid och kultur (bibliotek undantaget) skall inte ingå i utjämnningen. I figur 4.2 motsvarar detta A plus B.

Utjämnningen sker till genomsnittlig servicenivå, kvalitet, avgiftsnivå och effektivitet. Har en kommun eller ett landsting högre kostnader på grund av att de håller en högre servicenivå än genomsnittet skall detta finansieras genom en högre skatt, effektivare verksamhet eller en högre avgiftsfinansiering. Vid lägre kostnader gäller det motsatta. Ingen kommun "bestraffas" eller "gynnas" om man har en annan kostnadsnivå än den genomsnittliga. Se C i figur 4.2.

Figur 4.2. Principskiss över kostnadsutjämning

C	Skillnader i <ul style="list-style-type: none"> • serviceutbud • servicekvalitet • avgiftsnivå • effektivitet 	} Kommunernas totala kostnader (A+B+C) } Kostnader som systemet ska mäta (A+B)
B	Skillnad i kostnad på grund av strukturellt betingade behov eller andra förutsättningar	
A	Enhetligt behov till enhetlig kostnad	

I tabell 4.1 redovisas vilka verksamheter och kostnadsslag som nuvarande system utjämnar för. Vidare redovisas vilka variabler som valts för att spegla de strukturella merkostnader som uppstår på grund av skillnader i åldersstruktur, geografiska förutsättningar samt social struktur.

Tabell 4.1. Nuvarande kostnadsutjämningsystem

<i>Verksamhet/delmodell</i>	<i>Faktorer</i>
<i>Kommunsystemet</i>	
Barnomsorg	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet.
Grundskola	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap.
Gymnasieskola	Åldersstruktur, bebyggelsestruktur och programval.
Äldreomsorg	Åldersstruktur, kön, yrkesbakgrund, civilstånd, viss utländsk bakgrund.
Individ- och familjeomsorg	Ensamstående kvinnor med barn, arbetssökande utan ersättning, flyktingar och övriga utländska medborgare, män med låg inkomst samt befolkningstäthet.
Barn med utländsk bakgrund	Barn med minst en förälder född utanför Norden och EU.
Vatten och avlopp	Gleshet i bebyggelsen och geotekniska förhållanden.
Gator och vägar	Trafik- och klimatberoende slitage.
Byggekostnader	Index baserat på faktiska kostnader.
Uppvärmningskostnader	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader.
Administration, resor och räddningstjänst	Folkmängd, invånare per kvadratkilometer och tätortsgrad.
Näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder	Arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning.
Befolkningsminskning	Befolkningsminskning de tio senaste åren samt minskning av antalet elever de tre senaste åren.
Svagt befolkningsunderlag	Befolkning inom 11,25 respektive 3,75 mils radie.
<i>Landstingssystemet</i>	
Hälsa- och sjukvård	Kön, ålder, civilstånd, sysselsättningstatus, inkomst och boendeform, speciell beräkning för vårdtunga grupper, gles byggelsestruktur, merkostnader för små landsting.
Kallortstillägg	Beräknade merkostnader.
<i>Gemensam verksamhet</i>	
Kollektivtrafik	Gleshet, arbetspendling samt tätortsstruktur.

4.1.3 Olika sätt att utjämna

Totalkostnadsmetoden

Totalkostnadsmetoden innebär att man med ett antal olika variabler förklarar de totala kostnadsskillnaderna kommunerna emellan. Med hjälp av tidigare års totala kostnader och ett antal strukturella faktorer som till exempel ålders- och bebyggelsestruktur räknas ett strukturindex fram. Detta index ligger sedan till grund för utjämningen.

Fördelar med metoden är att den är relativt enkel och transparent. Bland nackdelarna märks att vissa förklarande variabler kan få en oproportionerligt stor vikt. Metoden kan i vissa fall ha en dålig träffsäkerhet. Vidare kan den kännas abstrakt i förhållande till de kommunala verksamheterna.

Totalkostnadsmetoden användes i den kostnadsutjämning som fanns mellan åren 1993 och 1995.

Standardkostnadsmetoden

Standardkostnadsmetoden består av ett antal olika delmodeller, där varje delmodell avser en verksamhet eller ett kostnadslag. För varje delmodell räknas det fram en standardkostnad. Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten vid en genomsnittlig avgift-, ambitions- och effektivitetsnivå och med hänsyn till de egna strukturella förhållandena enligt valda faktorer.

Standardkostnadsmetoden kan lätt bli omfattande då varje kommunal verksamhet skall behandlas i en enskild delmodell. Fördelen med metoden är att den har en koppling till de kommunala verksamheterna.

Standardkostnadsmetoden är den metod som använts sedan 1996.

4.1.4 Hur mycket utjämnas det för?

Ett sätt att mäta omfattningen på utjämningen är att studera omsättningen i kostnadsutjämningen. Omsättningen definieras som summan av alla tillägg alternativt avdrag. Summan som de enskilda modellerna omsätter är mycket större än vad som omsätts netto.

Orsaken till detta är att vissa kommuner eller landsting kan erhålla ett tillägg i en delmodell medan de får ett avdrag i en annan.

Totalt omfördelas 5,2 miljarder kronor i kommunsystemet. Motsvarande siffra för landstingen är 1,6 miljarder. Omfördelningen i de olika delmodellerna framgår av tabell 4.2. Omfördelningen i kommunsystemet domineras av fem delmodeller; barnomsorg, grundskola, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. Landstingssystemet domineras av delmodellen för hälso- och sjukvård.

Tabell 4.2. Omsättning i kostnadsutjämningsbidragsåret 2000 och 2003 miljarder kronor

	2000	2003
<i>Kommunsystemet</i>		
Barnomsorg	2,43	2,86
Grundskola	2,63	3,44
Gymnasieskola	1,15	1,34
Äldreomsorg	4,83	5,84
Individ och familjeomsorg	3,98	4,56
Befolkningsminskning	0,43	0,88
Barn med utländsk bakgrund	0,40	0,43
Näringsliv och sysselsättning	0,47	0,41
Gator och vägar	0,36	0,40
Kollektivtrafik	0,64	0,73
Vatten och avlopp	0,28	0,31
Administration m.m.	0,22	0,24
Uppvärmning	0,10	0,12
Byggkostnader	0,35	0,39
Svagt befolkningsunderlag	0,53	0,52
Kallort	0,33	0,35
<i>Totalt</i>	<i>4,78</i>	<i>5,21</i>
<i>Landstingssystemet</i>		
Hälso- och sjukvård	1,19	1,85
därav glesbygd	0,40	0,52
små landsting	0,26	0,27
Högskoleutbildning ¹	0,14	–
Kallort	0,16	0,17
Kollektivtrafik	0,50	0,56
<i>Totalt</i>	<i>1,13</i>	<i>1,55</i>

¹ Ingår ej från 2003.

Omsättningen i kostnadsutjämningsens olika delmodeller ökar över tiden dels till följd av att den genomsnittliga kostnaden ökar, dels till följd av att skillnaderna mellan kommunernas ökar.

Modeller som inte har en direkt koppling till en verksamhetskostnad kan också förändras över tiden. Exempelvis har omsättningen i delmodellen för befolkningsminskning fördubblats under de senaste åren. Detta är en följd av allt fler kommuner har minskat sin folkmängd. För delmodellen för näringsliv och sysselsättning gäller det omvända. Här har omsättningen minskat som en följd av minskad arbetslöshet i kommunerna.

4.2 Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Kommitténs förslag: Nuvarande utjämningsmodell bibehålls men uppdateras.

De nuvarande faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från ett uppdaterat underlag för kommunernas faktiska barnomsorgsbehov, skattekraft, föräldrarnas förvärvsfrekvens och bebyggelseäthet.

Kostnadsvikterna för olika omsorgsformer och ålderskategorier justeras utifrån aktuellt underlag.

Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass beaktas vid beräkningen av standardkostnaden för grundskola.

4.2.1 Nuvarande utformning

Verksamhetsområdet benämns numera förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och omfattar även familjedaghem. Av praktiska skäl används här begreppet barnomsorg. I kostnadsutjämningsen för barnomsorg beaktas andelen barn och behovet av barnomsorg. Barnomsorgsbehovet beräknas med hjälp av andelen vårdnadshavare som arbetar minst 28 timmar per vecka, kommunens skattekraft, andel av vårdnadshavarna som arbetar minst en timme per vecka och ett täthetsmått. I beräkningarna begränsas genomslaget av höga och låga värden på skattekraften och täthetsmättet.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes 1996 har delmodellen för barnomsorg i princip varit oförändrad. En uppdater-

ring genomfördes 2000 efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen, varvid genomslaget av höga och låga värden på skattekraften och täthetsmättet begränsades samtidigt som uppgifter om föräldrarnas förvärvsfrekvens inhämtades från en ny statistikkälla. Mindre justeringar gjordes samtidigt av kostnadsvikterna för vissa omsorgsformer.

Antalet barn per kommun och den riksgenomsnittliga barnomsorgskostnaden uppdateras årligen. Även skattekraften och föräldrarnas förvärvsfrekvenser uppdateras årligen, men beräknas som ett genomsnitt för de senaste tre respektive två åren. Bebyggelse-tätheten uppdateras när nya data finns tillgängliga, i regel vart femte år.

I kostnadsutjämningsomfördelas 2003 knappt 2,9 miljarder kronor. Det största tillägget för barnomsorgen, 2 761 kronor per invånare, har Salems kommun och det största avdraget 1 684 kronor per invånare har Pajala kommun.

4.2.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Barnomsorgsbehovet, som det mäts i nuvarande modell, avser att beakta såväl andelen barn i åldern 1–9 år som andelen av dessa som behöver barnomsorg, barnens vistelsetider i barnomsorgen och kostnadsskillnader mellan olika barnomsorgsformer.

Sedan föregående uppföljning 1998 har betydande förändringar skett inom barnomsorgen. Förskoleklass har införts som egen skolform för sexåringar och den tidigare deltidsförskolan för denna grupp ingår därför inte längre i barnomsorgen. Förskoleklass beaktas inte på ett korrekt sätt i nuvarande kostnadsutjämningsmodell. Kostnaderna ingår dock i barnomsorgsmodellen. Vidare har rätt till omsorg införts för barn till arbetslösa och till föräldralediga. År 2002 valde samtliga kommuner utom två att införa maxtaxa. Från 2003 har samtliga kommuner infört maxtaxa. Betydande förskjutningar har successivt skett i åldersfördelningen i den aktuella gruppen. Det är därför av betydelse att undersöka hur efterfrågan på barnomsorg inklusive barnens vistelsetider har förändrats mellan kommunerna sedan föregående uppföljning.

Den från 2003 införda allmänna förskolan för fyra- och femåringar har dock inte kunnat beaktas eftersom erforderligt data-underlag ännu inte finns tillgängligt.

Ett sätt att analysera modellens träffsäkerhet är att jämföra kommunernas redovisade kostnader för ett år och beräknad standardkostnad två år efter redovisningsåret. Redovisade kostnader motsvarar då samma år som underlagsdata i beräkningarna för kostnadsutjämningen.

För 2001 kan 49 procent av de redovisade kostnadsskillnaderna mellan kommunerna förklaras av nuvarande barnomsorgsmodell under förutsättning att de har samma grad av avgiftsfinansiering. Det är ungefär samma nivå som föregående år då motsvarande tal var 50 procent. De kvarstående skillnaderna beror på skillnader i effektivitet, ambitionsnivå och skillnader i fördelningen mellan olika omsorgsformer samt sättet att redovisa och beräkna kostnader. Skillnader i barnomsorgsefterfrågan påverkas även t.o.m. 2001 av skillnader i avgifter. Det kan också bero på strukturella faktorer som inte modellen fångar upp. Införandet av maxtaxa har sannolikt påverkat efterfrågan på barnomsorg och barnens vistelsetider i varierande omfattning i olika kommuner beroende på tidigare avgiftssystem och avgiftsnivåer.

Storstäderna och förortskommunerna är de grupper där den beräknade standardkostnaden överstiger de redovisade kostnaderna. Tar man även hänsyn till de ersättningar kommunerna får i de icke verksamhetsanknutna delmodellerna, t.ex. barnomsorgens andel av uppvärmningskostnader m.m., understiger glesbygdskommunernas ersättningar de redovisade kostnaderna med ca 160 kronor per invånare.

Tabell 4.3. Redovisad nettokostnad 2001 och beräknad standardkostnad för barnomsorg. Nettokostnaderna justerade för skillnader i avgiftsnivå. Övägda genomsnitt för kommungrupper i kronor per invånare

<i>Kommungrupp</i>	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	4 003	4 240	237
Förorter	4 768	5 557	789
Större städer	4 061	4 000	-62
Medelstora städer	3 833	3 779	-53
Industrikommuner	3 663	3 663	0
Landsbygdskommuner	3 425	3 350	-75
Glesbygdskommuner	3 664	3 202	-461
Övriga, större	3 780	3 673	-108
Övriga, mindre	3 723	3 725	2
Riket	4 196	4 196	0

Källa: SCB.

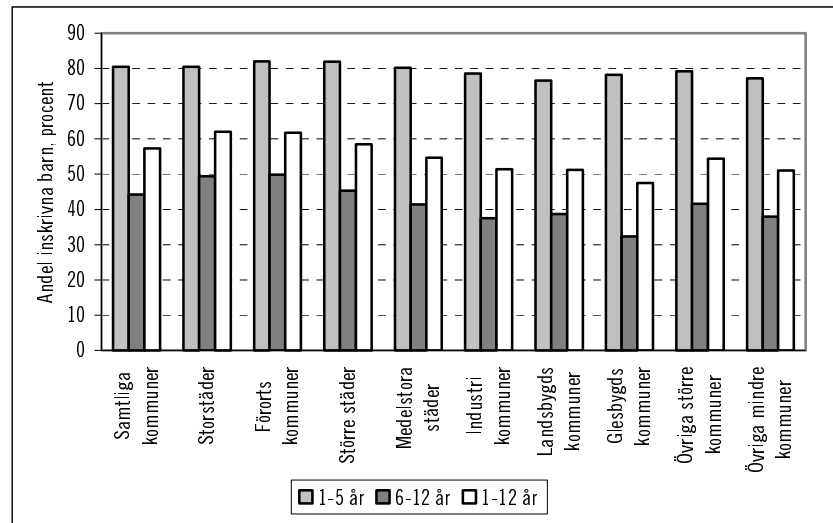
Storstädernas relativt genomsnittliga standardkostnad respektive redovisade nettokostnad per invånare förklaras delvis av att befolkningsandelen i de aktuella åldrarna är lägre än riksgenomsnittet. Som grupper har storstäderna och glesbygdskommunerna däremot högst kostnader per barn i barnomsorgen.

Utjämningen skall inte baseras på de redovisade kostnaderna utan i första hand på skillnaderna i barnomsorgsbehov. Kommittén har därför analyserat i vilken utsträckning förändringarna inom barnomsorgen fångas in av nuvarande utjämningsmodell för barnomsorgen, dvs. hur väl beräkningen av barnomsorgsbehovet stämmer med ett förändrat barnomsorgsbehov.

Mellan 1996 och 2001 minskade antalet inskrivna i förskola och familjedaghem i åldrarna under sex år främst till följd av att antalet förskolebarn minskat betydligt. År 2002 ökade antalet inskrivna trots en fortsatt minskning av antalet barn. Antalet inskrivna skolbarn har ökat under hela perioden. Andelen inskrivna barn var i stort oförändrat fram till 2001 varefter en märkbar ökning inträffade under 2002.

Som framgår av figur 4.3 finns det fortfarande relativt stora skillnader mellan kommuner i andelen inskrivna barn.

Figur 4.3. Inskrivna barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i procent av samtliga barn 1–12 år 2002. Utan hänsyn till vistelsetid



Källa: Skolverket.

Utän hänsyn till skillnader i barnens vistelsetider är variationerna mellan kommungrupperna i andelen inskrivna i förskoleverksamhet, dvs. i åldern 1–5 år, av mindre omfattning än i skolbarnsomsorgen, dvs. i åldern 6–12 år. Det är således de relativt stora skillnaderna i andelen barn inskrivna i skolbarnsomsorg som bidrar mest till de totala skillnaderna inskrivna för hela gruppen 1–12 år. Andelen inskrivna i åldern 1–5 år är högst i förortskommuner, större städer, storstäder samt medelstora städer med i genomsnitt 80 procent av barnen eller fler inskrivna. Landsbygdskommuner har den lägsta andelen inskrivna i denna grupp, under 76 procent.

Andelen inskrivna i skolbarnsomsorg är högst i förortskommuner och storstäder, kring 50 procent, och lägst i glesbygdskommuner, drygt 30 procent. Andelen inskrivna i hela gruppen 1–12 år är högst i förortskommuner och storstäder, kring 62 procent och lägst i glesbygdskommuner, under 48 procent.

Som underlag för nuvarande barnomsorgsmodell har ett barnomsorgsbehov beräknats per kommun enligt en för alla kommuner gemensam mall. För att göra kostnaderna för de inskrivna barnen

jämförbara kommunerna emellan beräknas antalet heltidsbarn. Vid beräkningen av antalet heltidsbarn beaktas att barn vistas olika länge i omsorgen per vecka, att de yngsta barnen i förskolan kräver mer omvårdnad och därför kostar mer än äldre barn. Även barn i skolbarnsomsorg ingår i heltidsbarnsmåttet. Då antalet heltidsbarn relateras till det totala antalet barn i kommunen får man ett mått på barnomsorgsproduktionen, den s.k. KVolymen, som är jämförbar mellan kommunerna. Under förutsättning att alla barn som behöver barnomsorg också får det är KVolymen dessutom ett mått på behovet eller efterfrågan av barnomsorg.

Enligt kommitténs uppfattning går det inte att bortse från skillnader i barnomsorgsbehov mellan kommunerna. En enbart åldersbaserad barnomsorgsmodell, utan hänsyn till skillnader i barnomsorgsutnyttjande och vistelsetider, skulle ge en alltför dålig överensstämmelse mellan beräknad standardkostnad och redovisad kostnad. Endast knappt 33 procent av de redovisade nettokostnaderna skulle förklaras av en enbart åldersbaserad barnomsorgsmodell. Skillnaderna i barnomsorgsefterfrågan är fortfarande alltför stor för att övergå till en enbart åldersbaserad utjämningsmodell.

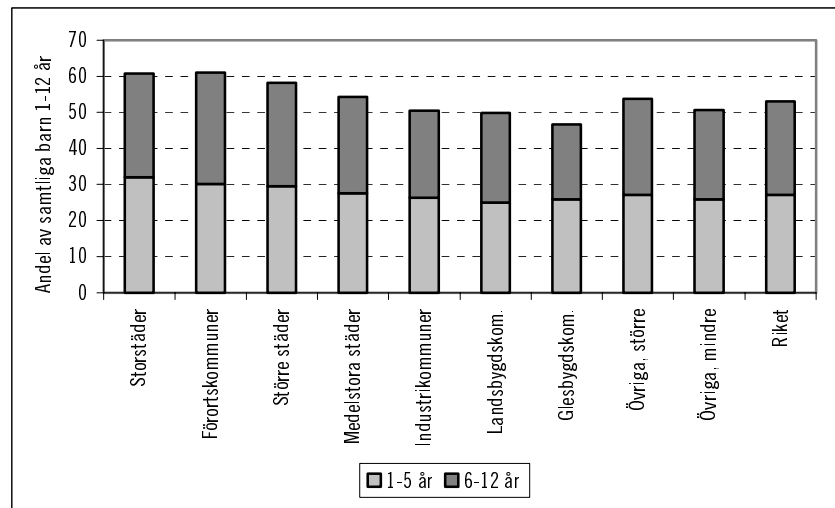
Den faktiska KVolymen per kommun kan emellertid inte användas direkt i beräkningarna av kostnadsutjämnningen eftersom självvalda skillnader i servicenivå inte skall beaktas. I nuvarande barnomsorgsmodell beräknas barnomsorgsbehovet med hjälp av tre faktorer, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraften som i beräkningarna begränsas uppåt och nedåt samt ett täthetsindex, också det begränsat uppåt och nedåt. De ingående faktorernas vikter fastställdes utifrån underlagsdata från 1996 och har därefter legat fast.

Uppdaterad modell

En ny beräkning av faktisk KVolym per kommun har gjorts utifrån aktuell statistik om barnomsorgsutnyttjande och vistelsetider. Uppgifter om antalet inskrivna barn i olika åldrar och omsorgsformer för 2002 har utnyttjats liksom den undersökning av barnens närvarotider i förskolan och skolbarnsomsorgen som genomförts av Skolverket under hösten 2002. Närvarotiderna har undersökts i en föräldraenkät från Skolverket efter det att maxtaxa införts och omfattar ett urval av drygt 80 000 föräldrar, varav 70 000 med barn i åldern 1–5 år.

Med aktuell inskrivningsstatistik och uppgifter om vistelsetider har en ny faktisk KVolym per kommun beräknats. För barn i förskolan har liksom tidigare kommunvisa uppgifter på barnens vistelsetider använts. För barn i åldrarna 6–12 år har, också liksom tidigare, den riksgenomsnittliga vistelsetiden använts i samtliga kommuner. Andelen inskrivna barn innan omräkning till heltidsbarn framgår av figur 4.4.

Figur 4.4. Andel inskrivna barn av totala antalet barn 1–12 år 2002



Källa: Skolverket.

Kostnadsvikterna har räknats om efter de närvarotider som framkommit enligt Skolverkets undersökning och anges som andel av heltid, dvs. 40 timmar per vecka. Jämfört med den tidigare KVolymberäkningen har vikterna för skolbarn sänkts till följd av att närvarotiderna blivit kortare. Vikten för sexåringar har justerats med hänsyn till införandet av förskoleklass. Även de genomsnittliga närvarotiderna för 1–5-åringar har blivit kortare jämfört med tidigare motsvarande undersökning, vilket dock inte framgår av tabell 4.4.

En förändring av åldersindelningen för förskoleåldrarna har gjorts med tanke på att barnomsorgsmodellen bör justeras vid senare tillfälle när dataunderlag finns tillgängligt om den från 2003

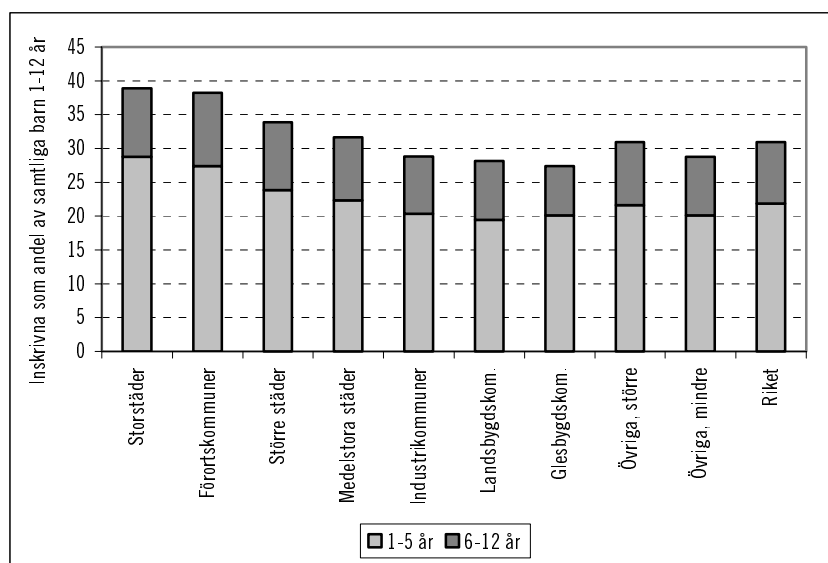
införda allmänna förskolan för fyra- och femåringar. Det har medfört en justering av kostnadsvikterna för barn upp till tre år.

Tabell 4.4. Kostnadsvikter vid omräkning från inskrivna barn till heltidsbarn

Vikter	Daghem	Familjedaghem	Fritidshem
0–3 år	1,30	1,00	
4–5 år	1,00	1,00	
6 år	0,45	0,45	0,45
7–12 år	0,35	0,35	0,35

Vid omräkning från inskrivna barn till KVolym (heltidsbarn) ökar tyngden för barnen upp till 6 år. Även skillnaderna mellan kommungrupperna ökar när skillnaderna i närvarotider och kostnadsvikter beaktas jämfört med när enbart andelen inskrivna beaktas. Närvarotiderna för förskolebarn är längst i storstäder och förorter.

Figur 4.5. Andel heltidsbarn (KVolym) av totalt antal barn 1–12 år 2002



När såväl skillnader i andelen inskrivna barn som skillnader i vistelsetider och kostnadsvikter för olika omsorgsformer beaktas pekar det på att tidigare skillnader mellan kommunernas barnomsorgsbehov i stor utsträckning kvarstår.

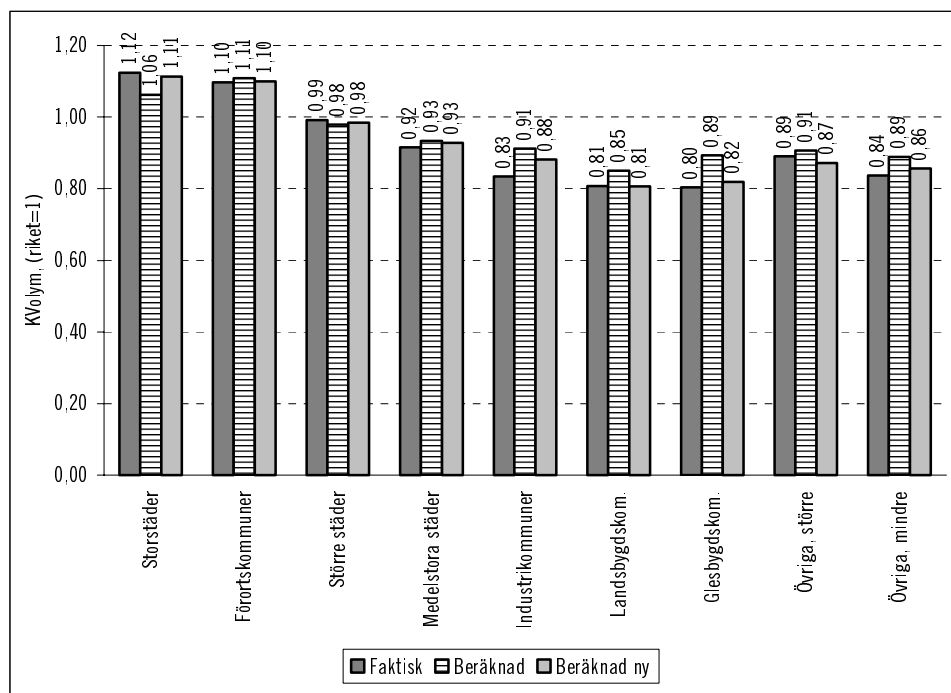
Kommittén har analyserat om de faktorer som hittills använts fortfarande är hållbara för en utjämningsmodell trots de förändringar i barnomsorgsefterfrågan som inträffat bl.a. till följd av att delvis nya grupper kommit in. Vidare har det skett en förskjutning i barnens åldersfördelning från förskolebarn, med höga omsorgskostnader, till skolbarn, med betydligt lägre omsorgskostnader. Dessutom har sexåringar i förskoleklass utgått ur barnomsorgsmodellen.

Skattekraft har en hög samvariation med den nya KVolymen. Det har även det använda täthetsmättet. När det gäller föräldrarnas förvärvsfrekvens finns en samvariation med den nya KVolymen, men den är inte lika tydlig som tidigare. Även andra mått på föräldrarnas arbetstider har prövats. Arbetstiderna 31 respektive 33 timmar per vecka ger en bättre samvariation med den nya KVolymen än nuvarande 28 timmar, men det är förvärvsvariabeln 28 timmar som är signifikant tillsammans med skattekrafts- och täthetsvariabel.

Högst förklaringsgrad, dvs. högst precision, uppnås om de nuvarande variablerna föräldrarnas förvärvsfrekvens 28 timmar, kommunens skattekraft och täthet används och om värdena på de två senare variablerna begränsas såväl uppåt som nedåt. Om skattekraften begränsas till värden mellan 82 och 127 procent av medel-skattekraften och tätheten begränsas till värden mellan 0,05 och 0,23 kan drygt 69 procent av skillnaderna i barnomsorgsbehov mellan kommunerna förklaras. Begränsningen innebär, som i nuvarande utjämningsmodell, att kommuner med värden över eller under angivna gränser i beräkningarna erhåller gränsvärdena på täthet respektive skattekraft. Variablernas vikter förändras vid uppdateringen jämfört med nuvarande modell.

En jämförelse mellan de nya faktiska KVolymerna och de som används i nuvarande utjämning visar att storstäder och i viss mån även större städer som grupper underskattas i nuvarande utjämning. För övriga kommungrupper överskattas de beräknade KVolymerna i nuvarande utjämning i förhållande till de nya faktiska KVolymerna.

Figur 4.6. Faktisk och beräknad KVolym i nuvarande respektive föreslagen modell. Justerat till riket=1,00



Beräknas KVolymen enligt kommitténs förslag får man ett utfall som på kommungruppsnivå relativt väl överensstämmer med de faktiska KVolymerna.

4.2.3 Överväganden och förslag

Kommittén föreslår att nuvarande utjämningsmodell för barnomsorgen bibehålls men uppdateras. De föreslagna faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från ett uppdaterat underlag vad gäller kommunernas faktiska barnomsorgsbehov, föräldrarnas förvärvsfrekvens, kommunens skattekraft och täthet. Vidare föreslås att skattekraften i beräkningarna begränsas uppåt till 127 procent av medelskatte kraften och nedåt till 82 procent, vilket innebär en marginell förändring jämfört med nuvarande modell. Tätheten föreslås begränsas uppåt till 0,23 och nedåt till 0,05. En uppdatering

till 2000 års förhållanden vad gäller täthet har redan gjorts i nuvarande modell.

Förskoleklass

Kommittén föreslår vidare att beräkningarna anpassas till att den kommunala skolan utökats med en förskoleklass. Från 1998 blev förskoleklass en för kommunerna obligatorisk verksamhet organiserad inom grundskolan. Det innebär att sexåringarnas tidigare deltidsförskola utgår ur barnomsorgsmodellen. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass föreslås därför ingå som en ny del i grundskolemodellen. Den från 2003 införda allmänna förskolan för fyra- och femåringar har dock inte kunnat beaktas eftersom erforderligt dataunderlag ännu inte finns tillgängligt. När sådant finns tillgängligt bör denna förändring beaktas i kostnadsutjämningsmodellen.

Övrigt

Enligt nu gällande bestämmelser är det den kommun där barnet vistas som skall se till att det erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Detsamma gäller idag förskoleklass. Skollagskommittén har i ett betänkande (SOU 2002:121) föreslagit att istället hemkommunen blir ansvarig för förskola och förskoleklass. En av konsekvenserna enligt nämnda kommitté blir att även interkommunala ersättningar motsvarande dem som finns på grundskolan införs. Utjämningskommittén delar Skollagskommitténs uppfattning när det gäller hemkommunens ansvar och att interkommunala ersättningar skall kunna utgå till barnomsorg i annan kommun. En sådan förändring har dock ingen inverkan på utfallet av kostnadsutjämningsmodellen.

4.2.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningsmodellen

Jämfört med nuvarande modell innebär förslaget att kostnaderna för förskoleklass, ca 3,9 miljarder kronor flyttas över till delmodellen för grundskolan. Det innebär att kommuner med en hög andel sexåringar och/eller en hög beräknad KVolym i barnomsorgsmodellen får minskade tillägg/ökade avdrag i denna del-

modell. En hög andel sexåringar leder samtidigt till att utfallet i grundskolemodellen förbättras.

De förändringar som föreslås i underlaget för beräkningen av kostnadsutjämningen leder till vissa omfördelningar mellan kommunerna. Jämfört med nuvarande utjämning för barnomsorgen, där sexåringarna ingår, leder de föreslagna uppdateringarna och övriga föreslagna förändringar till en minskad ersättning för framförallt glesbygdskommuner och förortskommuner. För förortskommunerna kompenseras detta delvis genom överflyttningen av sexåringar till förskoleklass. Storstäder får en ökad ersättning. Förändringarna för de olika kommungrupperna motsvarar i princip den skillnad som kan utläsas i figur 4.6 mellan beräknad KVolym enligt nuvarande och enligt föreslagen modell.

4.3 Grundskola och förskoleklass

Kommitténs förslag: Underlaget för att beräkna kostnader för modersmålsundervisning ändras från medborgarskap till utländsk bakgrund.

Beräkning av merkostnader för bebyggelsestrukturen aktualiseras. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass beaktas vid beräkningen av standardkostnaden.

4.3.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningen för grundskolan beaktas åldersstrukturen, behovet av modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk samt merkostnader för små skolor och skolskjuts-kostnader till följd av kommunens geografiska struktur.

Standardkostnaden för grundskolan beräknas per kommun utifrån andelen barn 7–15 år, andelen barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap samt en teoretiskt beräknad kostnad för små skolor och skolskjutsar utifrån barnens geografiska fördelning inom kommunen.

Antalet barn per kommun multipliceras med den genomsnittliga kostnaden per elev i riket. Om de beräknade kostnaderna i kommunen för modersmålsundervisning, små skolor och skolskjutsar

överstiger riksgenomsnittet görs ett tillägg motsvarande de beräknade merkostnaderna. I annat fall görs på motsvarande sätt ett avdrag. Tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar varierar mellan +2 009 (Sorsele) och -225 (Solna) kronor per invånare. För modersmålsundervisning är variationen från +275 (Botkyrka) till -101 (Norsjö och Ydre) kronor per invånare.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes 1996 har grundskolemodellen i princip varit oförändrad. En uppdatering av den del som rör merkostnader för små skolor och skolskjutsar genomfördes från 2000 efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen. Antalet barn per kommun, den riksgenomsnittliga elevkostnaden samt barn med utomnordiskt och finskt medborgarskap uppdateras årligen. Den teoretiskt beräknade kostnaden för små skolor och skolskjutsar bygger på uppgifter om barnens bosättning vid årsskiftet 1995/96 och har således inte uppdaterats. Den från 1998 för kommunerna obligatoriska förskoleklassen omfattas inte av nuvarande kostnadsutjämning för grundskola eller barnomsorg.

I kostnadsutjämningsomfördelas 2003 drygt 3,4 miljarder kronor. Det största tillägget för grundskolan, 2 577 kronor per invånare, har Ekerö kommun och det största avdraget 3 005 kronor per invånare har Solna kommun.

4.3.2 Resultat av kommitténs uppföljning

För att analysera modellens träffsäkerhet jämförs kommunernas redovisade kostnader för ett år och beräknad standardkostnad två år efter redovisningsåret. Redovisade kostnader motsvarar då samma år som underlagsdata vid beräkning av standardkostnaden.

För 2001 kan 51 procent av de redovisade kostnadsskillnaderna mellan kommunerna förklaras av grundskolemodellen. Det är en sänkning jämfört med föregående år då motsvarande tal var 54 procent. De kvarstående skillnaderna beror på skillnader i effektivitet, ambitionsnivå och skillnader i sättet att redovisa och beräkna kostnader. Det kan också bero på strukturella faktorer som inte modellen fångar upp.

Storstäderna och glesbygdskommunerna är de grupper där de beräknade standardkostnaderna understiger kostnaden. Tar man även hänsyn till de ersättningar kommunerna får i de icke verksamhetsanknutna delmodellerna, t.ex. grundskolans andel av uppvärmningskostnader m.m., överstiger även glesbygdskommunernas

standardkostnad de redovisade kostnaderna. Beaktas även utfallet av de icke verksamhetsanknutna delmodellernas utfall förklaras drygt 58 procent av kostnadsskillnaderna.

Tabell 4.5. Redovisad nettokostnad 2001 och beräknad standardkostnad för grundskolan. Övägda genomsnitt för kommungrupper i kronor per invånare

<i>Kommungrupp</i>	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	6 303	5 668	-635
Förorter	7 867	7 953	86
Större städer	6 734	6 886	152
Medelstora städer	7 037	7 301	264
Industrikommuner	7 436	7 554	118
Landsbygskommuner	7 819	7 949	130
Glesbygdskommuner	8 567	8 347	-220
Övriga, större	7 369	7 482	86
Övriga, mindre	7 813	7 890	77
Riket	7 070	7 070	0

Källa: SCB.

Att storstäderna har en lägre standardkostnad och även lägre redovisad nettokostnad per invånare än övriga kommungrupper förklaras delvis av att andelen i grundskoleåldrarna är betydligt lägre än riksgenomsnittet. Som grupper har storstäderna och glesbygdskommunerna däremot högst kostnader per grundskoleelev. Storstäder har de högsta lokalkostnaderna, både per kvadratmeter och per elev. Även kostnaden per elev exklusive lokaler ligger högre än för övriga kommungrupper. Gruppen har även högst kostnader per elev för undervisning, främst lärarlöner, vilket bl.a. kan bero på höga kostnader för modersmålsundervisning och ett högre löneläge.

Även gruppen glesbygdskommuner har höga kostnader för lokaler beroende på större yta per elev. Kvadratmeterkostnaden är dock lägre än genomsnittet för samtliga kommuner och övriga kommungrupper. Elevkostnaden exklusive lokaler är lägre än storstädernas men högre än övriga kommungruppers. Här ingår bl.a. högre kostnader för undervisning, dvs. främst lärarlöner. Både storstäder och glesbygdskommuner har högre lärartäthet än övriga kommungrupper. Om man även beaktar kostnader för skolskjutsar

samt ersättningar till fristående skolor har glesbygdskommuner och storstäder i stort sett lika höga kostnader per folkbokförd elev.

Glesbygdskommunernas högre undervisningskostnader och högre lärartäthet samt skolskjutskostnader kan i stor utsträckning förklaras av mindre skolenheter och elevernas större avstånd till skolan.

Kostnaderna för modersmålsundervisningen per kommun har inte särredovisats av Skolverket sedan 1997. Det finns därför begränsade möjligheter att jämföra kommunernas kostnader med de standardkostnader som beräknats i delmodellen för grundskolan. Sista gången dessa uppgifter särredovisades påpekades även att denna kostnad håller en lägre kvalitet än de övriga uppgifterna. I några fall förekom också osäkerhet om antalsuppgifter ifråga om elever som deltar i modersmålsundervisningen. Orsaken uppgavs vara svårigheter att särskilja dessa kostnader från ”vanlig” undervisningskostnad. Kostnaderna för modersmålsundervisningen på riksnivå går därför inte att få fram ur den kommunala kostnadsredovisningen. Den totala kostnadsnivån som används i nuvarande utjämning förefaller dock rimlig i förhållande till antalet modersmåls lärare.

Den uppföljning som Kommunala utjämningsutredningen gjorde 1998 avseende 1996 års kostnader pekade på att andelen grundskoleelever som deltog i modersmålsundervisning i stor utsträckning samvarierade med andelen skolbarn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap. Vissa undantag kunde dock konstateras.

4.3.3 Överväganden och förslag

Kommittén gör bedömningen att grundskolemodellen bör förändras i två avseenden. Det gäller underlaget för att beräkna kostnaderna för modersmålsundervisningen och att i utjämnningen ta hänsyn till att den kommunala skolan utökats med en förskoleklass. Dessutom föreslår kommittén att underlaget för att beräkna merkostnader för bebyggelsestrukturen aktualiseras.

Förskoleklass

Från 1998 blev förskoleklass en för kommunerna obligatorisk verksamhet organiserad inom grundskolan. Denna verksamhet omfattas emellertid inte av nuvarande kostnadsutjämning eftersom kostnadsunderlag inte fanns tillgängligt vid föregående översyn av kostnadsutjämningen. År 2001 var 98 900 elever inskrivna i förskoleklass varav 98 procent var sex år. Totalt var ca 93 procent av alla sexåringar inskrivna i förskoleklass år 2001. Kostnaden för förskoleklass var samma år drygt 3,8 miljarder kronor. Verksamhet med kommunal huvudman svarar för ca 95 procent av den totala kostnaden. Den genomsnittliga kostnaden per elev är drygt 37 200 kronor eller 437 kronor per invånare. Elevkostnaden i grundskolemodellen var samma år drygt 58 000 kronor.

Eftersom nästan alla sexåringar går i förskoleklass gör kommittén bedömningen att man inte behöver beräkna standardkostnaden för förskoleklass utifrån att efterfrågan skulle vara olika stor i olika delar av landet. Standardkostnaden kan därför beräknas utifrån andelen sexåringar och den genomsnittliga elevkostnaden per sexåring. Antalet sexåringar och den genomsnittliga kostnaden per elev för förskoleklass föreslås därför ingå som en ny del i grundskolemodellen. Det görs genom att antalet sexåringar per kommun multipliceras med den riksgenomsnittliga kostnaden per elev i förskoleklass. Kostnaden per elev i förskoleklass uppgick 2001 till ca 2/3 av elevkostnaden i grundskolan. I grundskolemodellen beräknas merkostnader för modersmålsundervisning och gles bebyggelsestruktur. Eftersom modersmålsundervisning och skolskjuts i förskoleklass inte är obligatoriskt för kommunerna görs inga beräkningar av sådana merkostnader. Den del av kostnaden som avser skolbarnsomsorgen för sexåringarna föreslås ingå i delmodellen för barnomsorgen.

Den sammanlagda omfördelningseffekten till följd av förändringar i både barnomsorgs- och grundskolemodellen ger mindre omfördelningseffekter än i de enskilda modellerna var för sig. Orsaken är att en positiv effekt i den ena modellen ger en negativ effekt i den andra och vice versa.

Det är endast tio kommuner som får en sammanlagd negativ förändring som överstiger 100 kronor per invånare. Resten av kommunerna får en förändring som är mindre negativ eller positiv jämfört med dagens utformning. Femton kommuner får en positiv förändring som är större än 100 kronor per invånare.

Även på kommungruppsnivå är det relativt små utfallsförändringar till följd av ändringar i de båda delmodellerna. Storstäder och förortskommuner förlorar medan övriga kommuner tjänar på överflyttningen. Orsaken till att förortskommunerna förlorar är att dessa oftast har tillägg i barnomsorgsmodellen och när omslutningen i delmodellen minskar sänks tillägget för dessa kommuner.

Modersmålsundervisning

Andelen barn som är berättigade till modersmålsundervisning i de kommunala grundskolorna är knappt 12 procent läsåret 2001/02. Ungefär hälften av de berättigade deltar i modersmålsundervisning, 6,0 procent i modersmålsundervisning och 5,4 procent i undervisning i svenska som andraspråk. Variationerna i deltagande mellan kommungrupper och enskilda kommuner är stora. Det är även stora skillnader i berättigade elevers deltagande beroende på elevens modersmål.

Den variabel som hittills används i utjämningsberäkningarna, dvs. andelen barn 7–15 år med finskt eller utomnordiskt medborgarskap, överensstämmer inte med de grupper som är berättigade till modersmålsundervisning. Andelen barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap uppgår till drygt 4 procent jämfört med de berättigades andel, ca 12 procent, och de deltagandes andel ca 6 procent. I vissa avseenden överensstämmer de berättigades andel bättre med barn med någon annan definition på utländsk bakgrund. Svenskt medborgarskap är heller ingen begränsning i rätten till modersmålsundervisning. Definitionen på utländsk bakgrund är att själv vara född utomlands, eller att vara född i Sverige men att en eller båda föräldrarna är födda utomlands. Men eftersom andelen av de berättigade som faktiskt deltar i sådan undervisning varierar kraftigt och att kvaliteten på variabeln ”berättigade elever” enligt SCB:s kvalitetsdeklaration av statistiken kan vara lägre eftersom uppgiftslämnarna i vissa fall inte känner till vilka elever som är berättigade till sådan undervisning.

Kommittén föreslår därför att nuvarande variabel, barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap ersätts med barn med en ny variabel, utländsk bakgrund, dvs. barn 7–15 år födda utanför Sverige, Norge och Danmark eller där båda föräldrarna är födda utanför dessa länder. Denna avgränsning av elever med utländsk

bakgrund överensstämmer dessutom antalsmässigt bäst med antalet berättigade.

Små skolor och skolskjutsar

En uppdatering av den del som rör merkostnader för små skolor och skolskjutsar genomfördes från 2000 efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen. Denna uppdatering baserades på var i kommunen barnen var bosatta vid årsskiftet 1995/96.

Beräkningen av merkostnader för små skolor utgår från två kostnadsfunktioner, en för låg- och mellanstadieskolor och en för högstadieskolor, som togs fram av Strukturkostnadsutredningen. Dessa kostnadsfunktioner har hittills inte uppdaterats. Glesbygdsverket har på Utjämningskommitténs uppdrag gjort en förnyad uppdatering av bl.a. grundskolans merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Glesbygdsverket har redovisat utgångspunkterna för detta arbete i bilaga 7. Glesbygdsverket har uppdaterat kostnadsfunktionerna och skolskjutskostnaderna med utgångspunkt från aktuellare underlag. En uppdatering har även gjorts av antalet skolenheter, skolstorlekar, skolornas lokalisering samt skolskjutsar med utgångspunkt från elevernas geografiska fördelning årsskiftet 2001/02.

Effekten av en uppdatering av beräkningen för små skolor och skolskjutsar blir i vissa fall relativt stor. Eftersom det gått sex år sedan föregående uppdatering har det i en del kommuner skett stora förändringar i elevantal per kommun eller per kommunedel, både positiva och negativa. Antalet grundskoleelever i landet har ökat med ca 10 procent under denna period. Fler elever per skola ger en lägre beräknad merkostnad per elev i små skolor, varvid denna kompensation reduceras. I andra kommuner har underlaget för vissa små skolor blivit för litet och skolorna har "lagts ner" i beräkningsmodellen. I vissa kommuner med mycket stora avstånd och få högstadieelever i en kommunedel kan modellen ge instabila resultat på så sätt att en skolenhet som försvinner ett år på grund av för lågt elevunderlag återuppstår något år senare om elevunderlaget ökat. En sådan effekt bör kunna undvikas eller åtminstone göras mindre genom att beräkningen av merkostnader för små skolor görs som ett genomsnitt för tre år.

För att öka stabiliteten i dessa beräkningar föreslår därför kommittén att merkostnaderna för gles bebyggelsestruktur baseras på

det genomsnittliga beräknade kostnaden små skolor och skolskjutsar för tre år.

4.3.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

De förändringar som föreslås vad gäller underlaget för beräkning av kostnader för modersmålsundervisning samt uppdateringen av merkostnader för små skolor och skolskjutsar leder till vissa omfördelningseffekter mellan kommunerna.

Tabell 4.6. Utfallsförändring i grundskolemodellen jämfört med nuvarande utformning. Kronor per invånare och antal kommuner

<i>Kr/invånare</i>	<i>Total förändring</i>
Max positiv förändring	2854
Max negativ förändring	-489
>150	12
100–149	17
50–99	35
0–49	74
-1–49	71
-50–99	42
-100–149	23
-150–199	9
>-200	7

Sammantaget ligger hälften av kommunerna i intervallet +/-50 kronor per invånare, drygt 75 procent ligger i intervallet +/-100 kronor per invånare. När man byter ut nuvarande medborgarskapsvariabel mot en variabel som istället baseras på utländsk bakgrund får 95 procent av kommunerna en förändring inom intervallet +/-50 kronor per invånare. Några kommuner i Tornedalen får den största negativa förändringen. Till stor del beror nämnda förändring på att flera av de berörda kommunerna i nuvarande utjämning har "manuellt åsatta" värden på medborgarskapsvariabeln. De i tabell 4.6 redovisade effekterna utgår från beräkningar utan sådana manuella ingrepp. Det är sannolikt inte möjligt att fullständigt återspegla behovet av modersmålsundervisning/SVA i dessa kommuner med medborgarskapsvariabler eller

variabler som återspeglar utländsk bakgrund. De negativa utfalls-effekterna av denna förändring fångas i flertalet fall upp av de begränsningar av de totala bidragsminskningarna som kommittén föreslår.

Tabell 4.7. Utfallsförändring i grundskolemodellen jämfört med nuvarande utformning. Kronor per invånare och vägda genomsnitt

<i>Kommungrupp</i>	<i>Total förändring</i>
Storstäder	-51
Förorter	83
Större städer	-3
Medelstora städer	5
Industrikommuner	-14
Landsbygdskommuner	-15
Glesbygdskommuner	-40
Övriga, större	-6
Övriga, mindre	-7

Omfördelningen påverkas dessutom av att förskoleklassen infogas i utjämningsmodellen för grundskolan. Omfördelningseffekterna för storstäder och förorter beror bl.a. på att andelen sexåringar är hög i förortskommuner men låg i storstäder, vilket framgår av tabell 4.7. Även i många glesbygdskommuner påverkas utfallet negativt av att andelen sexåringar är lägre än riksgenomsnittet.

4.4 Gymnasieskola

Kommitténs förslag: Programvalsfaktorn beräknas som ett genomsnitt av elevernas programval under två år.

Beräkningen av kostnader för inackordering och dagliga resor uppdateras.

4.4.1 Nuvarande utformning

Standardkostnaden för gymnasieskolan beräknas utifrån andelen ungdomar 16–18 år, en teoretiskt beräknad kostnad för inackordering och dagliga resor, gymnasiefrekvens samt att olika utbildningsprogram i gymnasieskolan kostar olika mycket.

Sedan nuvarande utjämningsystem infördes 1996 har delmodellen för gymnasieskolan i princip varit oförändrad. Från 2000 ersattes det tidigare inackorderingstillägget med en faktor som beaktar bebyggelsestrukturen. Merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknas för elevernas resor och inackorderingstillägg.

I kostnadsutjämnningen omfördelas drygt 1,3 miljarder kronor. Det största tillägget, 1 383 kronor per invånare, har Robertsfors kommun och det största avdraget 1 123 kronor per invånare har Solna kommun.

Antalet personer i åldersgruppen och programvalsfaktorn uppdateras årligen. Programvalsfaktorn beräknas för varje kommun genom att antalet elever per program multipliceras med genomsnittskostnaden i riket för respektive program. I den beräknade totalkostnad för kommunens gymnasieelever beaktas därigenom även skillnader i andelen ungdomar som går i gymnasieutbildning.

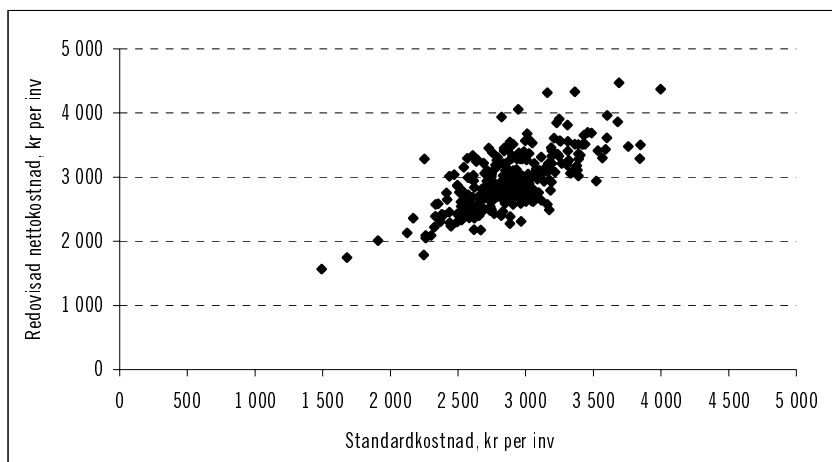
Den beräknade kostnaden för inackordering och dagliga resor har inte uppdaterats sedan den infördes år 2000. Det nuvarande underlaget baseras på elevernas bostadsort årsskiftet 1995/96.

4.4.2 Resultat av kommitténs uppföljning

För att analysera modellens träffsäkerhet jämförs kommunernas redovisade kostnader för ett år och beräknad standardkostnad två år efter redovisningsåret. Redovisade kostnader motsvarar då samma år som underlagsdata för beräkning av standardkostnaden.

I figur 4.7 har kommunernas redovisade kostnader för gymnasieskola år 2001 jämförts med den beräknade standardkostnaden år 2003.

Figur 4.7. Redovisad kostnad 2001 och beräknad standardkostnad 2003 för gymnasieskolan. Kommunvisa uppgifter i kronor per invånare



Källa: SCB.

Överensstämmelsen mellan redovisade kostnader och de teoretiskt beräknade kostnaderna varierar. Gymnasiemodellen förklarar ca 50 procent av de redovisade kostnadsskillnaderna. De kvarstående skillnaderna beror på skillnader i ambitionsnivå, redovisningsprinciper och effektivitet. Det kan även finnas strukturella faktorer som påverkar kommunernas kostnader men som nuvarande modell inte förmår fånga upp. Under 1990-talet har många kommuner byggt upp egna gymnasieskolor samtidigt som elevunderlaget för tidigare gymnasiekommuner därigenom minskats, vilket påverkat kostnaderna för både gamla och nya gymnasiekommuner.

Tabell 4.8. Redovisad kostnad 2001 och beräknad standardkostnad 2003 för gymnasieskolan. Övägda genomsnitt för kommungrupper i kronor per invånare

<i>Kommungrupp</i>	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	1 949	2 139	190
Förortskommuner	2 603	2 600	-3
Större städer	2 570	2 600	30
Medelstora städer	2 741	2 760	18
Industrikommuner	3 091	2 949	-142
Landsbygdskommuner	3 080	3 175	95
Glesbygdskommuner	3 507	3 164	-342
Övriga, större	2 954	2 878	-75
Övriga, mindre	3 064	2 992	-72
<i>Summa</i>	<i>2 615</i>	<i>2 615</i>	<i>0</i>

Källa: SCB.

Differensen mellan de redovisade kostnaderna och glesbygdskommunernas standardkostnader är relativt stora. Tar man även hänsyn till de ersättningar kommunerna får i de icke verksamhetsanknutna delmodellerna, t.ex. gymnasieskolans andel av uppvärmningskostnader m.m. minskar differensen för glesbygdskommunerna till ca 40 kronor per invånare. Industrikommuner ochorstäder har större avvikelser mellan beräknade och redovisade kostnader som är -142 respektive 190 kronor per invånare medan övriga kommungruppers värden har högre överensstämmelse.

Programvalsfaktorn

Programvalsfaktorn har undersökts ur två perspektiv. För det första analyserades variationerna i enhetskostnaderna för de olika programmen och vilken effekt dessa har på standardkostnaderna. För det andra har studerats hur förändringar i underlagsdata (antal elever och antal ungdomar 16–18 år) påverkar standardkostnaden.

Som tidigare nämnts beräknas programvalsfaktorn med utgångspunkt från antalet gymnasieelever och antal ungdomar 16–18 år som bor i kommunen två år före utjämningsåret. I tabell 4.9 redovisas hur kommunernas programvalsfaktorer varierar mellan åren.

Tabell 4.9. Förändringar i programvalsfaktorn jämfört med föregående år enligt nuvarande beräkningsmetod. Antal kommuner i respektive intervall

(Kr/inv)	Antal kommuner			
	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003
-400 till -200	9	15	4	5
-199 till -50	46	132	47	54
-49 till 49	99	91	178	165
50 till 199	124	41	50	59
200 till 400	11	10	10	6
Summa	289	289	289	289

Med nuvarande metod att beräkna programvalsfaktorn med underlag för ett år innan utjämningsåret kan variationerna i utfallet av programvalsfaktorn bli stora. Det är mellan 111 och 198 kommuner som får förändringar i programvalsfaktorn mellan åren som överstiger +/-50 kronor per invånare under perioden 1999–2003.

Merkostnader för gles bebyggelsestruktur

Merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknas i nuvarande system för resor och inackorderingstillägg. Beräkningsmodellen har utvecklats av Kommunala utjämningsutredningen och Glesbygdverket.

I ett första steg bedöms kommuner med minst 600 personer i åldern 16–18 år eller minst 15 000 invånare ha ett tillräckligt elevunderlag för att bedriva egen gymnasieutbildning utan merkostnader till följd av lågt elevunderlag. Kommuner som ligger över de angivna gränserna men ändå saknar egen gymnasieutbildning utgörs av ett fåtal förortskommuner och andra kommuner med relativt korta avstånd till andra kommuner med gymnasieutbildning.

I ett andra steg bedöms övriga kommuncentra ha tillräckligt underlag för en gymnasieskola om minst 500 personer i åldern 16–18 år finns inom 50 km vägavstånd samtidigt som vägavståndet till andra gymnasieorter överstiger 35 km.

I ett tredje steg beräknas vägavståndet för samtliga elever i landet till de närmast belägna utplacerade gymnasieskolorna, varefter kostnader för dagliga skolresor och inackordering beräknas.

För elever med kortare vägavstånd än 6 km beräknas inga resekostnader. För elever med ett avstånd till närmaste gymnasieskola på mellan 6 och 50 km beräknas en resekostnad motsvarande den genomsnittliga kostnaden för ett terminskort. Kommunerna är nämligen enligt lag skyldiga att stå för elevernas kostnader för resor till och från gymnasieskolan om avståndet överstiger 6 km. Av elever med mer än 50 km till närmaste gymnasieskola har 90 procent antagits bo inackorderade till en kostnad som motsvarar inackorderingstillägget. Även kommuner med tillräckligt elevunderlag har elever inackorderade. För samtliga kommuner har därför minst fem procent av eleverna antagits bo inackorderade. I kommuner utan utplacerade gymnasieskolor har fem procent antagits gå på individuella program i den egna kommunen utan inackorderingskostnad.

Kommuner med litet elevunderlag och stora avstånd till andra gymnasieorter får genom denna ersättning en kompensation för detta oavsett om kommunen bedriver gymnasieutbildning eller ej. För de kommuner som trots ett lågt elevunderlag bedriver egen utbildning fungerar den beräknade ersättningen som en kompensation för merkostnader för små gymnasieskolor.

Skolverket redovisar kommunernas kostnader för elevernas skolskjuts, reseersättningar och inackordering. Kostnadsskillnaderna utslaget på samtliga elever varierar på kommunnivå mellan 100 och drygt 10 000 kronor per elev. Någon systematisk utvärdering av modellens förmåga att uppskatta dessa kostnader har inte gjorts eftersom antalet kommuner med egen gymnasieutbildning är betydligt fler än vad modellen ger upphov till. Många kommuner får därför en ersättning för resor och inackordering som är betydligt större än de redovisade kostnaderna. Modellens beräknade kostnader för elevernas resor och inackordering överensstämmer relativt väl med de redovisade kostnaderna för de kommuner som saknar egen gymnasieutbildning och som samtidigt har stort avstånd till andra kommuner med gymnasieutbildning.

Utvärderingen visar även att modellen ger ett relativt stabilt utfall i utplaceringen av gymnasieskolor. År 1997 skapades 163 fiktiva gymnasieorter och 1999 skapades 162 fiktiva gymnasieorter. Då motsvarande beräkning görs med data för 2001 års befolkning skapas 164 fiktiva gymnasieorter.

4.4.3 Överväganden och förslag

Kommitténs slutsats är att inga principiella ändringar av modellen behöver göras. Däremot bör stabiliteten i utfallet mellan åren om möjligt förbättras. Vidare bör underlaget för att beräkna merkostnader för elevernas inackordering och resor uppdateras.

Programvalsfaktorn

Kommittén har funnit att stabiliteten i de årliga utfallen av gymnasimodellen kan förbättras om underlaget för beräkningarna baseras på medelvärdet av de två senaste årens programvalsfaktorer istället för endast det senaste årets värde. Antalet kommuner med förändringar i programvalsfaktorn som överstigit +/-50 kronor per invånare skulle därvid halveras.

Tabell 4.10. Årliga förändringar i programvalsfaktor då tvåårigt glidande medelvärde används. Antal kommuner i respektive intervall

(Kr/inv)	Antal kommuner i intervall			
	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003
-400 till -200	0	1	1	0
-199 till -50	28	76	28	28
-49 till 49	234	178	219	234
50 till 199	27	33	41	27
200 till 400	0	1	0	0
<i>Summa</i>	<i>289</i>	<i>289</i>	<i>289</i>	<i>289</i>

Slutsatsen är att en ökad stabilitet skulle uppnås om programvalskostnaderna beräknades som ett genomsnitt för två år istället för som i dag för ett år i taget.

Elevernas resor och inackordering

Glesbygdsverket har på kommitténs uppdrag gjort en uppdatering av beräknade kostnader för elevernas resor och inackordering. I några enstaka fall har undantag gjorts från den tidigare beskrivna modellen och en manuell utplacering av ett fåtal gymnasieskolor

har därvid gjorts för att bättre spegla hur den faktiska placeringen av gymnasieskolor ser ut i vissa delar av landet. Syftet är att undvika tillfälliga omfördelningseffekter t.ex. när elevunderlaget ett enstaka år ligger under de använda gränsvärdena.

I tabell 4.11 visas effekterna på tillägg eller avdrag för merkostnader för inackordering och dagliga resor då nuvarande beräkning avseende 1995 års bosättningsmönster jämförs med det uppdaterade bosättningsmönstret avseende år 2001. För alla kommungrupper är förändringarna små. Tillägget för glesbygdskommuner ökar något, vilket beror på att elevunderlaget ökat samtidigt som den totala befolkningen minskat. I några fall har färre fiktiva gymnasieskolor placeras i dessa kommuner till följd av ett minskat elevunderlag. Därmed ökar kommunernas teoretiska kostnader för inackordering och resor. Genom uppdateringen har i gruppen glesbygdskommuner den beräknade kostnaden för elevernas inackordering och dagliga resor ökat från 207 till 252 kronor per invånare.

Tabell 4.11. Effekter av uppdatering av merkostnader för inackordering och resor. Kronor per invånare. Övägda genomsnitt

<i>Kommungrupp</i>	<i>Nuvarande tillägg/avdrag</i>	<i>Uppdaterat tillägg/avdrag</i>	<i>Skillnad tillägg/avdrag</i>
Storstäder	-28	-34	-6
Förortskommuner	-11	-25	-14
Större städer	-9	-13	-4
Medelstora städer	-11	-13	-2
Industrikommuner	36	54	18
Landsbygdskommuner	60	79	19
Glesbygdskommuner	207	252	45
Övriga, större	0	3	3
Övriga, mindre	67	91	24

4.4.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Den föreslagna förändringen med tvåårsmedelvärde i programvalsfaktorn innebär inga ekonomiska konsekvenser på några års sikt. Enskilda år kan en kommun få ett ökat eller minskat tillägg/avdrag för programvalsfaktor jämfört med dagens beräkningsunderlag, men utslaget över flera år kommer ingen omfördelning mellan

kommuner att äga rum till följd av denna förändring. Förändringen i beräkningsunderlaget för programvalsfaktorn ökar förvisso eftersläpningen men kommittén anser att fördelen med stabilare planeringsförutsättningar överväger den minskande aktualiteten i dataunderlaget.

Förändringarna i den teoretiskt beräknade kostnaden för inackordering och dagliga resor innebär små förändringar sett på kommungruppsnivå, men för enskilda kommuner kan förändringen bli större. Ett minskat tillägg i modellen beror på att dessa kommuner i olika avseenden fått en ur kostnadssynpunkt mer gynnsam befolkningsstruktur vilket därmed också påverkar deras kostnader för resor och inackordering.

4.5 Äldreomsorg

Kommitténs förslag: Åldersindelningen i tioårsgrupper ersätts med femårsgrupper. Etnicitetsfaktorn ändras till att avse personer födda inom respektive utanför Norden. Kostnadsunderlaget uppdateras och de årliga beräkningarna uppdateras med avseende på kön, ålder, etnicitet och civilstånd. Underlaget till beräkningarna av merkostnader för hemtjänst i glesbygd uppdateras.

4.5.1 Nuvarande utformning

Historik

Nuvarande beräkningsmodell baseras på principer som föreslogs av Strukturkostnadsutredningen. Underlaget till beräkningarna breddades genom en fältstudie som genomfördes av Statsbidragsberedningen. Efter förslag från Kommunala utjämningsutredningen ersattes variabeln samboende mot civilstånd och modellen kompletterades med en etnicitetsfaktor. Samtidigt aktualiserades befolkningsdata för beräkning av merkostnader i hemtjänst i glesbygd och de äldres yrkesbakgrund.

Allmän beskrivning

Beräkningsmodellen består av fyra delar. Den dominerande delen av kostnadsutjämningen fördelas efter normkostnader som återspeglar vårdbehoven för den äldre befolkningen i kommunerna. Kommuner som har merkostnader för resor inom hemtjänsten i glesbygden får ett särskilt tillägg. Glesbygdskommuner får även ett tillägg för att en större andel av de äldre har behov av särskilt boende på grund av bebyggelsestrukturen. Slutligen får samtliga kommuner ett lika stort tillägg per invånare för kostnaderna för färdtjänst och handikappomsorg.

Normkostnader

I normkostnadsberäkningarna beräknas vårdbehovet för invånarna 65 år och äldre i olika socioekonomiska grupper. Kostnadsunderlaget bygger på en fältstudie som omfattar en kommunal bedömning av ca 6 000 vårdtagares vårdbehov. Fem variabler bestämmer indelningen i olika socioekonomiska grupper; kön, ålder, yrkesbakgrund, etnicitet och civilstånd. För varje kommun delas antalet invånare in i motsvarande grupper. Härigenom kan respektive kommuns totala normkostnad beräknas. Kommunernas folkmängd fördelat på kön, ålder och etnicitet uppdateras årligen.

Hemtjänst i glesbygd

I ett första steg beräknas möjliga serviceorter för hemtjänsten (orter som har minst 200 invånare inom en radie av tre kilometer). I ett andra steg beräknas antalet äldre, 80 år och äldre, som bor mer än 15 kilometer från närmaste serviceort. I det tredje steget beräknas resvägen till personerna äldre än 80 år. Resvägen räknas därefter om till en reskostnad för hemtjänstpersonalen i respektive kommun. Beräkningarna baseras på bosättningsmönstret från 1995.

Tillägg för hög andel i särskilt boende

Glesbygdskommuner får ett tillägg för att en högre andel av pensionärerna behöver bo på institutioner eller särskilt boende på grund av bebyggelsestrukturen. Tillägget utgår med fem procent av normkostnaden per invånare.

Tillägg för färdtjänst och handikappomsorg

Samtliga kommuner får ett generellt bidrag för kostnaderna för färdtjänst och handikappomsorg för personer i åldrarna upp till 65 år och som inte omfattas av LSS. Tillägget är ett generellt belopp på 500 kronor per invånare och syftar till att den totala kostnadsnivån enligt kommunernas räkenskaper och den totala standardkostnaden i kostnadsutjämningen skall överensstämma.

4.5.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Träffsäkerhet och stabilitet

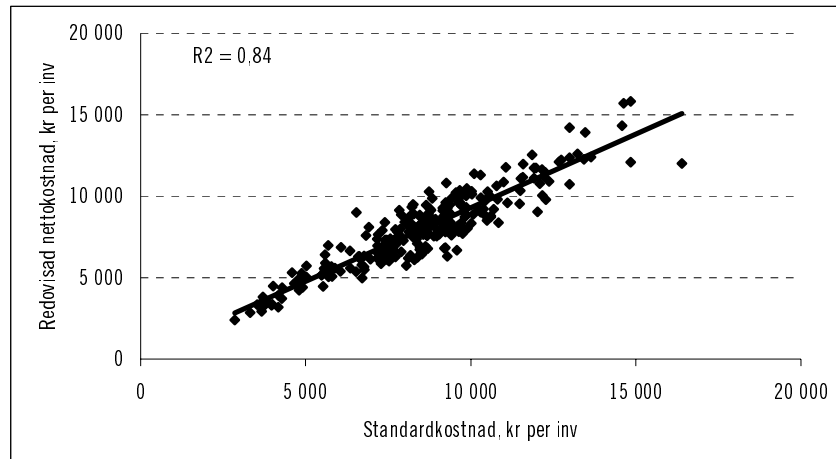
Delmodellen för äldreomsorg är den som omfördelar mest av kommunernas samtliga delmodeller. Sammanlagt omfördelades 5,8 miljarder kronor 2003. Delmodellen svarar också för de största årliga förändringarna av bidrag och avgifter i kostnadsutjämningen, räknat i kronor per invånare. Detta beror dock inte på att modellen är instabil eller att det sker stora förändringar i äldreomsorgen. Den främsta förklaringen är förändringarna i kommunernas invånarantal. En kommun med stor utflyttning får en större kostnad räknat i kronor per invånare eftersom de som flyttar i regel är unga och inte har något omsorgsbehov. Detta fångas upp i kostnadsutjämningen genom att också den beräknade standardkostnaden, räknat i kronor per invånare, ökar. Omvänt får en kommun med inflyttning en lägre kostnad per invånare. De totala kostnaderna, räknat i kronor, är däremot ganska trögörliga i äldreomsorgen. Dessa påverkas mer av förändringar som beror på respektive kommuns åldersstruktur etc. I kommuner med många gamla kan kostnaderna totalt sett minska om det är många som avlider under ett år.

Figur 4.8 visar överensstämmelsen mellan den beräknade standardkostnaden för äldreomsorgen och den redovisade kostnaden för respektive kommun. Ett tjugotal kommuner har dock inte kunnat särskilja äldreomsorgskostnaderna i sin redovisning och ingår därför inte i figuren. Förklaringsgraden är närmare 85 procent. Äldreomsorgen är därmed den delmodell i kostnadsutjämningen som har den högsta förklaringsgraden. Sett över tiden har förklaringsgraden dessutom ökat.

Den del som inte förklaras beror på andra faktorer, t.ex. skillnader i servicegrad och effektivitet, skillnader i beräkning och

redovisning av kostnader eller skillnader i gränssnitt för huvudmannaskap mellan kommunerna och landstingen.

Figur 4.8. Förklaringsgrad standardkostnad – redovisad kostnad. Kronor per invånare



Ytterligare en förklaring kan vara att modellen utgår från var invånarna är folkbokförda. Det förekommer emellertid att många äldre vistas temporärt i andra kommuner än hemkommunen delar av året. Enligt Socialtjänstlagen är det kommunen där personen vistas som skall tillhandahålla omsorgen och därmed har kostnadsansvaret. Eftersom detta inte fångas in i kostnadsutjämningen kan det finnas skäl att undersöka omfattningen av detta problem.

Normkostnader

Det strukturella vårdbehovet i olika socioekonomiska grupper som ligger till grund för beräkningarna bygger på en fältundersökning som genomfördes 1994. Det har sedan dess skett betydande förändringar av vården och omsorgen om de äldre. ÅDEL-reformen har inneburit att insatserna för de mest vårdkrävande äldre i allt högre grad kommit att vila på kommunerna. Samtidigt har de ekonomiska åtstramningarna gjort att kommunerna tvingats koncentrera insatserna till de allra äldsta. Detta har gjort att andelen vårdtagare minskat samtidigt som insatserna per vårdad har ökat.

Det finns också indikationer på att ohälsa och vårdberoende har minskat per åldersgrupp.

Mot bakgrund av dessa förändringar har på kommitténs uppdrag en ny fältundersökning genomförts under hösten 2002 (se bilaga 8). Materialet har också breddats genom att motsvarande data från sju andra kommuner, som deltar i det s.k. SNAC-projektet (Swedish National study on Ageing and Care) har tillförts. Genom att denna undersökning har genomförts med motsvarande metodik som den som användes vid undersökningen 1994 och i samma kommuner är det möjligt att direkt jämföra resultaten. Jämförelsen bekräftar den rådande uppfattningen, som varit grundad på mer subjektiva iakttagelser eller på lokala undersökningar. Förändringarna kan sammanfattas i några punkter:

- Andelen vårdtagare i den äldre befolkningen har sjunkit,
- en högre andel av dessa än för åtta år sedan har heldygnsomsorg,
- vårdtyngden i både heldygnsomsorg och bland vårdtagarna med hemhjälp har ökat och
- tilldelningen av hemtjänst givet funktionsnedsättning har sjunkit.

Det kostnadsunderlag från SNAC-projektet som kompletterar den uppdaterade fältundersökningen skiljer sig när det gäller etnicitetsfaktorn. I SNAC-projektet görs en indelning i personer födda inom respektive utanför Norden. I den nuvarande utjämningsmodellen för äldreomsorg görs en indelning i personer födda i södra Europa eller utanför Europa (med undantag för några OECD-länder) samt övriga personer (dvs. norra Europa samt några OECD länder utanför Europa). För att kunna använda underlaget från både SNAC-projektet och fältundersökningen är det nödvändigt att använda SNAC-projektets definition av etnicitetsvariabeln. Detta bedöms inte ha någon väsentlig betydelse för utjämnningen, eftersom antalet äldre personer som tidigare invandrat från norra Europa utanför Norden är mycket litet.

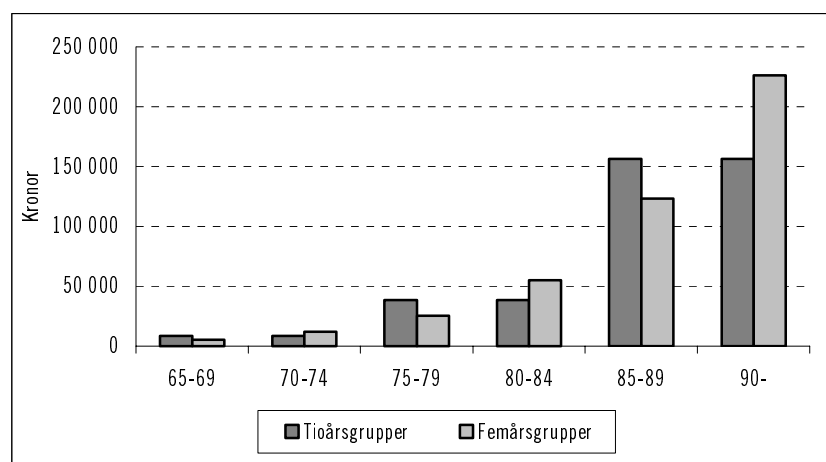
I den nuvarande utjämnningen beräknas normkostnaden för personer födda i Södra Europa eller utanför Europa schablonmässigt genom ett tillägg på 50 procent. Genom den nya undersökningen kan det faktiska vårdbehovet uppskattas för personer födda utanför Norden i åldrarna 65 till 85 år. I genomsnitt är normkostnaden

10–20 procent högre för dessa jämfört med invånare födda inom Norden.

Som nämnts ovan har det skett en förskjutning av vårdinsatserna uppåt i åldrarna. Det finns därför skäl att undersöka om den nuvarande åldersindelningen i tioårsgrupper är för grov och riskerar leda till snedvridning.

Figur 4.9 visar normkostnaderna i fem- respektive tioårsgrupper. Indelningen i femårsgrupper visar att normkostnaderna ökar exponentiellt med ökad ålder. För t.ex. invånarna 90 år och äldre är normkostnaden nästan dubbelt så hög som för invånarna 85–89 år. Detta medför att kostnaderna överskattas i det undre intervallet av tioårsgruppen och underskattas i det övre intervallet.

Figur 4.9. Normkostnader med tio- respektive femårsgrupper



Det är också relativt stora skillnader mellan kommunerna när det gäller fördelningen av antalet invånare inom de nuvarande tioårsgrupperna. Tabell 4.12 visar att fördelningen inom de nuvarande tioårsgrupperna skiljer sig kraftigt mellan kommunerna. Speciellt kraftig är skillnaderna inom den äldsta tioårsgruppen där också vårdbehovet är som störst.

Tabell 4.12. fördelning av antalet invånare inom de nuvarande tioårsgrupperna

	<i>Andel 70–74 inom åldersgruppen 65–74</i>	<i>Andel 80–84 inom åldersgruppen 75–84</i>	<i>Andel 90–w inom åldersgruppen 85–w</i>
Min	37 %	35 %	19 %
Max	55 %	50 %	49 %

Uppgifter om de äldres yrkesbakgrund bygger på Folk- och bostadsräkningarna (FoB) åren 1970–1990, vilka omfattade de då yrkesverksamma befolkningarna. Någon senare FoB har inte genomförts. Ett problem med dessa uppgifter är att det finns ett betydande bortfall. Enligt beräkningar av Kommunala utjämningsutredningen var andelen personer över 85 år, där det saknades uppgifter om yrkesbakgrund, mellan 60 och 90 procent beroende på kön och civilstånd. För personer i åldrarna 65–85 varierade bortfallet mellan 10 och 50 procent. I de nu uppdaterade uppgifterna har bortfallet minskat något, till sammanlagt ca 15 procent. Bortfallet är störst bland åldersgrupper med de största omsorgsbehoven. Å andra sidan minskar skillnaderna i vårdbehov mellan olika yrkesgrupper ju högre upp i åldrarna man kommer. För personer där det saknas uppgifter görs skattningar utifrån fördelningen av personer inom samma kategori i den egna kommunen, eller om sådana saknas i den egna kommungruppen.

Ett annat problem med att använda uppgifter från Folk- och bostadsräkningarna är att uppgifterna blir mer inaktuella ju längre tiden går.

Mot bakgrund av dessa problem har en analys gjorts av möjligheterna att byta variabeln yrkesbakgrund mot en variabel som täcker en större andel av de äldre utan att precisionen minskar. En analys av ULF (Undersökningar av levnadsförhållanden)² visar att de äldres inkomstnivå har ett starkt samband med förekomsten av ohälsa. Denna variabel uppfyller också kraven på att vara mer heltäckande och lättare att uppdatera. Resultatet av beräkningarna med en inkomstvariabel har jämförts med beräkningar utgående från yrkesbakgrund. Beräkningarna som bygger på yrkesbakgrund har därvid uppdaterats och en ny kategori har lagts till, företagare/jordbrukare. I båda fallen sjunker förklaringsgraden något,

² Rik och frisk, Stockholms läns Äldrecentrum rapport 2004:4.

till ca 83 procent med inkomst och 82,5 procent med yrkesbakgrund. Anledningen till att förklaringsgraden sjunker något kan vara att det skett en anpassning mellan utfallet i nuvarande kostnadsutjämning och faktiska kostnader för äldreomsorg.

De båda beräkningsalternativen är i stort sett likvärdiga när det gäller förklaringsgrad. Däremot skiljer sig utfallet mellan alternativen för enskilda kommuner och mellan olika kommungrupper. Det hänger samman med hur tidigare arbetsmarknadsstruktur och nuvarande inkomststruktur förhåller sig till varandra inom de olika kommungrupperna. Variablerna yrkesbakgrund och inkomst sammanfaller till stor del. Högre tjänstemän har ofta högre inkomster vilket är en indikator på bättre hälsa. Arbetare och jordbrukare har ofta lägre inkomster vilket har samband med en sämre hälsa. Det finns dock undantag, det finns såväl högavlönade arbetare som lågavlönade tjänstemän.

Hemtjänst och institutionsboende i glesbygd

Beräkningarna av merkostnader för hemtjänst i glesbygd baseras i nuvarande kostnadsutjämning på de äldres (80 år och äldre) boendemönster 1995. Under de år som gått sedan dess har flertalet av dessa personer avlidit eller flyttat till särskilda boenden för äldre. Samtidigt som antalet äldre personer ökat kraftigt i landet under den gångna perioden kan betydande förändringar ha skett i de äldres bosättningsmönster. Kommittén anser därför att en uppdatering av beräkningarna av merkostnader för hemtjänst i glesbygd bör göras.

Glesbygdskommunernas tillägg för högre behov av institutionsboende/särskilda boendeformer för äldre som har svårt att bo kvar ensamma i glesbygden visar sig finnas kvar i statistiken över de äldres boendesituation.

Tillägg för färdtjänst och handikappomsorg

Den beräknade normkostnaden för äldreomsorgen räknas upp med en uppräkningsfaktor så att genomsnittet för riket skall motsvara genomsnittet för de redovisade faktiska kostnaderna. Tidigare var det inte möjligt att särskilja kommunernas kostnader för färdtjänst och handikappomsorg från kostnaderna för äldreomsorg i kom-

munernas redovisning. För att inte omfördelningen i utjämningsmodellen skall ske på en för hög nivå görs ett generellt avdrag på 500 kronor per invånare som skall motsvara kostnaderna för färdtjänst och handikappomsorg. Samtliga kommuner får sedan ett tillägg för att den totala kostnadsnivån enligt utjämningsmodellen skall överensstämma med de redovisade kostnaderna. Sedan 1998 är det emellertid möjligt att separera kostnaderna för äldreomsorgen i den kommunala redovisningen. Det finns därför inte längre något skäl att fortsätta med det nuvarande förfarandet när det gäller kostnaderna för färdtjänst och handikappomsorg. Att ta bort detta tillägg ger inte upphov till några omfördelningseffekter.

Kommittén har inte funnit att de redovisade kostnadsskillnaderna inom dessa verksamheter skulle vara en effekt av strukturella faktorer och föreslår därför ingen utjämning inom dessa områden (se separata avsnitt om färdtjänst respektive handikappomsorg).

4.5.3 Överväganden och förslag

Träffsäkerhet

Kommittén bedömer att den nuvarande beräkningsmetoden är träffsäker när det gäller att beräkna strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna. Modellen bedöms också vara stabil över tiden även om det i vissa fall sker relativt stora förändringar i utfallet på kommunnivå, särskilt i mindre kommuner. Dessa förändringar beror dock främst på förändringen av antalet och andelen äldre i dessa kommuner och modellen kan på så sätt sägas följa de strukturella förändringarna i kommunerna.

De merkostnader som uppstår i samband med temporära vistelser fångas inte in i kostnadsutjämningsmodellen. Det bör därför göras en undersökning av omfattningen av detta problem.

Normkostnader

Åldersindelningen föreslås göras i femårsgrupper i stället för som nu i tioårsgrupper i syfte att öka precisionen. Som framgår av tabell 4.13 är skillnaderna i normkostnad betydande inom de nuvarande tioårsgrupperna. I de åldrar där vårddyngden är som störst är normkostnaden i flera fall mer än dubbelt så stor i det övre intervallet jämfört med det nedre. I de lägre åldrarna är skillnaderna

ännu större. En nackdel är emellertid att normkostnadsmatrisen blir något större. Kommittén anser ändå att skillnaderna i normkostnader är så pass stora att denna förändring är motiverad att genomföra.

Tabell 4.13. Normkostnader i olika åldrar. Kronor per invånare i respektive grupp

		Födda i Norden		Födda utanför Norden	
		Gifta	Övriga	Gifta	Övriga
Kvinnor	65–69	1 429	9 238	1 683	10 739
	70–74	6 055	24 293	7 122	27 818
	75–79	17 259	37 122	19 622	41 151
	80–84	34 018	74 588	37 837	80 417
	85–89	101 768	143 438	111 290	153 910
	90–w	181 720	246 211	196 410	266 068
Män	65–69	2 043	15 736	2 510	17 938
	70–74	3 772	18 607	4 459	20 766
	75–79	11 472	37 875	13 287	41 185
	80–84	24 666	66 118	27 532	71 379
	85–89	57 636	130 198	61 724	141 336
	90–w	97 451	215 621	106 045	233 165

När det gäller den socioekonomiska bakgrunden konstaterar kommittén att variabeln yrkesbakgrund och inkomst i stort sett förefaller vara likvärdiga som hälsoindikator för kommunerna som helhet. För enskilda kommuner kan dock utfallet skilja sig relativt kraftigt beroende på vilken av de båda variablerna som används. Det som talar för variabeln inkomst är att den är mer tillgänglig och heltäckande jämfört med yrkesbakgrund. Kommittén anser dock inte att detta är skäl nog för att motivera de omfördelningseffekter som ett byte av variabel skulle innebära. Variabeln yrkesbakgrund bör således behållas. Däremot bör denna variabel kompletteras med en kategori för företagare/jordbrukare.

Tabell 4.14 visar sambandet mellan yrkesbakgrund och normkostnaden i åldersgruppen 85–89 år.

Tabell 4.14. Normkostnader för olika yrkesgrupper. Kronor per invånare 85–89 år i respektive grupp

		Födda i Norden		Födda utanför Norden	
		Gifta	Övriga	Gifta	Övriga
Kvinnor	Ej facklärd arbetare	109 155	154 367	120 071	169 803
	Facklärd arbetare	109 087	147 124	119 995	161 836
	Företagare/jordbrukare	97 782	137 813	107 560	151 595
	Lägre tjänstemän	95 204	127 047	104 725	139 752
	Högre tjänstemän	84 574	119 239	93 031	131 163
Män	Ej facklärd arbetare	65 731	144 900	72 305	159 390
	Facklärd arbetare	61 822	136 727	68 004	150 400
	Företagare/jordbrukare	56 916	126 567	62 607	139 224
	Lägre tjänstemän	55 003	115 320	60 504	126 852
	Högre tjänstemän	47 494	107 491	52 243	118 240

Kommittén föreslår att etnicitetsfaktorn ändras till att avse personer födda inom respektive utanför Norden. När det gäller personer 85 år och äldre som är födda utanför Norden föreslås normkostnaden i respektive grupp motsvaras av normkostnaden för motsvarande personer födda inom Norden ökat med tio procent.

I bilaga 10 finns en analys av hur jämlikheten mellan män och kvinnor påverkas av kommitténs förslag.

Hemtjänst och institutionsboende i glesbygd

Glesbygdsverket har på kommitténs uppdrag genomfört en uppdatering av de äldres bosättningsmönster vid årsskiftet 2001/02. Kommittén har sedan uppdaterat reskostnaderna. Kommittén föreslår att en sådan aktualisering av underlaget genomförs och att tillägget för högre behov av institutionsboende/särskilt boende i glesbygds kommunerna bibehålls.

Tillägg för färdtjänst och handikappomsorg

Tillägget på 500 kronor per invånare för färdtjänst och handikappomsorg fyller inte längre någon funktion och bör därför tas bort.

Uppdatering

För beskrivningen av ohälsan i befolkningen används ULF (Undersökningar av levnadsförhållanden). Ett problem med dessa undersökningar är att de endast vid ett tillfälle (1988/89) omfattat personer över 85 år. Normkostnadsberäkningarna bör därför uppdateras när aktuellare material från ULF med uppgifter om ohälsan bland personer över 85 år finns tillgängligt. Underlaget till beräkningarna bör också kompletteras när ett bredare underlag för sambandet mellan ohälsograd enligt ULF och erhållna insatser enligt fältundersökningarna finns tillgängligt.

Beräkningen av kommunernas standardkostnader för äldreomsorg föreslås uppdateras årligen med avseende på kön, ålder, etnicitet och civilstånd. Uppgifter om yrkesbakgrund föreslås uppdateras vart tredje år.

4.5.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Glesbygdskommuner, industrikommuner och övriga större kommuner får störst minskning av tillägg/avdrag. Storstäder, förortskommuner och större städer är de kommungrupper som sammantaget får en ökning.

En stor del av förändringarna beror på uppdaterat underlag och sättet att beakta skillnader i åldersstrukturen. Resultatet av den uppdaterade fältundersökningen pekar mot en förskjutning av vårdtyngden uppåt i åldrarna. Detta i kombination med att åldersindelningen föreslås ske i femårsintervall istället för tioårsintervall medför att kommuner med en hög andel invånare i de övre åldersgrupperna får en ökad standardkostnad. Även uppdateringen och kompletteringen av variabeln yrkesbakgrund påverkar resultaten. Uppdateringen av modellen för beräkning av merkostnader för hemtjänst får marginell betydelse för kommungrupperna som helhet. För enskilda kommuner kan däremot effekten vara betydande.

4.6 Individ- och familjeomsorg

Kommitténs förslag: Delmodellen delas upp i två delar. I den ena delen beräknas strukturella skillnader för ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg.

I den andra delen beräknas strukturella skillnader inom barn- och ungdomsvården. De två delarna summeras till en standardkostnad för verksamhetsområdet.

4.6.1 Nuvarande utformning

Nuvarande delmodell för individ- och familjeomsorg togs fram av Kommunala utjämningsutredningen. Modellen är skapad genom så kallad multipel regressionsanalys baserat på 1996 års nettokostnader för individ- och familjeomsorg. Som grund för val av variabler har främst socialbidragsforskning legat till grund.

Standardkostnaden per kommun bestäms av variablerna:

- ensamstående kvinnor 18–44 år med barn 0–17 år (MBK1844)
- utrikes födda flyktingar och nära anhöriga som vistats i landet 3–9 år samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU som vistats i Sverige 0–19 år (FL39IN019)
- arbetssökande utan arbetslöshetsersättning, kategori 11 och 12 enligt AMS definition (K1112EE)
- män 25–64 år med årsinkomst under 140 000 kronor, (Inkind140)
- ett täthetsindex, roten ur tätortsbefolkningen, (Rottätbef).

Standardkostnaden per kommun beräknas årligen. Samtliga variabler utom täthetsindex uppdateras årligen. De ingående variabelernas vikter är skattade på 1996 års nivå och har därefter legat fast.

För att komma upp i dagens kostnadsnivå justeras standardkostnaderna upp. I 2003 års kostnadsutjämning är denna uppskrivning 23 procent. I fasta priser har kostnaderna för individ- och familjeomsorgen minskat sedan 1998. Det ekonomiska biståndet har minskat medan övriga delar ökat något. En generell uppskrivning kan leda till sämre träffsäkerhet om kostnadsutvecklingen har varit olikartad mellan olika typer av kommuner.

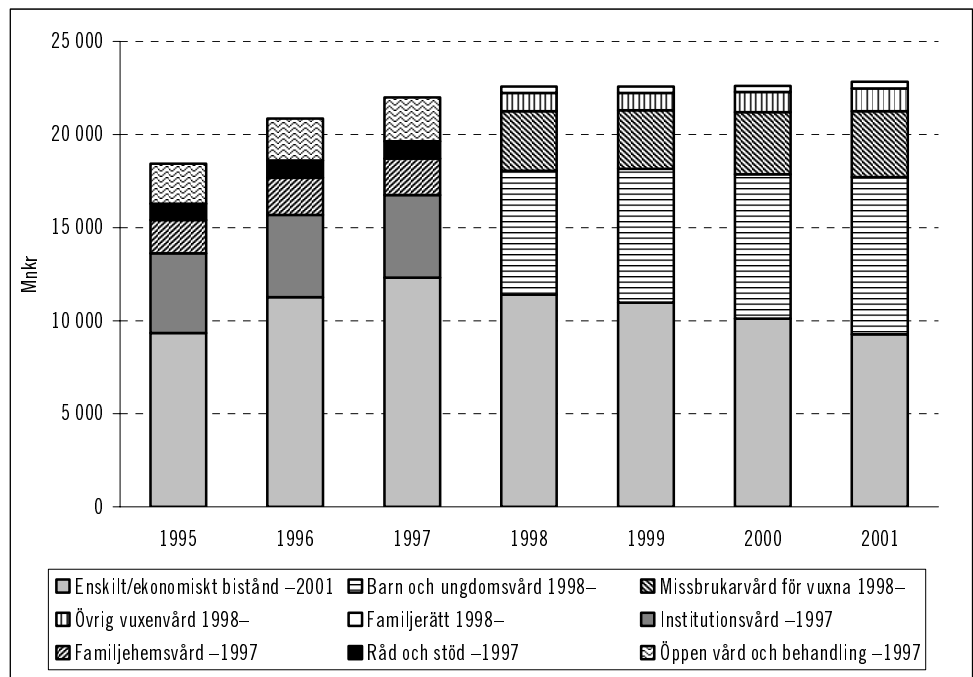
I 2003 års kostnadsutjämning omfördelas 4,6 miljarder kronor. Störst tillägg får Malmö med 2 569 kronor per invånare. Störst avdrag får Bjurholm med 2 079 kronor per invånare.

4.6.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Kostnadsutveckling sedan 1995

Individ- och familjeomsorg omfattar vård av barn och unga, vård av personer med missbruksproblem, övrig vuxenvård och familjerättslig verksamhet. Utöver detta tillkommer det ekonomiska biståndet (socialbidrag). År 2001 uppgick nettokostnaden för individ- och familjeomsorgen till 22,8 miljarder.³

Figur 4.10. Kostnader för individ- och familjeomsorg 1995–2001, löpande priser



Källa: Kommunernas räkenskaper 1995–2001, SCB.

³ Exklusive ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning till flyktingar på cirka 1 100 miljoner kronor.

Fram till och med 1997 stod det ekonomiska biståndet för kostnadsökningen. Under perioden 1998 till 2001 har det ekonomiska biståndet minskat samtidigt som barn- och ungdomsvården tagit ökade resurser i anspråk (se figur 4.10). År 1996 stod det ekonomiska biståndet för 54 procent av de totala kostnaderna. År 2001 uppgick samma andel till 41 procent. Det har således skett en förskjutning av verksamheten från ekonomiska transfereringar till enskilda hushåll till insatser med mer av vårdkaraktär. Detta kan innebära att dagens förklarande variabler inte är de som bäst fångar kostnadsskillnaderna.

I tabell 4.15 redovisas utvecklingen av nettokostnaderna för de olika kommungrupperna sedan 1996. Det är landsbygdskommuner och medelstora städer som har haft den största kostnadsökningen sedan 1996. Storstäder samt glesbygdskommuner har haft en svag ökning respektive en minskning i kostnaderna sedan 1996. Den genomsnittliga kostnadsökningen har varit drygt 3 procent, vägt genomsnitt.

Tabell 4.15. Kostnader för individ- och familjeomsorg 1996–2001, kronor per invånare, löpande priser, ovägt genomsnitt

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996– 2001, procent
Storstäder	4 359	4 548	4 792	4 658	4 457	4 419	1,38
Stockholm	3 950	4 409	4 541	4 398	4 108	3 990	1,01
Malmö	4 756	5 004	4 642	4 864	4 719	4 605	-3,17
Göteborg	4 371	4 233	5 194	4 711	4 543	4 663	6,68
Förortskommuner	1 922	2 075	2 011	1 977	2 007	2 024	5,30
Större städer	2 313	2 440	2 506	2 564	2 612	2 600	12,36
Medelstora städer	1 702	1 588	1 909	1 957	1 947	2 025	18,98
Industrikommuner	1 571	1 588	1 636	1 627	1 683	1 731	10,18
Landsbygdskommuner	1 409	1 464	1 417	1 507	1 643	1 776	26,05
Glesbygdskommuner	1 280	1 299	1 132	1 155	1 206	1 193	-6,80
Övriga, större	1 484	1 636	1 686	1 704	1 722	1 733	16,78
Övriga, mindre	1 484	1 496	1 499	1 490	1 519	1 518	2,29
<i>Riket</i>	<i>2 485</i>	<i>2 358</i>	<i>2 550</i>	<i>2 550</i>	<i>2 547</i>	<i>2 565</i>	<i>3,22</i>

Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun 1996–2001, SCB.

Vad förklarar kostnadsskillnaderna?

Enligt Socialstyrelsen beror variationen i kommunernas kostnader på en kombination av strukturella och individuella faktorer.⁴ Socialstyrelsen menar att biståndstagandet beror till exempel på socialtjänstens praxis vid bedömningen av behovet, på förekomst av och innehåll i kommunala riktlinjer, på olika arbetssätt och på hur benägna människor är att söka bistånd. Resultatet av Socialstyrelsens studier av åren 1995–1999 är att nästan 75 procent av den kommunala variationen för ekonomiskt bistånd kan förklaras av fyra faktorer:

- andel ensamstående kvinnor med barn
- folkmängd
- andel födda i icke-västländer med vistelsetid mindre än 10 år
- andel arbetslösa utan ersättning

De resterande 26 procenten skulle enligt Socialstyrelsen förklaras av socialtjänstens och arbetsförmedlingens arbetssätt och bedömningar och av olikheter i sättet att ta hand om flyktingar.

Socialstyrelsens val av förklaringsvariabler ligger mycket nära de som ingår i den nuvarande delmodellen. Kostnadsutjämnningen skall dock omfatta hela individ- och familjeomsorgen och inte bara det ekonomiska biståndet.

Modellens träffsäkerhet

I tabell 2 redovisas den redovisade nettokostnaden enligt 2001 års bokslut för de olika kommungrupperna. Som jämförelse redovisas den framräknade standardkostnaden för år 2003. Dessa två är jämförbara då den genomsnittliga nivån i 2003 års utjämning bygger på 2001 års redovisade kostnader i riket.

För kommungrupperna storstäder och landsbygdskommuner avviker den redovisade kostnaden kraftigt mot den beräknade standardkostnaden. Det är samma grupper som har haft en kostnadsutveckling som markant skiljer sig från den genomsnittliga i riket. Där har justeringen givit för hög respektive för låg uppskrivning.

⁴ Vilka faktorer bestämmer socialbidragskostnaderna? – En analys av kommunala variationer, Socialstyrelsen, 1998.

Tabell 4.16. Beräknad standardkostnader 2003 med nuvarande modell samt redovisade kostnader 2001, ovägt genomsnitt

	<i>Redovisad nettokostnad</i>	<i>Beräknad standardkostnad</i>	<i>Skillnad mellan standardkostnad och kostnad</i>
Storstäder	4 419	4 894	474
Stockholm	3 990	4 861	871
Malmö	4 605	5 017	412
Göteborg	4 663	4 806	140
Förortskommuner	2 024	2 058	34
Större städer	2 600	2 500	-99
Medelstora städer	2 025	1 897	-128
Industrikommuner	1 731	1 534	-197
Landsbygdskommuner	1 776	1 388	-388
Glesbygdskommuner	1 193	1 215	22
Övriga större	1 733	1 563	-170
Övriga mindre	1 518	1 423	-95
<i>Riksgenomsnitt</i>	<i>2 563</i>	<i>2 563</i>	<i>0</i>

För storstäderna ligger samtliga standardkostnader över den redovisade kostnaden. Störst differens har Stockholm (+871) sedan Malmö (+412) och sist Göteborg (+140).

Av landsbygdskommunerna är 25 av 30 underkompenserade i utjämningen i förhållande till sina redovisade kostnader. För några kommuner uppgår skillnaden till över 1 000 kronor per invånare. För de sex kommuner som har störst avvikelser är orsaken i alla utom en, kostnader för barn- och ungdomsvård samt vuxenvård. Endast i ett fall beror underkompensationen på nivån på det ekonomiska biståndet.

Tittar man på den redovisade kostnaden, ligger landsbygdskommunerna ungefär på samma nivå som industrikommunerna. Enligt de variabler som skall mäta de strukturella kostnadsskillnaderna inom verksamhetsområdet har dock landsbygdskommunerna en bättre situation. Det gäller främst andel flyktingar där landsbygdskommunernas andel är mindre än hälften av den som industrikommunerna har. I landsbygdskommunerna bor färre personer i tätorter jämfört med både industrikommunerna och riket som helhet vilket påverkar standardkostnaden nedåt.

Det som har redovisats ovan indikerar att en uppdatering av regressionens olika delar är nödvändig. När modellen togs fram

förklarade den 68 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna 1996.

Tabell 4.17. Förklaringsgrad (justerat R²) i modellen för individ- och familjeomsorg, procent. Redovisningsår/utjämningsår

1996/98	1997/99	1998/00	1999/01	2000/02	2001/03
68	69	70	69	67	64

Amn: Modell infördes utjämningsåret 2000. Förklaringsgraden för 1998 och 1999 bygger på uppgifter från Kommunala utjämningsutredningen.

Förklaringsgraden har som framgår av tabell 4.17 varit stabil, även om en nedåtgående trend kan utläsas. Under hela den studerade perioden har regressionsekvationen legat fast.

Nuvarande regression

Nuvarande modell ger en god förklaringsgrad även om den minskat något de senaste åren. På kommungruppsnivå är dock skillnaden mot redovisad kostnad stor i vissa fall.

Uppdateras regressionen stiger förklaringsgraden till 65,6 procent. Den erhållna förklaringsgraden innebär alltså att man med de valda variablerna kan förklara 65,6 procent av variationen i kostnaderna.

Samtliga ingående variabler uppfyller de statistiska kraven. Värdena är dock något sämre än vid tidigare år. Variabeln män med låg inkomst ligger precis över den gräns som kan anses vara godtagbart för att vara en förklarande variabel. Beräkningar har även gjorts där gränsen för låg inkomst förändrats (både uppåt och nedåt). Dessa har dock givit ett sämre utfall än om nuvarande gräns bibehålls.

Variablerna i nuvarande modell korrelerar (samvarierar) bra mot den totala kostnaden för individ- och familjeomsorgen. En nedbrytning av kostnaderna visar dock att variablerna har högre korrelation om kostnaderna för barn- och ungdomsvården bryts ut.

Tabell 4.18. Korrelationer i nuvarande modell där 1 är maximal korrelation

	<i>K1112EE</i>	<i>FL39IN019</i>	<i>MBK1844</i>	<i>Rottätbef</i>	<i>Inkind140</i>
Totalt ifo	0,56	0,63	0,56	0,68	0,24
Totalt exkl buv	0,61	0,60	0,45	0,69	0,34
Ek. bistånd	0,64	0,58	0,45	0,63	0,39
Barn och ungdomsvård	0,27	0,44	0,50	0,41	0,01

Förslag till ny modell

Individ- och familjeomsorg exklusive barn- och ungdomsvård

Som redovisades ovan samvarierar de valda förklarande variablerna sämre med kostnaderna för barn- och ungdomsvård än med övriga kostnader.

Tabell 4.19. Beräknad standardkostnader 2003 med uppdaterad modell samt redovisade kostnader 2001 (exkl. barn- och ungdomsvård)

	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	3 326	3 112	-214
Förortskommuner	1 042	1 194	152
Större städer	1 624	1 630	7
Medelstora städer	1 190	1 210	20
Industrikommuner	981	940	-41
Landsbygdskom.	1 001	904	-97
Glesbygdskom.	772	802	30
Övriga, större	945	984	39
Övriga, mindre	867	900	33
<i>Riket</i>	<i>1 614</i>	<i>1 614</i>	<i>0</i>

En regression mot kostnaderna för individ- och familjeomsorg exklusive barn- och ungdomsvård ger en något lägre förklaringsgrad 65,3 procent. Samtliga variabler uppfyller de statistiska kraven.

Värt att notera är att variabeln *män med låg inkomst* nu erhåller ett värde som överstiger aktuell gräns.

På kommungruppsnivå ger modellen en förhållandevis god överensstämmelse undantaget gruppen storstäder vilka blir kraftigt underkompenserade.

Kommittén har studerat möjligheten att även behandla kostnaden för missbrukarvård separat och kommit fram till att detta inte är nödvändigt. Totalt kostar missbrukarvården 3,5 miljarder kronor 2001 (395 kronor per invånare). I detta sammanhang får detta anses som en liten verksamhetskostnad. I stor utsträckning samvariera kostnaden för missbrukarvården med de valda variablerna.

Om det i framtiden från riksdag och regering uttalas en ambition att utöka samhällets insatser mot missbruk (vilket skulle ge ökade kostnader för kommunerna) bör man utöver en förändring av statsbidragsramen även undersöka hur delmodellen för individ- och familjeomsorg påverkas.

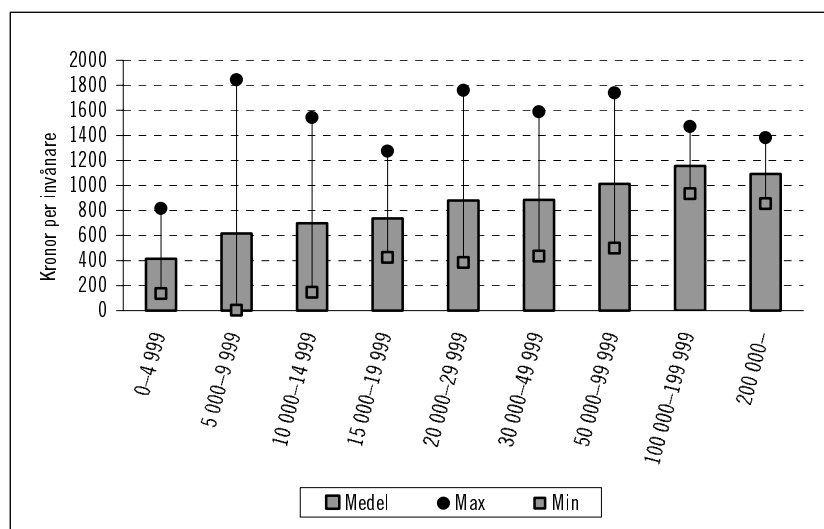
Barn- och ungdomsvård

En stor del kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorgen utgörs av kostnader som är hänförliga till barn- och ungdomsvård. Utvecklingen under de senaste åren visar också att det är detta område som tar allt mer resurser i anspråk. I den nuvarande modellen tar ingen av de förklarande variablerna direkt sikte på denna delverksamhet. De förklarande variablerna har därför en svagare samvariation mot kostnaderna för barn- och ungdomsvården jämfört med övriga delar av kostnaden, se tabell 4.18.

Barn- och ungdomsvården består dels av öppna insatser, dels av dygnsvård. Den senare dominerar kraftigt kommunernas kostnader, cirka 75 procent. Dygnskostnaden år 2001 låg på närmare 3 000 kronor. Detta ger en årskostnad per person på drygt en miljon kronor.

Totalt kostade barn- och ungdomsvården 8,5 miljarder kronor 2001. Högst kostnader per invånare har storstäderna. Glesbygdskommunerna är den kommungrupp som har lägst kostnader. För övriga grupper är situationen ganska likartad. Det anmärkningsvärda är dock inte skillnaden mellan grupper utan inom respektive kommungrupp.

Figur 4.11. Kostnader för barn- och ungdomsvård, kronor per invånare per folkmängdsstorlek, max, min samt ovägt genomsnitt



Källa: SCB.

Analyserar man kostnaden utifrån kommunstorleken finner man att ju större folkmängd desto högre kostnader för barn- och ungdomsvård. Sambandet gäller upp till befolkningstal kring sjuttiofemtusen.

En analys av kommunernas kostnader per vårddygn och andelen ungdomar med institutionsvård visar att det inte är kostnadskillnader per vårddygn som ger stora kostnadsskillnader. Det är andelen ungdomar som får vård som är avgörande för vilken kostnad kommunen redovisar.

Strukturella skillnader

Det är svårt att hitta några variabler som speglar behovet av barn- och ungdomsvård. Bedömningen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Det handlar bland annat om vilken tradition som finns. Enligt tillgänglig statistik och aktuell forskning finns det dock vissa strukturella samband.

Bland dem som under 2000 fick dygnsvård inom ramen för Lagen om vård av unga (LVU) hade 40 procent utländsk bakgrund.⁵ Enligt de analyser som kommittén gjort framkommer det att 24 procent av kostnadsskillnaderna kan förklaras av andelen ungdomar 16–19 med utländsk bakgrund.

Enligt en analys gjord av Socialstyrelsen har barn till ensamstående föräldrar genomgående högre risker än övriga barn. Det gäller bland annat risken att vårdas på sjukhus för psykiatrisk sjukdom, självmord, alkohol och våldsrelaterade diagnoser. Detta gäller även risken att få en narkotikarelaterad diagnos. En stor del av skillnaderna mellan barn till ensamstående föräldrar och barn till sammanboende föräldrar kan förklaras av socioekonomiska skillnader. Men även om man tar hänsyn till detta kvarstår det skillnader mellan gruppernas risk.⁶ Undersöker man sambandet mellan andelen barn 0–12 år till ensamstående föräldrar och kostnaderna för barn- och ungdomsvården finner man att variabeln förklarar 25 procent.

Kommittén har vidare undersökt om det finns ett samband mellan andelen lagförda⁷ ungdomar 15–17 år i respektive kommun och respektive kommuns kostnad för barn- och ungdomsvård. Hypotesen var att ju fler ungdomar boende i kommunen som var lagförda desto högre skulle belastningen bli på socialtjänsten. Utfallet av denna undersökning visar dock att endast 11 procent av skillnaderna i kommunernas kostnader för barn- och ungdomsvård kan förklaras av andelen lagförda ungdomar 15–17 år.

En orsak till den låga förklaringsgraden är förmodligen att denna variabel endast mäter kostnaden för de barn som omhändertagits på grund av ”den unges beteende”. Dessa barn utgör endast ungefärligen en tredjedel av samtliga barn som får vård enligt Socialtjänstlagen och LVU.

Som redovisades ovan föreligger det ett samband mellan kostnaderna för barn- och ungdomsvård och kommunens folkmängd. Detta gäller för en befolkning upp till sjuttiofem tusen invånare. För att minska spridningen har roten ur kommunens folkmängd använts som förklarande variabel. 22 procent av kostnaderna förklaras av storleken på kommunens folkmängd.

⁵ Vårdens värde, Socialstyrelsen, s. 57.

⁶ Folkhälsorapport 2001, Socialstyrelsen, s. 341.

⁷ Personer stämde inför domstol.

Förslag till utjämning av kostnader för barn- och ungdomsvård

Kommittén anser att det finns det anledning att utjämna för strukturella kostnadsskillnader inom barn- och ungdomsvården.

Utifrån de samband som redovisats bör en modell för att utjämna skillnaderna i kostnader för barn- och ungdomsvård innehålla följande variabler

- barn till ensamstående föräldrar 0–12 år (BESAM012)
- lagförda ungdomar 15–17 år (LAG1517)
- barn med utländsk bakgrund 16–19 år (UTBAK1619)
- roten ur kommunens folkmängd upptill 75 000 (Rotbef75).

Tabell 4.20. Korrelation mellan förslagna variabler och kostnad för barn- och ungdomsvård

	BESAM012	LAG1517	UTBAK1619	Rotbef75
Barn- och ungdomsvård	0,50	0,33	0,49	0,46

Samvariationen (korrelationen) mellan de valda variablerna och kostnaden för barn- och ungdomsvård ligger mellan 0,46 och 0,50, där 1,0 är maximalt värde.

De förslagna variablerna förklarar tillsammans 39 procent av kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Samtliga variabler uppfyller de statistiska kraven.

På kommungruppsnivå ger modellen en förhållandevis god överensstämmelse undantaget gruppen storstäder vilka blir överkompenserade. Landsbygdskommunerna får en standardkostnad som är lägre än den kostnad som de redovisar.

Tabell 4.21. Beräknad standardkostnader 2003 med förslagen modell samt redovisade kostnader barn- och ungdomsvård 2001, ovägt genomsnitt

	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	1 093	1 306	213
Förortskommuner	982	971	-11
Större städer	976	978	2
Medelstora städer	835	823	-12
Industrikommuner	750	704	-46
Landsbygdskommuner	775	633	-142
Glesbygdskommuner	422	521	99
Övriga, större	788	712	-76
Övriga, mindre	652	659	7
<i>Riket</i>	<i>949</i>	<i>949</i>	<i>0</i>

Utfall av ny modell

Summeras resultatet för de båda separata beräkningarna blir överensstämmelsen mellan standardkostnad och redovisad kostnad relativt god för de flesta kommungrupperna. Landsbygdskommuner underskattas, men jämfört med nuvarande modellen har underskattningen dock minskat.

Förklaringsgraden i den nya modellen blir 66,4 procent.

Tabell 4.22. Beräknad standardkostnad 2003 med förslagen modell samt redovisade kostnader individ- och familjeomsorg 2001

	<i>Nettokostnad</i>	<i>Standardkostnad</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	4 419	4 418	-1
Förortskommuner	2 024	2 165	141
Större städer	2 600	2 608	8
Medelstora städer	2 025	2 033	8
Industrikommuner	1 731	1 644	-87
Landsbygdskommuner	1 776	1 537	-239
Glesbygdskommuner	1 193	1 322	129
Övriga, större	1 733	1 696	-37
Övriga, mindre	1 518	1 559	41
<i>Riket</i>	<i>2 563</i>	<i>2 563</i>	

4.6.3 Överväganden och förslag

Delmodellen bör uppdateras för att bättre spegla dagens situation. Dagens delmodell, där hela verksamhetsområdet utjämnas i en och samma regression, uppvisar allt lägre förklaringsgrad. En uppdelning av kostnaderna visar att kostnaden för barn- och ungdomsvård samvarierar svagt med vissa av de valda variablerna.

För vissa kommuner är delmodellens träffsäkerhet dålig. De kommuner som har en kostnad som avviker kraftigt från den framräknade standardkostnaden har ofta höga kostnader för barn- och ungdomsvård. Detta har gjort att kommittén föreslår en utformning där delmodellen delas upp i två delar. Den första delen utjämnar för skillnader i ekonomiskt bistånd, missbrukarvård samt övrig individ- och familjeomsorg. I den andra delen utjämnas för skillnader i barn- och ungdomsvård.

Kostnaderna för individ- och familjeomsorg exklusive barn- och ungdomsvården samvarierar i samma utsträckning med de valda variablerna som den totala kostnaden. Modellen blir dock mer robust när kostnaderna delas upp.

Kostnaderna för barn- och ungdomsvård är inte jämnt fördelade över kommunerna. Det finns vissa strukturella samband mellan en hög kostnad och exempelvis andel ungdomar med utländsk bakgrund. Kommittén föreslår att man för in en del som utjämnar för skillnader inom barn- och ungdomsvården.

En uppdelad beräkning av standardkostnaden ger efter summering ett högre förklaringsvärde och bättre utfall på kommungruppsnivå jämfört med den nuvarande modellens utformning.

Kommittén är medveten om att förslaget gör delmodellen för individ- och familjeomsorg mer komplex. Kommittén anser dock att fördelarna med en uppdelad delmodell överväger nackdelar.

4.6.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

De förändringar och uppdateringar vad gäller underlaget för beräkningen av kostnadsutjämningen leder till vissa omfördelningar mellan kommunerna. På kommungruppsnivå sker det en omfördelning av resurserna från storstäderna till övriga grupper.

Omfördelningen speglar den skilda kostnadsutveckling som varit mellan kommungrupper sedan 1995. För storstäderna har kostnaderna ökat mycket marginellt medan de i för andra kommun-

grupper ökat med 10 till 20 procent. Vid en uppdatering av regressionen får de kommuner vars kostnader inte ökat i samma takt som i riket en lägre standardkostnad. Det omvända gäller för de kommuner vars kostnader ökat snabbare än i riket.

Omfördelning påverkas också av förändrad tyngd hos de förklarande variablerna samt av införandet en utjämning av kostnaderna för barn- och ungdomsvård.

4.7 Befolkningsförändringar

Kommitténs förslag: Nuvarande kompensation för totalfolkmängdens minskning på tio år bibehålls oförändrad. I den del som kompenserar för minskning av antalet skolelever sänks ersättningen samtidigt som en gräns för minskningen av antalet elever införs.

För landstingen föreslås ingen förlängning av det tillfälliga omställningsbidraget som upphör efter 2004.

Kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet skolelever kompenseras för detta.

De kommuner och landsting som under en längre period haft en kraftig ökning av folkmängden kompenseras för den eftersläpning av intäkterna som förekommer i systemet.

Delmodellen benämns *Omställningsbidrag vid kraftigt förändrad folkmängd*.

4.7.1 Nuvarande utformning av utjämning och bidrag

Minskande befolkning

En kompensation till kommuner med minskande folkmängd har funnits sedan det första egentliga utjämningssystemet infördes 1966. Kompensation har haft olika utformningar och varierat både beloppsmässigt och för vilken period som kompensationen skall utgå.

Statsbidragsberedningen föreslog att en delmodell för att kompensera kommuner för den befolkningsminskning som skett skulle finnas med i systemet. Enligt beredningen tar det tid att anpassa vissa kostnader till mindre folkmängd, samtidigt som intäkterna i

form av skatter och statsbidrag anpassar sig tämligen direkt. Den tidigare utformningen ansågs inte i tillräcklig utsträckning kompensera de aktuella kommunerna. Beredning föreslog därför att beloppet skulle uppgå till 50 kronor per procentenhet som befolkningen minskat med utöver två procent de tio senaste åren. Beloppet ändrades senare i propositionen till 100 kronor. Detta motiverades med att man ville lindra de stora omfördelningseffekterna samt att förstärka modellens regionalpolitiska karaktär.

Den Kommunala utjämningsutredningen föreslog att modellen skulle vara kvar oförändrad. Utredningen ansåg att en höjning av beloppet skulle ge upphov till oönskade negativa marginaeffekter. Man föreslog därför, utöver den befintliga modellen, en speciell kompensation för de kommuner som har haft en negativ utveckling av antalet skolbarn. För att inte fånga rena demografiska svängningar bland skolbarnen sattes ett villkor att kommunens totala befolkning skulle ha minskat med mer än två procent de tre senaste åren. Om detta villkor var uppfyllt skulle kommunen ersättas med 100 kronor per invånare för varje procentenhet som skolbarnen i åldern 7–15 år minskat.

Utjämningsdelegationens förslag innebar att den modellen som kompenserade på tio års sikt skulle behållas oförändrad. När det gäller modellen som kompenserar för minskning av antalet skolelever föreslog delegationen en sänkning av ersättningsnivån för att undvika de negativa marginaeffekterna som uppstår vid en ökning av antalet skolelever. Samtidigt valde man att utöka åldersgruppen till att även gälla gymnasieelever.

Expertgruppen för förenklad utjämning föreslog att modellen för befolkningsminskning skulle ingå i det regionalpolitiska statsbidrag som man föreslog. Som skäl angavs att ersättningsnivån i modellen inte bygger på någon empiri utan är mer eller mindre politiskt bestämd. Man menade att modellen också låg nära de insatser som staten skulle svara för inom ramen för sitt ansvar för närings- och regionalpolitiken.

Efter förslag från Utjämningsdelegationen infördes ett särskilt omställningsbidrag tillfälligt för åren 2001 och 2002 till landsting vars befolkning under en femårsperiod minskat med mer än två procent. Omställningsbidraget utgår med 60 kronor per invånare i landstinget för varje procentenhet med vilken minskningen av befolkningen överstiger gränsen två procent. Detta omställningsbidrag ingår inte som en del i utjämningsystemet utan finansieras från anslaget *Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och*

landsting. Efter förslag i budgetpropositionen för 2003 utgår detta bidrag även för 2003 och 2004 och beräknas på samma sätt som tidigare år. Om inget annat beslutas kommer bidraget att upphöra från och med 2005.

Ökande befolkning

De problem som har att göra med en växande befolkning har utretts först under de senaste åren.

Utjämningsdelegationen berörde problemet och konstaterade att de kommuner som har en ökande befolkning kan få ekonomiska problem på grund av den intäktseftersläpning som finns i systemet. Man menade dock att situationen för växande kommunerna skiljer sig kraftigt åt och att ett generellt kompensationsystem inte var att förorda. I vissa fall kunde det vara motiverat att ge snabbt växande kommuner förskott på förväntade ökade intäkter. Delegationen föreslog att man skulle bevilja någon form av expansionslån som kompensation. Lånet skulle prövas av regeringen efter ansökan från de aktuella kommunerna.

Situationen bidragsåret 2003

Bidragsåret 2003 är det 159 kommuner som erhåller ersättning i delmodellen för befolkningsminskning. Av dessa är det 106 som får ersättning i delen som bygger på utvecklingen under de senaste tio åren. De resterande kommunerna erhåller ersättning även i den del som bygger på utvecklingen de senaste tre åren.

Tabell 4.23. Utfall i delmodellen för befolkningsminskning, bidragsåret 2003

	Totalt	Därav		Båda
		Totalt 10 år	7–18, 3 år	
Erhåller ersättning	159	106	0	53
Erhåller ej ersättning	131	–	–	–
	290			

Delmodellen omsätter bidragsåret 2003 totalt 869 miljoner kronor. Delmodellen som bygger på de senaste tio årens utveckling omsätter 817 miljoner kronor medan den som bygger på utvecklingen de tre senaste årens utveckling omsätter 52 miljoner kronor.

År 2003 är det sju landsting som erhåller omställningsbidrag. Totalt betalas det 156 miljoner kronor till de aktuella landstingen. Bidraget har minskat de senaste åren då befolkningsminskningen avtagit något.

Tabell 4.24. Bidrag för befolkningsminskning till landsting år 2003

Landsting	Milj. kr.	Kr/inv.
Kalmar	13,7	58
Värmland	15,0	55
Dalarna	31,1	112
Gävleborg	16,7	60
Västernorrland	36,4	149
Jämtland	18,7	146
Norrbottnen	24,8	98

4.7.2 Befolkningsutvecklingen sedan 1990

Efter flera år med stora födelseöverskott och betydande nettoinvandring dämpades befolkningstillväxten väsentligt vid mitten av 1990-talet. Sammantaget över landet har befolkningstillväxten sedan dess i ett historiskt perspektiv varit mycket svag. Antalet födda var färre än antalet döda under åren 1997–2001. Det hade inte tidigare inträffat sedan år 1809.

Svag befolkningstillväxt och ökad nettoutflyttning av yngre vuxna från övriga landet till storstadsområden och universitetsorter fick stora konsekvenser för den regionala befolkningsutvecklingen. Mellan år 1991 och 2001 minskade antalet invånare i 186 av 290 kommuner och i 12 av 21 län. Samtidigt fortsatte befolkningstillväxten i nästan oförminskad takt i de av storstadsregionernas förortskommuner där befolkningen växer allra snabbast.

I mer än 110 kommuner minskade antalet invånare med över 5 procent. Den största befolkningsminskningen hade Strömsunds kommun med 14,8 procent. Drygt 20 kommuner ökade befolk-

ningen med mer än 10 procent. Den klart största befolkningsförändringen av alla kommuner hade Värmdö kommun med en befolkningsökning på drygt 39 procent.

Regionala omflyttningar och svängningar i födelsetalen är inga nya fenomen. Men problematiken är av flera skäl allvarligare nu än tidigare. Befolkningen har under senare år minskat i snabbare takt och i större delar av landet än kanske någonsin tidigare under 1900-talet. Sjunkande födelsetal och en åldrande befolkning har medfört att flertalet kommuner numera har födelseunderskott.

Under 2000-talets första år har befolkningsminskningen stannat av och under 2002 var det lika många kommuner som hade minskat sin befolkning som hade ökat.

Tabell 4.25. Antalet kommuner med minskande respektive ökande befolkning

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Minskar	124	108	111	184	210	208	209	203	189	167	145
Ökar	164	182	179	106	80	81	80	87	101	123	145
Oföränd.	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0

Bland landstingen är det 12 stycken som minskat sin folkmängd sedan 1990-talets början. De övriga har upplevt en ökning av folkmängden. Under andra halvan av 1990-talet var det endast i fem landsting som folkmängden ökade. Under 2002 ökade folkmängden i 12 landsting. De är första gången sedan 1994 som befolkningen ökar i fler landsting än minskar.

Utvecklingen av det totala antalet invånare i en kommun eller landsting bestäms av fyra olika faktorer: hur många som föds, hur många som dör, hur många som flyttar in samt hur många som flyttar ut. Skillnaden mellan födda och döda kallas födelseöverskott. Skillnaden mellan antalet inflyttare och antalet utflyttare kallas inflyttningsöverskott.

Oftast likställs ökning respektive minskning av en kommuns folkmängd med in- och utflyttningar. Som det visar sig i tabell 4.26 har det negativa födelsenettet haft störst inverkan i en tredjedel av kommunerna som minskar i folkmängd.

Tabell 4.26. Antal minskande och ökande kommuner indelade efter huvudsaklig orsak till förändringen

	<i>Födelsenetto</i>	<i>Nettoflyttning</i>	<i>Summa</i>
Ökar	36	65	101
Minskar	63	122	185

4.7.3 Resultat av kommitténs uppföljning

Konsultföretaget Temaplan AB har på kommitténs uppdrag utrett den problematik och de kommunalekonomiska konsekvenser som följer av kraftiga befolkningsförändringar i kommuner och landsting. För kommunerna inkluderas även de som har en kraftig befolkningsökning.

Redovisade överväganden och förslag bygger på Temaplans rapport *Ekonomiska konsekvenser av befolkningsförändringar i kommuner och landsting* (bilaga 6). I vissa fall har kommittén gjort bedömningar som skiljer sig något från utredarens. När så är fallet noteras detta.

Kommuner med minskande befolkning

Personalkostnader

Kostnader för personal anses vara rörliga kostnader som kan anpassas när efterfrågan minskar. Det kan dock finnas vissa trögheter i denna anpassningsprocess. Det är inte självklart att reduceringen av personalen exakt kan följa befolkningsminskningen.

Utöver den modell som idag kompenserar för minskande befolkning kan man säga att kommuner med minskande befolkning kompenseras genom att intäkterna för ett visst budgetår utgår ifrån folkmängden den första november året innan. Denna eftersläpning är fullt tillräcklig för att täcka de merkostnader som följer av att personalstyrkan måste reduceras när efterfrågan minskar.

Lokaler, anläggningar, och skulder

Det finns betydande merkostnader vid kraftig befolkningsminskning som man bör kompensera för. Det handlar om mer eller mindre fasta kostnader som inte minskar när efterfrågan på de kommunala tjänsterna minskar. Främst är det frågan om lokaler och olika former av anläggningar samt pensionsutbetalningar.

Utöver de lokaler som har en demografisk koppling, vilka behandlas längre fram i texten, finns det ytterligare lokaler i kommunen till exempel för vuxenutbildning, individ- och familjeomsorg samt lokaler som hyrs ut till näringslivet i kommunen.

Andra fasta kostnader är kommunernas anläggningar, exempelvis gator samt vatten- och avloppsanläggningar. De har oftast dimensionerats efter en större folkmängd och kommer således att kosta mer per invånare, vid en minskande folkmängd, jämfört med kommuner med liknande struktur.

Skulder, och då speciellt skulden som avser tidigare intjänade pensioner, är ett problem när befolkningen minskar. När folkmängden minskar tappar kommunen intäkter och får då mindre resurser för att betala kostnader för tidigare upptagna lån.

De kommuner, vars folkmängd minskar mest, hade 2001 den högsta pensionsskulden per invånare. Skillnaden kommer att öka om den nuvarande utvecklingen fortsätter. Pensionsskulden är i sig ingen kostnad utan det är först när kommunen skall börja betala ut tidigare intjänade pensioner som det slår mot ekonomin. Detta kommer att bli extra kännbart när den stora fyrtiotalistgenerationen går i pension och utbetalningarna därför kommer att öka dramatiskt.

Den totala merkostnaden för en kommun med en minskning på tio procent under de senaste tio åren uppskattas till knappt 400 kronor per invånare.

Tabell 4.27. Merkostnader vid tio procents befolkningsminskning över en tioårsperiod

<i>Område</i>	<i>Kr per inv.</i>
Lokaler	50
Pensionsutbetalningar	135
Anläggningar	205
<i>Totalt</i>	<i>390</i>

Om nuvarande gräns på två procent behålls, vilket förefaller rimligt, skulle ersättningsbeloppet per procentenhets minskning bli knappt 50 kronor per invånare.

Tabell 4.28. Ersättningsnivå, kronor per invånare

Merkostnad	390
Förändring folkmängd	-10,0 %
Spärr	-2,0 %
Förändring utöver spärr	-8,0 %
<i>Ersättning per procent</i>	<i>49</i>

Åldersberoende verksamheter

Den genomsnittliga kostnaden för lokaler inom grund- och gymnasieskolan är cirka 12 300 kronor per elev. Denna kostnad ligger med i den genomsnittliga kostnaden i kostnadsutjämningen.

Lokalkostnaderna visar sig vara högre i de kommuner som minskat mest i befolkning. Merkostnaden beror på för stor kapacitet i förhållande till antalet brukare. Om dessa kommuner skall få samma ekonomiska förutsättningar som andra kommuner måste man utforma en särskild ersättning som syftar till att täcka kostnaderna för överkapaciteten.

För att det inte skall uppstå en situation där merparten av kommunen erhåller en ersättning på grund av demografiska svängningar bör man skapa någon form av kvalificeringsgräns. En variant är att göra som i den modell som kompenserar på tio års sikt, det vill säga välja en fast procentuell gräns.

När man studerar vissa åldersgrupper kan det dock vara mer lämpligt att relatera gränsen till utvecklingen i riket. Modellen bör därför utformas så att endast de kommuner som har haft en mindre gynnsam utveckling (plus eventuell procentsats) än den i riket kompenseras.

Kommittén förslår att man ersätter nuvarande modell som kompenserar för utvecklingen av antalet skolelever i åldern 7–18 år med en ny modell. I modellen ersätts endast de kommuner som har haft en negativ procentuell förändring av antalet skolelever 7–18 år större än riket, plus två procentenheter, de senaste fem åren.

Ersättning utgår med 12 300 kronor per elev utöver det aktuella gränsvärdet.

En skillnad mot nuvarande modell är att en kommun inte behöver ha minskat sin totala folkmängd för att komma i fråga för ersättning, vilket kommer att ha betydelse under de närmaste fem åren när elevantalet beräknas minska i allt fler kommuner. Vid en kraftig nedgång av antalet skolelever kan det vara problematiskt även för kommuner som har en måttlig minskning av sin totala folkmängd på grund av svårigheterna att finna alternativa användningsområden för lokalerna.

När det handlar om åldersberoende verksamheter bör tidsperspektivet vara ganska kort. Man bör dock förlänga nuvarande period med två år för att undvika kompensation av normalt förekommande fluktuationer av antalet personer i de aktuella åldersgrupperna.

I nuvarande modell ersätts man för hela minskningen av antalet elever om kommunen har minskat sin totala folkmängd. En sådan utformning är inte lämplig att bibehålla då flertalet kommuner kommer att få ett minskande elevunderlag under de närmaste åren.

Landsting med minskande befolkning

Jämfört med kommunerna är problemet med merkostnader vid minskande befolkning mindre hos landstingen. Detta då

- landstingen i jämförelse med kommunerna har betydligt mindre lokaler och anläggningar
- inget landsting har en lika snabb befolkningsminskning som de värst drabbade kommunerna
- landstingens verksamhet inte är lika känslig för förändringar i åldersstrukturen som kommunernas
- den ålderskategori som minskar i antal (20–30 år) är den med minst efterfrågan på landstingens tjänster

Det finns vissa merkostnader för landsting med minskande befolkning. Det handlar om vissa lokalkostnader samt att pensionskulden, på samma sätt som för kommunerna, blir svårare att hantera framöver när folkmängden minskar. Sammantaget skulle en ersättning på 10 kronor per invånare och procent utöver två procent vara rimlig. Detta är betydligt mindre än den nivå som utgår i dagens modell.

Den framräknade merkostnaden är dock blygsam och den efterfrågeminskning som befolkningsminskningen medför borde vägas upp av en allmän ökning av sjukvård bland annat på grund av den medicinsktekniska utvecklingen.

Att befolkningsutvecklingen i landstingen skiljer sig åt beror till stor del på hur folkmängden har utvecklats i den största kommunen i länet. Utvecklingen i övriga delar av länen har varit likartad.

Sammanfattning minskande befolkning

Kommitténs slutsats är att kommuner med minskande befolkning inte är underkompenserade i nuvarande system för de merkostnader detta normalt kan medföra. Kommittén är medveten om att en minskande folkmängd ofta ger en upphov till en positiv effekt inom övriga delar utjämningsystemet.

Minskar kommunens relativa skattekraft på grund av att det är personer med inkomst som flyttar från kommunen kompenseras kommunen för detta i inkomstutjämnningen.

Om befolkningen i de mest kostnadskrävande åldrarna utgör en allt större andel av befolkningen i takt med att befolkningen som helhet minskar sker en kompensation i övriga delar i kostnadsutjämnningen. I en utflyttningkommun förändras kommunens kostnadsutjämnning med 22 800 kronor om en person i åldern 20–64 flyttar från kommunen. Av detta belopp uppgår ersättning i befolkningsminskningsmodellen endast till en tredjedel. Resterande delar får kommunen genom att de relativa andelarna i de åldersgrupper som kostnadsutjämnningen kompenserar för förändras.

Kommittén gör därför bedömningen att det är rimligt att behålla den nuvarande utformningen av den del som kompenserar för utvecklingen av totalfolkmängden på tio års sikt. Kommittén är medveten om att ersättningsnivån är högre än de merkostnader som framkommit i den utredning som gjorts. Att halvera nuvarande ersättning skulle nämligen innebära minskade ersättningar med 500 till 600 kronor per invånare i flera kommuner vilket kan vara svårt att hantera.

I den del som kompenserar för minskning av antal skolelever föreslås ändrade kriterier. Ersättningen per elev sänks samtidigt som kravet på en minskning av den totala folkmängden slopas.

Ersättningsperioden sätts till fem mot nuvarande tre år för att inte fånga naturliga svängningar i elevantalet.

Kommitténs slutsats är att problemet med minskande befolkning är betydligt mindre för landstingen än för kommunerna. De merkostnader som förekommer är av mindre storlek och bör kunna hanteras inom ramen för de intäkter som erhålls inom utjämnings-systemet.

Kommitténs gör därför den bedömningen att det inte finns någon anledning att förlänga eller permanenta det tillfälliga omställningsbidraget som utgår till vissa landsting till och med 2004.

Kommuner med växande befolkning

Personalkostnader

Kommuner som växer har troligen högre kostnader för nyrekrytering av anställda än andra kommuner. Denna kostnad är dock förmodligen av blygsam karaktär.

Det har inte heller framkommit att kommuner med kraftig tillväxt generellt skulle ha ett högre löneläge än andra kommuner i samma region.

Lokaler, anläggningar och skulder

Kostnader för lokaler består av kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader. Kapitalkostnader består av avskrivningar plus ränta på lokalens bokförda värde. Kapitalkostnaden minskar, vid oförändrad räntesats, i takt med att avskrivningarna reducerar det bokförda värdet. Detta gör att kapitalkostnaderna är högre ju nyare lokalen är. Det motsatta gäller drift- och underhållskostnader. Totalt sett är dock nyare lokaler dyrare än äldre.

När det gäller tidigare skulder, och då främst pensioner intjänade i tidigare system, har tillväxtskommunerna en något bättre situation eftersom resurserna för att betala av dessa ökar när folkmängden växer.

Det kan konstateras att merkostnaderna för lokaler och anläggningar som inte riktar sig mot en speciell åldersgrupp är marginella vid en måttlig befolkningstillväxt.

Åldersberoende verksamheter

Det finns ett tydligt samband mellan befolkningstillväxt och merkostnader inom exempelvis grundskolan. Merkostnaden för nya lokaler är jämfört med genomsnittet är 800 kronor per kvadratmeter. Detta ger en merkostnad på 12 000 kronor per elev.

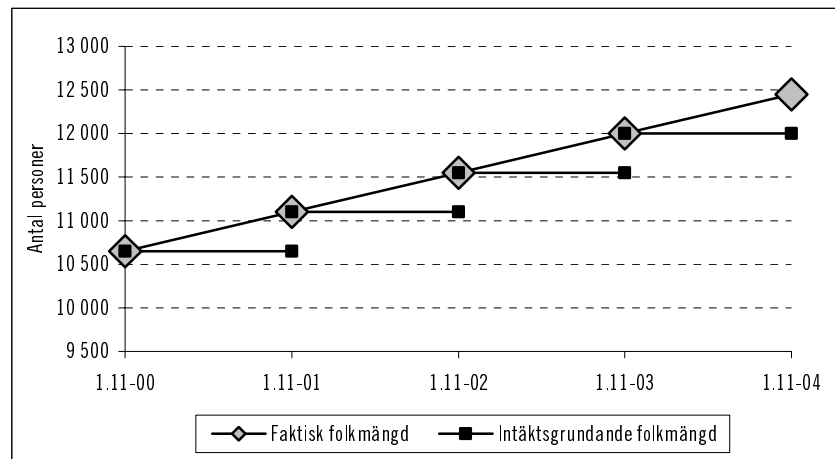
Det är dock inte rimligt att kompensera för hela efterfrågeökningen. En mindre ökning kan oftast rymmas inom befintlig organisation och får även i övrigt antas ge goda förutsättningar för ett rationellt lokalutnyttjande.

Kommittén förslår att man inför en ny del i delmodellen för befolkningsförändringar. Modellen är tänkt att ersätta de merkostnader som uppstår vid kraftig ökning av antalet elever i grund- och gymnasieskolan. Ersättning utgår till de kommuner som har haft en positiv procentuell förändring av antalet elever 7–18 år större än riket plus fem procentenheter de senaste fem åren. Ersättning utgår med 12 000 kronor per elev utöver det aktuella gränsvärdet.

Eftersläpningseffekter

Kommunens intäkter i form av skatteintäkter, inkomstutjämning samt generellt statsbidrag beräknas utifrån antalet invånare den 1 november året innan budgetåret. För befolkningsökningen under året får kommunen inga intäkter. Samtidigt har kommunen kostnader för den under året tillkommande befolkningen.

Figur 4.12. Eftersläpningseffekter för en kommun med konstant befolkningstillväxt



En kommun som har en kontinuerlig tillväxt i befolkningen kommer hela tiden att få intäkter för en folkmängd som är mindre än den som kommunen har kostnader för. I figur 4.12 motsvarar det ytan mellan linjen för den faktiska folkmängden och den för den intäktgrundande. Vid nästföljande 1 november uppdateras folkmängden men kommunen får inte ersättning för den eftersläpning som finns. För de kommuner som kontinuerligt växer är det således inte frågan om något tillfälligt likviditetsproblem utan ett konstant bortfall av resurser.

Även kommuner som under en kortare period har en kraftig ökning av antalet invånare för att sedan uppleva en period om konstant befolkningstillväxt går miste om resurser. Det sker dock bara under ett begränsat år.

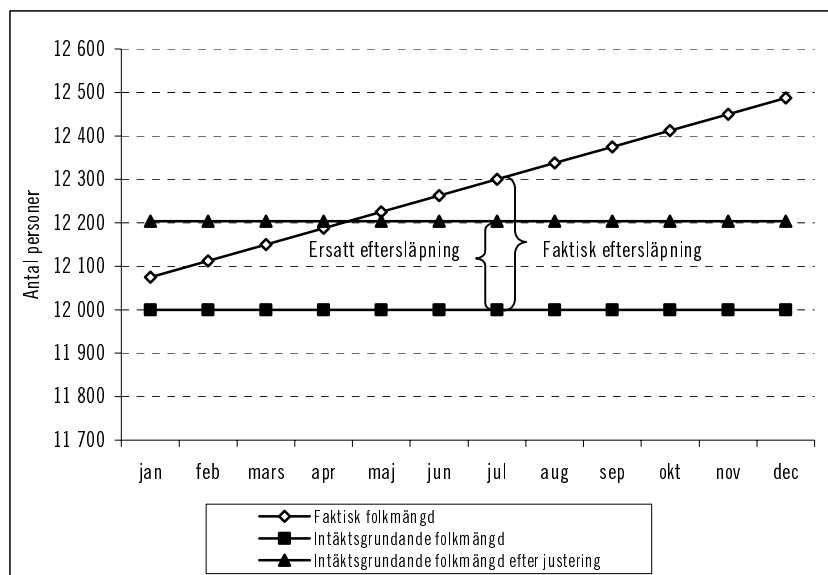
För kommuner som under en period har en kraftig ökning av antalet invånare för att sedan uppleva en period där folkmängden minskar med lika mycket jämnar eftersläpningen ut sig över perioden. Det första året får man för lite resurser för att sedan få motsvarande för mycket.

Kommittén anser att det är de kommuner som har en situation motsvarande den i det första exemplet som bör kompenseras. Kommunen i exempel två bör kunna hantera ett enskilt år utan större ekonomiska problem.

För att inte kommuner som enskilda år har en tillfällig topp i befolkningsutvecklingen skall ersättas föreslås att en gräns införs. Kommuner som under den senaste fem åren i genomsnitt haft en befolkningsstillväxt på 1,2 procent bör komma ifråga för ersättning. För bidragsåret 2002 skulle de betyda att 14 kommuner kvalificerar sig. Dessa kommuner skulle motsvara det första exemplet ovan.

Kommittén föreslår att de kommuner som har haft en snabb tillväxt under en följd av år kompenseras för den eftersläpning som förekommer i statbidrags- och utjämningsystemet. Detta görs genom att man för de aktuella kommunerna gör en avstämning av befolkningen vid halvårsskiftet. Har kommunens befolkning ökat med mer än 0,8 procent under de åtta månaderna sedan november året innan (motsvarar en helårsökning på 1,2 procent) utgår kompensation. Kommunen erhåller ersättning för de antal personer vilka motsvarar en ökning större än 0,8 procent. För 2002 skulle det röra sig om sju kommuner. Förslaget illustreras i figur 4.13.

Figur 4.13. Eftersläpningseffekter för en kommun med konstant befolkningsstillväxt samt förslag till lösning



Kommunen i figur 4.13 erhåller det aktuella bidragsåret intäkter för en folkmängd motsvarande 12 000 personer. Under året ökar folkmängden med knappt 40 personer per månad och uppgår i juli till 12 300 personer, vilket motsvarar en ökning på 2,5 procent. Vid en kontinuerlig ökning under året skulle eftersläpningen uppgå till 300 personer. Kommunen ersätts dock endast för ökningen utöver 0,8 procent, vilket här motsvarar 204 personer. Eftersläpningen blir således 96 personer efter justeringen. Kommunen kompenseras genom förslaget för två tredjedelar av eftersläpningen.

Landsting med växande befolkning

Temaplan har inte närmare utrett de växande landstingens problem. Det konstateras dock att växande landsting inte har investerat mer än andra landsting senaste fyra åren. Statistiken underskatter dock investeringarna i Stockholms läns landsting då lokaler ligger i ett separat bolag.

När det gäller de eftersläpningseffekter som förekommer i systemet är situationen den samma som den som beskrivs för kommunerna. Kompensation för eftersläpningen bör även gälla landstingen. Sätts samma gräns som för kommunerna (1,2 procent) är det för närvarande inget landsting som kvalificerar sig.

Sammanfattning växande befolkning

Kommitténs slutsats är att kommuner med kraftigt ökande antal grund- och gymnasieelever har merkostnader i form av högre lokal-kostnader som idag inte beaktas i kostnadsutjämningen. Kraftigt växande kommuner kan få sämre förutsättningar än andra kommuner på grund av den eftersläpning av intäkterna som idag finns i systemet.

Kommittén gör därför bedömningen att det är rimligt att kompensera de kommuner som har haft en kraftig ökning av antalet grund- och gymnasieelever de senaste fem åren. Det är även rimligt att de kommuner som under en lång period har haft en kontinuerlig befolkningsökning delvis kompenseras för eftersläpning av intäkter.

När det gäller landsting med växande befolkning föreslås dessa kompenseras på samma sätt som kommunerna för den eftersläpningseffekt som finns i systemet.

4.7.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämning

Befolkningsminskning de tio senaste åren

I den del som kompenserar för utvecklingen på tio års sikt förslår inte kommittén några förändringar utan nuvarande delmodell ligger fast. Då delmodellen bibehålls oförändrad blir det inga förändringar i utfallet i modellen.

Förändring av antalet skolelever 7 till 18 år

Minskande elevantal

Då förslaget innebär att ersättningen per elev minskar samtidigt som en spärr införts minskar omsättningen i modellen, vilket minskar det belopp som övriga kommuner betalar för att finansiera modellen. De kommuner som erhåller mest i nuvarande modell är de som förlorar mest på förslaget. Väljer man istället att införa en variant där totalfolkmängden måste ha minskat för att sedan ge ersättning för hela minskningen av antalet utöver den i riket skulle ersättningen ha ökat med 20–40 kronor per invånare för de ersatta kommunerna.

Tabell 4.29. Utfall i modellen som kompenserar för minskning av antalet skolelever nuvarande samt föreslagen modell, kronor per invånare per kommungrupp

<i>Kommungrupp</i>	<i>Utfall tillägg/avdrag nuvarande utformning</i>	<i>Utfall tillägg/avdrag föreslagen utformning</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	-8	-1	7
Förortskommuner	-8	-1	7
Större städer	-7	-1	6
Medelstora städer	0	-1	-1
Industrikommuner	18	6	-12
Landsbygdskommuner	16	2	-14
Glesbygdskommuner	104	20	-84
Övriga, större	16	1	-15
Övriga, mindre	8	3	-5

Någon modell för kompensation för ökning av antalet skolelever finns inte i dagens kostnadsutjämning. Detta gör att de kommuner som ersätts i förslaget får en positiv förändring. För de övriga kommunerna gäller det omvända. Merparten av ersättningen går till förortskommunerna.

Tabell 4.30. Utfall i modellen som kompenserar för ökning av antalet skolelever nuvarande samt föreslagen modell, kronor per invånare per kommungrupp

<i>Kommungrupp</i>	<i>Utfall tillägg/avdrag nuvarande utformning</i>	<i>Utfall tillägg/avdrag föreslagen utformning</i>	<i>Skillnad</i>
Storstäder	0	7	7
Förortskommuner	0	40	40
Större städer	0	-10	-10
Medelstora städer	0	-6	-6
Industrikommuner	0	-11	-11
Landsbygdskommuner	0	-11	-11
Glesbygdskommuner	0	-11	-11
Övriga, större	0	-10	-10
Övriga, mindre	0	-10	-10

Eftersläpningseffekter

I förslaget till kompensation för eftersläpningseffekter är det sex kommuner som skulle erhålla bidrag. Detta skulle totalt uppgå till 19 miljoner kronor, motsvarande 2 kronor per invånare. Detta belopp föreslås belasta nästföljande års statsbidragsram.

Tabell 4.31. Utfall i modellen som kompenserar för eftersläpnings-effekterna

	<i>Belopp tkr</i>	<i>Belopp kr per inv.</i>
Nykvarn	65	8
Vallentuna	2 528	99
Vaxholm	2 725	289
Värmdö	5 376	168
Österåker	3 172	91
Stenungssund	5 458	259

Total effekt för kommunerna

Den totala effekten av kommitténs förslag på kommungruppsnivå framgår av tabell 4.32. Det är främst glesbygdskommunerna som förlorar på förslaget. Detta beror på att flertalet av de kommuner som idag erhåller stora ersättningar i modellen för minskning av antalet skolelever är glesbygdskommuner. För övriga grupper är effekterna mindre. Förortskommunerna tjänar på förslaget då flertalet har en kraftig ökning av antalet skolelever.

Tabell 4.32. Utfall i modellen för omställningsbidrag vid kraftigt förändrad folkmängd, kronor per invånare per kommungrupp

Kommungrupp	Utfall tillägg/avdrag nuvarande utform- ning	Utfall tillägg/avdrag föreslagen utform- ning	Skillnad
Storstäder	-129	-116	13
Förortskommuner	-129	-82	47
Större städer	-99	-104	-5
Medelstora städer	77	70	-7
Industrikommuner	424	401	-24
Landsbygdskommuner	175	149	-26
Glesbygdskommuner	822	727	-95
Övriga, större	159	134	-25
Övriga, mindre	202	186	-15

Tabell 4.33. Förändring av tillägg/avdrag mellan nuvarande och föreslagen modell, kronor per invånare, antal kommuner i olika intervall

Förändring av bidrag/avgift	Antal
Över 300	1
200 till 300	2
100 till 200	6
0 till 100	21
-100 till 0	233
-200 till -100	16
-300 till -200	6
-400 till -300	4
-500 till -400	1
	289

För flertalet kommuner innebär föreslagen modell endast mindre förändringar. Den totala kostnaden ökar endast marginellt (cirka 5 kronor per invånare). Bland de kommuner som vinner mycket på förslaget är de kommuner som erhåller ersättning för en kraftig ökning av antalet skolelever. Dessa är nästan uteslutande förortskommuner till Stockholm. Bland de kommuner som förlorar mycket på förslaget finns de kommuner som i nuvarande del-

modellen erhåller stor ersättning i den del som kompenserar för minskningen av antalet skolelever.

Antal ersatta kommuner

Enligt förslaget skulle 182 kommuner bidragsåret 2003 erhålla ett omställningsbidrag vid kraftigt förändrad folkmängd. Av dessa är det 159 kommuner som får ersättning för minskande folkmängd. Resterande kommuner erhåller ersättning för ökning av antalet skolelever.

Tabell 4.34. Antal kommuner med ersättning enligt förslag (exkl. eftersläpning)

	Totalt	Minskning	därav			Ökning 7–18, 5 år
			totalt 10 år	7–18, 5 år	båda	
Erhåller ersättning	182	159	133	0	26	24
Erhåller ej ersättning	108	–	–	–	–	–
	290					

4.8 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Kommitténs förslag: Nuvarande beräkningsmodell bibehålls oförändrad.

4.8.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund beaktas andelen invånare i åldern 0–19 år med minst en förälder född utanför EU och Norden.

I delmodellen, som infördes år 2000, kompenseras kommuner med en andel ungdomar med utländsk bakgrund som överstiger riket med en ersättning på 75 kronor per invånare för varje procentenhet som kommunens andel i den aktuella gruppen överstiger riket. År 2003 erhåller 40 kommuner en ersättning i modellen och totalt omfördelas 430 miljoner kronor vilket för landet som helhet motsvarar 77 kronor per invånare, ett avdrag som samtliga kommu-

ner får betala för denna utjämning. Av dessa får 25 kommuner en ersättning överstigande 77 kronor per invånare, dvs. ett nettotillskott. Störst tillägg har Botkyrka med ca 770 kronor per invånare.

Delmodellen tillkom i propositionsarbetet efter Kommunala utjämningsutredningen. I beredningen av utredningens förslag framförde ett flertal kommuner och Svenska Kommunförbundet att en hög andel invånare med utländsk bakgrund medför merkostnader i olika verksamheter som inte i tillräckligt hög utsträckning beaktas i den av utredningen föreslagna kostnadsutjämningen. Regeringen delade de framförda synpunkterna och föreslog den sedan 2000 tillämpade lösningen. I likhet med vissa andra delar av kostnadsutjämningen är delmodellen inte verksamhetsanknuten och ersättningsnivån grundar sig därför inte på någon identifierbar verksamhetskostnad. Ersättningsnivån grundar sig istället på en av Svenska Kommunförbundets Integrationsberedning uppskattad merkostnad.

4.8.2 Resultat av kommitténs uppföljning

För att utvärdera om utjämningsystemet ger en kompensation för barn och ungdomar med utländsk bakgrund som motsvarar gruppens merkostnader bör man kunna identifiera de specifika merkostnader som kan hänföras till den aktuella gruppen. Detta går emellertid inte att göra utifrån kommunernas redovisning. Man kan emellertid konstatera att större kommuner fördelar särskilda resurser till kommundelar där en hög andel av befolkningen har utländsk bakgrund. I de resursfördelningsmodeller som används har befolkningens, främst barns och ungdomars, bakgrund en mycket stor betydelse.

Svenska Kommunförbundets Integrationsberedning, som bland annat jämfört stadsdelar i kommuner där personer med utländsk bakgrund utgör en hög andel av befolkningen, har uppskattat att kostnaderna per barn i den aktuella gruppen överstiger genomsnittet för kommunen med ca 10 procent i såväl barnomsorgen som grundskolan.

Ersättningen per barn i nuvarande delmodell varierar mellan kommunerna men är som högst ca 5 300 kronor per barn. Den genomsnittliga kostnaden för verksamheter som kan hänföras till de aktuella åldrarna (barnomsorg, grundskola och gymnasieskola) är år 2001 ca 57 000 kronor per barn och ungdom. Det innebär att

ersättningen för merkostnader för de aktuella barnen och ungdomarna uppgår till maximalt 9 procent, i flertalet av de aktuella kommunerna en betydligt lägre andel.

Tabell 4.35. Exempel på ersättning 2003 i nuvarande delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

<i>Kommun</i>	<i>Andel barn utl. bakgrund (%)</i>	<i>Totalt (milj. kr)</i>	<i>Bidrag (kr/inv)</i>	<i>Kr per person i målgrupp</i>
Botkyrka	14,1	56	756	5 346
Stockholm	6,7	150	199	2 961
Södertälje	8,6	27	339	3 949
Malmö	10,3	122	465	4 530
Göteborg	7,2	112	238	3 287

I de verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar beaktas barnens bakgrund enbart i grundskolan. De kostnader som där beaktas avser enbart modersmålsundervisningen. Andra stödjande verksamheter och eventuella merkostnader för detta inom barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och socialtjänst beaktas således inte i kostnadsutjämningen.

4.8.3 Överväganden och förslag

Kommittén har övervägt att utfördela ersättningen för barn och ungdom med utländsk bakgrund på andra delmodeller, främst barnomsorg, grundskola och gymnasieskola. Det främsta syftet med en sådan förändring skulle vara att förenkla kostnadsutjämningen genom att begränsa antalet delmodeller. En sådan förenkling skulle emellertid kunna leda till att förutsättningarna att följa upp kostnadsutjämningen mot de redovisade kostnaderna för de nämnda verksamheterna skulle försvåras. En annan lösning vore att inkludera denna modell i det föreslagna strukturbidraget eftersom den, i likhet med övriga delar av strukturbidraget, bygger på ersättningsnivåer som inte direkt kan utläsas i den kommunala redovisningen på verksamhetsnivå. Detta är dock en mindre lämplig lösning eftersom underlaget uppdateras årligen för att återspegla den aktuella situationen i kommunerna i kostnadsutjämningen. Kommittén föreslår därför att denna modell bibehålls oförändrad.

4.8.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Kommitténs förslag att bibehålla denna modell oförändrad innebär att inga omfördelningseffekter uppstår jämfört med utfallet av nuvarande kostnadsutjämning.

4.9 Vatten och avlopp

Kommitténs förslag: Modellen utgår ur utjämningsystemet.

4.9.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningen för vatten och avlopp kompenseras vissa kommuner för strukturella faktorer som de har begränsade förutsättningar att påverka, det vill säga bebyggelsestruktur samt geotekniska förutsättningar. Delmodellen mäter de strukturella faktorerna med hjälp av

- andel personer boende i tätorter med mindre än 2 500 invånare
- andel personer boende i tätorter med mer än 10 000 invånare
- geotekniska förhållanden

De två första avser att spegla bebyggelsestrukturens inverkan på bland annat ledningslängd. Den senare är tänkt att fånga markförhållandenas inverkan på arbetskostnader vid nyläggning och renovering av VA-anläggningar.

4.9.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Enligt Statiska centralbyråns bokslutstatistik uppgick kommunernas kostnader för VA-verksamheten till 8,1 miljarder kronor. Av detta finansieras 7,5 miljarder med avgifter. Detta ger en avgiftsfinansieringsgrad på 93 procent. Efter det att övriga intäkter är avdragna uppgår den kostnad som skall finansieras med skatt och statsbidrag till 440 miljoner kronor, motsvarande knappt 50 kronor per invånare.

VA-verksamheten är olika organiserad bland kommunerna. Den vanligaste formen är kommunal förvaltning. Ett antal kommuner

har valt att driva verksamheten i bolagsform. Den verksamhet som bedrivs i bolagsform redovisas inte i SCB:s räkenskapsstatistik.

Tabell 4.36. Organisationsformer för VA-förvaltningar

Org. form	Antal kommuner
Kommunal förvaltning	242
Kommunalt bolag	33
Beställar-utförarorganisation	22
Managementkontrakt	4
Annan form	11

Amn: Vissa kommuner har klassificerats i flera grupper.

Källa: Svenskt Vatten.

Svenskt Vatten, VA-verkens branschorganisation, publicerar årligen VA-taxan för alla kommuner. I tabell 4.37 nedan redovisas kostnadstäckningen, det vill säga hur stor andel av kostnaderna som finansieras av avgifter, uppdelat per kommungrupp.

Tabell 4.37. Kostnadstäckning i VA-verksamhet efter kommungrupp. Antal kommuner

Kostnads- täckning	Stor- städer	För- orter	Större stad	Medel- stor stad	Industri- kommun	Lands- bygds- kommun	Gles- bygds- kommun	Övrig större	Övrig mindre
50 till 60 %					1		1		1
60 till 70 %					1	1	3		
70 till 80 %						1	7		3
80 till 90 %		2	1		1	1	1		2
90 till 99 %		6	3	7	13	11	5	7	13
100 %	3	28	22	32	37	16	11	23	21
i.u.				1			2		1
<i>Totalt</i>	<i>3</i>	<i>36</i>	<i>26</i>	<i>40</i>	<i>53</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>41</i>
<i>Snitt %</i>	<i>100,0</i>	<i>98,4</i>	<i>99,0</i>	<i>99,2</i>	<i>97,0</i>	<i>95,3</i>	<i>86,6</i>	<i>99,4</i>	<i>95,1</i>

Källa: Svenskt Vatten.

I samtliga kommungrupper utom i glesbygdskommunerna har flertalet av kommunerna en kostnadstäckning som uppgår till 100 procent.

De kommuner som erhåller ersättningar i kostnadsutjämningen på 200 till 300 kronor per invånare har en låg kostnadstäckning. För kommunerna med de mindre ersättningarna är skillnaderna i kostnadstäckning små. Samtliga kommuner med den högsta ersättningen (500 kronor per invånare) har en kostnadstäckning på 100 procent.

Tabell 4.38. Kostnadstäckning VA-verksamhet grupperat efter nuvarande standardkostnad

Kostnads- täckning	0	50	100	150	200	250	300	350	400	450	500
50 till 60 %	1			1		1					
60 till 70 %	1			1	2	1					
70 till 80 %	1	1	1	1	1	2	1	2	1		
80 till 90 %	6						1				1
90 till 99 %	31	4	5	7	8	2	3	4			1
100 %	116	10	14	18	14	7	6	2	1	1	4
i.u.	1				1		1		1		
<i>Totalt</i>	<i>157</i>	<i>15</i>	<i>20</i>	<i>28</i>	<i>26</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>8</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>Avgift</i>	<i>4 618</i>	<i>5 004</i>	<i>4 785</i>	<i>4 899</i>	<i>5 354</i>	<i>5 333</i>	<i>4 979</i>	<i>6 354</i>	<i>6 470</i>	<i>5 763</i>	<i>4 750</i>

Källa: Svenskt Vatten, SCB.

De ersatta kommunerna har något högre genomsnittliga avgifter 5 172 kronor per år jämfört med 4 618 för de icke ersatta kommunerna. Avgiften avser typhus A⁸ enligt Svenskt Vatten.

Ersättningsbeloppen 50 till 500 kronor per invånare har inte justerats sedan 1996. Beloppen räknas dock upp med nettoprisindex till aktuellt bidragsår. Den maximala ersättningsnivån utgick ifrån den skattefinansiering som den kommunen med de sämsta strukturella förutsättningarna stod för.

Bidragsåret 2003 är det 133 kommuner som erhåller ett bidrag på sammanlagt cirka 350 miljoner kronor.

⁸ Typhus A avser en fastighet med friliggande, källarlöst enbostadshus (enfamiljshus) omfattande 5 rum och kök, badrum med wc, tvättstuga, ett extra toaletterum samt garage.

4.9.3 Överväganden och förslag

För merparten av kommunerna är kostnadstäckningen inom VA-verksamheten över 90 procent. I vissa kommuner finns det större inslag av skattefinansiering. Kommittén gör den bedömningen att en lägre kostnadstäckning ofta är ett uttryckt för en politisk vilja som andra kommuner inte skall finansiera via utjämningen.

De kommuner som har den högsta ersättningen i dagens modell har en kostnadstäckning på 100 procent samt avgifter som inte överstiger den genomsnittliga i riket. Detta förstärker ytterligare skälet till att dagens modell bör utgå.

VA-verksamheten är, mätt i termer av nettokostnad, en liten verksamhet.

4.9.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

För en majoritet av kommuner innebär avskaffandet av modellen en vinst motsvarande den genomsnittliga standardkostnaden på 39 kronor per invånare. För 11 kommuner innebär avskaffandet en förlust på över 350 kronor per invånare.

Tabell 4.39. Förändring av avgift/bidrag

Förändring av B/A	Antal kommuner
0 till 39	155
0 till -50	15
-50 till -150	50
-150 till -250	39
-250 till -350	20
-350 till -461	11
<i>Totalt</i>	<i>290</i>

Bland de 11 kommuner som förlorar mest är kostnadstäckningen 99 procent.

4.10 Näringsgeografi

Kommitténs förslag: Standardkostnaderna för fyra delmodeller; gator och vägar, uppvärmning, byggkostnader samt administration och räddningstjänst med mer i glesbygd slås samman i en gemensam ny delmodell.

Den nya delmodellen, benämnd näringsgeografi, läggs inom ramen för nuvarande kostnadsutjämning för kommunerna.

4.10.1 Nuvarande situation

Delmodellerna gator och vägar, uppvärmning, byggkostnader samt administration, räddningstjänst med mera är i dag fyra separata delmodeller i kommunernas kostnadsutjämning.

Delmodellerna är tänkta att kompensera för merkostnader uppkomna på grund av geografiskt läge och/eller gles bebyggelsestruktur.

4.10.2 Gator och vägar

Kostnadsutjämningen för gator och vägar syftar till att ersätta merkostnader för drift- och underhållskostnader. Standardkostnaden beräknas med utgångspunkt från dels trafikberoende slitage, dels klimatberoende slitage. Någon kompensation för enskilda vägar, som är ett frivilligt kommunalt ansvar, utgår inte.

Kommunerna får ett tillägg på mellan 20 till 80 kronor per invånare för vinterväghållning baserat på vilken klimatzon kommunen ligger i.

Vidare utgår ett ortstillägg som kompensation för högre trafikbelastning och termiska sprickor och tjälskador. Ortstillägget utgår till åtta olika grupper av kommuner där Malmö, Göteborg och Stockholm utgör varsin egen grupp.

1. Samtliga kommuner exklusive Härjedalen, Åsele och större städer i Värmlands, Dalarna, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län får 50 kronor per invånare

2. Större städer i Värmlands, Dalarna, Gävleborgs, Väster-norrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län får 100 kronor per invånare
3. Glesbygdskommunerna Härjedalen och Åsele erhåller 100 kronor per invånare
4. Större städer söder om Värmlands, Dalarna, Gävleborgs län får 50 kronor per invånare
5. Förortskommunerna Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Härryda, Partille, Öckerö och Mölndal får 100 kronor per invånare
6. Malmö kommun får 100 kronor per invånare
7. Göteborgs kommun får 150 kronor per invånare
8. Stockholms kommun får 450 kronor per invånare

Ersättningsbeloppen i delmodellen har inte justerats sedan 1996. Beloppen räknas dock upp med nettoprisindex till aktuellt bidragsår.

Bidragsåret 2003 omfördelar modellen 355 miljoner kronor. Antalet kommuner som erhåller ett bidrag är 58 stycken, resterande betalar en avgift.

Resultat av kommitténs uppföljning

Sedan 1988 gäller en ny uppdelning av väghållningsansvaret för allmänna vägar. Enligt denna uppdelning är kommunerna väghållare för tätortsvägarna medan Vägverket är väghållare för landsbygdsvägarna. Vägverket har dock ansvaret för det övergripande vägnätet i tätorterna. Kommunerna har ingen skyldighet att sköta de enskilda vägarna även om många kommuner åtagit sig detta.

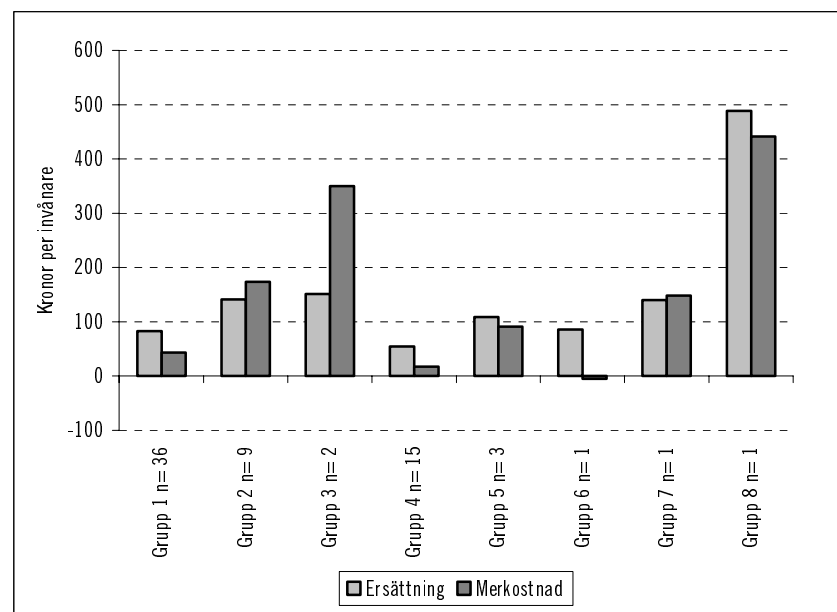
Sedan 1993 utgår inget statsbidrag för det kommunala vägnätet. Det tidigare statsbidrag, som administrerades av Vägverket, växla-des in i det generella statsbidraget 1993. Summan uppgick då till 836 miljoner kronor.

I kommunernas räkenskapsstatistik redovisas kommunernas kostnader under gator och vägar samt parkering. Här skall kommunerna redovisa kostnader för drift och underhåll av statskommunala, kommunala och enskilda gator och vägar inklusive olika former av trafiksäkerhetsåtgärder. Kostnader och intäkter för kommunal parkering förs också till denna verksamhet. Enligt denna källa uppgår den totala nettokostnaden till 6,8 miljarder kronor, motsvarande 768 kronor per invånare.

Då det finns skillnader i hur kommunerna redovisar sina kapitalkostnader för gator och vägar kan bokslutsstatistiken ge en felaktig bild. Vidare kan intäkter och kostnader från parkering störa jämförelsen. I Svenska Kommunförbundets rapport Kommunernas väghållning och parkskötsel redovisas kostnaderna för kommunernas drift och underhåll för gator och vägar. Enligt rapporten uppgick kostnaderna, exklusive enskilda vägar och belysning, till 3,6 miljarder kronor år 2001.

I figur 4.14 redovisas kostnad utöver genomsnittet uppdelat på de åtta olika ersättningsgrupperna. Vidare redovisas ortstillägget samt den del av klimattillägget som överstiger det vägda genomsnittet (41 kronor per invånare).

Figur 4.14. Merkostnad för gator och vägar jämfört med genomsnittet samt tillägg i delmodellen för gator och vägar



Källa: Svenska Kommunförbundet.

För större städer i norra Sverige (grupp 2), vissa utvalda förortskommuner till Stockholm och Göteborg (grupp 5) samt Göteborg och Stockholm (grupp 7 och 8) stämmer dagens ersättning relativt väl mot redovisad merkostnad. För norrlandskommunerna

(grupp 1), glesbygdskommunerna Härjedalen och Åsele (grupp 3), större städer i södra Sverige (grupp 4) samt Malmö (grupp 6) stämmer dagens fördelning dåligt mot redovisad merkostnad.

4.10.3 Uppvärmning

I kostnadsutjämningen för uppvärmning beaktas skillnaderna i uppvärmningskostnader mellan olika delar av landet. Tillägget respektive avdraget beräknas utifrån ett uppvärmningsindex som speglar klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter och riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden.

I modellen antas en genomsnittlig lokalyta på 6,1 kvadratmeter. Den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter är satt till 60 kronor per kvadratmeter lokalyta. Detta ger en årlig total uppvärmningskostnad på 370 kronor i 1993 års priser.

Ersättningsbeloppen i delmodellen har inte justerats sedan 1996. Beloppen räknas dock upp med nettoprisindex till aktuellt bidragsår. Bidragsåret 2003 omfördelar modellen 119 miljoner kronor. Antalet kommuner som erhåller ett bidrag är 182 stycken, resterande betalar en avgift.

Resultat av kommitténs uppföljning

Enligt Svenska Kommunförbundets undersökning⁹ år 2001 uppgick den genomsnittliga lokalytan i kommunanvända fastigheter till 4,6 kvadratmeter per invånare (median 5,1).

Detta är lägre än det nu använda värdet. Den genomsnittliga lokalytan minskade under 1990-talet. De senaste åren har det endast skett små förändringar mellan åren.

Den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per kvadratmeter uppgick 2001 till drygt 57 kronor. Det finns variationer mellan olika typer av lokaler, se tabell 4.40.

⁹ Förvaltningsnyckel 2002.

Tabell 4.40. Uppvärmningskostnad kronor per kvadratmeter

<i>Typ av lokal</i>	<i>Kr/kvm²</i>
Skollokaler	59
Förskolelokaler	47
Integrerade verksamhetslokaler	62
Särskilda boendeformer	59
Förvaltningslokaler	46
Vägt snitt	57,16

Källa: Svenska Kommunförbundet.

Givet detta skulle den genomsnittliga uppvärmningskostnaden bli 265 kronor. Detta är drygt 100 kronor lägre än det nu antagna värdet i modellen.

4.10.4 Byggekostnader

I kostnadsutjämningen beräknas standardkostnaden för byggekostnader utifrån ett byggekostnadsindex, baserat på faktiska kostnadskillnader i byggandet¹⁰ samt ett beräknat återinvesteringsbehov på ca 2 500 kronor per invånare och år. Landets kommuner har delats in i sju olika regioner.

De områden där byggekostnaderna är högre än riksgenomsnittet är i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg samt i Norrlands inland. I övriga regioner antas kostnaderna vara i nivå med eller under genomsnittet.

Tabell 4.41. Byggekostnadsindex

<i>Region</i>	<i>Index</i>
Stor-Stockholm	106
Stor-Göteborg	101
Stor-Malmö	98
Länsregion 1, kust	100
Länsregion 1, inland	106
Länsregion 2	97
Länsregion 3	97

¹⁰ Gruppbebyggda småhus.

Bidragsåret 2003 omfördelar modellen 392 miljoner kronor. Antalet kommuner som erhåller ett bidrag är 77 stycken, resterande betalar en avgift.

Resultat av kommitténs uppföljning

Utifrån det material som kommittén tagit del av från Statistiska centralbyrån (SCB) så finns skillnaderna kvar mellan de olika regionerna. Skillnaderna kan variera något mellan åren vilket hänger samman med den ekonomiska konjunkturen.

Kommittén har även undersökt om nuvarande indelningen är korrekt när det gäller snittet mellan Stockholms län och Stor-Stockholm. Kommittén har funnit att nuvarande indelning bör gälla även fortsättningsvis.

Återinvesteringsbehovet är beräknat till 22,3 miljarder årligen, motsvarande 2 500 kronor per invånare. Detta är den investering i kommunernas byggnader och anläggningar som årligen behöver göras för att upprätthålla gällande standard och utan att underhåll skjuts på framtiden. Detta belopp har legat oförändrat sedan 1993.

De senaste tre åren har kommunernas utgifter för husbyggnads-, anläggnings- och reparationsentreprenader legat på cirka 20 miljarder årligen. I kommunernas räkenskaper är det dessa kostnader som kan motsvara det eftersökta återinvesteringsbehovet. Troligtvis är detta en underskattning då många kommuner har utgifterna i separata bolag. Dessutom har kommunernas investeringsvolym de senaste åren varit för låg för att inte att underhåll skall skjutas på framtiden.

Tabell 4.42. Utgifter för husbyggnad, anläggnings- och reparationsentreprenader, mdkr

	2000	2001	2002
Husbyggnadsentreprenader	10,6	11,5	11,7
Anläggnings- och reparationsentreprenader	7,8	8,2	8,7
Totalt	18,4	19,7	20,4

Källa: SCB.

4.10.5 Administration, räddningstjänst med mera

Nuvarande utformning utgår från att kommuner med liten folkmängd och kommuner som är ytstora med ett litet befolkningsunderlag och kommuner där en liten andel av invånare bor i tätorterna har större kostnader per invånare för administration, lokala resor och räddningstjänst.

Tabell 4.43. Gräns för ersättning samt belopp i nuvarande delmodell, kronor per invånare

<i>Inv. km2</i>	<i>Folk-mängd</i>	<i>Tätorts-grad</i>	<i>Adm.</i>	<i>Rädd.</i>	<i>Resor</i>	<i>Totalt</i>
<6	<10'	<0,6	500	150	200	850
<6	<10'	0,6-0,8	450	100	100	650
<6	10'-20'	<0,6	350	150	100	600
<6	10'-20'	0,6-0,8	300	100	0	400
6-10	<10'	<0,6	300	100	100	500
6-10	<10'	0,6-0,8	250	50	0	300
6-10	10'-20'	<0,6	150	100	100	350
6-10	10'-20'	0,6-0,8	100	50	0	150

Amn: Tätortsgraden är räknad på andel av kommunens folkmängd som bor i tätorter med mindre än 500 invånare. I den vanligt använda tätortsdefinitionen är gränsen 200 invånare.

Kommuner som uppfyller kriterierna för gleshet, liten folkmängd och låg tätortsgrad får bidrag för större beräknade merkostnader i delmodellen. Av tabell 4.43 framgår vilka gränser som föreligger och vilken ersättning som utgår för de olika delarna i modellen.

Bidragsåret 2003 omfördelar modellen 237 miljoner kronor. Totalt är det 49 kommuner som får ersättning i delmodellen. Det handlar om samtliga 29 glesbygdskommuner samt ett antal landsbygdskommuner och några övriga kommuner.

Resultat av kommitténs uppföljning

Principerna för kommunernas kostnadsredovisning innebär att alla direkta och indirekta kostnader påförs verksamheterna. Det innebär till exempel att administration och kommungemensamma nyttigheter har fördelats på de olika verksamhetsområdena. Kostnaderna för kommunernas administration redovisas inte separat

och är därmed svåra att fånga upp. Vissa delar av de administrativa kostnaderna finns dock redovisade under verksamhetsområdet *politisk verksamhet*. Exklusive partistöd uppgick kostnaden till 3,7 miljarder kronor, motsvarande 418 kronor per invånare. Enligt den personalstatistik som Svenska Kommunförbundet samlar in årligen finns det en indelning av personalen i olika kategorier. Det finns 30 olika kategorier som delas in i fem olika huvudkategorier. Dessa är förskola, vård och omsorg, skola, fritid/kultur, teknik samt *administration*. Totalt finns det cirka 600 000 årsarbetare i kommunerna. Av dessa tillhörde 50 000 årsarbetare kategorin *administration*, vilket motsvarar 8,3 procent. Antar man att kostnaderna för *administration* är fördelat på samma sätt som antalet årsarbetare skulle kostnaden uppgå till 27,8 miljarder, motsvarande 3 116 kronor per invånare. Inkluderas den politiska verksamheten skulle kostnaderna för kommunernas *administration* sammantaget bli 31,5 miljarder kronor, motsvarande 3 534 kronor per invånare.

I kommunernas räkenskaper redovisas kommunernas kostnader för räddningstjänst. Här redovisas alla kostnader för insatser som görs i syfte att förebygga och åtgärda brand, olyckor, skador och andra nödsituationer. Deltar kommunen i ett kommunalförbund som bedriver verksamheten skall avgiften till förbundet redovisas här. Totalt uppgår kommunernas kostnader till 4,5 miljarder kronor motsvarande 508 kronor per invånare.

Tabell 4.44. Kostnader för *administration* och räddningstjänst, kronor per invånare

<i>Inv. km²</i>	<i>Folk- mängd</i>	<i>Tätorts- grad</i>	<i>Adm.</i>	<i>Rädd.</i>	<i>Resor</i>	<i>Totalt</i>
<6	<10'	<0,6	4 950	890		5 840
<6	<10'	0,6-0,8	4 680	800		5 480
<6	10'-20'	<0,6	3 930	900		4 830
<6	10'-20'	0,6-0,8	4 310	700		5 010
6-10	<10'	<0,6	3 480	640		4 120
6-10	<10'	0,6-0,8	3 790	750		4 540
6-10	10'-20'	<0,6	3 200	540		3 740
6-10	10'-20'	0,6-0,8	3 490	680		4 170
<i>Riket</i>			<i>3 530</i>	<i>510</i>		<i>4 040</i>

Källa: SCB.

Någon kostnad för lokala resor finns inte redovisat i kommunernas räkenskapsstatistik vilket omöjliggör all form av uppföljning. I den aktuella kontoplanen¹¹ finns dock ett konto för reskostnader under övriga verksamhetskostnader. Hit förs alla kostnader som uppstår i samband med anställdas resor i tjänsten. Även kostnader som anställda har i samband med tjänsteresa skall bokföras här.

När det gäller kostnaderna för administration är de högre vid en folkmängd under 10 000 jämfört med övriga kommuner. Detta gäller oavsett tätortsgrad och antalet invånare per kvadratkilometer. För kommuner med en folkmängd mellan 10 000 och 20 000 är sambandet inte lika tydligt. Kommuner med antal invånare per kvadratkilometer mellan 6 och 10 har inte högre kostnader jämfört med riket. Tätortsgraden påverkar endast kostnaden vid värden under 60 procent. För övriga grupper ligger den redovisade kostnaden i nivå med riket.

När det gäller kostnaderna för räddningstjänst är de högre vid en folkmängd under 20 000 jämfört med övriga kommuner. Detta gäller oavsett tätortsgrad. Kommuner med något fler antal invånare per kvadratkilometer har inte riktigt lika stora merkostnader.

Jämfört med tabell 4.43 kan det konstateras att merkostnaderna för administration och räddningstjänst i nästan samtliga fall är högre än ersättningen i nuvarande delmodell. Även om man räknar upp ersättningsnivåerna med nettoprisindex till 2001 års nivå kvarstår skillnaderna. Uppräkningen med nettoprisindex mellan 1993 och 2001 motsvarar cirka 10 procent högre ersättning.

Nuvarande modell utgår från att merkostnaderna är högre ju färre invånare kommunen har per kvadratkilometer. Från tabell 4.44 kan det konstateras att det är antalet invånare som styr storleken på merkostnaderna för administration och räddningstjänst. Kommunerna med ett invånarantal under 10 000 verkar ha högre genomsnittliga kostnader. Någon jämförelse på totalnivå kan inte göras då kostnadsdata för kommunernas lokala resor saknas.

4.10.6 Resultat av kommitténs uppföljning

Kommitténs genomgång av de fyra aktuella modellerna visar att de strukturella merkostnader de är tänkta att kompensera för i stora drag fortfarande gäller. Vissa avvikelser finns på enskilda kom-

¹¹ Kommunbas 02.

muner eller kommungrupper. Vidare har vissa delar inte kunnat följas upp på grund av att underlag saknas.

4.10.7 Överväganden och förslag

De fyra delmodellerna kompenserar för merkostnader uppkomna på grund av geografiskt läge och/eller gles bebyggelsestruktur. Varje enskild modell omsätter relativt små belopp. Vidare så uppdateras inte modellerna årligen utan har i huvudsak legat fast sedan 1996. Ersättningsbeloppen har dock räknats upp med nettopris-index till aktuellt bidragsår.

Kommittén menar att man bör föra samman de aktuella modellerna till en gemensam delmodell kallad näringsgeografi. Gör man detta reduceras antalet delmodeller i kommunernas kostnadsutjämning vilket förenklar systemet. Då modellerna alla har en koppling till geografin/bebyggelsestrukturen och inte förändras över åren kommer inte träffsäkerheten försämrans genom denna sammanläggning.

4.10.8 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Då kommittén inte föreslår några förändringar i de aktuella delmodellerna påverkas inte den enskilde kommunens utfall. Totalt kommer den nya delmodellen att omfördela 923 miljoner. Antalet kommuner som erhåller ett bidrag uppgår till 142 stycken. Den högsta standardkostnaden uppgår till 1 444 kronor per invånare.

Tabell 4.45. Standardkostnad näringsgeografi

<i>Beloppsgräns</i>	<i>Antal kommuner</i>
>1 000	25
750 till 999	9
500 till 749	6
250 till 499	25
1 till 249	77
-250 till 0	148
<-250	0

4.11 Kollektivtrafik

Kommitténs förslag: Nuvarande delmodell bibehålls med vissa justeringar. En uppdatering av regressionen görs utifrån ett aktuellare kostnadsunderlag. Underlaget är länstrafikhuvudmännens kostnader för trafiken, reducerade med den genomsnittliga avgiftsnivån.

Nuvarande reducering av standardkostnaderna med 25 procent utgår.

Fördelningen av kostnaderna mellan kommunerna i respektive län uppdateras.

4.11.1 Nuvarande utformning

Delmodellen för kollektivtrafik är den enda modellen i kostnadsutjämningen som är gemensam för både kommuner och landsting.

Standardkostnaden beräknas per län och baseras på tre variabler som avser att fånga upp såväl glesbygdsproblem som trängselproblem i storstadsregionerna, samt att behovet av kollektivtrafik i tätorter uppkommer först i större samhällen. De valda variablerna är

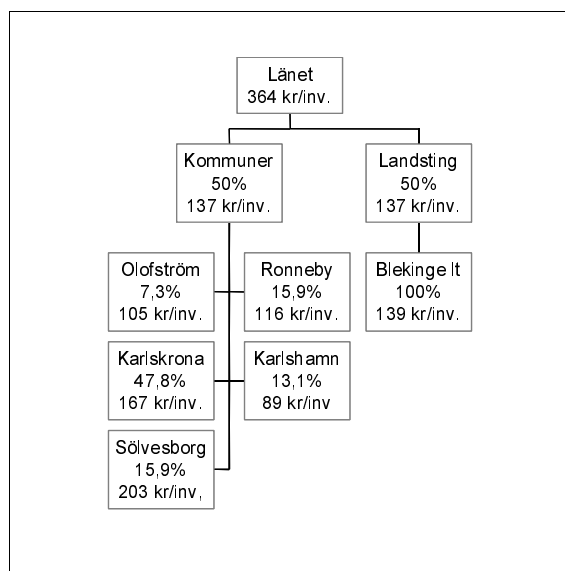
- antal utpendlare över kommungräns som andel av befolkningen
- andel av länets befolkning som bor i tätorter med mer än 20 000 invånare
- gleshet (det genomsnittliga avståndet mellan personerna i länet).

Grunden för nuvarande delmodell är kommunernas och landstingens nettokostnad på länsnivå åren 1995 och 1996. Varje år uppdateras den genomsnittliga nettokostnaden för kollektivtrafiken. Den kostnad som används är den som redovisas i kommunernas och landstingens bokslutsstatistik. För att det vägda genomsnittet av samtliga standardkostnader skall överensstämma med den senaste kända kostnaden görs årligen en nivåjustering.

Den länsvisa standardkostnaden reduceras med en 25 procent med hänsyn till svårigheterna att fastställa hur stor andel av kostnaderna som är service respektive struktur. Den reducerade kostnaden fördelas sedan med hälften till kommunerna och hälften till

landstinget. Kommunkollektivets del fördelas sedan på kommunerna efter den faktiska kostnaden avseende 1992. Kommunen respektive landstinget tillägg/avdrag utgör skillnaden mellan den egna standardkostnaden och den genomsnittliga i riket.

Figur 4.15. Standardkostnadens fördelning inom länet, exemplet Blekinge län



4.11.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Ansvarsfördelning

Man brukar skilja på lokal, regional samt interregional kollektivtrafik. Lokal trafik bedrivs inom en tätort och upp till 50 km från tätortens centrum, regional trafik bedrivs på avstånd mellan 50 och 100 kilometer och interregional trafik är den som bedrivs på längre sträckor.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken är samordnad länsvis under en trafik huvudman som är ekonomiskt och politiskt ansvarig för all kollektivtrafik inom respektive län. Det normala är att bolaget ägs till hälften av landstinget och till hälften av länets kom-

muner. Kommunerna i länet kan tillsammans med landstinget komma överens om en annan ägarfördelning.

Det utgår inget statligt driftsbidrag för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Undantaget statsbidraget till nedlagda länsjärnvägar, se nedan.

Trafikens underskott, det vill säga den kostnad som inte täcks av biljetter och övriga intäkter, skall enligt lag fördelas mellan respektive läns kommuner och landsting enligt principen 50/50. Den enskilda kommunen skall sedan betala sin andel enligt det trafikarbete som utförts i kommunen (lag 1997:734).

Kommuner och landsting har dock möjlighet att på frivillig väg välja en annan fördelning både mellan kommunerna och landstinget och mellan kommunerna. Det vanligaste är att man fördelar kostnaden efter beställd trafik. Det är vanligt att man skiljer på tätortstrafik och landsbygdstrafik.

Trafiken utmed före detta statliga länsjärnvägar

Trafikhuvudmännen har sedan 1990 ansvaret för persontrafiken utmed de 23 så kallade länsjärnvägarna. Huvudmännen var fria att själva välja trafikslag. Som kompensation för övertagandet erhöll trafikhuvudmännen de statsbidrag som SJ tidigare erhöll. Statsbidraget skulle utgå i 10 år. Riksdagen beslutade dock hösten 2000 att förlänga bidraget till och med utgången av 2001. Därefter skall det inte betalas ut något statligt stöd till driften. Bidraget uppgick 2001 till 184 miljoner.

Trängselavgifterna i Stockholm kommun

Kommittén har inte kunnat beakta eventuella effekter på kollektivtrafikens utformning eller kostnad av förslaget att införa trängselavgifter i Stockholms kommun i slutet av 2004.

Samordning med färdtjänst

Sedan 1998 har trafikhuvudmännen möjlighet att, om de så önskar, svara för färdtjänst och riksfärdtjänst. Detta under förutsättning att man har kommit överens med de aktuella kommunerna eller landstinget.

Tidigare var färdtjänsten en del av socialtjänsten. Riksdagens beslut syftar till att integrerar färdtjänsten i den övriga kollektivtrafiken vilken skall bli mer tillgänglig för funktionshindrade. Vidare skall integreringen ge lägre kostnader då vissa resor som tidigare skett i specialfordon eller taxi nu skall kunna ske i den ordinarie linjetrafiken.

Av landets kommuner är det kommunerna i Blekinge och Örebro län som kommit längst i samordningen. Ett antal kommuner i Värmland har beslutat att föra över ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmannen i länet. I flertalet län överväger kommunerna att föra över ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmannen.

Fördelningen i Stockholms respektive Skåne län

I Stockholms respektive Skåne län ligger hela det finansiella ansvaret för kollektivtrafiken på landstinget/regionen.

I Stockholms län har finansieringen av Storstockholms lokaltrafik (SL) varit ett ansvar för landstinget alltsedan storlandstinget bildades 1971. I samband med detta kunde Stockholms stad sänka skatten medan landstinget kunde höja. I någon mening finns det alltså en historisk skatteväxling. Landstinget tar i anspråk en större del av skatteutrymmet än vad som annars vore normalt. Det förklarar delvis varför Stockholms läns landsting har den högsta skattesatsen ibland landstingen. För den enskilde skattebetalaren blir dock skatten den samma då kommunerna i Stockholms län kan hålla en lägre skattesats än vad annars skulle vara fallet.

Vid bildandet av Skånelandstinget överförde man hela ansvaret för kollektivtrafiken på regionen. Då kommunerna fick minskat finansiellt ansvar och landstinget utökad genomfördes en skatteväxling.

Vid justeringen av skattesatserna tog man hänsyn till hur man i delmodellen för kollektivtrafiken fördelar standardkostnaden mellan landstinget och kommuner (50/50). Detta för att inte landstinget skulle bli kompenserat två gånger (både via kostnads- och inkomstutjämningen).

Ska man föra över hela standardkostnaden till den som har det finansiella ansvaret i Stockholms respektive Skåne läns landsting behöver man justera de länsvisa skattesatserna i inkomstutjämningen. Vilket betyder att även inkomstutjämningen påverkas.

Kommunernas och landstingens kostnader för kollektivtrafiken

Uppgifter som kostnaden för kollektivtrafiken finns i kommunernas och landstingens räkenskaper. Vidare publicerar Svenska lokaltrafikförening (SLTF) årligen uppgifter om samtliga trafikhuvudmäns räkenskaper med mera.

Ingen av källorna är heltäckande varför kommittén har kompletterat och kombinerat de olika källorna för att få fram en så korrekt kostnadsbild som möjligt. Nu är det inte den totala kostnaden som är intressant utan det underskott som uppstår hos länstrafikhuvudmannen som kommuner och landsting enligt lag har det finansiella ansvaret för. Det är kommunernas och landstingens kostnader man skall utjämna för inte trafikhuvudmännens.

Tabell 4.46. Lämnat bidrag för kollektivtrafik, 2001

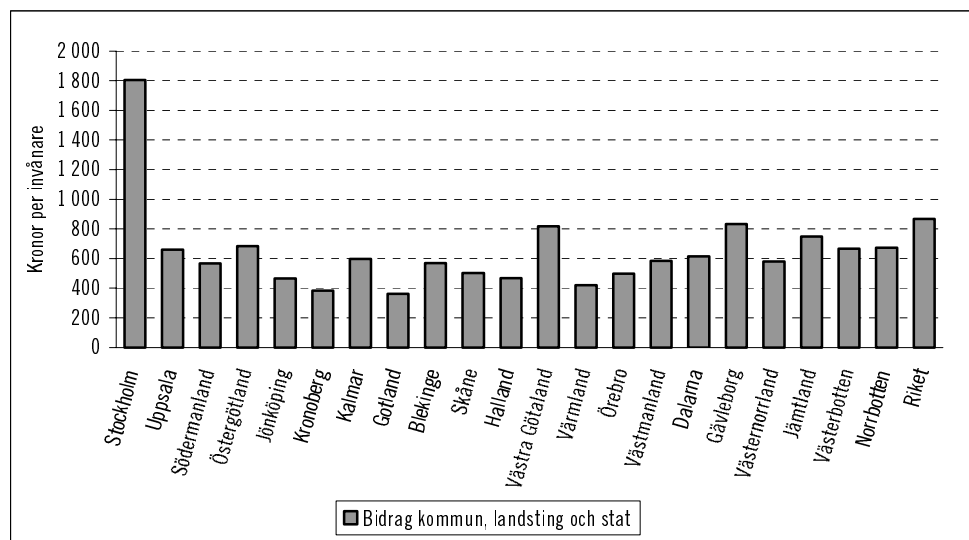
	<i>mnr</i>	<i>kr/inv.</i>
Kommun	1 986	624
Landsting	5 561	223
<i>Totalt</i>	<i>7 548</i>	<i>847</i>

I vissa län har trafikhuvudmannen även ansvaret för färdtjänsten. Finansieringen av denna kostnad löses dock vid sidan av den normala underskottstäckningen varför någon korrigerigering för detta inte har behövts göras.

Då det statliga driftsbidraget för driften utmed de tidigare länsjärnvägarna upphör i och med 2001 års utgång har denna intäkt lagts som en kostnad som kommuner och landsting skall finansiera. Detta bygger på ett antagande om att trafikhuvudmännen kommer att fortsätta med den trafik som man erhållit statsbidrag för även framöver och därmed även ha kvar kostnaderna.

Delar man upp de bidrag som kommuner och landsting ger på länsnivå kan det konstateras att Stockholms läns kostnader kraftigt avviker från övriga län. För merparten av de övriga länen ligger kostnaden på 400 till 600 kronor per invånare. Något lägre kostnader finns i södra Sverige än i övriga Sverige. Någon märkbart högre kostnad i norra Sverige kan inte utläsas.

Figur 4.16. Lämnat bidrag för drift av lokal och regional kollektivtrafik, genomsnitt för 2000 och 2001, kronor per invånare i 2001 års priser



Avgiftsfinansiering

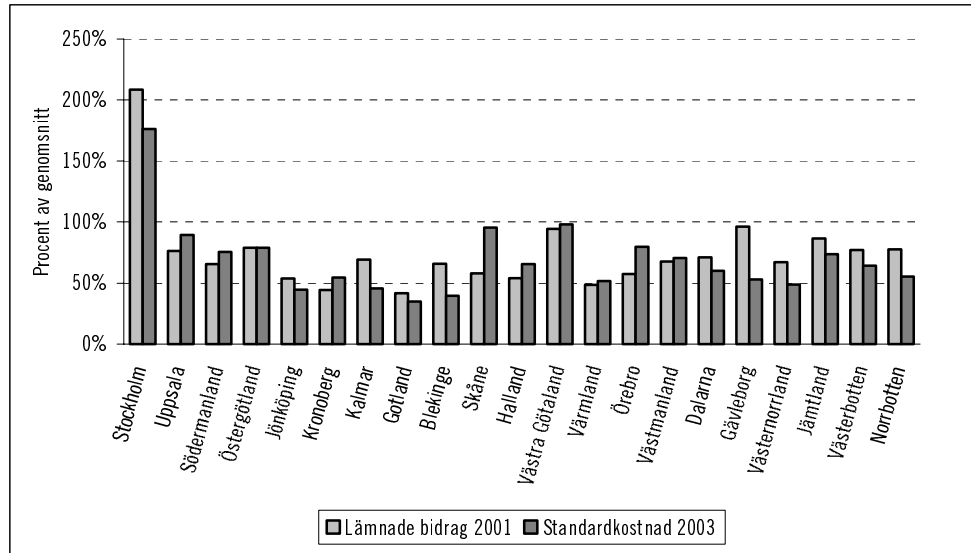
Hur stor andel biljettintäkterna är i relation till intäkter från biljetter och kommun och landsting varierar mellan 37 och 64 procent. Högst är avgiftsfinansiering i Uppsala, Skåne och Värmland. Södermanland, Kalmar och Blekinge har den lägsta avgiftsfinansieringen. Varje trafik huvudman är fri att själv välja hur stor del som skall betalas av dem som nyttjar kollektivtrafiken och hur stor del som skall betalas av samtliga via skatten. Kommittén har inte funnit något samband mellan avgiftsfinansieringsgraden och storleken på underskottstäckningen per invånare.

I riket som helhet bidrar invånarna med ett belopp motsvarande 1,42 procent på skatten. Av detta belopp fördelar sig 0,70 procent indirekt via skatten och 0,72 procent via biljetten.

Utvärdering av nuvarande modell

Vid en jämförelse mellan lämnat bidrag och framräknad standardkostnad kan det konstateras att modellen fungerar väl för flera län. För vissa län missar dock den nuvarande modellen de faktiska kostnaderna. Detta gäller exempelvis i Skåne och Gävleborg. Totalt förklarar modellen 68 procent av kostnadsskillnaderna.

Figur 4.17. Lämnat bidrag jämfört med standardkostnad, procent av genomsnitt

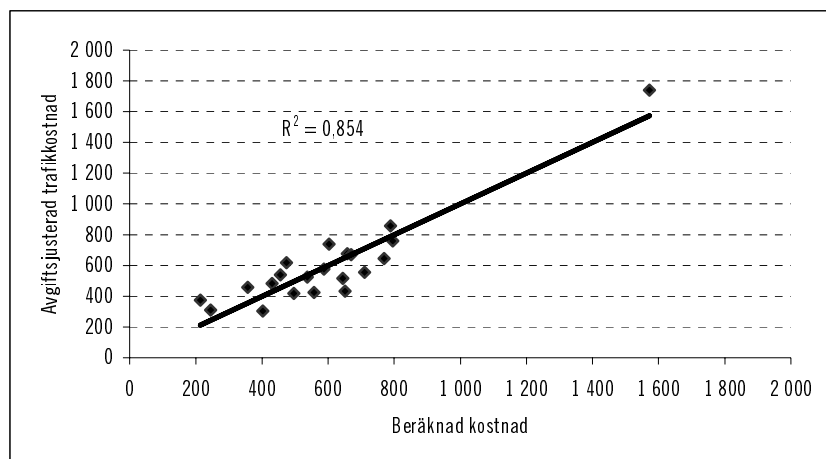


Vid en uppdatering av nuvarande regression stiger förklaringsgraden till 72 procent. Exkluderas Stockholms län sjunker förklaringsgraden till 25 procent. Att förklaringsgraden sjunker kraftigt när man exkluderar Stockholm beror på den regressionsmetod som används (minsta-kvadratmetoden). Punkter som avviker kraftigt från övriga observationer får en normalt stor inverkan på förklaringsgraden, så kallad hävstångseffekt. Av de tre variabler som används uppfyller samtliga de statistiska kraven, dock med en liten marginal.

I utredningsarbetet har ett antal olika variabler analyserats i ett försök att hitta en kombination som ger en stabilare modell. Denna genomgång gav dock inget som kunde förbättra modellen. Då inte

andra eller ytterligare variabler ger ett bättre resultat i modellen har andra kostnadsdefinitioner testats. Som tidigare redovisats skiljer sig nivån på avgiftsfinansieringen mellan länen, vilket påverkar nettokostnaden.

Figur 4.18. Samband mellan faktisk avgiftsjusterad trafik kostnad och beräknad enligt uppdaterad modell, kronor per invånare



En lämpligare kostnadsdefinition än nettokostnaden är trafik kostnaden. Denna är den totala kostnaden för driften av trafiken. Görs regression mot denna kostnad erhålls ett högre förklaringsvärde samtidigt som samtliga variabler uppfyller de statistiska kraven med en god marginal. Variabeln som mäter andelen personer som bor i tätorter med fler än 20 000 invånare får dock ett sämre värde med denna kostnadsdefinition. Sänker man nivån till 12 000 erhålls en stabilare modell med ett betydligt högre förklaringsvärde.

Trafikkostnaden är en form av bruttokostnad. Utjämningsen skall dock ske i nettokostnader. För att åstadkomma detta måste trafik kostnaden reduceras. Då kommunernas och landstingens bidrag i genomsnitt uppgår till 53 procent av trafik kostnaderna reduceras varje läns trafik kostnad med denna andel. I figur 4.18 redovisas den beräknade kostnaden mot redovisade trafik kostnaden. Exkluderas Stockholms län blir förklaringsgraden 59 procent.

Nuvarande reducering med 25 procent

Kostnadsutjämningen skall utjämna till en genomsnittlig avgift, service och effektivitet. Detta löses genom att man utgår från den genomsnittliga kostnaden i riket plus/minus den enskilda kommunens eller landstingets strukturella förutsättningar. Finns det en "överstandard" inom verksamheten, det vill säga att man i genomsnitt utför verksamheten till en högre ambitionsnivå än vad som anges i lagstiftningen syns detta i en högre genomsnittlig kostnad och därmed ökad omslutning i den aktuella delmodellen.

I delmodellen för kollektivtrafiken har man dock frångått denna princip. Här reduceras den genomsnittliga kostnaden med 25 procent mot bakgrund av svårigheterna att fastställa hur mycket av kostnaderna som är självvalda (servicenivå) och hur mycket som beror på strukturella faktorer. Detta ger en lägre omfördelning. Procentsatsen har ingen saklig grund utan är en politisk bedömning.

För att skapa en konsekvent kostnadsutjämningsmodell som inte baseras på politiska bedömningar föreslås att nuvarande reducering av standardkostnaden tas bort. Detta innebär att kollektivtrafiken kompenseras fullt ut.

Kollektivtrafiken är på samma sätt som en utbyggd barnomsorg en förutsättning för en fungerande arbetsmarknad. Vid en långtgående utjämning av inkomsterna är det rimligt att man tar full hänsyn till de kostnader som uppstår för inkomsternas förvärvande.

Stockholms län får genom borttagandet av reduceringen ett ökat tillägg motsvarande 200 kronor per invånare. Övriga län får ett ökat avdrag på mellan 8 till 164 kronor per invånare.

Fördelningen av standardkostnaden på kommunnivå

Den framräknade kostnaden på länsnivå fördelas ut på respektive kommun utifrån den faktiska kostnadsfördelningen 1992. I Stockholms och Skåne län erhåller alla kommuner samma belopp per invånare, det vill säga man fördelar efter antalet invånare. Det har stått fritt för länet att hos regeringen begära en annan fördelning. Detta har dock bara utnyttjats av Skåne i samband med bildandet av regionen. För att ändra fördelning måste dock samtliga kommuner i länet och landstinget vara överens.

I vissa län (Västra Götaland och Jämtland) avviker den fördelning som används i modellen betydligt från dagens fördelning av underskottet mellan kommunerna. En uppdatering av fördelningen ger enskilda kommuner i dessa län stora förändringar. I andra län (exempelvis Blekinge, Värmland, Västerbotten samt Jönköping) är överensstämmelsen ganska god och en uppdatering till aktuella förhållanden ger små förändringar för den enskilda kommunen. Kommunerna i Stockholm och Skåne samt Gotlands kommun påverkas inte av en uppdatering.

Kommittén har via trafikhuvudmännen erhållit uppgifter om hur mycket respektive kommun tillfört bolaget i underskottstäckning eller motsvarande och har således uppgifter om den aktuella fördelningen i varje län.

Resvanor

I större städer är kollektivtrafiken en förutsättning för att alla människor skall kunna ta sig till arbetet och studier. Av utrymmesskäl skulle det inte fungera om alla tog bilen. Kollektivtrafiken är mer yteffektiv än bilen. Sedan har bilismen en negativ påverkan på miljön både i form av avgaser men även på stadsmiljön i form ytkrävande och barriärskapande vägbyggnationer.

Orsaken till varför det uppstår ett behov av en resa hos en individ varierar. Man brukar dela in resorna efter huvudsakligt ärende. Av alla resor en given mättdag 2001 stod fritidsresorna för 30 procent, arbete, studier, samt tjänsteresor för 49 procent, service och inköp 13 samt övriga resor för 8 procent. Drygt hälften av alla resor företogs med bil, en tredjedel gjordes till fots eller med hjälp av cykel. Kollektivtrafiken stod för 10 procent. Bland samtliga resor utgör arbetsresorna den största delen. För resorna med kollektivtrafiken utgör arbetsresorna drygt 70 procent.

Det är rimligt att anta att behovet av kollektivtrafik påverkas av

- behoven av att resa i allmänhet och behoven av att resa mellan bostad och arbetsplats i synnerhet
- bebyggelse- och näringslivsstruktur
- antal bebodda öar utan fast broförbindelse
- tillgänglighet/trängseleffekter
- politiska beslut (trängselavgifter, miljörestriktioner).

Bilen dominerar som transportmedel i samtliga regioner. Den kollektiva trafikens andel är högst i Stockholm och lägst i Mellersta och Övre Norrland. Särskiljer man resorna till arbete och skola stiger kollektivtrafikens andel av det totala antalet resor ytterligare i Stockholmsregionen.

Mätt i tid har de boende i Stockholmsregionen de längsta arbetsresorna. Drygt en tredjedel har restider på över en timme tur och retur. I andra delar av Sverige ligger motsvarande andel på cirka 10 procent.

Pendling och arbetsmarknad

Genom SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik kan pendlingen över kommungräns utläsas. Regionalt finns det stora skillnader. Den högsta andelen finns i Stockholms, Skåne samt Västra Götaland. Den lägsta andelen finns i Västerbotten, Norrbotten samt Västernorrland. Gotland intar här en särställning då arbetspendlingen till en annan kommun innebär svårigheter på grund av det geografiska läget.

Det bör dock påtalas att arbetspendling inom kommuner inte syns i denna statistik. Detta kan påverka andelen för ytstora kommuner i norra Sverige men även för vissa delar av Stockholms kommun. I vissa fall har personer som bor i Stockholms kommuns utkanter längre till innerstaden än personer boende i vissa grannkommuner (exempelvis i Solna och Sundbyberg).

Bland de kommuner som har högst andel utpendling är sju av tio kommuner i Stockholms län. De är också till ytan relativt små kommuner med en hög tätortsgrad.

Tabell 4.47. Kommuner med hög utpendling

Kommun	Andel	Län	Kommungrupp	Tätortsgrad	Landareal, km ²
Sundbyberg	78,47	Stockholm	Förortskom.	1,00	8,82
Salem	77,43	Stockholm	Förortskom.	0,99	54,6
Danderyd	73,12	Stockholm	Förortskom.	1,00	26,46
Staffanstorps	71,71	Skåne	Förortskom.	0,87	107,77
Nykvarn	71,53	Stockholm	Övriga, mindre	0,77	152,75
Partille	70,77	Västra Götaland	Förortskom.	0,99	57,19
Lomma	70,02	Skåne	Förortskom.	0,94	55,26
Sollentuna	69,63	Stockholm	Förortskom.	1,00	53,08
Solna	69,38	Stockholm	Förortskom.	1,00	19,46
Tyresö	68,97	Stockholm	Förortskom.	0,99	68,9

Bland de kommunerna med en låg utpendling finns samtliga utan Gotland i norra Sverige. De flesta utgör ofta en egen arbetsmarknadsregion.

Tabell 4.48. Kommuner med låg utpendling

Kommun	Andel	Län	Kommungrupp	Landareal, km ²
Umeå	7,16	Västerbotten	Större städer	2 316,52
Malung	6,89	Dalarna	Glesbygdskom.	4 106,53
Lycksele	6,75	Västerbotten	Glesbygdskom.	5 638,78
Gällivare	6,41	Norrbottnen	Medelstora städer	15 999,95
Härjedalen	5,06	Jämtland	Glesbygdskom.	11 404,7
Skellefteå	4,78	Norrbottnen	Större städer	6 838,44
Örnsköldsvik	3,84	Västernorrland	Större städer	6 418,28
Arjeplog	3,79	Norrbottnen	Glesbygdskom.	12 944,96
Kiruna	3,74	Norrbottnen	Medelstora städer	19 446,78
Gotland	3,20	Gotland	Landsbygdskom.	3 140,09

4.11.3 Överväganden och förslag

Kommittén föreslår att nuvarande utjämningsmodell för kollektivtrafiken bibehålls men uppdateras. De föreslagna faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt med länsvisa kostnadsuppgifter för trafiken, glesheten, andel personer som pendlar, samt personer som bor i tätorter med fler än 12 000 invånare.

Kommitténs förslag bygger på det faktum att det finns stora strukturella skillnader i behoven och förutsättningar för driften av kollektivtrafik mellan olika delarna i Sverige. Detta ger högre kostnader i vissa delar av landet, främst i Stockholmområdet.

För att skapa en konsekvent och begriplig kostnadsutjämningsmodell som inte baserats på politiska bedömningar förslås att nuvarande reducering av standardkostnaden tas bort. Kollektivtrafiken behandlas på samma sätt som övriga verksamheter i kostnadsutjämnningen, det vill säga att utjämnningen sker till en genomsnittlig avgift, service och effektivitet.

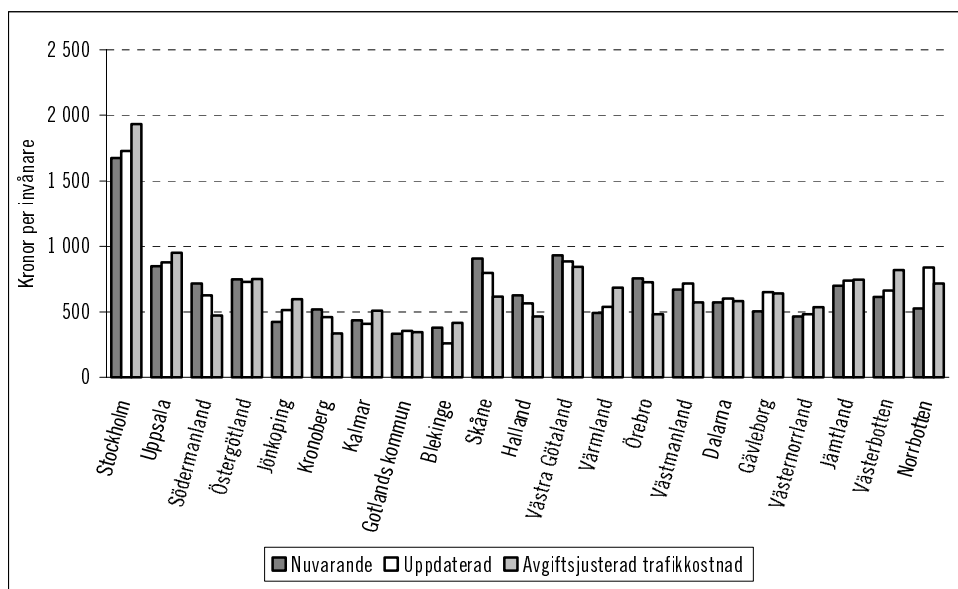
Kommittén menar att det är angeläget att uppdatera fördelningen mellan kommunerna inom respektive län. Nuvarande fördelningen från 1992 är inaktuell i vissa län och förslås ersättas med uppgifter från 2001.

4.11.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämnningen

Vid en uppdatering sker det vissa omfördelningseffekter. Bland de län som erhåller störst positiv förändring märks Norrbotten, Gävleborg samt Jönköping. Värt att notera är att Norrbotten tappade cirka 100 kronor vid 2003 års uppdatering av nuvarande kollektivtrafikmodell jämfört situationen 2002. Anledningen till detta var att både Boden och Kiruna tätorter vid uppdateringen hade fått mindre än 20 000 invånare. Bland de län som får störst minskning märks Blekinge, Södermanland samt Kronoberg.

Den uppdaterade standardkostnaden är kalibrerad mot den i 2003 års gällande kostnadsnivån på 916 kronor per invånare.

Figur 4.19. Nuvarande och uppdaterad standardkostnad samt justerad trafik kostnad, kronor per invånare.

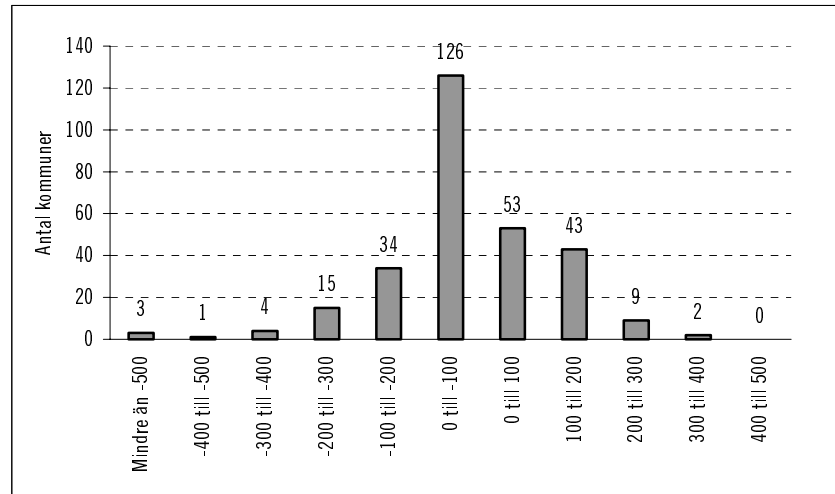


På kommunnivå ligger merparten av kommunerna inom intervallet plus/minus 100 kronor per invånare. Det finns ett tjugotal kommuner som förlorar mer än 200 kronor per invånare. Samtliga är kommuner i Göteborgsregionen. Förlusten beror på den uppdaterade kommunvisa fördelningen i Västra Götalands län. Förlusten är märkbar men samtidigt skall inte modellen kompensera för kostnader som kommunerna uppenbarligen inte längre har.

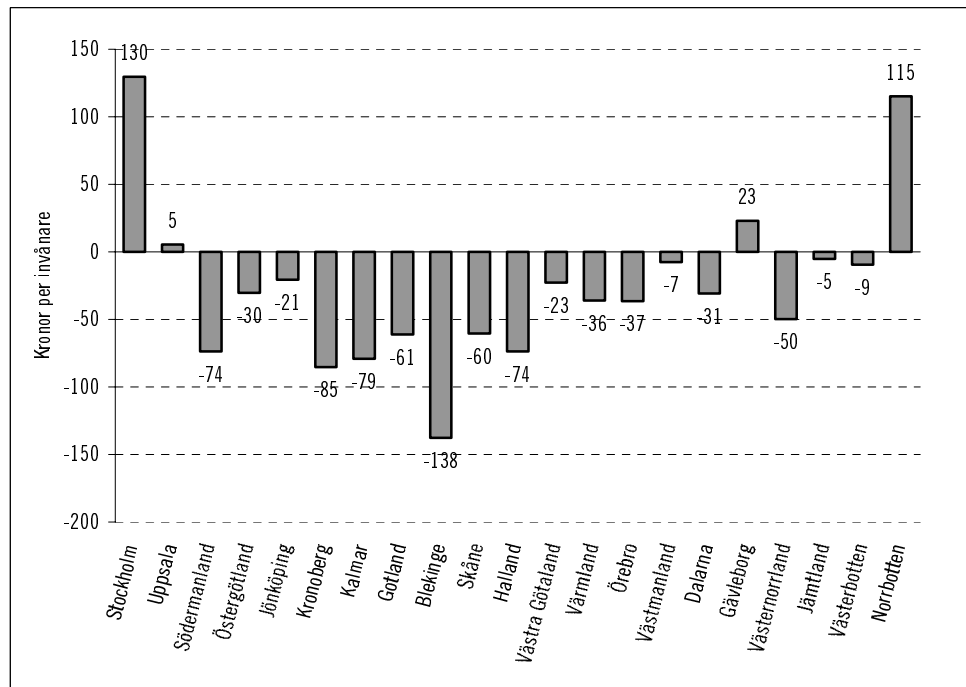
Flertalet av de kommuner som vinner mycket på uppdateringen ligger i Jämtland. Detta då den uppdaterade fördelningen har en annan profil än den nu gällande. Men även ett antal kommuner i Norrbotten har fått en stor positiv förändring. För kommunerna i Stockholms län innebär uppdateringen tillsammans med borttagandet av reduceringen ett förbättring på cirka 130 kronor per invånare.

Då den nuvarande reduceringen utgår kommer omslutningen i modellen att öka från dagens 733 till 972 miljoner kronor.

Figur 4.20. Förändring av standardkostnad vid uppdatering av delmodellen för kollektivtrafik



Figur 4.21. Förändring av standardkostnad vid uppdatering av delmodellen för kollektivtrafik, landsting



4.12 Kallortstillägg

Kommitténs förslag: Delmodellen utgår ur kostnadsutjämningsen.

4.12.1 Nuvarande utformning

Bakgrund

Rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i viss bestämd kommun eller del av kommun fanns t.o.m. 1993 reglerad i centrala avtal. Avtalet om kallortstillägg har upphört fr.o.m. 1994, bl.a. till följd av förändrat lönesystem. Merkostnaden för kallortstillägget försvann emellertid inte eftersom tilläggen omvandlades till normal lön. I de utredningar som legat till grund för nuvarande utjämningsystem betraktades därför denna merkostnad som opåverkbar på kort sikt för berörda kommuner och landsting.

I propositionen (prop. 1994/95:150) där förslaget till nuvarande utjämningsystem lades fram, sägs att frågan om berörda kommuner och landsting även i framtiden skall kompenseras för ett högre löneläge eller om compensationen skall trappas av bör bli föremål för överväganden vid en översyn av systemet.

I kostnadsutjämningsen erhåller 37 kommuner och fyra landsting kallortstillägg, motsvarande de kommuner och landsting där arbetstagarna enligt avtal tidigare erhöll tillägg med en viss procentsats av lönen beroende på kallortsgrupp (1, 2, 4, respektive 8 procent). I kostnadsutjämningsen utgår kallortstillägg för kommunerna med 188–1 922 kronor per invånare, totalt ca 350 miljoner kronor. För landstingen utgår det med 17–531 kronor per invånare, totalt ca 170 miljoner kronor.

Resultat av tidigare uppföljningar

Kommunala utjämningsutredningen fann att kallortstillägget 1997 fortfarande återspeglades i lönenivåerna, men att medellönerna under perioden 1993–1997 ökat något mindre i de kommuner som tidigare haft kallortstillägg jämfört med riket och med riket exklusive storstadsområdena. Under motsvarande period hade enligt nämnda utredning kallortslandstingen dock haft en något högre

löneökning än i riket. Utredningen pekade på att det underlag man haft tillgång till inte gjorde det möjligt att närmare bedöma vad som berodde på förändringar i personalstrukturen och vad som berodde på skillnader i löneutveckling.

Genom att kallortstillägget inte längre reglerades i centrala avtal ansåg Kommunala utjämningsutredningen att denna ersättning på sikt bör utgå ur kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. Utredningens bedömning var att det vid det tillfället var för tidigt att helt ta bort kallortstillägget från kostnadsutjämnningen men att det bör reduceras med två procentenheter från 2000. En ytterligare avtrappning bör ske först efter införandeperiodens slut och på sikt bör kallortstillägget helt utgå ur kostnadsutjämnningen.

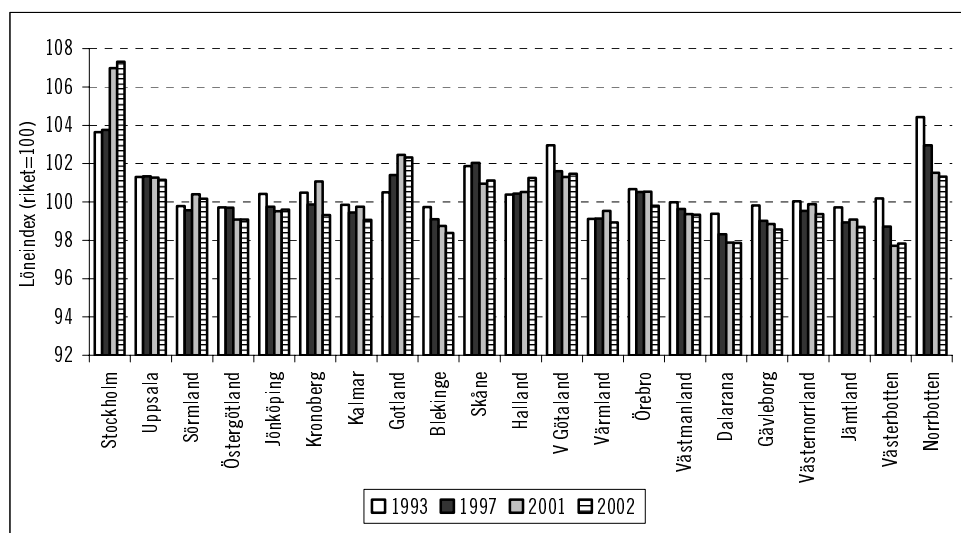
I regeringens proposition om förändringar i utjämningsystemet (prop. 1998/99:89) gjorde dock regeringen bedömningen att kallortstillägget skall finnas kvar oförändrat i kostnadsutjämnningen. Mot bakgrund av osäkerheten att avgöra om förändringen beror på skillnader i löneutvecklingen eller olika utveckling av personalens sammansättning ansåg regeringen, i likhet med bl.a. Svenska Kommunförbundet, att det var för tidigt att avgöra om löneskillnaderna mellan kallortskommunerna och övriga kommuner faktiskt hade minskat i någon större utsträckning. På längre sikt fanns dock enligt denna proposition anledning att minska kompensationsnivån för kallortstillägget om lönenivån i kallortskommunerna närmar sig den i övriga kommuner. Vidare sades att utvecklingen bör studeras närmare i den fortsatta uppföljningen av utjämningsystemet.

Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning ansåg att kallortstillägget tillsammans med uppvärmningskostnader och byggkostnader är en typ av kostnader där det finns en brist på konsekvens i utjämningsystemet. Anledningen är att det bara är vissa orsaker till höga kostnadsnivåer som beaktas i kostnadsutjämnningen. Modellen för bl.a. kallortstillägg kompenserar för höga lönenivåer i norra Sverige. Någon motsvarande utjämning som beaktar de särskilda orsakerna till de höga lönenivåerna i exempelvis storstadsområdena finns däremot inte. Det osäkra beräkningsunderlaget och det faktum att bara vissa orsaker till höga kostnadsnivåer beaktas gjorde att Expertgruppen ansåg att denna typ av kostnader inte bör omfattas av kostnadsutjämnningen. Expertgruppen ansåg att kostnadsskillnader av detta slag i fortsättningen istället bör utgå som ett regionalpolitiskt stöd (se vidare kapitel 5).

4.12.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Kommittén har med underlag från Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets personal- och lönestatistik följt upp löneutvecklingen i kommuner och landsting. Lönenivåerna i olika kommuner och landsting har därvid gjorts mer jämförbara genom att lönenivån för olika personalgrupper per kommun/landsting har viktats efter den genomsnittliga personalstrukturen inom respektive sektor i landet som helhet. Bearbetningar har gjorts för åren 1993, 1997, 2001 och 2002. Det främsta syftet har varit att belysa om kommuner och landsting som tidigare haft kallortstillägg fortfarande har en avvikande lönenivå efter att avtalet om kallortstillägg upphört.

Figur 4.22. Lönenivåer i kommuner länsvis 1993–2002. Viktat efter genomsnittlig personalstruktur. Riket = index 100

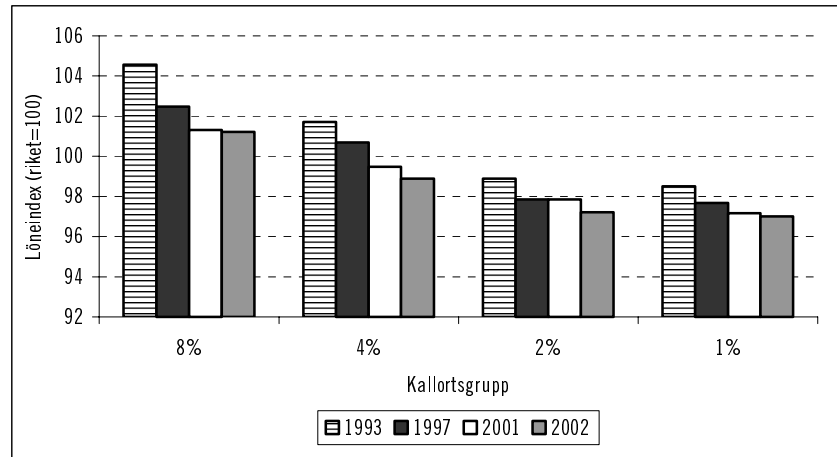


Källa: Svenska Kommunförbundet.

Lönenivåerna i kommunerna som 1993 var högst i Norrbottens län är under senare år högst i Stockholms län. De relativa lönenivåerna har sjunkit mest i de tre nordligaste länen. Men även i andra län utan kallortskommuner har likartade förändringar ägt rum. I de berörda länen finns kommuner som tillhört skilda kallortsgrupper

och därför har haft olika stora kallortstillägg. Förändringarna blir därför mer tydliga om de berörda kommunerna grupperas enligt tidigare indelning i kallortsgrupper som i figur 4.23.

Figur 4.23. Lönenivåer i kommuner efter tidigare kallortsgrupp 1993–2002. Viktat efter genomsnittlig personalstruktur. Riket=index 100

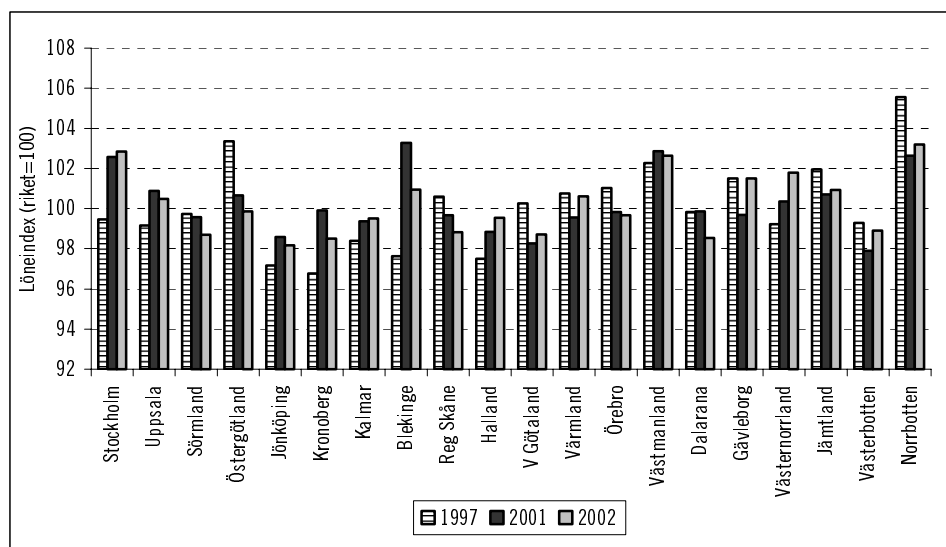


Källa: Svenska Kommunförbundet.

Figuren pekar på att lönenivåerna i de fyra kallortsgrupperna ökat långsammare än i riket och därför successivt sjunkit i förhållande till rikets lönenivå. 2002 var lönenivån i den högsta kallortsgruppen drygt en procent högre än riksgenomsnittet. I övriga kallortsgrupper ligger de senaste åren lönenivåerna under det viktade riksgenomsnittet.

Lönenivån för de redovisade åren ligger för Storstockholm ungefär i nivå med Stockholms län. För Stormalmö och Storgöteborg låg lönenivåerna för 2002 någon dryg procentenhet över Skåne respektive Västra Götaland.

Figur 4.24. Lönenivåer i landsting inkl. bolag 1997–2002. Viktat efter genomsnittlig personalstruktur. Riket=index 100



Källa: Landstingsförbundet.

För landstingen är förändringen i lönenivåer för de tidigare kallortslänningarna inte lika tydlig som för kommunerna. Betydelsen av kallortstilläggen i Jämtland och Västernorrland är begränsade. Dels tillhörde dessa län de lägre kallortsgrupperna, dels omfattade tillägget inte alla delar (kommuner) av respektive landsting. Någon tydlig effekt av det avskaffade kallortstillägget kan därför inte utläsas på landstingsnivå i de båda länen. Lönerna i Stockholm och Norrbotten ligger på ungefär samma lönenivå de två senaste redovisade åren.

4.12.3 Kommitténs överväganden och förslag

Skälet till att kallortstillägget ursprungligen infördes i kostnadsutjämningen var att rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i viss bestämd kommun eller del av kommun t.o.m. 1993 fanns reglerad i centrala avtal. Därigenom betraktades denna merkostnad som opåverkbar för den enskilda kommunen och det enskilda landstinget. Det underlag kommittén haft tillgång till

pekar på att det tidigare kallortstillägget endast i begränsad omfattning återspeglas i lönenivåerna under senare år. Kommittén föreslår därför att kallortstillägget utgår ur kostnadsutjämningen fr.o.m. 2005.

Genom att regionala skillnader i lönenivåer inte längre avgörs genom centralt reglerade avtal kan eventuella merkostnader för högre löneläge inte längre betraktas som en helt opåverkbar för den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget. Kommittén är medveten om att lönenivåerna i kommuner och landsting i olika delar av landet kan påverkas av den lokala och regionala arbetsmarknaden. Genom att kommuner och landsting själva förhandlar om lönerna på den lokala och regionala nivån kan man dock inte utesluta att kommuner och landsting själva kan påverka lönenivån i sina organisationer. Kommittén anser därför att skillnader i lönenivåer inte skall beaktas i kostnadsutjämningen.

Utfallet av de förändringar i inkomstutjämningen som kommittén föreslår innebär dessutom att kommuner och landsting med hög skattekraft i viss mån erhåller en kompensation för ett högre löneläge för sina anställda.

Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Förslaget att låta delmodellen utgå ur kostnadsutjämningen innebär att 37 kommuner med kallortstillägg tappar tillägg på mellan 145 och 1 879 kronor per invånare. För övriga kommuner bortfaller ett avdrag på 43 kronor per invånare. Fyra landsting tappar tillägg på upp till 510 kronor per invånare men för två av dessa landsting begränsas den negativa effekten till ca 20 kronor per invånare. För övriga landsting bortfaller ett avdrag på 21 kronor per invånare.

4.13 Hälso- och sjukvård

Kommitténs förslag: Matrismodellerna uppdateras med det senast tillgängliga kostnadsunderlaget. Definitionen av de vårdtunga grupperna ”Elakartad cancertumör” och ”Höftfraktur” justeras. Delmodellen för små landsting överförs till strukturbidraget. Modellen för merkostnader vid gles bebyggelsestruktur uppdateras.

4.13.1 Nuvarande utformning

Historik

Den nuvarande modellen för kostnadsutjämning för strukturella kostnadsskillnader inom hälso- och sjukvården infördes 2000 efter ett omfattande utredningsarbete av Kommunala utjämningsutredningen (SOU 1998:151). Vissa modifieringar gjordes i beräkningsmodellen 2002 efter förslag från Utjämningsdelegationen (SOU 2000:127).

Allmän beskrivning

Beräkningsmodellen består av tre delar. I den första delen, som är av störst betydelse när det gäller omfördelningseffekter, delas befolkningen in i grupper som återspeglar olika vårdbehov. Landsting med gles bebyggelsestruktur kompenseras för de merkostnader som följer av detta. Slutligen finns ett tillägg till små landsting.

Modell för att beräkna vårdbehov

Modellen för att beräkna vårdbehovet i landstingen består av två separata matrismodeller, en för vårdtunga personer och en för den övriga befolkningen. Matrismodellen för vårdtunga personer omfattar ca 5 procent av befolkning och nästan 40 procent av kostnaderna. Dessa personer delas in i olika grupper med avseende på diagnos, ålder och kön. En separat beräkning görs för ytterligare en vårdtung grupp, Hiv/AIDS.

Matrismodellen för den övriga befolkningen omfattar resterande 95 procent av befolkningen och ca 60 procent av kostnaderna. Personerna delas in i olika socioekonomiska grupper med avseende på kön, ålder, civilstånd, sysselsättning, inkomst och boendetyper.

Matriserna är relativt omfattande, den som avser vårdtunga personer omfattar 96 grupper och matrisen för den övriga befolkningen omfattar 890 grupper. För varje grupp beräknas en genomsnittlig vårdkostnad som bygger på kostnadsdata från Region Skåne. Den totala vårdkostnaden i respektive landsting kan sedan beräknas utifrån antalet invånarna i landstinget i respektive grupp.

Tillägg/avdrag varierar 2003 mellan -755 kronor per invånare (Uppsala) och +849 kronor per invånare (Västernorrland).

Glesbygd

Merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknas för fem delar av sjukvården; sjukhusvård, primärvård, ambulanstransporter, sjukresor och övernattningsplatser vid vårdcentraler. Merkostnader för sjukhus, vårdcentraler och ambulanstransporter uppstår om befolkningsunderlaget är för litet. För att beräkna befolkningsunderlaget görs en fiktiv utplacering av sjukhus, vårdcentraler och ambulanscentraler i Sverige. Merkostnader för sjukresor beräknas utifrån avstånden från invånarna till vårdcentralerna respektive sjukhusen. Merkostnader beräknas även för behovet av övernattningsplatser på vårdcentraler med långa avstånd till närmsta sjukhus.

Tillägg/avdrag 2003 varierar mellan -146 (Stockholm) och +748 kronor per invånare (Norrbotten).

Små landsting

Landsting med färre invånare än 200 000 får ett särskilt tillägg. Ersättning utgår med 100 kronor per invånare för varje tiotusental som befolkningen understiger 200 000. Fyra landsting erhåller 2003 tillägg som varierar mellan 200 (Kronoberg) och 1 400 kronor per invånare (Gotlands kommun). Övriga landsting betalar en avgift på 33 kronor per invånare.

4.13.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Den nuvarande utjämningsmodellen är relativt ny och är i huvudsak accepterad bland landstingen. Kommittén har därför inte funnit anledning att genomföra någon översyn av den principiella uppbyggnaden av beräkningsmodellen. Den uppföljning och utvärdering av modellen som har gjorts har utförts av en särskild arbetsgrupp (se bilaga 9).

Kostnadsunderlaget som är hämtat från Region Skåne har uppdaterats till 2000 års nivå. Nuvarande utjämning bygger på kostnadsunderlag som avser 1998.

Generellt sett är överensstämmelsen mellan standardkostnader och faktiska kostnader god. Störst negativ avvikelse har Stockholms läns landsting som enligt modellen har en standardkostnad som understiger genomsnittet medan de faktiska kostnaderna överstiger genomsnittet. Även Norrbotten, Värmland, Örebro och

Blekinge har höga faktiska kostnader i förhållande till standardkostnaden. En förklaring till de högre kostnaderna i Stockholm, Blekinge och Norrbotten är en högre lönenivå, även rensat för skillnader i personalstruktur. En annan förklaring för Stockholms del är att man behållit en större del av hemsjukvården i samband med Ädel-reformen och att man växlat en lägre skattesats till kommunerna jämfört med andra landsting. Merkostnaden för Stockholm finansieras därmed med en högre skattesats. Ytterligare en förklaring till de högre kostnaderna i Stockholm och Norrbotten kan vara att man har införandetillägg som möjliggör en högre kostnadsnivå.

Lägst egna kostnader jämfört med standardkostnader har Södermanland, Jönköping och Kronoberg.

Tabell 4.49 visar förklaringsgraden med olika beräkningsalternativ. Med en enkel utjämningsmodell som endast tar hänsyn till kön och ålder blir förklaringsgraden alltför låg för att kunna anses vara acceptabel. Den nuvarande beräkningsmodellen ger en betydligt bättre förklaringsgrad.

Försök har även gjorts att förenkla den nuvarande modellen genom att slopa matrismodellen för de vårdtunga grupperna och istället enbart använda modellen för den övriga befolkningen. Detta ger dock en markant försämring av förklaringsgraden. Förklaringsgraden ökar ytterligare efter att kostnadsunderlaget uppdateras och kostnadsskillnaderna för HIV beaktas. En märkbar höjning av förklaringsgraden inträffar när dessutom glesbygdsmodellen tas med. Träffsäkerheten försämras dock betydligt när delmodellen ”Små landsting” tas med.

Tabell 4.49. Hur stor del av de faktiska kostnadsvariationerna olika modeller förklarar

<i>Utjämningsmodell</i>	<i>Förklaringsgrad</i>
Ålders- och könsstandardisering	16 %
Nuvarande sjukvårdsmodell	46 %
Uppdaterad sjukvårdsmodell	52 %
Uppdaterad sjukvårdsmodell inkl HIV	54 %
Uppdaterad sjukvårdsmodell inkl HIV och gleshet	65 %
Uppdaterad sjukvårdsmodell inkl HIV och gleshet samt små landsting	40 %

Ersättning för små landsting utgår till landsting med färre än 200 000 invånare. Det finns inte något beräkningsunderlag bakom denna delmodell och det har inte heller påvisats några merkostnader för hälso- och sjukvård som hänger samman med att vissa landsting är små. Delmodellen för små landsting bör därför inte ingå i hälso- och sjukvårdsmodellen.

Viss kritik har riktats mot den nuvarande sjukvårdsmodellen för att den bygger på ett kostnadsunderlag som endast omfattar Region Skåne. Anledningen till att detta kostnadsunderlag används är att det är det enda som omfattar patienternas totala sjukvårdskostnader, inom såväl slutna som öppna vård. För att i möjligaste mån utvärdera detta underlag har kostnaderna för slutna vård i Skåne jämförts med uppgifter från Stockholm och med uppgifter från Socialstyrelsens patientregister. Kostnaderna överensstämmer väl med dessa. Vissa avvikelser finns, främst bland de äldsta åldersgrupperna, även om det är svårt att göra kostnadsunderlagen jämförbara. Även om det inte finns några starka skäl att misstänka att det kostnadsunderlag som används är missvisande bör det utvecklas och breddas så snart det är möjligt. Tillgång till uppgifter om läkemedel från Apotekets databas skulle öka kvaliteten avsevärt. Bland annat skulle diabetikerna, som svarar för en relativt stor andel av de totala sjukvårdskostnaderna, kunna fångas upp som en vårdtunga grupp.

Delmodellen för den övriga befolkningen har visat sig utvecklas stabilt mellan åren. Däremot är variationerna i delmodellen för den vårdtunga befolkningen större. Variationer orsakas av förändringar i andelen personer i olika vårdtunga grupper. En viss del av dessa förändringar är naturliga och förklaras t.ex. av förändringar i befolkningsstrukturen i samband med befolkningsminskning eller befolkningsökning. Förutom dessa naturliga förändringar har det även hos några landsting förekommit relativt kraftiga förändringar i antalet personer med vissa diagnoser.

Mot bakgrund av dessa förändringar och upptäckten av vissa fel i tillämpningen och definitionen av de vårdtunga grupperna har Socialstyrelsen gjort en översyn av de vårdtunga grupperna. I sjukdomsgruppen "Elakartad tumör" har felaktigt tumörer som upptäcks först vid obduktion tagits med. Delar av sjukdomsgruppen höftfraktur har inte fångats in med nuvarande definition. Socialstyrelsen har även sett över möjligheterna att ta bort diagnoser som inte är särskilt vårdkrävande. Resultatet visar dock att det är mer ändamålsenligt med breda definitioner, bl.a. för att olika

praxis påverkar diagnosstämningen. Några systematiska skillnader i diagnosstämning mellan landstingen har inte kunnat påvisas.

De sammanlagda kostnader som beräknas för respektive landsting med hjälp av matrismodellerna understiger de faktiska kostnaderna för hälso- och sjukvården i riket. De beräknade kostnaderna räknas därför upp, med ca 50 procent, så att de totalt sett överensstämmer med de faktiska kostnaderna. Denna uppräkningsfaktorn får konsekvensen att förändringar i underlagsdata etc. förstärks. För att undvika denna negativa inverkan på stabiliteten är det angeläget att kostnadsunderlaget uppdateras oftare.

Ett problem vid jämförelser av beräkningsutfall i matrismodellen för den vårdtunga befolkningen respektive matrismodellen för den övriga befolkningen är att åldersindelningen skiljer sig i de båda modellerna. För att förenkla sådana jämförelser bör åldersindelningen modifieras i modellen för de vårdtunga grupperna så att den överensstämmer med åldersindelningen i matrismodellen för den övriga befolkningen.

Tabell 4.50 och tabell 4.51 visar standardkostnaderna fördelade på ålder och kön efter de förändringar och uppdateringar som kommittén föreslår.

Tabell 4.50. Genomsnittliga standardkostnader för vårdtunga grupper. Kronor per invånare i respektive grupp

<i>Ålder</i>	<i>Man</i>	<i>Kvinna</i>	<i>Totalt</i>
0–19	134 757	172 213	154 442
20–49	109 337	101 696	105 421
50–74	77 260	80 241	78 612
75–79	71 846	69 181	70 483
80–89	64 120	58 091	60 457
90–w	48 741	44 671	45 732
<i>Totalt</i>	<i>77 247</i>	<i>73 428</i>	<i>75 267</i>

Tabell 4.51. Genomsnittliga standardkostnader för ej vårdtunga grupper. Kronor per invånare i respektive grupp

Ålder	Man	Kvinna	Totalt
0	11 639	9 949	10 810
1-4	5 962	4 946	5 468
5-9	3 768	2 997	3 391
10-14	3 540	3 300	3 422
15-19	3 176	5 477	4 302
20-24	3 158	6 138	4 647
25-59	4 164	7 203	5 666
50-59	5 584	7 159	6 370
60-69	7 579	7 827	7 709
70-74	9 852	9 046	9 394
75-w	11 978	10 270	10 888
Totalt	5 282	6 862	6 086

Modellen för utjämning av merkostnader vid gles bebyggelsestruktur har uppdaterats med befolkningen per 2001-12-31. Förändringarna på grund av denna uppdatering är sammantaget relativt måttliga. Ett fel har dock upptäckts i denna modell, i en beräkningsformel. Landsting med sjukhus som har ett litet befolkningsunderlag överkompenseras något på grund av detta i den nuvarande utjämningen, som mest med 168 kronor per invånare (Gotland).

I bilaga 10 finns en analys av hur jämlikheten mellan män och kvinnor påverkas av kommitténs förslag.

4.13.3 Överväganden och förslag

Kommitténs slutsats är att inga principiella förändringar bör göras i hälso- och sjukvårdsmodellen.

När kommitténs förslag genomförs bör det senaste tillgängliga kostnadsunderlaget användas. I fortsättningen bör kostnadsunderlaget uppdateras vartannat år. Detta är nödvändigt för att öka följsamheten med kostnadsutvecklingen inom hälso- och sjukvården.

Definitionen av den vårdtunga gruppen "Elakartad cancertumör" bör korrigeras så att inte tumörer som upptäcks först vid obduktion tas med. Definitionen av den vårdtunga gruppen "Höftfraktur" ändras för att få en bättre täckning av höftfrakturerna.

Åldersindelningen i matrismodellen för vårdtunga grupper bör modifieras så att den överensstämmer med åldersindelningen i matrismodellen för den övriga befolkningen. Härigenom förenklas jämförelser av utfallet i de båda delmodellerna.

Delmodellen för små landsting föreslås tas bort från hälso- och sjukvårdsmodellen och föras in i det föreslagna strukturbidraget.

Modellen för gles bebyggelsestruktur bör uppdateras med hänsyn till befolkningsstrukturen per 2001-12-31.

4.13.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Effekterna av kommitténs förslag på tillägg eller avdrag varierar mellan +160 och -204 kronor per invånare och är således relativt måttliga. Störst betydelse för förändringarna har uppdateringen av delmodellen för de vårdtunga grupperna, även om uppdateringen av delmodellen för den övriga befolkningen har stor effekt för vissa landsting.

Korrigeringen av det fel som upptäckts i glesbygdsmodellen får en viss effekt för landsting med sjukhus som har ett litet befolkningsunderlag.

4.14 Läkemedel

Kommitténs förslag: Den fördelningsmodell som sedan 2002 används för att fördela statsbidrag för landstingens läkemedelskostnader skall fr.o.m. 2005 ingå i landstingens kostnadsutjämning.

Kommitténs bedömning: Staten och landstingen bör efter en överföring av statsbidraget för läkemedel till det generella statsbidraget träffa särskilda överenskommelser om hur mycket den föreslagna regleringsposten skall förändras för landstingen med hänsyn till kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen.

4.14.1 Nuvarande utformning

Bakgrund

Landstingen tog formellt över betalningsansvaret för läkemedelsförmånen 1998. Kostnadsansvaret är dock delat mellan landstingen och staten. Utöver en begränsad riskpremie fick landstingen under de första åren i princip full kostnadstäckning för sina läkemedelskostnader från staten. Överenskommelsen för 2000 innebar att staten ersatte landstingen för deras faktiska kostnader. Överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet för åren 2000–2001 innefattade att en ny modell för statens ersättning till landstingen skulle utformas och denna modell skulle utformas efter en behovsbaserad fördelning.

I överenskommelsen för åren 2002–2004 ingår att en successivt större del av ersättningen till landstingen skulle baseras på den behovsbaserade fördelningsmodell som utvecklats av den gemensamma arbetsgruppen som tillsatts av staten och Landstingsförbundet. Statsbidraget för åren 2002–2004 fördelas genom en särskild fördelningsmodell som avser att spegla behovsskillnaderna och inte efter den faktiska förbrukningen, som tidigare varit fallet.

Kostnadsutjämningen för läkemedel sker i ett särskilt system helt frikopplat från landstingens ordinarie utjämningsssystem. Det särskilda statsbidraget för läkemedel uppgår för 2003 till 18,7 och för 2004 till 19,6 miljarder kronor.

Fördelningsmodell för läkemedel

Den fördelningsmodell för läkemedel som tillämpats sedan 2002 syftar till att fördela statsbidraget till landstingen efter behov och inte efter faktisk förbrukning, som tidigare varit fallet. Fördelningsmodellen baseras på förbrukningen av läkemedel i olika åldrar givet kön, men dessutom tas hänsyn till att behovet skiljer sig med hänsyn till socioekonomiska förhållanden som inkomst, boende, sysselsättning och civilstånd. Det är således fråga om samma variabler som ingår i landstingens kostnadsutjämning för hälso- och sjukvård (se avsnitt 4.13).

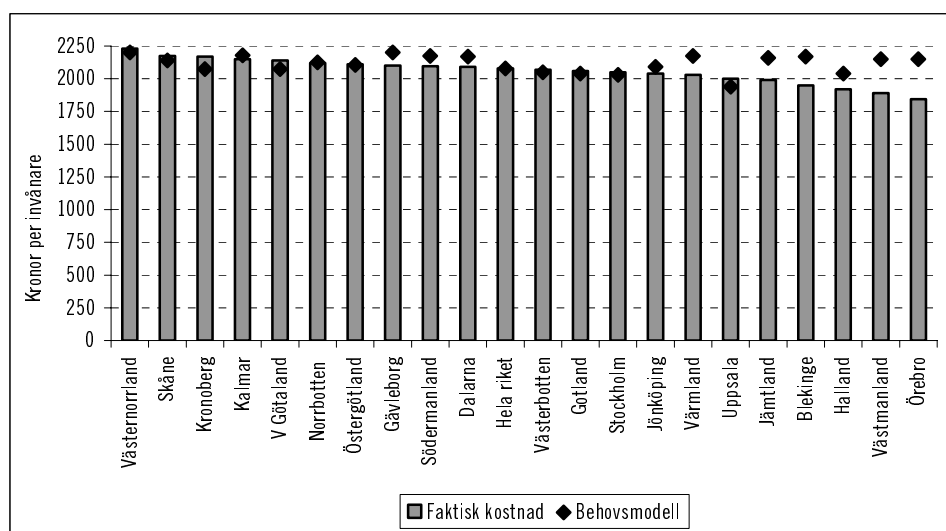
Läkemedel för vissa sjukdomar som är mycket kostsamma och som är skevt fördelade mellan landstingen finansieras solidariskt av alla landsting. Det beror på att man med en behovsbaserad fördelningsmodell inte kan ta hänsyn till en skev fördelning av speciella

ärftliga sjukdomar samt förekomsten av HIV. Det gäller läkemedel för blödersjuka (Värmland och Jönköping), Gauchers sjukdom (Norrbotten) och HIV (Stockholm). Vilka läkemedel som omfattas av den solidariska finansieringen ses årligen över av Expertgruppen för solidarisk finansiering.

I de landsting där kostnaderna för läkemedelsförmånen överstiger statsbidraget får landstinget stå för huvuddelen av underskottet själva.

Figur 4.25 visar hur kostnaderna per invånare varierar mellan landstingen. Dessa kostnader jämförs med förväntade kostnader enligt behovsmodellen.

Figur 4.25. Kostnad för läkemedelsförmånen 2002 samt beräknad kostnad med hänsyn tagen till ålder, kön och socioekonomi enligt behovsmodell. Rangordning efter faktisk kostnad. Kronor per invånare



Åldersstrukturen väger relativt tungt i behovsmodellen eftersom äldre i större utsträckning än yngre är sjuka och i behov av läkemedel.

Landstingens kostnader för läkemedel varierar mellan 2 230 och 1 844 kronor per invånare. Västernorrlands kostnader är högst, men motsvarar nästan det man kan förvänta sig enligt behovs-

modellen. De faktiska kostnaderna för Kronoberg, Skåne och Västra Götaland överstiger behovsmodellen med 60–120 kronor per invånare. I Örebro ger behovsmodellen en förväntad kostnad som ligger ca 300 kronor per invånare över de faktiska.

I avtalet mellan staten och Landstingsförbundet finns en kontrollstation under 2003, varvid läkemedelskostnadernas utveckling och vilka effekter förändringarna haft skall analyseras.

4.14.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag att införa en inkomstutjämning som i huvudsak är statligt finansierad innebär att statens nuvarande bidrag för läkemedel på närmare 20 miljarder kronor per år måste tas i anspråk för en sådan utjämning. Kommitténs föreslår (kapitel 3) att nuvarande statsbidrag för läkemedelsförmånen överförs till det generella statsbidraget fr.o.m. 2005.

Landstingens kostnader för läkemedelsförmånen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämning för landstingen. Kostnadsutjämningen för läkemedel sker för perioden 2002–2004 separat i ett särskilt system. En förutsättning för att överföra nuvarande statsbidrag för läkemedel till det generella bidraget är att en motsvarande behovsbaserad kostnadsutjämning införs i landstingens kostnadsutjämning fr.o.m. 2005.

Enligt överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet skall utvecklingen av läkemedelskostnaderna i stort liksom fördelningsmodellen analyseras under 2003. Enligt nämnda överenskommelse skall parterna senast våren 2004 träffa överenskommelse om statens ersättning till landstingen för tiden fr.o.m. 2005.

Den arbetsgrupp som arbetat fram utjämningsmodellen för läkemedelskostnader hade ambitionen att utjämningen för läkemedel på sikt helt skall integreras med övrig hälso- och sjukvård. Man valde därför en modellansats för läkemedelsutjämningen som liknar den som används i nuvarande utjämning för hälso- och sjukvård.

Utjämningskommitténs förslag innebär att man, utan att på egen hand närmare ha analyserat utjämningsmodellen för läkemedel, ändå föreslår att denna infogas i landstingens nuvarande kostnadsutjämning som en egen delmodell. Detta görs med förbehåll för de eventuella förändringar som den uppföljning som staten och

Landstingsförbundet skall genomföra under 2003 kan komma att innebära.

Det är sannolikt för tidigt att redan nu pröva om det är möjligt att integrera kostnadsutjämningen för läkemedel i nuvarande delmodell för hälso- och sjukvård. En sådan lösning bör dock prövas om några år.

Sedan landstingen övertog kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen har Landstingsförbundet och staten förhandlat om statsbidragets storlek och hur ett eventuellt underskott skall finansieras. Nuvarande överenskommelse gäller fram t.o.m. 2004. Kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen har under lång tid legat runt 7–10 procent per år i löpande priser. Landstingen har hittills och i nuvarande situation begränsade möjligheter att styra kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen och kostnaderna har hittills ökat betydligt snabbare än tillväxten av kommunsektorns skatteunderlag. En förutsättning för att landstingen skulle ha möjligheter att ta över kostnadsansvaret för läkemedel har därför varit särskilda överenskommelser med staten om hur den årliga kostnadsökningen skall hanteras. En viktig förutsättning för att läkemedelsbidraget skall kunna överföras till det generella bidraget är, enligt kommitténs bedömning, att staten och landstingen även fortsättningsvis träffar särskilda överenskommelser om hur mycket den föreslagna regleringsposten skall förändras för landstingen med hänsyn till kostnadsökningen för läkemedelsförmånen även efter att en överföring till det generella statsbidraget genomförts.

4.14.3 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Kommitténs förslag att den fördelningsmodell som nu används för att fördela statsbidraget för läkemedelsförmånen förs in i landstingens kostnadsutjämning leder inte till några omfördelnings-effekter jämfört med om nuvarande metod att fördela statbidrag skulle kvarstå.

4.15 Färdtjänst

Kommitténs förslag: Nuvarande generella kompensation för färdtjänst i delmodellen för äldreomsorg föreslås utgå. Kommittén har inte funnit att de redovisade kostnadsskillnaderna skulle vara en effekt av strukturella faktorer och föreslår därför ingen utjämning för kostnaderna för färdtjänsten. Om det i framtiden uppstår ett behov av utjämning av färdtjänstkostnaderna bör detta ske inom ramen för delmodellen för kollektivtrafik.

4.15.1 Nuvarande utformning

Sedan nuvarande kostnadsutjämningen infördes 1996 har kompensationen för färdtjänst ingått som en del i delmodellen för äldreomsorg. Utformning har varit av generell karaktär, alla kommuner har fått ett fast belopp motsvarande 150 kronor inom ramen för ett tillägg på 500 kronor. De resterande 350 är tänkta att kompensera för den handikappomsorg som ges inom ramen för Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen för personer under 65 år. Någon uppräknings av de nuvarande beloppen har inte gjorts utan de är en uppskattning gjord i 1993 års prisnivå. Enligt kommunernas räkenskaper för 2001 uppgår kostnaderna för färdtjänsten och handikappomsorgen till knappt 760 kronor.

Tillägget är konstruerat så att alla kommuner får ett tillägg på 500 kronor till sin beräknade standardkostnad. Motsvarande belopp läggs också till den genomsnittliga kostnaden för äldreomsorg. Effekten blir att omfördelningen i äldreomsorgsmodellen blir större utan att det blir någon nettoeffekt för den enskilda kommunen.

I den utvärdering som kommittén gör av delmodellen för äldreomsorg föreslås att nuvarande generella kompensation utgår (se vidare kapitlet om äldreomsorg).

Strukturkostnadsutredningen menade att kommunerna har stor frihet att själva besluta om omfattning, inriktning, avgiftsättning med mera inom färdtjänsten. Utredningen konstaterade att det finns strukturella faktorer som påverkar kostnaden, till exempel andel äldre, hög andel funktionshindrade och långa avstånd mellan bostad och arbetsplats samt generellt långa avstånd i Norrland. Utredningens slutsats var dock att det är standardskillnader och

olika policy vid beviljande av färdtjänsttillstånd som påverkar kostnaderna mer än de strukturella faktorerna.

Utjämningsutredningen menade att kostnaderna för färdtjänsten, genom rationaliseringar och upphandlingar, har kunnat sänkas varför ingen uppskrivning av beloppet var aktuellt. Utredningen menade vidare att kostnaderna var jämnt fördelade bland kommunerna varför en generell utformning var att föredra.

4.15.2 Resultat av kommitténs uppföljning

Enligt lagen om kommunal färdtjänst (1997:736) har kommunen ansvar för att ordna kommunal färdtjänst för de personer som är folkbokförda i kommunen. Färdtjänst skall enligt lagen vara särskilt ordnade transporter för personer med funktionshinder. Färdtjänsten skall vara en del av kollektivtrafiksystemet och ett komplement till linjetrafiken.

Enligt socialtjänstlagen stadgas bland annat att ”samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet”. Fram till och med år 1997 var färdtjänst en sådan i socialtjänstlagen angiven insats.

Riksdagen beslutade i oktober 1997 nya lagar om färdtjänst, riksfärdtjänst och ansvar för viss kollektiv persontrafik. Den nya lagstiftningen innebär ett nytt synsätt på färdtjänst och riksfärdtjänst. Från att ha varit en fråga om bistånd betraktas färdtjänst numera som en form av kollektivtrafik för att bidra till en tillfredsställande trafikförsörjning även för funktionshindrade.

Den enskilda kommunen har möjlighet att påverka färdtjänstens utformning genom att bestämma på vilka grunder som tillståndet skall beviljas, begräsning av antalet resor per tidsenhet, resans längd, egenavgiftens nivå samt krav på samåkning.

Kostnader och antalet färdtjänstberättigade

Enligt kommunernas och landstingens samlade räkenskaper uppgick nettokostnaden för färdtjänsten (inklusive riksfärdtjänst) till 2 miljarder kronor 2001, motsvarande 231 kronor per invånare.

Totalt var drygt fyrahundratusen personer berättigade till kommunal färdtjänst 2001. Drygt hälften av de berättigade var över 80 år. Endast en mindre del, 17 procent, är i åldern 20–64 år.

Under 2001 företogs det cirka 13,6 miljoner resor med färdtjänsten. I genomsnitt blir det 34 resor per färdtjänstberättigad.

Samordning med den ordinarie linjetrafiken

Enligt lagen om färdtjänst får en kommun överlåta sina uppgifter enligt lagen till trafikhuvudmannen i länet. Syftet med att ge kommunerna möjlighet att genom trafikhuvudmannen hantera såväl färdtjänsten som den ordinarie kollektivtrafiken var att möjliggöra en bättre samordning av transportformerna och en bättre handkappanpassning av kollektivtrafiken. I vissa kommuner har det samlade ansvaret för färdtjänsten förts över på trafikhuvudmannen, medan andra kommuner har valt att endast föra över ansvaret för själva färdtjänsttransporterna på trafikhuvudmannen.

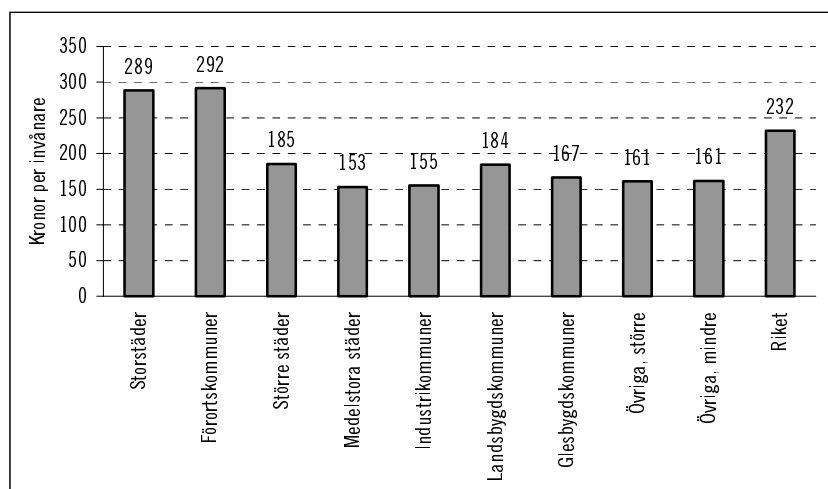
I de flesta län är det dock fortfarande kommunerna som utför och finansierar färdtjänsten. Undantagen är Stockholms, Blekinge samt Örebro län. I det första fallet är landstinget huvudman, i de båda andra är det länstrafiken som är huvudman. Trenden bland kommunerna är att man allt mer försöker samordna färdtjänsten med den ordinarie linjetrafiken.

Skillnader mellan kommunerna

Finns det stora kostnadsskillnader mellan kommunerna kan detta skapa behov av utjämning av kostnaderna för färdtjänst. Vidare måste man se om eventuella kostnadsskillnader beror på skillnader i servicenivå, avgiftsättning, andel färdtjänstberättigade eller strukturella förhållanden.

Analyserar man kostnaderna ur ett kommungruppsperspektiv kan man konstatera att storstäder och förortskommunerna avviker från övriga grupper och riket som helhet. För övriga kommungrupper är skillnaderna små, det rör sig om ett tiotal kronor per invånare.

Figur 4.26. Kostnaden för färdtjänst, kronor per invånare, redovisat per kommungrupp



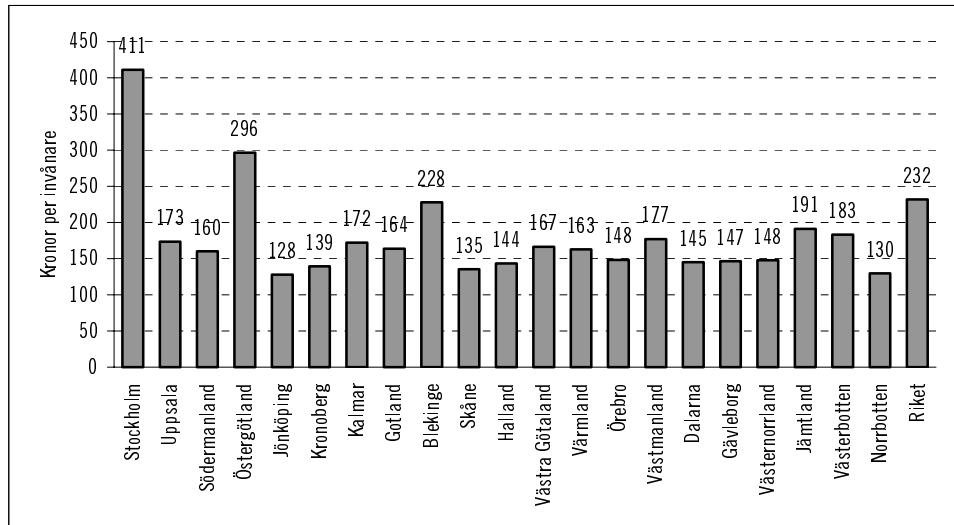
Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun 2001, SCB, Bokslutsstatistik 2001, Landstingsförbundet.

Anm.: För kommunerna i Stockholm har landstingets kostnad för färdtjänsten fördelats ut med ett lika belopp per invånare.

Kostnaderna i Stockholms län avviker kraftigt från övriga län och riket som helhet. Även Östergötland avviker från övriga län. För övriga län är skillnaderna mindre, det rör sig om 30 till 60 kronor per invånare.

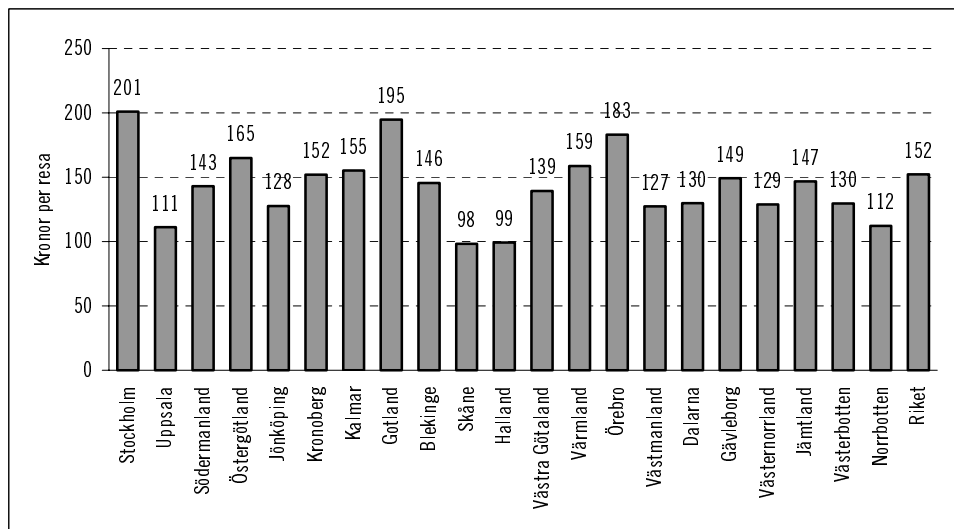
I genomsnitt kostade en färdtjänstresa 152 kronor. De regionala variationerna redovisas i figur 4.26. Med detta mått minskar de regionala skillnaderna.

Figur 4.27. Kostnaden för färdtjänst, kronor per invånare, redovisat per län



Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun 2001, SCB, Bokslutsstatistik 2001, Landstingsförbundet.

Figur 4.28. Kostnaden för färdtjänst, kr per resa, redovisat per län



Källa: Vad kostar verksamheten i din kommun 2001, SCB; Bokslutsstatistik 2001, Landstingsförbundet; Färdtjänst och riksfärdtjänst 2001, SIKÄ.

Avgifter för färdtjänst

Huvudmannen bestämmer själv hur mycket den enskilde skall betala för resan i färdtjänsten. Den enda begränsningen som gäller är att avgiften skall vara skälig och inte överstiga självkostnaden. Det finns ett flertal olika principer för beräkningen av avgiften;

- procent av taxameterbelopp, med eller utan minimiavgift
- enhetstaxa
- kollektivtrafikens zontaxa för enkelresor
- kollektivtrafikens taxa med procentpåslag
- kollektivtrafikens periodkort samt
- zontaxa med lägsta avgift.

Vägverket undersökning (2000:103) visar att en typresa på sex kilometer kostar i genomsnitt 25 kronor för taxi och 27 kronor för specialfordon i egenavgift. Någon större skillnad mellan olika kommunstorlekar finns inte men en tendens är att större kommuner tar ut en något lägre egenavgift än vad små kommuner gör.

Enligt Vägverket uppgår egenavgifternas andel av bruttokostnaderna till 15 procent för samtliga. Enbart Stockholms län har en finansieringsgrad på 13 procent mot övrigas 18 procent.

Servicenivå

Förutom avgiftsnivå påverkar den valda servicenivån kommunernas kostnader. När det gäller färdtjänst återspeglas servicenivån i

- begränsningar av antalet resor under en given period
- rätten till ledsagare/medresenär
- begränsningar på resans längd samt
- krav på samåkning.

Enligt Vägverkets studie har 77 procent av kommunerna ingen begränsning när det gäller antalet taxiresor. Motsvarande siffra för resa i specialfordon är 82 procent. Ju mindre kommun desto mindre är begränsningarna.

För den som har rätt till färdtjänst gäller även tillståndet för en ledsagare. Trots detta finns det stora skillnader när den berättigade får ta med en ledsagare och om/hur mycket denna skall betala.

När det gäller resans längd kan det finns restriktioner om man får resa över kommungräns eller inte. I vissa kommuner får man

resa inom den egna kommunen plus ett antal kilometer i annan kommun. På andra håll får man resa inom det egna länet eller i angränsande kommuner.

Ett sätt att minska kostnaderna är att samordna flera resor för att öka utnyttjandet av fordon och personal. Enligt Vägverket (2001:43) är det hela 97 procent av kommunerna som uppger att de har samordning av resorna. Det finns dock stora skillnader i hur stor andel av resorna som verkligen samordnas.

Antal färdtjänstberättigade med mera

Antalet personer som var berättigade till kommunal färdtjänst är ganska jämnt fördelad mellan länen. Vissa län i norra Sverige har en något högre andel. Ambitions- och servicenivån, mätt på detta sätt, skulle alltså vara ungefär den samma i alla län även om en något högre nivå kan urskiljas i norra Sverige vilket delvis skulle kunna förklaras av åldersstrukturen.

Det finns inget samband mellan antalet personer som är berättigade till färdtjänst och de redovisade kostnaderna. Detta kan ha sin förklaring i att det inte är antalet berättigade personer som skapar kostnader (handläggningen av ärendena torde svara för en mindre del av kostnaderna) utan det är hur ofta och hur mycket de berättigade verkligen utnyttjar färdtjänsten.

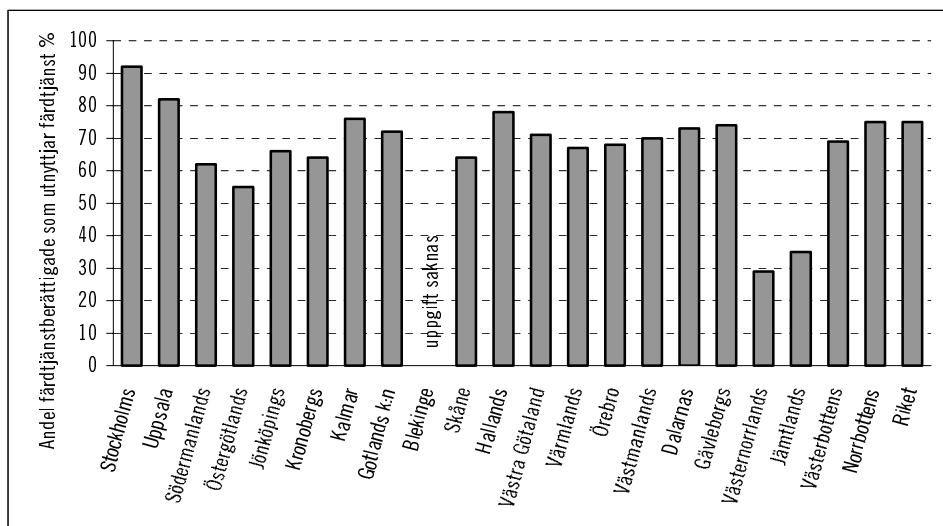
Studerar man det faktiska utnyttjandet av färdtjänsten hittar man relativt stora skillnader mellan de olika länen. Stockholms län har en nyttjandegrad på över 90 procent, Västernorrland och Jämtland har en nyttjandegrad på endast 30 procent.

Orsaken till dessa relativt stora skillnader kan bero på avgiftsnivå men även till viss del av de strukturella förutsättningarna. Den höga nyttjandegraden i Stockholms län kan förklaras av en betydligt större andel av arbets- och fritidsresor sker med kollektiva färdmedel på grund av miljö- och trängselpproblem jämfört med övriga delar av landet (se figur 4.29). I andra delar av Sverige kan en person med funktionsnedsättning (som är berättigad till färdtjänst) i högre grad lösa transporten med egen bil. Biltätheten är lägre i Stockholms län. Generellt sett reser man mer i Stockholms län än i övriga delar av landet, både mätt som tid och i avstånd.

Även arbetsmarknaden kan påverka behovet av färdtjänst. I en region med en högre förvärvsfrekvens bland personer under 65 år

med funktionshinder uppstår ett större behov av dagliga arbetsresor med färdtjänst, vilket ger ett högre utnyttjande.

Figur 4.29. Antal färdtjänstberättigade som utnyttjar färdtjänst, procent



Källa: Färdtjänst och riksfärdtjänst 2001, SIKI.

Andel av de berättigade som utnyttjar färdtjänsten någon gång under året kan förklara delar av skillnaderna i kostnaderna.

Antalet enkelresor per färdtjänstberättigad var i riket 34 stycken under 2001. På länsnivå varierar de mellan 30 till 46 stycken. Något geografiskt mönster är svårt att urskilja.

De som är berättigade till färdtjänst verkar göra ungefär samma antal resor oavsett var man bor i landet. Något högre värden redovisas i Stockholm-Uppsala-regionen samt i Halland och Skåne.

Färdtjänstutredningen

Regeringen har under 2002 att tillkallat en särskild utredare med uppgift att

- med utgångspunkt i Vägverkets redovisning av färdtjänstens utveckling och tillstånd under perioden januari 1998 till sep-

tember 2000 överväga behovet av ändringar i regelverket om färdtjänst,

- överväga om det är lämpligt att undanta samordningen av beställning av sjuk- och färdtjänstresor i en beställningscentral från upphandlingskravet i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och i så fall hur ett sådant undantag bör författningsregleras, samt
- lämna förslag till hur behandlingen av personuppgifter i kommunernas och trafikhuvudmännens register över färdtjänstberättigade bör författningsregleras.

För utjämningskommitténs del är det främst den första punkten som berör arbetet med kostnadsutjämningen. Om Färdtjänstutredningen föreslår förändringar som påverkar storlekens på kommunernas ansvar inom färdtjänsten skall detta beaktas inom ramen för finansieringsprincipen.

4.15.3 Överväganden och förslag

Det finns stora skillnader i kostnader för färdtjänsten mellan länen mätt i kronor per invånare. Det är främst Stockholms län som avviker uppåt i kostnader. Tar man hänsyn till antalet resor minskar de regionala skillnaderna.

Andelen personer som är berättigade till färdtjänst är någorlunda jämnt fördelad över landet vilket skulle antyda att behovet är relativt jämnt fördelat i landet. Det finns dock stora skillnader i avgifts- och servicenivå vilket påverkar kostnaderna. Exempelvis är kostnadstäckningen lägre i Stockholms län jämfört med övriga delar av landet vilket ger en högre nettokostnad.

Då kostnadsutjämningen skall kompensera för strukturella skillnader vid en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå kan inte de redovisade kostnader användas som ett mått på strukturella skillnader.

4.15.4 Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Då utformningen av dagens generella tillägg endast innebär en ökad omslutning i delmodellen för äldreomsorgen och inte ger något nettotillskott blir det ingen effekt på den enskilde kommunens bidrag eller avgift.

4.16 Handikappomsorg

4.16.1 Handikappomsorg enligt Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen för personer under 65 år

Kommitténs förslag: Nuvarande generella kompensation för handikappomsorgen i delmodellen för äldreomsorg utgår.

Nuvarande utformning

Sedan nuvarande kostnadsutjämning infördes 1996 har kompensationen för färdtjänst ingått som en del i äldreomsorgsmodellen. Utformning har varit av generell karaktär, alla kommuner har fått ett fast belopp motsvarande 350 kronor per invånare inom ramen för ett tillägg på 500 kronor. De resterande 150 kronorna per invånare avser färdtjänsten. Någon uppräknings av de nuvarande beloppen har inte gjorts utan de är en uppskattning gjord i 1993 års prisnivå.

Tillägget är konstruerat så att alla kommuner får ett tillägg på 500 kronor till sin standardkostnad för äldreomsorgen. Motsvarande belopp läggs också till den genomsnittliga kostnaden för äldreomsorg. Effekten blir att omfördelningen i modellen blir större utan att det blir någon nettoeffekt för den enskilda kommunen. I den utvärdering som kommittén gjort av delmodellen för äldreomsorg föreslås att nuvarande generella kompensation utgår (se vidare kapitlet om äldreomsorg).

Strukturkostnadsutredningen drog slutsatsen att det inte fanns någon strukturell skillnad i förekomsten av handikappade och föreslog därför den generella utformningen.

Utjämningsutredningen ansåg att andelen funktionshindrade i åldrarna upp till 65 år (som inte omfattas av LSS) är jämn fördelad i befolkning och motiverar den generella utformningen.

Kostnader

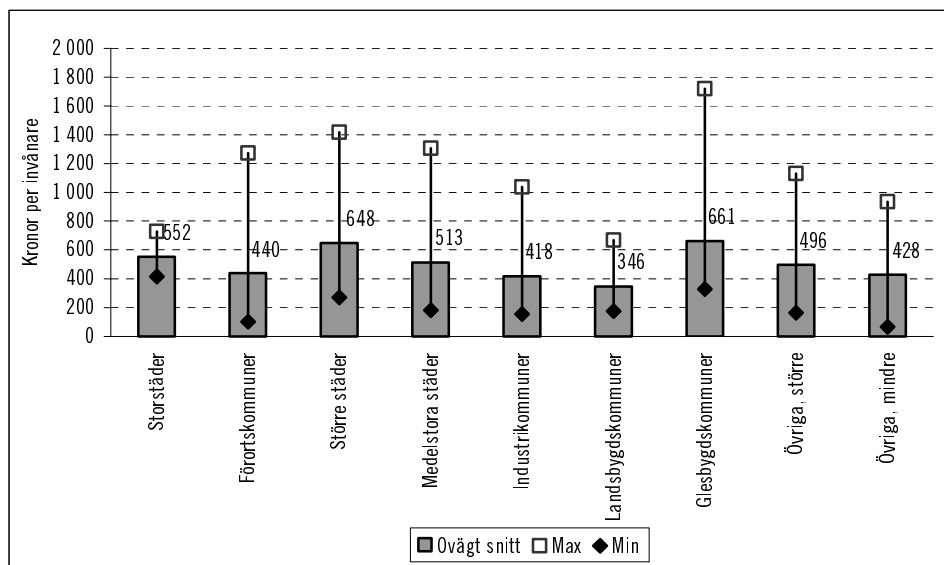
Kostnaderna avser alla insatser som ges till funktionshindrade personer under 65 år med beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och eller hälso- och sjukvårdslagen (HsL). Kostnaderna avser både hemtjänst i ordinärt boende och insatser i särskilt boende. Däremot ingår inte kostnaderna för beslut enligt LSS/LASS. Skillnader i denna kostnad samt förslag till utjämningen redovisas i betänkandet Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103).

Enligt kommunernas räkenskaper uppgick nettokostnaden till 4,98 miljarder kronor, motsvarande 559 kronor per invånare. För många kommuner (57 stycken) är det inte möjligt att särskilja kostnaden för handikappomsorgen från äldreomsorgen. Dessa kommuner ingår inte i kommungruppsredovisningen nedan. För kostnaden i riket har en uppräkningsgjorts för dessa kommuner.

Resultat av kommitténs uppföljning

Mellan kommungrupperna är skillnaden inte speciellt stor. Jämfört med riksgenomsnittet är det kommungrupperna större städer och glesbygdskommuner som har en högre kostnad. Inom vissa kommungrupper är skillnaderna stora.

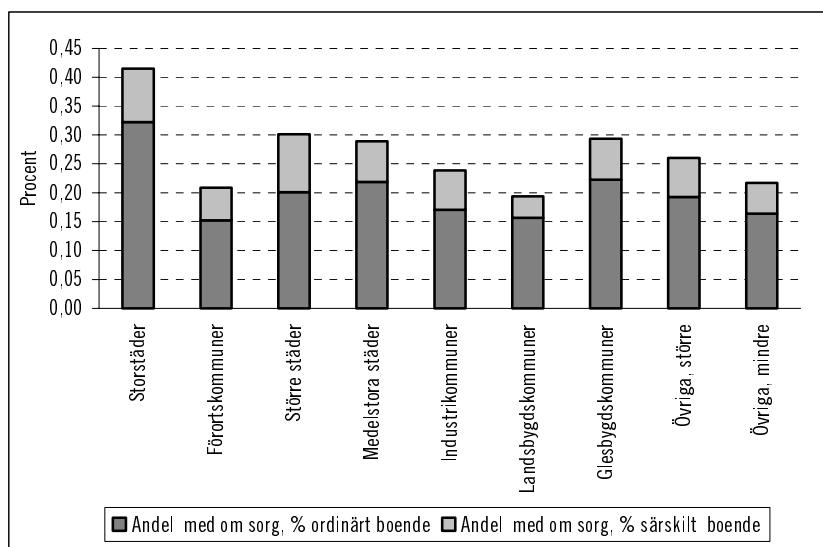
Figur 4.30. Handikappomsorg enligt Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen för personer under 65 år, kronor per invånare



Källa: Kommunernas räkenskaper 2001, SCB.

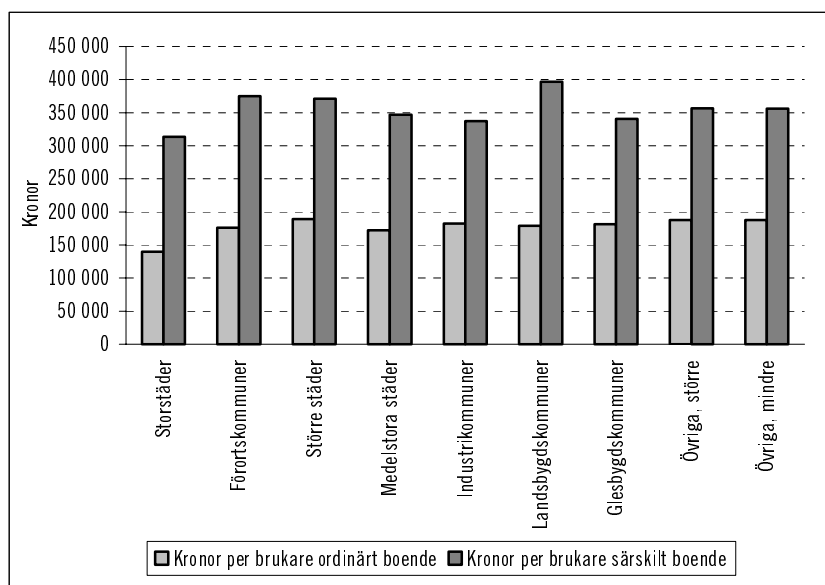
Kostnaderna är en funktion av hur många som får hjälp och hur stor insatsen är för den som blir hjälpt.

Figur 4.31. Handikappomsorg enligt Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen för de under 65 år, andel med omsorg



I storstäderna får en större andel personer hjälp än i landsbygds-kommunerna. Det är svårt att uttala sig om detta är en strukturell skillnad eller beror på sådant som kommunen har möjlighet att påverka.

Figur 4.32. Handikappomsorg enligt Socialtjänstlagen och Hälso- och sjukvårdslagen för personer under 65 år, kronor per brukare



Då det inte fanns några större skillnader i kostnaderna per invånare måste storstäderna ha en lägre kostnad per hjälpt handikappad vilket också är fallet enligt figur 4.32.

Överväganden och förslag

Kommittén har inte funnit att de redovisade kostnadsskillnaderna skulle vara en effekt av strukturella faktorer och föreslår därför ingen utjämning för kostnaderna för handikappomsorgen. Några större skillnader mellan kommunernas kostnader enligt redovisningen verkar inte föreligga. Andelen personer med funktionshinder får därför antas vara jämt fördelade mellan kommunerna. Skillnader i andel med omsorg beror på olika prioriteringar och gränsdragningsproblem mot övrig vård och omsorg. Kommittén anser därför att någon utjämning av dessa kostnader inte bör ske.

Ekonomiska effekter för kostnadsutjämningen

Då utformningen av dagens generella tillägg endast innebär en ökad omslutning i delmodellen för äldreomsorgen och inte ger något nettotillskott blir det ingen effekt på den enskilde kommunens bidrag eller avgift.

4.16.2 LSS och LASS

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. I samband med detta upphörde omsorgslagen (1985:568) att gälla. Omsorgslagen gav främst personer med utvecklingsstörning rätt till stöd- och hjälpinsatser. Ansvaret för insatserna enligt omsorgslagen åvilade landstingen. LSS utgör en väsentlig del av den handikappreform som riksdagen beslutat om 1993. Syftet med LSS är i första hand att ge personer med omfattande funktionshinder en starkare ställning i samhället. Insatser kan beviljas till personer i de s.k. personkretsarna 1, 2 och 3.

Lagen om assistansersättning – LASS

Den statliga assistansersättningen regleras i lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS). Assistansersättningen är ett bidrag inom socialförsäkringen för att bekosta personlig assistans enligt LSS. Med personlig assistans menas ett personligt utformat stöd. Den som beviljas assistansersättning har ett mycket stort inflytande över vem eller vilka som skall ge den personliga assistansen, när den skall lämnas och vem som skall ha arbetsgivaransvaret för assistenten. Enligt LASS handläggs frågor om assistansersättning av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. En förutsättning för att erhålla assistansersättning är att personen i fråga bedöms tillhöra personkretsen i LSS och har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov i den dagliga livsföringen under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Kommunerna har kostnadsansvaret för de första 20 timmarna personlig assistans per vecka medan staten har kostnadsansvaret för de överskjutande timmarna.

Huvudmannaskapsförändring och ekonomisk reglering

I och med införandet av LSS överfördes huvudmannaskapet för omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda från landstingen till kommunerna. Omsorgen om psykiskt utvecklingsstörda omfattade insatser för personer i personkretsarna 1 och 2 enligt LSS. Personer med fysiska och psykiska funktionshinder, personkrets 3 i LSS, omfattades av socialtjänstlagen och fick biståndsinsatser för det stöd och den service de hade behov av.

Huvudmannaskapsförändringen för omsorgsverksamheten genomfördes successivt under perioden 1991–1996. Den ekonomiska regleringen skedde genom att landstinget sänkte skattesatsen och kommunerna höjde skattesatsen i motsvarande mån. I samtliga län har kommunerna funnit det önskvärt att försöka utjämna kostnadsskillnaderna mellan sig för den övertagna omsorgsverksamheten. Detta har gjorts genom länsvisa överenskommelser, s.k. mellankommunala utjämningsystem. Utjämnningen får endast avse kostnader som fanns vid huvudmannaskiftet, vilket alltså innebär kostnader för personer som tillhörde personkretsarna 1 och 2. Den länsvisa kostnadsutjämnningen har lösts särskilt i varje län för sig, vilket resulterat i att det finns flera olika typer av modeller för utjämnning mellan kommuner med olika varaktighetstider.

I många länsvisa utjämningsystem finns det klausuler som innebär att den länsvisa utjämnningen skall upphöra eller omförhandlas i det fall ett nationellt utjämningsystem införs.

Under åren 2001–2003 har två statsbidrag på sammanlagt 450 miljoner kronor utgått till kommuner som kompensation för höga kostnader avseende verksamhet enligt LSS. Dessa bidrag har utgått i avvaktan på att ett nationellt system för utjämnning av kostnader för verksamhet enligt LSS skall införas.

Kostnaden för insatser enligt LSS och LASS

Närmare 49 000 personer hade insatser enligt LSS 2002. De vanligaste insatserna var daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna. Antal personer som hade assistansersättning uppgick 2001 till drygt 10 000 personer.

Den totala nettokostnaden för verksamhet enligt LSS har ökat med drygt tio procent per år och uppgick 2001 till 19,2 miljarder kronor. Statens nettokostnad för personlig assistans har ökat

från 4,4 miljarder kronor 1997 till 6,4 miljarder kronor 2001, eller med cirka 10 procent per år. Kostnaden för assistansersättningen finansieras med cirka 6,5 miljarder kronor av staten och med cirka 2 miljarder kronor från kommunsektorn. Det råder en stor kostnadsspridning mellan kommunerna för verksamhet enligt LSS. År 2001 varierade kommunernas kostnader för verksamheten från cirka 400 kronor till cirka 6 000 kronor per invånare. Kostnadsskillnaderna mellan kommunerna kan till viss del förklaras av att det finns en koncentration av personer med funktionshinder i vissa kommuner, bl.a. till följd av landstingens tidigare lokalisering av vårdhem och annan verksamhet. Dessa kommuner har i flera fall blivit resurscentra för personer med funktionshinder. Bland annat utbyggnaden av gruppboendestäder i hemkommunerna har därmed inte skett i den takt som förutsattes. För enskild verksamhet som uppfyller de krav som uppställs i LSS råder dessutom fri etableringsrätt. Det innebär att en verksamhet enligt LSS, som riktar sig till ett större upptagningsområde än den egna kommunen, kan etablera sig i en kommun utan att kommunen kan påverka etableringen.

Nationell utjämning av kostnader för verksamhet enligt LSS

Ett flertal utredningar har haft uppdraget att utreda frågan om en nationell utjämning av kommunernas kostnadsskillnader för LSS-verksamhet.

Regeringen tillkallade i december 2000 en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda hur utjämning skall ske för kostnadsskillnader mellan kommuner avseende verksamhet enligt LSS.

Kommittén lämnade i november 2002 sitt slutbetänkande Utjämning av LSS-kostnader (SOU 2002:103). Slutbetänkandet har remissbehandlats och Utjämningskommittén har avlämnat ett yttrande.

I en lagrådsremiss, Utjämning av vissa kostnader för stöd och service till funktionshindrade, föreslår regeringen att ett nationellt kostnadsutjämningsystem för verksamhet enligt LSS skall införas från och med den 1 mars 2004. Regeringens förslag överensstämmer i stor utsträckning med utredningens. Systemet skall tills vidare vara skilt från det ordinarie kostnadsutjämningsystemet för kommuner och utjämningen skall således ske separat och inte ingå i det ordinarie inkomst- och kostnadsutjämningsystemet. Skälet till

detta är att underlaget för beräkningen av standardkostnaden skiljer sig från underlaget i det ordinarie kostnadsutjämningsystemet. I det ordinarie utjämningsystemet utgörs underlaget av faktorer som anses uppfylla kriteriet att vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Underlaget i kostnadsutjämningsen för LSS utgörs däremot av beslut om insatser som kommunerna fattat.

För varje kommun skall en standardkostnad per invånare för LSS-verksamheten beräknas som sedan jämförs med den genomsnittliga standardkostnaden per invånare i landet. All verksamhet enligt LSS, med undantag av insatsen råd och stöd, som en kommun har kostnader för samt den ersättning kommunen betalar till försäkringskassan enligt 20 § LASS skall omfattas av kostnadsutjämningsen. I beräkningarna multipliceras antalet verkställda beslut per insats LSS med rikets genomsnittliga kostnad för respektive insats. En kommun vars standardkostnad per invånare överstiger den för landet genomsnittliga standardkostnaden per invånare skall ha rätt till ett bidrag av staten som motsvarar mellanskillnaden multiplicerad med antalet invånare i kommunen. I annat fall betalar kommunen en avgift till staten. Beräkningen av bidragen och avgifterna görs så att systemet är statsfinansiellt neutralt.

Utjämningsystemet införs successivt från och med 2004 till och med 2008. Regeringen föreslår att särskilda införanderegler tillämpas under införandetiden genom en på förhand bestämd avtagande reducering av såväl avgifterna som bidragen.

I samband med att ett nationellt utjämningsystem införs förutsätts att avtalen om de länsvisa mellankommunala utjämningsystemen kommer att upphävas.

Förslaget innebär att statens utgifter sannolikt kommer att öka över tiden eftersom bidragen till kommunerna kommer att belasta statsbudgeten. Utgifterna kommer dock att kompenseras av lika stora inkomster varför den sammanlagda effekten blir statsfinansiellt neutral.

Psykiskt funktionshinder

Genom psykiatireformen övertog kommunerna fr.o.m. 1995 ansvaret för vård av psykiskt funktionshinder. Den ekonomiska regleringen skedde länsvis genom skatteväxlingar mellan läns-tinget och kommunerna. Skatteväxlingsnivåerna på länsnivå varierar mellan 7 och 30 öre i utdebitering. Genomsnittet ligger kring en

utdebitering kring 20 öre. Sedan övertagandet har sannolikt kostnaderna ökat.

Undersökningar pekar på att andelen psykiskt funktionshindrade i befolkningen varierar och är högre i storstadsområdena än i andra delar av landet. Av personer med psykiskt funktionshinder ingår en del i LSS personkretsar. Andra får vård enligt Socialtjänstlagen (SoL) eller Hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Nationell statistik på kommunnivå över antalet psykiskt funktionshindrade finns endast för de som har insatser som ges enligt LSS.

Kommunernas kostnader för vård av funktionshindrade redovisas därför under olika verksamhetsområdet inom blocket Vård och omsorg. En del redovisas som insatser inom LSS-verksamhet medan andra insatser redovisas som vård och omsorg enligt SoL och HSL. I varierande utsträckning redovisas kostnader under Övrig vuxenvård inom individ- och familjeomsorg. Sättet att ge och redovisa insatser varierar därför mellan kommuner liksom på vilka verksamhetsområden som kostnaderna redovisas. Redovisningsprinciperna varierar också mellan olika kommuner.

Den del av insatserna som redovisas som LSS-verksamhet kommer fr.o.m. 2004 att beaktas i den nationella kostnadsutjämningen för LSS-verksamhet. Inom nuvarande kostnadsutjämning ingår en del av kostnaderna för psykiskt funktionshindrade i delmodellen för individ- och familjeomsorg. De faktorer som används i nuvarande delmodell beaktar således i viss mån kostnaderna för psykiskt funktionshindrade. Avsaknaden av nationell statistik på kommunnivå om insatser för psykiskt funktionshindrade utöver LSS-insatser och svårigheterna att få en samlad bild i den kommunala kostnadsredovisningen försvårar förutsättningarna att närmare utreda behovet av en kostnadsutjämning och hur en sådan kan utformas. Om en utjämning för psykiskt funktionshindrade skall ingå i nuvarande system kan den dock inte baseras på av den enskilda kommunens beslut om vårdinsatser.

Kommittén anser att det inte är lämpligt att införa en verksamhet i kostnadsutjämningen där det inte finns tillgång till ett statistiskt underlag som är opåverkligt och som på ett tillfredsställande sätt speglar strukturella behovs- och kostnadsskillnader.