

# Promemoria

## Justering i kostnadsutjämnningen för inkomstuppgifter från andra länder

---

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning, Kommuneheten

Juni 2022

## Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian konstateras inledningsvis att Statistiska centralbyrån har kompletterat inkomststatistiken med pensions- och löneinkomst från Danmark, Finland, Island och Norge. Detta har framför allt en påverkan på den gränsregionala statistiken, där arbetsinkomster från de nordiska länderna utom Sverige utgör en viktig del av människors försörjning. Förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning utgår dock från att dessa inkomstuppgifter saknas och att det därför ska göras en justering när standardkostnaden beräknas för respektive kommun i delmodellen för individ- och familjeomsorg. Det medför att det finns ett behov av att ändra förordningen för att undvika att kostnadsutjämningen ändras på grund av yttre faktorer på ett sätt som inte varit avsett.

Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

# Innehållsförteckning

1	Författningsförslag .....	4
2	Förändrad inkomststatistik medför behov av justering i kostnadsutjämnningen.....	9
2.1	Behovet av en justering i kostnadsutjämnningen .....	9
2.2	Utformningen av delmodellen för individ- och familjeomsorg bör inte förändras .....	10
3	Ikraftträdande .....	11
4	Konsekvenser .....	11
4.1	Syfte och alternativa lösningar .....	11
4.2	Offentligfinansiella konsekvenser .....	12
4.3	Konsekvenser för kommuner.....	12
4.4	Konsekvenser för övriga.....	12

# 1 Författningsförslag

## Förslag till förordning om ändring i förordningen om kommunalekonomisk utjämning (2004:881)

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen om kommunalekonomisk utjämning (2004:881) ska ha följande lydelse.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

## Beräkningsmetoder och närmare detaljer för kostnadsutjämnings

---

### Individ- och familjeomsorg

#### *Beräkningen av det modellberäknade värdet*

Det modellberäknade värdet för individ- och familjeomsorg beräknas genom att summera

1. 488,71,
2. 11 523,54 multiplicerat med andelen barn och ungdomar i kommunen i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd,
3. 26 610,39 multiplicerat med andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år i kommunen,
4. 2,60 multiplicerat med roten ur tätortsbefolkningen i kommunen,
5. 2 797,15 multiplicerat med andelen av befolkningen i kommunen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975,
6. 17,29 multiplicerat med ohälsotal i kommunen,
7. – 495,53 multiplicerat med en variabel för justering av en inkomsteffekt av gränspendling i kommunen.

Med låg inkomststandard avses den definition som används av Statistiska centralbyrån, där hushållets disponibla inkomst sätts i relation till hushållets baskonsumtion. Uppgiften avser tre år före utjämningsåret.

Med andel lågutbildade personer avses personer som har grundskola som högsta avslutade utbildningsnivå.

Med ohälsotal avses genomsnittligt antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år i kommunen. Uppgifter om ohälsotal hämtas från Försäkringskassan.

Variabeln roten ur tätortsbefolkningen i kommunen avser år 2015 och uppdateras vart femte år.

Variabeln för justering av en inkomsteffekt av gränspendling definieras som produkten av andelen av befolkningen i åldern 16–74 som gränspendlar till Norge eller Danmark multiplicerad med andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard. Uppgifterna som avser andelen i befolkningen som gränspendlar till Danmark är från 2015 och motsvarande uppgifter avseende Norge är från 2014 och dessa uppgifter uppdateras inte.

#### *Beräkning av korrigeringsfaktorn*

Korrigeringsfaktorn bestäms så att det genomsnittliga modellberäknade värdet överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg enligt följande. Det modellberäknade värdet multipliceras med befolkningen i kommunen, därefter summeras produk-

terna för samtliga kommuner. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg divideras därefter med denna kvot.

*Lönekostnadsandel individ- och familjeomsorg*

Lönekostnadsandelen i individ- och familjeomsorg är 0,578.

---

## Beräkningsmetoder och närmare detaljer för kostnadsutjämningsen

---

### Individ- och familjeomsorg

#### *Beräkning av det modellberäknade värdet*

Det modellberäknade värdet för individ- och familjeomsorg beräknas genom att summera

1. 488,71,
2. 11 523,54 multiplicerat med andelen barn och ungdomar i kommunen i åldersgruppen 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard justerad för inkomster från ekonomiskt bistånd,
3. 26 610,39 multiplicerat med andelen lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år i kommunen,
4. 2,60 multiplicerat med roten ur tätortsbefolkningen i kommunen,
5. 2 797,15 multiplicerat med andelen av befolkningen i kommunen boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975,
6. 17,29 multiplicerat med ohälsotalet i kommunen, och
7. –495,53 multiplicerat med en variabel för justering av en inkomsteffekt av gränspendling i kommunen.

Med låg inkomststandard avses den definition som används av Statistiska centralbyrån, där hushållets disponibla inkomst sätts i relation till hushållets baskonsumtion, *med justeringen att inkomster från andra länder exkluderas*. Uppgiften avser tre år före utjämningsåret.

Med andel lågutbildade personer avses personer som har grundskola som högsta avslutade utbildningsnivå.

Med ohälsotal avses genomsnittligt antal dagar med sjukpenning eller sjukersättning i åldersgruppen 16–64 år i kommunen. Uppgifter om ohälsotal hämtas från Försäkringskassan.

Variabeln roten ur tätortsbefolkningen i kommunen avser år 2015 och uppdateras vart femte år.

Variabeln för justering av en inkomsteffekt av gränspendling definieras som produkten av andelen av befolkningen i åldern 16–74 år som gränspendlar till Norge eller Danmark multiplicerad med andelen barn och ungdomar i åldern 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard. Uppgifterna som avser andelen i befolkningen som gränspendlar till Danmark är från 2015 och motsvarande uppgifter avseende Norge är från 2014 och dessa uppgifter uppdateras inte.

#### *Beräkning av korrigeringsfaktorn*

Korrigeringsfaktorn bestäms så att det genomsnittliga modellberäknade värdet överensstämmer med den genomsnittliga standardkostnaden för

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:1087.

individ- och familjeomsorg enligt följande. Det modellberäknade värdet multipliceras med befolkningen i kommunen, därefter summeras produkterna för samtliga kommuner. Summan divideras därefter med befolkningen i landet den 31 december två år före utjämningsåret. Den genomsnittliga standardkostnaden för individ- och familjeomsorg divideras därefter med denna kvot.

*Lönekostnadsandel individ- och familjeomsorg*

Lönekostnadsandelen i individ- och familjeomsorg är 0,578.

---



## 2 Förändrad inkomststatistik medför behov av justering i kostnadsutjämnings

### 2.1 En justering i kostnadsutjämnings behövs

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar så att alla kommuner och regioner ska kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningsystemet regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämnings och förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämnings.

Utjämningsystemet består av flera delar. I kostnadsutjämnings utjämnas det för kostnadsskillnader som beror på strukturella och opåverkbara faktorer. Kostnadsutjämnings består av ett antal delmodeller för olika verksamheter och kostnadsslag. Utjämnings inom delmodellen för individ- och familjeomsorg i kostnadsutjämnings för kommuner baseras på ett antal variabler som har funnits påverka kostnader för individ- och familjeomsorg i kommunerna. Beräkningens sker genom en regressions-ekvation, i vilken standardkostnaden beräknas utifrån sju förklarande variabler. En av dessa variabler är andel barn 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard. Med låg inkomststandard avses den definition som används av Statistiska centralbyrån (SCB), där hushållets disponibla inkomst sätts i relation till hushållets baskonsumtion. I framtagandet av måttet använder SCB den officiella inkomststatistiken.

När den nuvarande delmodellen för individ- och familjeomsorg togs fram ingick inte inkomster från andra länder i denna statistik. Det betyder att hushåll med personer som gränspendlar och har inkomster från t.ex. Norge och Danmark hade en högre inkomststandard än vad som synliggjordes i inkomststatistiken. Detta innebar i sin tur att andelen barn som lever i hushåll med låg inkomststandard i kommuner med stor gränspendling i själva verket var något lägre än vad statistiken visade. Därmed överskattades behovet av insatser inom individ- och familjeomsorgen i dessa kommuner. För att förhindra en överkompensation i kostnadsutjämnings för sådana kommuner innehåller delmodellen för individ- och familjeomsorg en justering för detta vad gäller pendling till Norge och Danmark.

Från och med inkomstår 2011 har SCB kompletterat inkomststatistiken med pensions- och löneinkomst från Danmark, Finland, Island och Norge. Tidigare publicerad statistik för 2011–2019 reviderades i samband med att inkomststatistik för 2020 publicerades i januari 2022. Den förändrade statistiken kommer att ha en påverkan på beräkningens av kostnadsutjämnings fr.o.m. 2023. Förändringens innebär att det inte längre kommer att ske en överskattning av antalet hushåll med låg inkomststandard i kommuner med stor gränspendling. Används denna statistik i beräkningens inom delmodellen för individ- och familjeomsorg blir utfallet därför felaktigt på grund av justeringen för gränspendling. Detta skulle påverka kommuner med en stor gränspendling till Norge och Danmark negativt.

Inkomststatistiken används även vid framtagandet av variabler inom delmodellen för förskola i kostnadsutjämnningen för kommuner och i delmodellen för hälso- och sjukvård inom kostnadsutjämnningen för regioner. I dessa delmodeller görs ingen justering för gränspendling och motsvarande felaktighet som den inom delmodellen för individ- och familjeomsorg kommer därför inte att uppstå till följd av den förändrade inkomststatistiken.

## 2.2 Utformningen av delmodellen för individ- och familjeomsorg bör inte förändras

**Förslag:** SCB ska exkludera inkomster från andra länder när standardkostnaden beräknas för respektive kommun i delmodellen för individ- och familjeomsorg.

**Skälen för förslaget:** SCB:s beräkning av utfall inom utjämnings-systemet regleras i förordningen om kommunalekonomisk utjämning. Av förordningen framgår att måttet låg inkomststandard enligt SCB:s definition och en variabel för justering för en inkomsteffekt av gränspendling, tillsammans med ett antal andra variabler, ska användas i beräkningen av standardkostnader inom delmodellen för individ- och familjeomsorg. Det finns ett behov av att ändra förordningen för att undvika att kostnadsutjämnningen ändras enbart på grund av att SCB:s inkomststatistik har kompletterats med inkomster från andra nordiska länder än Sverige.

Det är viktigt att systemet för kommunalekonomisk utjämning utvecklas i takt med samhällsutvecklingen. Det handlar om utveckling och anpassning som behövs till följd av förändringar i faktorer såsom demografi, bosättnings- och flyttmönster liksom utveckling av statistikunderlag som kan användas för att göra analyser av behovs- och kostnadskillnader mellan kommuner och mellan regioner. Det har dock visat sig vara svårt att genomföra löpande förändringar i enstaka delmodeller i kostnadsutjämnningen, eftersom även mindre förändringar i enstaka delmodeller kan ge stora effekter på utfallet för enskilda kommuner och regioner. Regeringen har bedömt att det är lämpligare att göra en samlad översyn av systemet med några års mellanrum (se prop. 2019/20:11 s. 48). Den senaste översynen av kostnadsutjämnningen gjordes av Kostnadsutjämningsutredningen och redovisades i betänkandet Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74). Översynen ledde till ändringar i systemet som trädde i kraft den 1 januari 2020 (prop. 2019/20:11, bet. 2019/20:FiU18, rskr. 2019/20:41).

Kompletteringen av SCB:s inkomststatistik innebär att variabeln låg inkomststandard fr.o.m. 2020 ger en mer rättvisande bild av antalet hushåll med låg inkomststandard, eftersom statistiken inte längre överskattar antalet hushåll med låg inkomststandard i kommuner med stor gränspendling. Detta skapar förbättrade förutsättningar för analyser av vilka strukturella faktorer som påverkar behov av insatser inom och därmed kostnader för individ- och familjeomsorg och andra kommunala tjänster. Regeringen beslutade den 28 april 2022 att tillsätta en parlamentarisk

kommitté som ska göra en översyn av den kommunalekonomiska utjämningen (dir. Fi2022:36). Kommittén ska se över systemets alla delar, inklusive kostnadsutjämningen, och översynen innefattar alltså hur utjämning ska ske för kostnadsskillnader för individ- och familjeomsorg.

Mot bakgrund av detta är det lämpligast att ändringen i kostnadsutjämningen för kommuner görs på ett sådant sätt att den felaktighet som skulle uppstå utan en ändring undviks men utan att ändringen får mer än marginella konsekvenser för omfördelningen inom delmodellen för individ- och familjeomsorg eller för utfallet för enskilda kommuner. I framtagandet av variabeln andel barn 0–19 år som lever i hushåll med låg inkomststandard bör därför inkomster från andra länder exkluderas och justeringen för inkomsteffekten av gränspendling kvarstå.

En alternativ lösning på problemet skulle vara att gränspendlingsjusteringen tas bort för att möjliggöra att den förändrade inkomststatistiken ska kunna användas. Detta skulle dock föranleda en större förändring av beräkningen inom delmodellen eftersom det innebär att det blir nödvändigt med en förnyad regressionsanalys med uppdaterade statistikunderlag. En sådan relativt omfattande förändring kan inte anses motiverad i detta läge.

### 3 Ikraftträdande

**Förslag:** Förordningsändringen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

**Bedömning:** Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Förordningsändringen bör träda i kraft vid ett årsskifte. Förordningsändringen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2023.

Eftersom förordningsändringen inte innebär någon förändring av kostnadsutjämningen behövs det inte några övergångsbestämmelser.

### 4 Konsekvenser

#### 4.1 Syfte och alternativa lösningar

Syftet med förslaget om ändring i förordningen om kommunalekonomisk utjämning är att undvika den felaktighet i kostnadsutjämningen som skulle uppstå om den förändrade inkomststatistiken används i delmodellen för individ- och familjeomsorg samtidigt som det görs en justering för gränspendling. Det tillvägagångssätt för ändringen som föreslås syftar till att korrigera felaktigheten utan att för den delen göra förändringar i kostnadsutjämningen. Alternativa tillvägagångssätt har övervägts (se avsnitt 2.2) men mot bakgrund av svårigheten att genomföra löpande förändringar i enstaka delmodeller i kostnadsutjämningen är det lämpligast att göra en förändring som innebär att utformningen av delmodellen inte förändras.

## 4.2 Offentligfinansiella konsekvenser

De föreslagna ändringarna i förordningen om kommunalekonomisk utjämning har inte någon påverkan på statens budget. Det beror på att den kommunalekonomiska utjämningen är självreglerande på så sätt att summan i utjämningen alltid stämmer överens med summan under anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

## 4.3 Konsekvenser för kommuner

Förslaget innebär att utjämningen inom delmodellen för individ- och familjeomsorg i kostnadsutjämningen för kommuner skulle baseras på samma underlag som innan inkomststatistiken förändrades. Utan en förordningsändring skulle ett antal kommuner med en stor gränspendling till Norge och Danmark drabbas negativt med relativt stora belopp. Ett tiotal kommuner skulle i sådant fall drabbas negativt med mer än 250 kronor per invånare och år. De allra flesta kommuner påverkas endast marginellt vare sig förordningen ändras eller inte. Den föreslagna justeringen har inte någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

## 4.4 Konsekvenser för övriga

Förslaget innebär att det kommer att krävas ett visst merarbete för SCB vid beräkningen av delmodellen för individ- och familjeomsorg, eftersom inkomster från andra länder ska exkluderas ur den inkomststatistik som används. Detta arbete bedöms dock rymmas inom befintliga finansiella ramar. Förslaget väntas inte i övrigt påverka statliga myndigheter eller de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslaget väntas inte heller påverka sysselsättningen. Vidare bedöms förslaget inte ha några effekter för företag, miljö eller jämställdheten. Förslaget är förenligt med EU-rätten.