

## Till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade den 17 augusti 1995 chefen för finansdepartementet att tillkalla en kommitté (dir 1995:118) med uppgift att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det system för statsbidrag och utjämning för kommuner respektive landsting som avsågs träda i kraft den 1 januari 1996. Kommittén har antagit namnet Kommunala utjämningsutredningen (Fi 1995:16).

Kommittén fick den 13 februari 1997 tilläggsdirektiv (dir 1997:32) att utreda dels behov och utformning av en kostnadsutjämning för LSS-verksamhet, dels huruvida felaktigheter i beräkningarna i utjämnings-systemet skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt.

Som ordförande förordnades fr.o.m. den 1 oktober 1995 landshövdingen Lars Eric Ericsson. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 24 oktober 1995 f.d. kommunalrådet Marita Aronson, dåvarande riksdagsledamoten Kjell Ericsson, nuvarande riksdagsledamoten Ulla-Britt Hagström, oppositionsrådet Tommy Hamberg, kommunalrådet Kjell Höglin, stadssekreteraren Carl-Johan Korsås, landstingsrådet Elaine Kristensson, kommunalrådet Erik Langby, landstingsrådet Ingrid Lernerwald, riksdagsledamoten Kjell Nordström, dåvarande riksdagsledamoten Roy Ottosson samt kommunalrådet Kerstin Wallin.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 november 1995 chefekonomen Sven Hegelund, sektionschefen Clas Olsson och departementsrådet Agneta Rönn-Diczfalusy.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 november 1995 departementssekreteraren Magdalena Brasch (t.o.m. aug. 1997), departementssekreteraren Kjell Ellström (t.o.m. nov. 1996), avdelningsdirektören Carl-Gunnar Hanaeus, ekonomen Niclas Johansson (t.o.m. dec. 1997), departementssekreteraren Catarina Molin (t.o.m. nov. 1996), ekonomen Nils Mårtensson samt departementssekreteraren Lars Nilsson (t.o.m. dec. 1997).

Som experter har senare förordnats ekonomen Herman Crespin (fr.o.m. dec. 1997), kammarrättsassessorn Karin Dahlin (fr.o.m. mars 1997), departementssekreteraren Eva Hjortendal-Hellman (fr.o.m. dec. 1997), departementssekreteraren Fredrik Holmström (fr.o.m. nov.

1996), departementssekreteraren Henrik Tiselius (fr.o.m. okt. 1997) samt departementssekreteraren Stojan Zavisic (fr.o.m. okt. 1997).

I sekretariatet har ingått samhällsgeografen Åke Boalt (fr.o.m. jan 1997), ekonomen Pontus Johansson (fr.o.m jan 1996) samt ekonomen Lennart Tingvall, huvudsekreterare (fr.o.m. nov. 1995)

Kommittén överlämnade i juni 1997 delbetänkandet Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 1997:93).

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting - en översyn av statsbidrags- och utjämningsystemet (SOU 1998:151)

Reservationer och särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Marita Aronson, Kjell Ericsson, Ulla Britt Hagström, Erik Langby samt Roy Ottoson.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Kjell Höglin, Carl Johan Korsås, Elaine Kristensson, Ingrid Lennerwald, Kjell Nordström och Kerstin Wallin samt Tommy Hamberg.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 1998

Lars Eric Ericsson

Marita Aronson            Kjell Ericsson            Ulla-Britt Hagström

Tommy Hamberg        Kjell Höglin            Carl-Johan Korsås

Elaine Kristensson    Erik Langby            Ingrid Lennerwald

Kjell Nordström       Roy Ottoson            Kerstin Wallin

/Lennart Tingvall

Åke Boalt

Pontus Johansson

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1 Lagtext</b>	<b>13</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting	13
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting	14
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting	15
<b>2 Utredningens uppdrag</b>	<b>21</b>
2.1 Inledning	21
2.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem	21
2.3 Direktiven	29
2.4 Tilläggsdirektiv	29
<b>3 Uppläggning av utredningsarbetet</b>	<b>31</b>
3.1 Allmänt	31
3.2 Dataunderlag	32
<b>4 Principiella utgångspunkter för utredningens syn på bidrags- och utjämningsystemet</b>	<b>41</b>
4.1 Kostnadsutjämnningen	42
4.2 Inkomstutjämnningen	44
4.3 Generellt statsbidrag	45
<b>5 Utjämningsystemets utveckling och förändring under de första åren</b>	<b>47</b>

---

<b>6 Resultatet av uppföljningen av kostnadsutjämnningen samt förslag till förändringar</b>	<b>51</b>
6.1 Nuvarande kostnadsutjämnning	51
6.2 Barnomsorg	54
6.3 Individ- och familjeomsorg	61
6.4 Äldreomsorg	69
6.5 Grundskolan	76
6.6 Gymnasieskolan	84
6.7 Befolkningsminskning	89
6.8 Näringsliv och sysselsättning	97
6.9 Gator och vägar	103
6.10 Vatten och avlopp	105
6.11 Administration, resor och räddning i glesbygd	107
6.12 Uppvärmningskostnader	109
6.13 Byggkostnader	111
6.14 Befolkningsunderlag	114
6.15 Kallortstillägg	117
6.16 Kollektivtrafik	122
6.17 Hälso- och sjukvård	126
6.18 Högskoleutbildning	140
6.19 Kommunernas LSS-verksamhet	143
6.20 Psykiatrireformen	150
<b>7 Hur vissa verksamhetsövergripande aspekter beaktas i kostnadsutjämnningen</b>	<b>152</b>
7.1 Bebyggelsestruktur och geografiskt läge	152
7.2 Flyktingar och invandrare i utjämningsystemet	156
7.3 Utbudsnivå och kostnader	160
<b>8 Utfallsförändringar till följd av löpande uppdatering</b>	<b>166</b>
8.1 Marginaleffekter och incitament i kostnadsutjämnningen	166
8.2 Förändringar i kostnadsutjämnningen till följd av den årliga uppdateringen	171
<b>9 Inkomstutjämnningen</b>	<b>178</b>
9.1 Utformning och effekter	178
9.2 Olika sätt att begränsa eller eliminera marginaleffekterna	180
<b>10 Samlade effekter av utredningens förslag</b>	<b>184</b>
10.1 Jämförelser mellan utfallet av föreslagna förändringar och nuvarande kostnadsutjämnning	184

---

10.2 Jämförelse mellan utfallet av föreslagna förändringar och nuvarande intäkter	190
10.3 Jämförelse mellan utfallet av föreslagna förändringar och redovisade kostnader	194
10.4 Regionalpolitiska effekter	198
10.5 Jämställdhetspolitiska konsekvenser	200
<b>11 Införandet av de föreslagna förändringarna</b>	<b>204</b>
11.1 Nuvarande införanderegler	204
11.2 Förslag till införanderegler	206
11.3 Kostnaderna för de föreslagna införandereglerna	209
<b>12 Systemets fortlevnad över tiden</b>	<b>212</b>
12.1 Inledning	212
12.2 Förslag till löpande förändringar i utjämningsystemet till följd av omvärldsförändringar	213
<b>Reservationer och särskilda yttranden</b>	<b>220</b>
<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv</b>	<b>254</b>
<b>Bilaga 2 Tilläggsdirektiv</b>	<b>262</b>
<b>Bilaga 3 Tabellbilaga</b>	<b>266</b>
<b>Bilaga 4 - 10 i separat bok</b>	



## Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det system för statsbidrag och utjämning för kommuner respektive landsting som trädde i kraft den 1 januari 1996. Utredningens uppdrag har i första hand gällt systemet för kostnadsutjämning.

### Principiella utgångspunkter

Nuvarande bidrags- och utjämningssystem 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.

Utredningen har i sitt arbete utgått från målen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. Utredningen har också utgått ifrån att den utjämningsteknik som tillämpas i nuvarande utjämningsystem, den s.k. standardkostnadsmetoden, ska gälla även fortsättningsvis. Utredningen har vidare utgått från de nu gällande förutsättningarna att kostnadsutjämningen inte ska kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet. Vidare ska kostnadsutjämningen baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

### Uppläggning av utredningsarbetet

Hur utredningsarbetet lagts upp beskrivs i avsnitt 3. Metoden för att beräkna kostnadsutjämningen är den s.k. standardkostnadsmetoden, som innebär att varje verksamhet och kostnad som ingår i utjämningen beräknas var för sig med hjälp av en särskild delmodell. Varje delmodell baseras, för respektive verksamhet, på sådana faktorer som ska

beakta behovs- och strukturella kostnadsskillnader. Uppbyggnaden av nuvarande kostnadsutjämning, i ett flertal delmodeller, har varit en viktig utgångspunkt för uppläggningsarbetet. En betydande del av utredningens arbete har inriktats på att följa upp kostnadsutjämningsverksamhetsvis för att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande utjämningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till de strukturella förhållanden som ska ligga till grund för utjämningsarbetet.

Redan det inledande uppföljningsarbetet pekade på att de nuvarande utjämningsmodellerna för vissa verksamheter kunde ha vissa brister till följd av dels samhällsutvecklingen, dels förändringar i verksamheterna eller i kostnaderna. För dessa påbörjades relativt tidigt ett parallellt arbete med att uppdatera de nuvarande modellerna men också att pröva om utjämningsmodeller med alternativa faktorer eller med en annan konstruktion bättre svarade mot målen för kostnadsutjämningsarbetet. För de i direktiven prioriterade verksamheterna (barnomsorg, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik) har en lösning med en uppdatering ställts mot alternativa modeller baserade på helt eller delvis nya faktorer.

### **Resultat av uppföljningen och förslag till förändringar**

Resultatet av utredningens uppföljning av samtliga delar av kostnadsutjämningsarbetet för kommuner och landsting samt eventuella förslag till förändringar redovisas i avsnitt 6.

De största förändringarna som utredningen föreslår gäller verksamheterna individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

Vad gäller hälso- och sjukvården föreslås att nuvarande modell ersätts med en helt ny modellkonstruktion som baseras på vårdkostnad för dels personer i vårdtunga grupper dels för övriga befolkningen uppdelade efter kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boendeform. Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur beräknas för sjukhusvård, primärvård, ambulansverksamhet och sjukresor efter bosättningsmönster och befolkningsunderlag.

För individ- och familjeomsorg ersätts nuvarande modell och standardkostnaderna föreslås istället beräknas utifrån ensamstående kvinnor med barn, utrikes födda flyktingar och nära anhöriga samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, andelen män med låg inkomst samt ett täthetsmått.

För kollektivtrafik föreslås att utjämningsarbetet baseras på variablerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur samtidigt som en anpassning av modellen görs till ändrad länsindelning. Principerna för fördelning-



en mellan kommuner och landsting inom länen och mellan kommuner bibehålls dock oförändrad.

Utredningen föreslår att byggkostnader utgår ur kostnadsutjämningen och att nivån på kallortstillägget reduceras med 2 procentenheter.

Vad gäller barnomsorgen föreslås att modellen bibehålls oförändrad utom vad gäller att genomslaget av variablerna täthet och skattekraft begränsas och att kostnadsvikterna för olika omsorgsformer och ålderskategorier justeras efter aktuellare kostnadsunderlag.

I samtliga utjämningsmodeller, där befolkningens geografiska fördelning beaktas i kostnadsutjämningen, föreslås att nuvarande fågelvägsavstånd ersättas med faktiskt vägvstånd, samtidigt som ett aktuellare befolkningsunderlag används.

Utjämningsmodellerna för grundskolan och för svagt befolkningsunderlag aktualiseras enbart vad gäller bebyggelsestrukturen.

För äldreomsorgen föreslås dessutom att modellen kompletteras med de äldres etnicitet. För att möjliggöra en årlig uppdatering byts variabeln sam-/ensamboende ut mot civilstånd. Vidare uppdateras de äldres yrkesbakgrund utifrån ett aktuellt befolkningsregister.

För gymnasieskolan föreslås att inackorderingstillägget i nuvarande modell ersätts med en faktor som beaktar bebyggelsestrukturen.

Beträffande modellen för befolkningsminskning föreslås en komplettering så att kommuner där både befolkningen totalt och antalet grundskolebarn minskat erhåller en ytterligare ersättning utöver den i nuvarande modell.

Underlaget för utjämningen för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder breddas och baseras på antalet personer i samtliga konjunkturberoende åtgärder under den senaste femårsperioden. Gränsen för att erhålla ersättning höjs.

Utjämningen för högskoleutbildning bibehålls oförändrad, men anpassas till att huvuddelen av landstingen överenskommit med statliga universitet och högskolor att bedriva utbildningen.

Vad gäller de nuvarande utjämningsmodellerna för gator och vägar, vatten och avlopp, administration och räddningstjänst samt uppvärmningskostnader föreslås inga förändringar.

Vad beträffar LSS-verksamheten går en utjämning för närvarande inte att åstadkomma utan att denna måste baseras på påverkbara faktorer. En utjämning för LSS-verksamhet bör därför inte ske inom ramen för utjämningsystemet. Utredningen anser emellertid att skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader och i antalet personer med LSS-insatser är så stora att någon form av utjämning behövs. Utredningen anser att utjämningen bör ske genom särskilda statsbidrag.

### **Inkomstutjämnningen**

Utredningens principiella synpunkter på inkomstutjämnningen rör främst de i vissa fall negativa marginaleffekter som kan uppkomma vid en långtgående inkomstutjämnning. I avsnitt 9 behandlas de negativa marginaleffekternas omfattning samt de alternativ som finns för att begränsa eller helt eliminera dessa effekter. Utredningen anser att de olika lösningar som står till buds står i konflikt med dels målet om en långtgående utjämnning dels målet om att den enskilda kommunen inte ska kunna påverka bidragets och avgiftens storlek. Utredningen har inte hittat några nya lösningar utöver de redan kända och nöjer sig med att redovisa problemets omfattning och konstatera att denna brist i systemet tills vidare kvarstår.

### **Utfallet av utredningens förslag till kostnadsutjämnning**

Utfallet av förslaget till förändringar i kostnadsutjämnningen beskrivs i avsnitt 10 samt i tabellbilaga. De högsta bidragen i kostnadsutjämnningen utgår enligt förslaget till glesbygdskommuner och storstäder. De högsta bidragen får kommunerna i de tre nordligaste länen, Gotlands kommun samt kommunerna i Stockholms och Dalarnas län. För kommunerna uppstår det bidragsminskningar jämfört med nuvarande system framför allt i Stockholms men även i Norrbottens län. Övriga län får i genomsnitt ökade bidrag, men utfallet varierar för enskilda kommuner. De största bidragsökningarna i kostnadsutjämnningen får landsbygds- och glesbygdskommuner. Storstäder och förorter får bidragsminskningar.

För landstingen utgår de högsta bidragen i kostnadsutjämnningen enligt förslaget till landstingen i Norrland, till landstingen i Värmlands, Örebro och Stockholms län samt till Gotlands kommun. Samtliga landsting i Götaland får ökade bidrag. De största bidragsminskningarna jämfört med nuvarande system får landstingen i Stockholms län och i de tre nordligaste länen.

Hur intäkterna förändras för enskilda kommuner och landsting beror i stor utsträckning på den sammantagna effekten av nuvarande införanderegler, utredningens förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen samt utredningens förslag till införanderegler.

### **Införandet av de föreslagna förändringarna**

För att undvika drastiska förändringar av bidragen till enskilda kommuner och landsting föreslår utredningen i avsnitt 11 att förändringarna införs successivt under en fyraårsperiod till år 2003. De förändringar utredningen föreslår ska enligt direktiven införas från år 2000. Enligt direktiven är utredningen oförhindrad att föreslå sådana förändringar i de gällande införandereglerna med anledning av förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen.

Utredningens förslag leder till förändringar i bidrag och avgifter i kostnadsutjämnningen i förhållande till nuvarande system. Samtidigt har år 2000 endast hälften av införandeperioden för nuvarande bidrags- och utjämningsystem förflutit, varför infasningen av nuvarande system för kommuner och landsting som fick större bidragsminskningar när nuvarande system infördes år 1996, inte har avslutats.

För att även fortsättningsvis undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting till följd av förslaget är det nödvändigt att effekterna av systemomläggningen införs successivt. För att bibehålla en stabilitet i de förändringar som omläggningarna av utjämningsystemet gett upphov till anser utredningen att ett förslag till nya införanderegler bör överensstämma med de nu gällande i så stor utsträckning som möjligt.

Utredningen föreslår att fasta införandetillägg ska utgå till kommuner och landsting med större bidragsminskningar för att begränsa den totala bidragsminskningen till följd av systemomläggningen. Genom de fasta införandetilläggen begränsas den totala bidragsminskningen under införandeperioden, dvs. mellan åren 2000 och 2003, till 1 000 kronor per invånare för kommuner och till 600 kronor per invånare för landsting. Genom rörliga införandetillägg och införandeavdrag begränsas den årliga förändringen till följd av systemomläggningen under införandeperioden till för kommunerna 250 och för landstingen till 150 kronor per invånare och år. Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur föreslås som nu få slå igenom fullt ut vid den årliga uppdateringen av bidrags- och utjämningsystemet.

Bidragsförändringen mäts som skillnaden mellan bidrag/avgift år 1999 enligt nuvarande system inklusive införanderegler och bidrag/avgift samma år enligt utredningens förslag men utan införanderegler. Införandereglerna bör år 1999 fastställas för hela införandeperioden. Beloppen per kommun respektive landsting bör låsas för hela införandeperioden för att skapa stabilitet i förutsättningarna.

Det närmare utfallet av de föreslagna införandereglerna kan beräknas först under år 1999 när utfallet av nuvarande bidrags- och utjäm-

ningssystemet för detta år fastställts och utfallet av bidrags- och utjämningsystemet enligt utredningens förslag för år 1999 har beräknats.

### **Fortsatt uppföljning av systemet**

Utredningen föreslår att utjämningsystemet blir föremål för en fortsatt löpande uppföljning och utvärdering. Utredningen avstår dock ifrån att lämna förslag om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske.

### **Delbetänkande om hantering av fel i utjämningsystemet**

Utredningen fick i februari 1997 tilläggsdirektiv att bl.a. utreda huruvida felaktigheter i beräkningarna i utjämningsystemet skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt. Utredningen redovisades i juni 1997 delbetänkandet *Hantering av felaktigheter i utjämningsystemet för kommuner och landsting* (SOU 1997:93).

Utredningen bedömde de då begränsade möjligheterna att korrigera fel som kan uppkomma i utjämningsystemet som otillfredsställande och föreslog en lagändring så att skattemyndigheten först fattar ett preliminärt beslut om bidrag respektive avgift och sedan ett slutligt beslut. Innan det slutliga beslutet har fattats kan skattemyndigheten ändra samtliga beslut både till fördel och till nackdel för kommuner respektive landsting. Det preliminära beslutet är dock preliminärt endast i det avseendet att alla berörda parter ges chans att kontrollera skattemyndighetens beslut. Som en ytterligare åtgärd föreslogs att kommuner och landsting borde få tillgång till hela det underlag som beräkningarna är baserade på i syfte att minimera risken för att fel skall uppkomma.

Förslaget har efter remissbehandling, proposition och riksdagsbeslut genomförts fr.o.m. den 1 januari 1998.

# 1 Lagtext

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting att 3 § skall ha följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, *byggkostnader*, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

För varje landsting beräknas standardkostnad för hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.

Standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och landsting enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

### Föreslagen lydelse

#### 3 §

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting att 3 § skall ha följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, *byggkostnader*, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

För varje landsting beräknas standardkostnad för hälso- och sjukvård, högskoleutbildning och kallortstillägg.

Standardkostnad beräknas också för kollektivtrafik. Kostnaden fördelas mellan kommuner och landsting enligt bestämmelser som regeringen meddelar.

### Föreslagen lydelse

#### 3 §

För varje kommun beräknas standardkostnad för barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola, gymnasieskola, vatten och avlopp, gator och vägar, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder, uppvärmningskostnader, kallortstillägg, merkostnader till följd av befolkningsminskning och svagt befolkningsunderlag samt administration, resor och räddningstjänst.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1517) om införande av lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting och lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting

*dels* att 5, 7, 9–12 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 15 §, av följande lydelse.

#### Nuvarande lydelse

Vad som i denna lag benämns bidragsminskning eller bidragsökning utgörs av *skillnaden mellan referensbidraget enligt 4 § och summan av kommunens eller landstingets statsbidrag enligt lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting och bidrag eller avgift enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting eller lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, om dessa lagar skulle ha gällt för år 1995.*

#### Föreslagen lydelse

##### 5 §

Vad som i denna lag benämns bidragsminskning eller bidragsökning utgörs av kommunens eller landstingets bidrag eller avgift enligt lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting eller lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting *för år 1999 och motsvarande summa enligt de bestämmelser som träder i kraft den 1 januari 2000 om dessa bestämmelser skulle ha gällt för år 1999.*

Den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 1996–2003 får uppgå till högst 2 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller att den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 1996–2003 får uppgå till högst 4 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1994.

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 250 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 750 kronor,

## 7 §

Den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 2000–2003 får uppgå till högst 1 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1998.

För de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner gäller att den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 2000–2003 får uppgå till högst 2 000 kronor per invånare i kommunen den 1 november 1998.

## 9 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars beräknade bidragsminskning överstiger 250 kronor per invånare. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som *motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, samt*

– för år 2000, 250 kronor,

– för år 2001, 500 kronor

och

– för år 2002, 750 kronor.



- för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,
- för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 250 kronor,
- för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor, och
- för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 750 kronor.

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som

- för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 500 kronor,
- för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 000 kronor,
- för år 1998 motsvarar skillna-

## 10 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de kommuner vars uppräknade skattekraft för år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsbidraget år 1993 enligt lagen (1992:670) om statligt utjämningsbidrag till kommuner. Dessa kommuner får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp *som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, samt*

- för år 2000, 500 kronor,
- för år 2001, 1 000 kronor

*och*

- för år 2002, 1 500 kronor.

den mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 500 kronor,  
– för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 000 kronor,  
– för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 2 500 kronor,  
– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 000 kronor, och  
– för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 3 500 kronor.

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 1996 till och med år 1998 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett belopp som  
– för år 1996 är 704 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 704 kronor, den faktiskt beräknade ökningen,  
– för år 1997 är 304 kronor eller, om bidragsökningen är mindre än 304 kronor, den faktiskt beräknade ökningen, och  
– för år 1998 är 112 kronor el-

## 11 §

En begränsning av bidragsökningen görs från och med år 2000 till och med år 2002 för de kommuner som får en beräknad bidragsökning genom att dessa kommuner får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett *för varje år bestämt* belopp *eller, om bidragsökningen är mindre än detta belopp den faktiskt beräknade ökningen.* *Beloppet är*  
– för år 2000, 750 kronor,  
– för år 2001, 500 kronor  
*och*  
– för år 2002, 250 kronor.

ler, om bidragsökningen är mindre än 112 kronor, den faktiskt beräknade ökningen.

Den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 1996–2003 får uppgå till högst 1 200 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1994.

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som

– för år 1996 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 150 kronor,

– för år 1997 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 300 kronor,

– för år 1998 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 450 kronor,

– för år 1999 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 600 kronor,

– för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och

#### 12 §

Den sammanlagda bidragsminskningen per år för åren 2000–2003 får uppgå till högst 600 kronor per invånare i landstinget den 1 november 1998.

#### 14 §

En årlig begränsning av bidragsminskningen görs för de landsting vars beräknade bidragsminskning överstiger 150 kronor per invånare i landstinget. Dessa landsting får ett rörligt införandetillägg, som uppgår till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, samt

– för år 2000, 150 kronor,

– för år 2001, 300 kronor

och

– för år 2002, 450 kronor.

750 kronor,  
– för år 2001 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 900 kronor, och  
– för år 2002 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 1 050 kronor.

## 15 §

*En begränsning av bidagsökningen görs från och med år 2000 till och med år 2002 för de landsting som får en beräknad bidagsökning genom att dessa landsting får ett rörligt införandeavdrag. Det rörliga införandeavdraget uppgår till ett för varje år bestämt belopp eller om bidagsökningen är mindre än detta belopp, den faktiskt beräknade ökningen. Beloppet är*  
– för år 2000, 150 kronor,  
– för år 2001, 300 kronor  
och  
– för år 2002, 450 kronor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 2 Utredningens uppdrag

### 2.1 Inledning

Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem 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 ska fånga komplexa samband. Många synpunkter har framkommit vid remissbehandlingen av de utredningsförslag som ligger till grund för nuvarande system, vilket bl.a. speglar svårigheterna att utforma modeller som kan betraktas som helt rättvisa. I 1995 års kompletteringsproposition framfördes att systemet för kostnadsutjämning måste bli föremål för en löpande uppföljning och utvärdering. Systemet måste också utvecklas, särskilt i de delar där det redan vid införandet stod klart att modellen eller faktorerna behövde förbättras.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i augusti 1995 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det nya utjämningsystemet för kommuner och landsting. Kommitténs uppdrag var i första hand att följa upp och utvärdera systemet för kostnadsutjämning.

### 2.2 Nuvarande statsbidrags- och utjämningsystem

Det statsbidrags- och utjämningsystem som trädde i kraft år 1996 består av fyra delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och införanderegler. Utjämningsystemet syftar till att garantera alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett strukturella förhållanden. Systemet är utformat som två separata delsystem, ett för kommuner och ett för landsting, men de är likartat uppbyggda för både kommuner och landsting.

## 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. Summan av avgifterna motsvarar i stort summan av bidragen. Inkomstutjämningen är även 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 multiplicera underlaget för beräkningen av bidraget eller avgiften 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.

Genom inkomstutjämningen omfördelas ca 8 miljarder kronor i kommunsystemet och ca 4 miljarder kronor i landstingssystemet. Utfallet av utjämningssystemets olika delar redovisas på kommungrupper, län och landsting i tabellerna 1 och 2. 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 1998 en avgift på över 14 000 kronor per invånare och Borgholm erhåller ett bidrag på närmare 5 700 kronor per invånare.

Spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt mindre i landstingssystemet. Detta kan till stor del 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. Stockholms läns landsting betalar huvuddelen av avgifterna i landstingssystemets inkomstutjämning, över 1 800 kronor per invånare. Gotland får det högsta bidraget per invånare, drygt 2 000 kronor per invånare.

## Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna för strukturella behovs- och kostnadsskillnader. Systemet ska 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 ska däremot inte utjämna för sådana kostnadsskillnader som beror på skillnader i vald servicenivå eller servicekvalitet, avgiftssättning och effektivitet.

Kostnadsutjämningen är uppbyggd av ett antal delmodeller, där de strukturella kostnadsskillnaderna för varje delmodell beräknas med hjälp av faktorer som ska spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnaderna. 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 15 delverksamheter för kommunerna och fyra 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 kommuns 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 kommunen en motsvarande avgift. Summan av avgifterna motsvarar i princip summan av bidragen.

Genom kostnadsutjämningen omfördelas ca 5 miljarder kronor i kommunsystemet och ca 4,7 miljarder kronor i landstingssystemet. På kommungruppsnivå är det glesbygdskommuner och storstäder som får bidrag i kostnadsutjämningen.

De högsta avgifterna per invånare betalar industrikommuner, medelstora städer och större städer. Vellinge betalar år 1998 en avgift på 3 000 kronor per invånare och Dorotea erhåller ett bidrag på över 10 500 kronor per invånare.

Spännvidden mellan bidrag och avgifter är betydligt mindre i landstingssystemet. Detta kan till stor del förklaras av att de strukturella skillnaderna är mindre mellan landsting än mellan kommuner. Dessutom är den genomsnittliga strukturkostnaden betydligt lägre i landstingssystemet. Norrbottens läns landsting får ett bidrag på över 2 000 kronor per invånare. Landstinget i Halland betalar en avgift på drygt 1 700 kronor per invånare.

### **Det generella statsbidraget**

Det generella statsbidraget fördelades, vid systemets införande, med lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive landsting. Från andra halvåret 1997 har det generella bidraget höjts successivt. En del av de tillförda resurserna, drygt 2,7 miljarder kronor fördelas efter respektive kommuns åldersstruktur. År 1998 var det invånarrelaterade bidraget knappt 6 000 kronor per invånare för kommunerna och drygt 1 800 kronor per invånare för landstingen.

Förutom att fungera som en viktig finansieringskälla används det generella bidraget även för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn t.ex. när det gäller att styra kommunsektorns finansiella utrymme eller 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**

Införandereglerna syftar till att begränsa genomslaget av de bidragsförändringar som uppkom till följd av det nya systemet. Därigenom sker en successiv infasning till det nya utjämningsystemet.

Införandereglerna består för kommunerna av införandeavdrag och införandetillägg. För de kommuner som genom omläggningen år 1996 fick bidragsökningar slog dessa igenom under en treårsperiod genom s.k. införandeavdrag. Införandeavdragen upphör således fr.o.m. år 1999. För kommuner som fick minskade bidrag begränsades den totala bidragsminskningen under den åttaåriga införandeperioden till 2 000 kronor per invånare genom s.k. fasta införandetillägg. För de tre kommuner (Danderyd, Lidingö och Täby) som inte ingick i det tidigare bidragssystemet sattes denna gräns till 4 000 kronor per invånare. Genom s.k. rörliga införandetillägg begränsas den årliga bidragsminskningen till 250 kronor per invånare och år. För de tre kommuner som inte ingick i det tidigare bidragssystemet sattes denna gräns till 500 kronor per invånare och år.

För landstingen tillämpades inga införandeavdrag vid bidragsökningar, eftersom berörda landsting och landstingsfria kommuner bedömdes ha en sådan ekonomisk situation att en ökning var befogad. Genom rörliga införandetillägg begränsas den årliga bidragsminskningen till 150 kronor per invånare och år. Kostnaderna för införandereglerna finansieras genom det generella bidraget.



Danderyd har år 1998 ett införandetillägg på närmare 4 900 kronor per invånare. Landstinget i Västernorrland har ett införandetillägg på knappt 750 kronor per invånare.

### **Utjämningsystemet som helhet inklusive införanderegler**

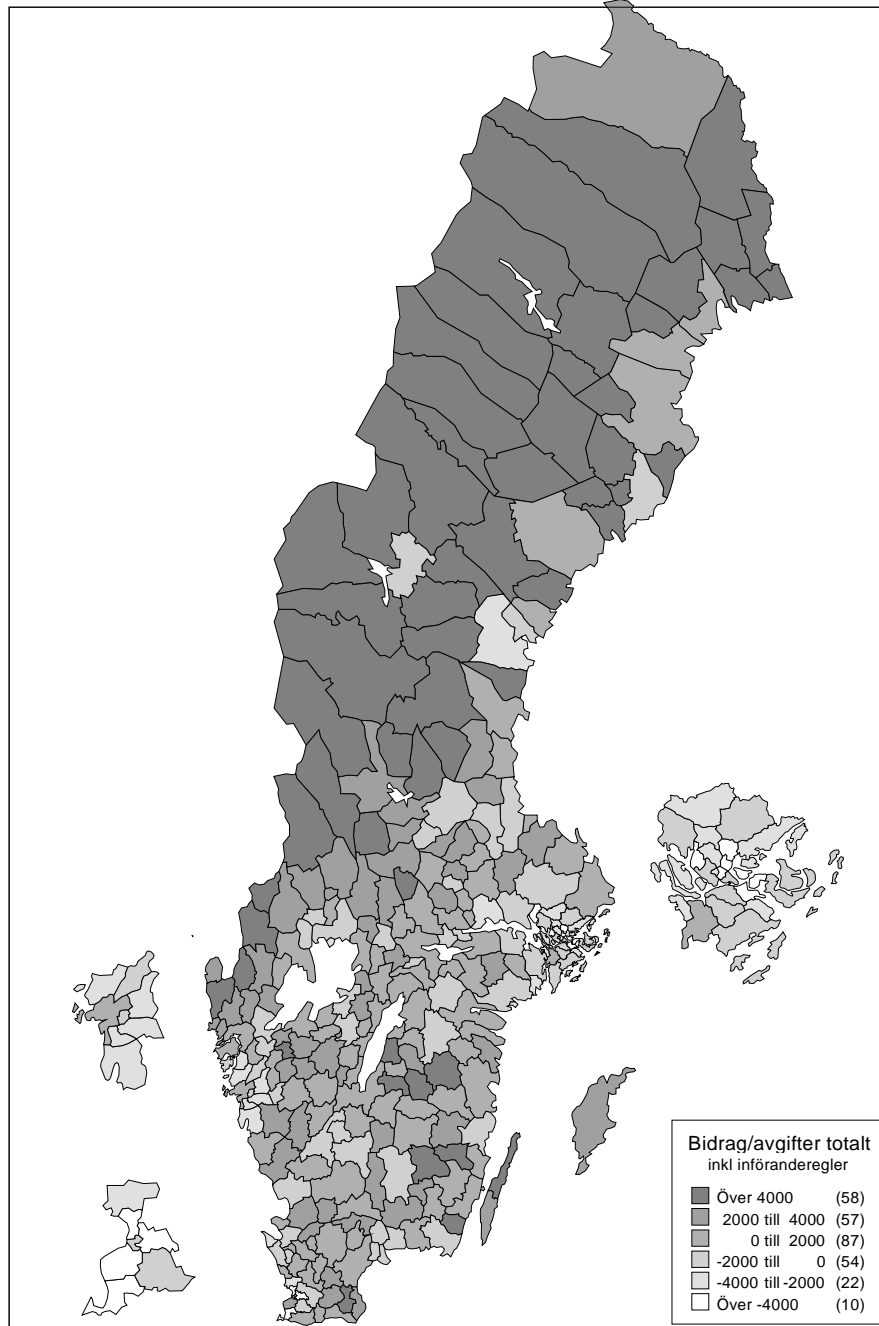
Ser man till samtliga delar av utjämningsystemet är det, på kommungruppsnivå, förortskommunerna som betalar de största avgifterna, medan glesbygdskommunerna mottar de största bidragen.

Storstäderna och de större städerna betalar i genomsnitt mer i avgifter än man får i bidrag. Två av de tre storstäderna (Malmö och Göteborg) är dock bidragsmottagare. Av figur 1 framgår att de högsta bidragen i utjämningsystemet, inklusive införandetillägg, utgår till kommuner i västra Svealand och i Norrland, främst inlandet. Det finns även några kommuner i Götaland med höga bidrag. De högsta avgifterna betalas av kommuner i storstadsområdena, flertalet större städer samt ett antal industrikommuner i syd- och mellansverige. Danderyd betalar år 1998 netto en avgift på ca 9 500 kronor per invånare när även införandetillägget beaktats. Dorotea erhåller ett bidrag på närmare 14 000 kronor per invånare.

**Tabell 1 Utjämningsbidrag, utjämningsavgift samt införandetillägg i nuvarande utjämningsystem för kommuner år 1998. Genomsnitt för kommungrupper och län i kronor per invånare (- =avgift, + =bidrag)**

Kommungrupp Län	Bidrag/avgift i inkomstut- jämnningen	Bidrag/avgift i kostnadsut- jämnningen	Införandetillägg		Summa bidrag/ avgift
			Rörliga	Fasta	
Storstäder	-2508	2081	0	0	-427
Förorter	-3089	-466	323	88	-3144
Större städer	84	-745	162	57	-442
Medelstora städer	659	-677	249	137	368
Industrikommuner	988	-569	250	22	691
Landsbygdskommuner	3193	-252	55	1	2997
Glesbygdskommuner	2810	4460	382	17	7669
Övriga större kom	1248	-467	347	98	1226
Övriga mindre kom	1697	-348	211	38	1198
Stockholm	-3499	1239	211	52	-1997
Uppsala	420	-894	32	0	-442
Södermanland	692	-568	14	0	138
Östergötland	1140	-438	2	0	704
Jönköping	1538	-743	12	0	807
Kronoberg	1556	-835	9	0	712
Kalmar	2187	-767	0	0	1420
Gotland	3594	246	0	0	3840
Blekinge	1145	-1469	71	0	-253
Skåne	1132	-522	44	22	676
Halland	1386	-1403	10	0	-7
Västra Götaland	607	-239	3	0	402
Värmland	909	-477	323	5	760
Örebro	698	-14	108	13	805
Västmanland	-125	-607	204	10	-518
Dalarna	1034	62	688	101	1885
Gävleborg	593	-299	722	14	1030
Västernorrland	-210	-276	985	98	597
Jämtland	1992	2706	135	0	4833
Västerbotten	1336	714	572	129	2751
Norrbottn	-247	1537	1142	1152	3584

**Figur 1 Kommunernas utjämningsbidrag respektive utjämningsavgift inklusive införetillägg i kronor per invånare år 1998.**



**Tabell 2 Utjämningsbidrag, utjämningsavgift samt införandetillägg i nuvarande utjämningsystem för landsting år 1998 i kronor per invånare (- =avgift, + =bidrag)**

Landsting Landstingsfria kommuner	Bidrag/avgift i	Bidrag/avgift i	Införande-	Summa bidrag/ avgift
	inkomstut- jämningsen	kostnadsut- jämningsen	tillägg Rörligt	
Stockholm	-1849	1223	0	-626
Uppsala	206	-1139	0	-933
Södermanland	340	-732	0	-392
Östergötland	604	-803	0	-199
Jönköping	774	-934	130	-30
Kronoberg	703	-1257	129	-425
Kalmar	935	-775	225	385
Gotland	2067	986	0	3053
Blekinge	588	-310	107	385
Kristianstad	1002	-1102	342	242
Malmöhus	198	-1189	0	-991
Halland	674	-1708	437	-597
Göteborg och Bohus	49	-1255	0	-1206
Älvsborg	501	-1221	137	-583
Skaraborg	973	-1319	337	-9
Värmland	391	233	0	624
Örebro	356	-355	0	1
Västmanland	-57	-564	0	-621
Dalarna	502	-159	0	343
Gävleborg	251	460	0	711
Västernorrland	-87	-11	748	650
Jämtland	808	1616	246	2670
Västerbotten	565	983	482	2030
Norrbottnen	-108	2028	449	2369
Malmö	1035	1969	0	3004
Göteborg	-163	1743	0	1580

Av landstingen betalar sammantaget Göteborgs och Bohus läns landsting den högsta avgiften, nämligen drygt 1 200 kronor per invånare. De landstingsfria kommunerna Gotland och Malmö får de högsta bidragen, drygt 3 000 kronor per invånare. De tre nordligaste landstingen får bidrag som överstiger 2 000 kronor per invånare.

## 2.3 Direktiven

Den 17 augusti 1995 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det nya utjämningsystemet för kommuner och landsting som avsågs att träda i kraft den 1 januari 1996. Kommittén har antagit namnet Kommunala utjämningsutredningen (Fi 1995:16).

Enligt direktiven (Dir. 1995:118) var kommitténs uppgift i första hand att dels se över ett antal faktorer i kostnadsutjämnningen, dels att beakta helheten och utvärdera reformen. I direktiven prioriterades vissa verksamheter i kostnadsutjämnningen nämligen barnomsorg, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik samt individ- och familjeomsorg, liksom att kostnadsutjämnningens hållbarhet över tiden bör uppmärksammas. Kommittén är oförhindrad att föreslå förändringar i införandereglerna med anledning av förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen. Enligt direktiven bör arbetet bedrivas så att förslag till förändringar kan läggas fram för riksdagen i sådan tid att de kan träda i kraft år 2000. Direktiven redovisas i bilaga 1.

## 2.4 Tilläggsdirektiv

Kommittén fick i februari 1997 tilläggsdirektiv (dir. 1997:32) att utreda dels behov och utformning av en utjämnning av kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), dels huruvida felaktigheter i beräkningarna av utjämningsbidrag och utjämningsavgift skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 10 juni 1997. Den del av tilläggsuppdraget som avsåg huruvida felaktigheter i systemet ska korrigeras i efterhand redovisades i juni 1997 i delbetänkandet Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting (SOU 1997:93).

Den del av tilläggsuppdraget som gäller behov och utformning av en kostnadsutjämnning för LSS-verksamhet gällde att, utifrån redovisat underlag från en arbetsgrupp inom Socialdepartementet (Ds 1997:34), ta ställning till om det finns behov av en nationell utjämnning för kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt LSS. Om kommittén fann att så var fallet skulle den enligt direktiven föreslå, hur en utjämnning bör utformas, när den bör införas och hur införandet ska ske.

I en skrivelse till regeringen i juni 1997 framförde kommittén att ett eventuellt införande av en kostnadsutjämnning för LSS-verksamhet tidsmässigt borde sammanfalla med andra förändringar i utjämnings-

systemet och därför ville ta ställning till en sådan utjämning först när man fått en överblick över behovet av förändringar och utveckling i utjämningsystemets alla delar. Tilläggsdirektiven redovisas i bilaga 2.

## 3 Uppläggning av utredningsarbetet

### 3.1 Allmänt

Nuvarande system för kostnadsutjämning är konstruerat så att bidrag och avgifter fastställs utifrån den beräknade strukturkostnaden per kommun respektive landsting i förhållande till motsvarande genomsnitt för riket. Strukturkostnaden per kommun beräknas genom att summera beräknade standardkostnader, i kronor per invånare, för de 15 verksamheter som ingår i kommunernas kostnadsutjämning. Landstings-systemet omfattar fyra verksamheter. I nuvarande system beaktas således de strukturella förhållandena med sådana faktorer som bedömts påverka behoven och kostnaderna för respektive verksamhet var för sig. För var och en av de ingående verksamheterna finns således en särskild beräkningsmodell som innehåller faktorer som ska spegla de strukturella skillnaderna mellan olika kommuner respektive landsting.

Denna uppbyggnad av nuvarande kostnadsutjämning har varit en viktig utgångspunkt för uppläggningsarbetet. En betydande del av utredningens arbete har inriktats på att följa upp kostnadsutjämningen verksamhetsvis för att bedöma i vilken utsträckning de nuvarande utjämningsmodellerna på ett tillfredsställande sätt tar hänsyn till de strukturella förhållanden som ska ligga till grund för utjämningen.

I flera fall har det visat sig att de nuvarande utjämningsmodellerna fungerar på ett tillfredsställande sätt, och enligt utredningens bedömning är det tillräckligt med en uppdatering av underlaget eller delar av underlaget. Det gäller t.ex. grundskolan.

I några fall, där utjämningsmodellerna förefaller ha fungerat på ett tillfredsställande sätt inledningsvis, har samhällsutvecklingen varit sådan att nya aspekter behöver beaktas i kostnadsutjämningen. Det gäller t.ex. individ- och familjeomsorg.

I ytterligare något fall hade synpunkter redan tidigt framkommit som pekade på att det fanns behov av att utveckla utjämningsmodellen. Det gäller i första hand hälso- och sjukvården.

Utredningens sekretariat har på de prioriterade områdena hälso- och sjukvård, barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt kollektivtrafik i

olika skeden av uppföljnings- och utredningsarbetet biträtts av referensgrupper. Vad gäller bebyggelsestrukturens inverkan på kostnaderna för hälso- och sjukvård har sekretariatet biträtts av en arbetsgrupp. I de olika referens- och arbetsgrupperna har ingått tjänstemän från kommuner, landsting, vissa statliga myndigheter, Regeringskansliet samt Kommun- och Landstingsförbunden.

Utredningen och Glesbygdverket har gemensamt utvecklat modeller med vars hjälp kostnader för bebyggelsestrukturen kunnat beräknas vad gäller grundskolan, gymnasieskolan, hälso- och sjukvården, äldreomsorgen samt svagt befolkningsunderlag. I uppföljnings- och utvecklingsarbetet vad gäller individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård har Statskontoret och Inregia AB biträtt utredningen som konsulter.

## 3.2 Dataunderlag

I nuvarande utjämningsystem utnyttjas dels data för den årliga uppdateringen av systemet, dels data som uppdateras med längre mellanrum. Den årliga uppdateringen rör befolkningsstatistik, andra data som årligen uppdateras speglar behovs- och strukturfaktorer inom skola och barnomsorg och bokslutsstatistik från kommuner och landsting. Därutöver finns i flertalet delmodeller faktorer som inte uppdateras årligen, utan med längre intervall.

I uppföljningen har bokslutsstatistik från kommuner och landsting utnyttjats i stor utsträckning liksom olika bearbetningar av underlag från SCB och andra statliga myndigheter. Uppföljningen har i flera fall lett till förslag om att alternativa faktorer och datakällor bör utnyttjas i olika delar av kostnadsutjämnningen.

### 3.2.1 Brister i underlaget

#### **Kostnadsdata**

De enskilda kommunernas respektive landstingens redovisade kostnader ska inte ligga till grund för kostnadsutjämnningen. Syftet med kostnadsutjämnningen är inte att varje kommun respektive landsting ska få en ersättning genom systemet som motsvarar deras redovisade kostnader. Systemet ska endast utjämna för beräknade strukturella behovs- och kostnadsskillnader, dvs. sådana skillnader som kommunerna och landstingen inte själva kan råda över.



Uppgifter om kommunernas och landstingens redovisade kostnader har dock utnyttjats på olika sätt i utredningens uppföljningsarbete. Kostnadsdata har främst använts:

- för att söka belysa i vad mån utfallet i kostnadsutjämnningen är någorlunda rimligt
- som underlag för de utjämningsmodeller där statistiska regressionsmodeller tillämpas och
- för att stämma av kostnadsnivån på riksnivå.

I stor utsträckning har jämförelser och analyser i olika avseenden skett för grupperingar av kommuner.

Skillnader i kommunernas och landstingens redovisade kostnader speglar dels skillnader i verksamhetens omfattning som kan bero på skillnader i behov och strukturella kostnader att tillgodose dessa behov, t.ex. till följd av skillnader i åldersstruktur. Men de redovisade kostnaderna varierar också på grund av skillnader i effektivitet, servicenivå, servicekvalitet och avgiftssättning samt olika sätt att beräkna och redovisa kostnaderna. Dessutom finns skillnader i huvudmannaskap för vissa delverksamheter som inte finns särredovisade i den bokslutsstatistik som inhämtas centralt. Dessa förhållanden skapar stora problem när det gäller att bedöma i vilken utsträckning en kommun erhåller ersättning för sina strukturella merkostnader eller ej i kostnadsutjämnningen, eftersom det inte har varit möjligt att beakta alla skillnader.

Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:93) lade ner ett betydande arbete på att skapa en enhetlig s.k. kommunal baskostnad utifrån 1991 års bokslutsstatistik genom att korrigera respektive kommuns redovisade nettokostnad med hänsyn till bl.a. avgiftsskillnader, olika redovisningsprinciper för kapitalkostnader, olika sätt att beräkna personalomkostnader och skilda huvudmannaskap inom vissa verksamheter.

När Utjämningsutredningen påbörjade sitt uppföljningsarbete fanns tillgång till bokslutsstatistik för åren 1993 och 1994. De mest aktuella uppgifterna avsåg således kostnaderna två år före införandet av nuvarande utjämningsystem. Samtidigt fanns beräkningar av utjämningsystemet för det första bidragsåret 1996. I uppföljningsarbetet har successivt mer aktuella kostnadsdata kunnat användas, men först under hösten 1997 fanns tillgång till kostnadsdata avseende det första året som det nuvarande utjämningsystemet varit i funktion. Stora delar av det underlag som utredningen grundar sina slutsatser och förslag på avser kostnadsdata och annan statistik för år 1996. Utredningen har dock inte lagt ner lika stort arbete som Strukturkostnadsutredningen på att försöka skapa ett enhetligt kostnadsunderlag, eftersom uppföljningen avsett en följd av år. Vidare har stora förändringar skett i redovisning av kostnader och i verksamhetsindelningen under de år utredning-

en arbetat. Kostnadsdata avseende år 1997 har endast kunnat utnyttjas i begränsad utsträckning.

### **Förändringar i redovisning och verksamhetsindelning**

Från och med bokslutsåret 1995 genomfördes en omfattande omläggning av räkenskapssammandraget för kommuner. Förändringen gällde såväl innehåll som insamlings-, gransknings- och återrapporteringsrutiner. Förändringarna avsåg både utgifts- och inkomstslag samt verksamhetsindelningen. Den nya verksamhetsindelningen är uppdelad i sju verksamhetsblock som ska vara oberoende av den organisation kommunen valt att arbeta efter. Omläggningen av räkenskapssammandraget har gjorts för att förbättra möjligheterna att göra kommunvisa jämförelser. Dessa förändringar har både försvårat och underlättat utredningens uppföljningsarbete. Förändringen har inneburit att jämförelser med föregående års kostnader endast kan göras i undantagsfall. Kvalitén har, åtminstone inledningsvis, påverkats negativt genom att en del kommuner haft problem att redovisa underlag till räkenskapssammandraget med den nya indelningen.

Förändringarna i verksamhetsindelningen har bl.a. inneburit att den nya indelningen inte helt överensstämmer med den indelning som legat till grund för nuvarande kostnadsutjämnning. Det har skapat vissa problem när det gäller att följa upp utfallet i kostnadsutjämnningen i förhållande till den faktiska kostnadsutvecklingen. Exempelvis har större delen av kostnaderna för tidigare programmet, gemensam kommunadministration, fördelats ut på andra verksamheter. För kommunerna nya verksamheter som LSS och ansvar för funktionshindrade särredovisas inte i räkenskapssammandraget fr.o.m. år 1995 utan ingår som en del av äldre- och handikappomsorgen. Vid jämförelser mellan utfallet i kostnadsutjämnningen och redovisade kostnader har utredningen därför fått göra vissa korrigeringar för att öka jämförbarheten.

Trots förbättrade jämförelsemöjligheter finns skillnader mellan kommuner t.ex. vad gäller beräkning av kapitalkostnader. När det gäller kommunernas VA-kostnader har utredningen i sin uppföljning beaktat att skilda metoder används för att beräkna kapitalkostnaderna.

Att osäkerheter i jämförbarheten mellan kommuner fortfarande kvarstår, även efter omläggningen av räkenskapssammandraget, har bl.a. visat sig vid jämförelser av kostnader för verksamheter där det finns alternativa källor att tillgå. För en del kommuner finns stora, ibland mycket stora skillnader, mellan de kostnadsuppgifter som Skolverket respektive SCB redovisar för grund- och gymnasieskolan. Socialstyrelsens redovisade kostnader för socialbidrag avviker i flera fall från motsvarande kostnader i räkenskapssammandraget.

Utredningen om statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179), har lämnat konkreta förslag till hur kvalitet och jämförbarhet i insamlade ekonomiska eller ekonomiskt relaterade uppgifter kan förbättras. Dessa förslag kommer att genomföras från verksamhetsåret 1998. Förändringarna har således inte hunnit få genomslag i de underlag som utredningen kunnat utnyttja, men bör förbättra förutsättningarna vid en senare uppföljning.

Även för landstingen finns i vissa fall betydande förändringar mellan åren i redovisade kostnader för hälso- och sjukvård, som till en del sannolikt beror på kostnadsredovisningen. Landstingsförbundet har genomfört en översyn av statistikproduktionen. Arbetet har koncentrerats till kraven på uppföljning av hälso- och sjukvårdens verksamhet och ekonomi. Tyngdpunkten i denna översyn har varit den information som behövs för uppföljning och styrning på central landstingsnivå och på nationell nivå. Dessa förändringar har ännu inte genomförts, men bör förbättra förutsättningarna för senare uppföljningar.

I kostnadsutjämnningen ingår vissa "ej verksamhetsanknutna ersättningar" och där merkostnaderna i redovisningen finns på ett flertal verksamheter. Det gäller t.ex. svagt befolkningsunderlag och uppvärmningskostnader samt kallort. Möjligheterna att följa upp i vilken utsträckning sådan ersättning motsvarar kommunala merkostnader har därför varit begränsade. För att öka jämförbarheten mellan redovisade kostnader och i utjämnningen beräknade standardkostnader på verksamhetsnivå har de icke verksamhetsanknutna ersättningarna fördelats ut på de olika verksamheterna.

### Övrigt statistikunderlag

I det mycket omfattande statistikunderlag som används i nuvarande kostnadsutjämnning har det skett förändringar som påverkar möjligheterna till uppföljning och även möjligheterna att uppdatera vissa av de nuvarande utjämningsmodellerna. I uppföljningen har utredningen, där så varit möjligt, strävat efter en större stabilitet i de underlagsdata som utnyttjas i beräkningarna. T.ex. har variabler från folk- och bostadsräkningar ersatts med sådan statistik som kan uppdateras årligen. Ett av syftena är att undvika de ofta mycket stora förändringar som inträffar när en uppdatering av sådana FoB-variabler kan göras.

Vad gäller barnomsorgen har de årliga barnomsorgsundersökningarna upphört efter år 1996. I den årliga uppdateringarna av kostnadsutjämnningen hämtas uppgifter om föräldrarnas förvärvsarbete och studier på kommunnivå från dessa undersökningar. Även för att beräkna det faktiska barnomsorgsbehovet per kommun hämtades data om barnomsorgsbehovet och barnens vistelsetider från barnomsorgsundersökning-

arna. Vid uppföljningen av barnomsorgsmodellen har utredningen hämtat motsvarande uppgifter från dessa undersökningar. I såväl Strukturkostnadsutredningen som i Statsbidragsberedningen framhölls vikten av fortsatta årliga barnomsorgsundersökningar. När dessa undersökningar nu upphört försvinner ett viktigt underlag för såväl den årliga uppdateringen av barnomsorgsmodellen som möjligheterna för en fortsatt uppföljning och utvärdering av utjämningsmodellens uppbyggnad och konstruktion.

Folk- och bostadsräkningarna utgör en viktig källa i olika delar av kostnadsutjämnningen. Den senaste folk- och bostadsräkningen genomfördes år 1990. Någon motsvarande undersökning har inte genomförts år 1995, varför en uppdatering av sådana data inte kunnat genomföras. Utredningen har i olika delar av kostnadsutjämnningen prövat om alternativa underlag som bygger på administrativa uppgifter kan ersätta folk- och bostadsräkningsdata. Exempelvis har variabler avseende samboende från 1990 års folk- och bostadsräkning ersatts av civilståndsvARIABLER, vilka är möjliga att uppdatera årligen genom den löpande befolkningsstatistiken.

De övriga datakällor som utredningen använt i sitt uppföljnings- och utvecklingsarbete redovisas under respektive verksamhet i avsnitt 6.

### 3.2.2 Huvudmannaskapsförändringar och skillnader i uppgiftsfördelningen

Sedan underlaget för nuvarande utjämningsystem arbetades fram har det skett förändringar i ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner. Förändringarna i huvudmannaskap vad gäller psykiatri och omsorger (LSS) inklusive särskola har finansierats genom skatteväxlingar. Skatteväxlingar har i några län även gjorts vad gäller kollektivtrafik. Dessa skatteväxlingar har föranlett förändringar i inkomstutjämnningen genom att de länsvisa skattesatserna som tillämpas i inkomstutjämnningen justerats. Några förändringar i kostnadsutjämnningen har däremot hittills inte gjorts. Skillnader i övertagna kostnader har istället utjämnats länsvis genom särskilda system. För utredningen har förändringar i huvudmannaskap inneburit försämrade möjligheter att jämföra faktiska kostnader mellan kommuner och över tiden eftersom kostnaderna för de överförda verksamheterna inte särredovisas i räkenskaps-sammandraget. Vid korrigeringar i kostnadsunderlaget har utredningen istället utgått från de kostnader som legat till grund för de ekonomiska regleringarna.

Uppgiftsfördelning mellan kommuner och landsting varierar mellan länen, t.ex. vad gäller hemsjukvård och primärvård. Dessa skillnader

har inte korrigerats och kan därför bidra till skillnader mellan redovisade kostnader och beräknade standardkostnader.

### 3.2.3 Behov av uppdateringar till följd av förändringar i samhällsförhållanden och verksamheter

I propositionerna om nuvarande utjämningsystem föreslogs att åldersstrukturen och de viktigaste behovsvariablerna inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård årligen borde uppdateras. Övriga faktorer borde enligt propositionen uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger. Vidare föreslogs att betydande förändringar i kommunernas och landstingens åtaganden borde föranleda motsvarande förändringar i kostnadsutjämnningen. En förutsättning för att göra sådana förändringar i kostnadsutjämnningen bör, enligt nämnda propositioner, vara att förändringen är betydande. Någon förändring i de ingående utjämningsmodellerna har hittills inte gjorts annat än att en löpande anpassning skett till faktiska förändringar i genomsnittskostnaderna för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämnningen. Därmed har kostnadsutvecklingen såväl totalt som utvecklingen när det gäller fördelningen av kostnader mellan olika verksamheter successivt påverkat systemet. Därigenom slår såväl demografiska som andra förändringar som uppdateras igenom i kostnadsutjämnningen även om det sker med en viss eftersläpning.

Utredningen har för de olika delmodeller som ingår i kostnadsutjämnningen undersökt i vilken utsträckning de behöver uppdateras bl.a. med hänsyn till förändringar som skett sedan de arbetades fram. Så har t.ex. prövats om befolkningens etnicitet har sådan betydelse för behoven av olika verksamheter och för kommunernas och landstingens kostnader att en sådan faktor bör ingå i ytterligare delar av kostnadsutjämnningen.

Slutsatser från uppföljningen har inneburit att en del av utjämningsmodellerna behöver uppdateras i vissa delar. Exempelvis har de äldres yrkesbakgrund uppdaterats utifrån aktuellt befolkningsregister. För att öka möjligheterna för en årlig uppdatering i ytterligare delar och för att minska beroendet av data från folk- och bostadsräkningar har alternativa faktorer prövats. Utredningen har även prövat behovet av och möjligheterna till uppdatering av de delar av kostnadsutjämnningen som normalt inte uppdateras årligen med syfte att öka anpassningen till förändringar som skett sedan de olika utjämningsmodellerna arbetades

fram. Det gäller bl.a. de delar i flera av utjämningsmodellerna som beaktar bebyggelsestrukturens inverkan på kostnaderna.

### 3.2.4 Behov av alternativa utjämningsmodeller till följd av större samhälls- och verksamhetsförändringar

Redan det inledande uppföljningsarbetet pekade på att de nuvarande utjämningsmodellerna för vissa verksamheter kunde ha vissa brister med bl.a. hänsyn till förändringar i verksamheterna eller i kostnaderna. För dessa påbörjades relativt tidigt ett parallellt arbete med att uppdatera de nuvarande modellerna men också att pröva om utjämningsmodeller med alternativa faktorer eller med en annan konstruktion bättre svarade mot målen för kostnadsutjämnningen. Med en uppdatering avses att nuvarande faktorer uppdateras och används i utjämningsmodellerna, men att de ges andra vikter än i nuvarande utjämnning för att bättre svara mot de strukturella kostnadsskillnaderna. För de i direktiven prioriterade verksamheterna (barnomsorg, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik) har en lösning med en uppdatering ställts mot alternativa modeller baserade på helt eller delvis nya faktorer.

Redan innan utredningen påbörjat sitt arbete hade synpunkter framkommit som pekade på att det fanns behov av att utveckla utjämningsmodellen för hälso- och sjukvård. En aktualisering och breddning av kostnadsunderlaget för sjukvården pekade också relativt tidigt på att faktorerna i nuvarande utjämningsmodell inte klarade de statistiska kraven.

Utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg förefaller ha fungerat på ett tillfredsställande sätt inledningsvis. Mer aktuella kostnadsdata pekade dock på att nuvarande faktorer, även efter en uppdatering, förklarade kostnadsskillnaderna betydligt sämre än de gjorde i början av 1990-talet. På detta område har samhällsutvecklingen, främst på grund av den kraftigt ökade arbetslösheten och en omfattande flyktinginvandring, således lett till att nya aspekter behöver beaktas i kostnadsutjämnningen.

Kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken och den förändrade länsindelningen har inneburit att utjämningsmodellen för kollektivtrafik behöver revideras.

Vad gäller barnomsorgen har förändringar skett som påverkar strukturen på barnomsorgsbehovet. Uppföljningen pekar dock på att nuvarande faktorer efter en uppdatering samt med vissa modifieringar och begränsningar relativt väl beaktar de strukturella skillnaderna. Här

har dock uppstått ett annat problem genom att den statistik, barnomsorgsundersökningen, som modellen bygger på upphört, varför utredningen tvingats söka alternativa datakällor.





## 4 Principiella utgångspunkter för utredningens syn på bidrags- och utjämningsystemet

**Utredningens bedömning:** Utredningen har i sitt arbete utgått från målet om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta mål ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. Utredningen har också utgått ifrån att den utjämnings teknik, standardkostnadsmetoden, som tillämpas i nuvarande utjämnings system även ska gälla fortsättningsvis.

Det generella statsbidraget ska i sin helhet vara invånarrelaterat och inte till någon del fördelas efter skillnader i åldersstruktur.

Nuvarande bidrags- och utjämnings system har som huvudsyfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting. Det sker genom en långtgående utjämning av skatteinkomster (inkomstutjämning) och för skillnader i strukturella förhållanden (kostnadsutjämning). De kommuner och landsting vars skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden är sämre än genomsnittet för riket får ett utjämningsbidrag. De med bättre förhållanden än genomsnittet betalar en utjämningsavgift.

I samband med att det nuvarande bidrags- och utjämnings systemet infördes avskaffades det statliga utjämningsbidraget till kommuner och skatteutjämningsbidraget till landsting. Istället infördes två invånar baserade generella statsbidrag, ett till kommuner och ett till landsting.

Utredningen har i sitt arbete utgått från målen om likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting och att detta ställer krav på en långtgående utjämning av skatteinkomster och av strukturella kostnadsskillnader. Utredningen har också utgått ifrån att den utjämnings teknik som tillämpas i nuvarande utjämnings system även ska gälla fortsättningsvis.

## 4.1 Kostnadsutjämningsen

Utgångspunkterna för nuvarande utjämnings av strukturellt betingade kostnadsskillnader är:

-Alla kommuner respektive landsting ska efter kostnads- och inkomstutjämnings ha likvärdiga förutsättningar att bedriva verksamheten.

-Kostnadsutjämningsen ska inte kompensera för skillnader i servicenivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet.

-Kostnadsutjämningsen ska baseras på mätbara och för kommuner och landsting opåverkbara faktorer som mäter strukturella kostnadsskillnader.

Kostnadsutjämningsen innefattar både obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter samt några icke verksamhetsspecifika kostnadsslag. En standardkostnad beräknas för var och en av de ingående verksamheterna och kostnadsslagen enligt en särskild beräkningsmodell.

Utredningsens utgångspunkt för sina förslag är att den i nuvarande utjämningsystem använda s.k. standardkostnadsmetoden bibehålls. Denna metod innebär att kostnadsskillnader mellan kommuner och mellan landsting sker med faktorer som ska återspegla strukturella kostnadsskillnader på verksamhetsnivå. Standardkostnadsmetoden har flera fördelar framför den tidigare tillämpade s.k. totalkostnadsmetoden, men det finns även en del nackdelar som bör framhållas. Totalkostnadsmetoden syftar till att återspegla de totala kostnadsskillnaderna mellan kommuner och mellan landsting med ett fåtal faktorer.

Genom standardkostnadsmetoden kan sådana faktorer som speglar skillnader i behov och strukturella kostnadsskillnader inom olika verksamheter användas. Ett system som baseras på de olika verksamheterna kräver en relativt hög precision på verksamhetsnivå för att på ett någorlunda bra sätt återspegla förhållandena inom respektive verksamhet. Ett system för kostnadsutjämnings som baseras på standardkostnadsmetoden blir därigenom både omfattande och svåröverskådligt men det ger bättre möjligheter till verksamhetsvis uppföljning och utveckling av systemets olika delar. Det ställer krav på systemets detaljrikedom och följsamhet över tiden. Systemet ställer därigenom krav på att man använder faktorer som kan uppdateras relativt ofta och regelbundet. Därigenom skapas en konflikt mellan å ena sidan ett system som synbarligen är enkelt, därför att det bygger på ett begränsat antal faktorer, å andra sidan ett system som är mer komplicerat, men förefaller mer rättvist, därför att flera olika aspekter kan beaktas. Mängden data och den återkommande uppdateringen av dessa ökar även riskerna för att felaktigheter uppkommer i systemet.

Genom den valda utformningen skapas bättre möjligheter för att utjämningsystemet, visserligen med en tidsmässig eftersläpning, följer de förändringar i behov av olika kommunala verksamheter till följd av förändringar i åldersstruktur och social struktur. En nackdel är dock att förändringarna från ett år till ett annat i vissa fall kan bli så stora att de sannolikt överstiger kommunens möjligheter att snabbt sänka sina kostnader i motsvarande omfattning.

Genom att tillämpa ett system som utgår från verksamhetsnivån skapas också bättre möjligheter att anpassa kostnadsutjämnningen till fortlöpande samhällsförändringar. Vidare ges bättre möjligheter att anpassa kostnadsutjämnningen vid huvudmannaskapsförändringar och när ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn förändras. En viktig förutsättning för detta är att såväl inkomst- som kostnadsutjämnningen är identiskt uppbyggda för kommuner och landsting.

Nya verksamheter kan om så anses nödvändigt tillföras systemet eller tas bort utan att huvuddragen i systemet förändras.

Den nuvarande kostnadsutjämnningen är svår att förenkla utan att man samtidigt riskerar att försämma precisionen. Utredningen har därför funnit att systemet med nuvarande utformning inte kan förenklas i någon större utsträckning, utan att man helt tar bort vissa verksamheter eller kostnadslag från kostnadsutjämnningen.

Utjämningsystemet ska enbart beakta strukturellt betingade skillnader i behov och kostnader. För att systemets trovärdighet och acceptans ska kunna upprätthållas anser utredningen att sådana kostnads-skillnader som kan bero på skillnader i t.ex. servicenivå och kvalitet inte kan ligga till grund för utjämnningen. Utredningens utgångspunkt har därför varit att utjämnningen måste baseras på för de enskilda kommunerna och landstingen opåverkbara faktorer. Av kommunerna beslutade insatser bör därför i princip inte läggas till grund för utjämnningen och behovet av regionalpolitiska insatser bör tillgodoses utanför utjämningsystemet.

Även om bidrags- och utjämningsystemet består av olika delar är det viktigt att se inkomst- och kostnadsutjämnningen i ett sammanhang. Ur ett samhällsekoniskt perspektiv är det viktigt att kommuner och landsting som har högre skattekraft än genomsnittet får ersättning genom utjämningsystemet för de kostnader som är en förutsättning för att de högre inkomsterna ska kunna förvärvas. Det finns t.ex. ett samband mellan hög skattekraft och höga kostnader för barnomsorg och på regional nivå för kollektivtrafik.

Ett annat viktigt samband mellan inkomst- och kostnadsutjämnningen är att minskande skatteintäkter till följd av minskande befolkning delvis kompenseras särskilt i kostnadsutjämnningen. Syftet är i detta fall att ge kommunen längre tid att anpassa kostnaderna till en lägre nivå. Indirekt sker också en kompensation i andra delar av kostnadsutjämnningen.

## 4.2 Inkomstutjämnings

Målet för utjämnings av inkomster är att den bör vara tillräckligt långtgående för att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet. Utredningens principiella synpunkter på inkomstutjämnings rör främst de i vissa fall negativa marginaleffekter som kan uppkomma vid en långtgående inkomstutjämnings. I de utredningar och propositioner som ligger bakom nuvarande system var man helt medveten om denna s.k. pomperipossaeffekt. Kunskaper fanns även om hur dessa effekter skulle kunna begränsas eller helt tas bort. De möjliga åtgärderna skulle dock leda till antingen en mindre långtgående inkomstutjämnings och/eller att den enskilda kommunen skulle kunna påverka bidragets eller avgiftens storlek. I tillämpning av nuvarande system har man i viss utsträckning reducerat, men inte helt lyckats eliminera de negativa marginaleffekterna, genom att tillämpa en kompensationsgrad på 95 procent. Denna nivå ger en utjämnings effekt för i stort sett alla kommuner och landsting på mellan 99 och 101 procent. För ett begränsat antal kommuner, där den egna skattesatsen understiger den skattesats som tillämpas i inkomstutjämnings, uppstår en negativ marginaleffekt.

Utredningens anser att de negativa marginaleffekter som kan uppkomma i inkomstutjämnings är en brist i utjämnings systemet. Utredningens har därför undersökt olika tekniska lösningar som skulle kunna tillämpas för att ytterligare reducera, eller om möjligt helt få bort, dessa negativa marginaleffekter. I avsnitt 8 beskrivs de negativa marginaleffekternas omfattning samt de olika sätt som finns att begränsa eller helt eliminera dessa effekter. Vidare beskrivs effekterna och kostnaderna av de redovisade alternativen. De alternativ som står till buds är att generellt sänka kompensationsgraden i inkomstutjämnings, att sänka den endast för de kommuner som drabbas av de negativa marginaleffekterna eller att anpassa den länsvisa skattesatsen, som tillämpas i inkomstutjämnings, till samma nivå som den egna utdebiteringen för de berörda kommunerna.

Utredningens anser att de olika lösningar som står till buds står i konflikt med dels målet om en långtgående utjämnings, dels målet om att den enskilda kommunen inte ska kunna påverka bidragets och avgiftens storlek. Denna effekt var man väl medveten om när besluten om nuvarande system fattades liksom de alternativ som stod till buds för att lösa problemet. Utredningens har inte hittat några nya lösningar utan nöjer sig med att redovisa problemets omfattning och konstatera att denna brist i systemet tills vidare kvarstår.

### 4.3 Generellt statsbidrag

Vid det nuvarande utjämningsystemets införande fördelades de generella bidragen med ett lika stort belopp per invånare till alla kommuner respektive alla landsting. Från andra halvåret 1997 har ett åldersrelaterat generellt bidrag till kommunerna införts. Det åldersrelaterade statsbidraget utgår åren 1997-2000 och fördelas efter antalet personer i åldrarna 7-15, 16-18, 65-74, 75-84 och 85-år med åldersspecifika kostnader per grupp som motsvarar de i kostnadsutjämnningen tillämpade genomsnittskostnaderna för respektive åldersgrupp. Från år 1998 har detta bidrag utökats.

Utredningen kan konstatera att skillnaden i belopp per invånare mellan kommunerna för år 1998 är relativt små. Hälften av kommunerna ligger inom intervallet +/-50 kronor per invånare. Från år 1999 kommer det åldersrelaterade statsbidraget att utökas ytterligare. Det leder till att skillnaderna i bidragsutfall mellan kommunerna ökar ytterligare. Som mest kommer skillnaderna att uppgå till ca 250 kronor per invånare.

Utredningen anser att principerna att fördela delar av det generella bidraget efter skillnader i åldersstruktur är en skönhetsfläck som stör systemet. Bidrags- och utjämningsystemet blir både mindre genomskinligt och det åldersrelaterade bidraget bidrar ytterligare till att komplicera systemet. Eftersom beräkningen av det åldersrelaterade bidraget baseras på samma grunder som utjämningsystemets beräkningar av kostnadsutjämnningen för grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg anser utredningen att det finns stora risker för att det uppkommer en dubbel kompensation i de berörda verksamheterna. Dels kompenseras en kommun i kostnadsutjämnningen för merkostnader på grund av sin åldersstruktur, dels får samma kommun en extra kompensation genom befolkningens åldersfördelning genom det generella statsbidraget.

Utredningen utgår ifrån att de åldersrelaterade bidragen är tillfälliga och därför avvecklas i samband med att utredningens förslag genomförs. De bör ingå i det generella statsbidraget och fördelas med ett lika stort belopp per invånare till samtliga kommuner.



## 5 Utjämningsystemets utveckling och förändring under de första åren

Sedan nuvarande bidrags- och utjämningsystem infördes har det generella statsbidraget höjts för såväl kommuner som landsting. Från andra halvåret 1997 utgår hälften av det utökade generella bidraget till kommunerna per invånare i skol- och pensionärsåldrarna efter respektive grupps kostnadsvikter. År 1998 fördelas drygt 4,3 miljarder kronor inklusive tilläggsanslag efter dessa grunder. För landstingen fördelas hela det utökade statsbidraget lika i kronor per invånare.

Inkomstutjämnningen för kommuner har ökat i omslutning till följd av att medelskattkraften i landet ökat och genom högre länsvisa skattesatser på kommunsidan till följd av några kvarstående verksamhetsöverföringar från landstingen. Omslutningen i landstingssystemet har minskat något genom att effekterna av den höjda medelskattkraften motverkas av något sänkta länsvisa skattesatser och att andelen av rikets medelskattkraft sjunkit för de avgiftsbetalande landstingen.

**Tabell 3 Total omslutning i utjämningsystemet i miljarder kronor åren 1996 och 1998.**

	Kommuner		Landsting	
	1996	1998	1996	1998
Inkomstutjämnning	8,1	8,5	3,4	3,4
Kostnadsutjämnning	4,7	5,0	4,9	4,7
Generellt bidrag, kr/inv	5073	6190	1352	1966
Införanderegler	0,6	1,7	2,1	1,0

Anm. Generellt bidrag för 1998 inkl tilläggsanslag

Kostnaderna för införandereglererna har ökat för kommunerna. Det beror på att införandeavdraget, för de kommuner som genom systemomläggningen fick ökade bidrag, trappas av snabbare än införandetillägget för de kommuner som fick minskade bidrag. För landstingen har dessa kostnader sjunkit genom avtrappningen av införandetilläggen. I landstingssystemet tillämpades inga införandeavdrag, då de landsting/kommuner som fick ökade bidrag i det nya utjämningsystemet bedömdes ha mycket svår ekonomisk situation.

Vad gäller kostnadsutjämningsen har omslutningen ökat för kommunerna men minskat i landstingssystemet. Att de båda systemen utvecklats olika beror på att kostnadsutjämningsen för kommunerna stäms av mot den faktiska utvecklingen av kommunernas genomsnittliga nettokostnader för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningsen medan en sådan avstämning inte görs i landstingssystemet. Där sker istället en årlig omräkning av de ingående verksamheternas genomsnittskostnad efter förändringen av nettoprisindex. Under de år utjämningsystemet varit i bruk har nettoprisindex sjunkit. Trots att den i systemet tillämpade genomsnittskostnaden för hälso- och sjukvården sjunkit de senaste åren överstiger den landstingens redovisade nettokostnad för år 1996. Det beror på den relativt stora uppräknings med nettoprisindex som gjorts av sjukvårdskostnaderna mellan basåret för utjämningsmodellen, 1992 och 1995.

**Tabell 4 Genomsnittlig standardkostnad för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningsen samt genomsnittlig strukturkostnad 1996 och 1998. Kronor per invånare.**

Verksamhet	1996	1998	Förändring i %
<b>Kommuner</b>			
Barnomsorg	3702	3840	+3,8
Grundskola	5161	5187	+0,5
Gymnasieskola	1929	1948	+1,0
Äldreomsorg	5591	5965	+6,7
Individ- och familjeomsorg	1945	2256	+16,0
Övrigt	751	747	-0,6
Strukturkostnad	19079	19943	+4,5
<b>Landsting</b>			
Hälso- och sjukvård	11238	10833	-3,6
Övrigt	546	529	-3,1
Strukturkostnad	11784	11362	-3,6

Vid beräkningen av den genomsnittskostnad som används i kostnadsutjämningsen för kommunerna har effekter av ändrad kostnadsredovisning samt större förändringar i ansvarsfördelningen beaktats. Den ökning av nettokostnaderna på verksamhetsnivå som orsakades av omläggningen av räkenskapssammandraget från år 1995 har beräknats schablonmässigt och därefter räknats bort från de genomsnittskostnader som används i kostnadsutjämningsen. En mindre del av kostnadsökningen för äldreomsorgen i kostnadsutjämningsen beror på att kommunerna från 1998 tagit över kostnadsansvaret från staten för s.k. kostnadsfria förbrukningsartiklar. Den ökade kostnaden genom att kommunerna övertagit ansvaret för den tidigare omsorgsverksamheten har dock exkluderats från den i utjämningsen använda genomsnittskostnaden.



Kommunernas nettokostnader för individ- och familjeomsorg har ökat särskilt kraftigt, främst till följd av ökade socialbidragskostnader åren efter det omfattande flyktingmottagandet och genom utvecklingen på arbetsmarknaden.

Utredningens uppföljning visar att relativt stora förändringar kan ske i såväl inkomst- som kostnadsutjämnningen för kommunerna från ett år till ett annat. För landstingen är dessa förändringar betydligt mindre. Förskjutningarna i relativa skattekrafter kan få stora effekter på den enskilda kommunens bidrag eller avgift från ett år till ett annat. I detta fall sker dock en motsvarande förändring i skatteinkomsterna varvid den sammanlagda effekten för enskilda kommuner i princip blir neutral om man ser till summan av bidrags- och skatteintäkter. Vissa avvikelser kan dock uppstå i de fall skillnaderna mellan den länsvisa skattesats som tillämpas vid beräkningen av tillägg respektive avdrag är relativt stor.

När det gäller kostnadsutjämnningen har det skett relativt stora förändringar i bidrag respektive avgift från det ena året till det andra för enskilda kommuner till följd av den årliga uppdateringen av åldersstruktur och andra variabler som beskriver den sociala strukturen. För närmare en fjärdedel av kommunerna har bidragen/avgiften i kostnadsutjämnningen mellan 1995 och 1998 förändrats med mer än 400 kronor per invånare. För Lekeberg har bidraget mellan de nämnda åren minskat med närmare 1 400 kronor per invånare och för Dorotea har bidraget ökat med mer än 1 400 kronor per invånare.

Syftet är att förändringarna i kostnadsutjämnings utfall mellan åren ska motsvaras av motsvarande förändringar i behovsbilden för de olika verksamheterna. Genom utjämningsystemets konstruktion garanteras dock inte att en förändring av antalet personer i de olika åldersgrupperna av barn och äldre ger en motsvarande förändring av bidrag och avgifter på det sättet som de tidigare specialdestinerade bidragen gjorde. Kostnadsutjämnningen är inte ett statsbidragssystem utan ett utjämningsystem där man utgår ifrån hur mycket respektive kommuns åldersstruktur avviker från den riksgenomsnittliga. Om kommunens folkmängd och antalet skolbarn ökar i samma takt som i landet ökar inte kommunens bidrag utan förblir i princip oförändrat, varför de ökade behoven inom skolan inte täcks genom kostnadsutjämnningen. I utjämningsystemet är det utslagsgivande hur mycket kommunens åldersstruktur avviker från den genomsnittliga åldersstrukturen i landet och hur denna avvikelse förändras mellan åren. Det innebär att i de fall kommunens behov förändras i takt med den genomsnittliga behovsutvecklingen i landet ger kostnadsutjämnningen inga ökade resurser för att tillgodose det ökade behovet. Om andelen äldre ökar mer i kommunen än genomsnittligt i landet ökar kommunens bidrag i kostnadsutjämnningen, men inte så mycket att det motsvarar de ökade behoven inom

äldreomsorgen eftersom andelen äldre och därmed behoven i landet också ökar. På motsvarande sätt kan ett ökande antal äldre ge upphov till minskade bidrag om andelsökningen är lägre än i riket. Så kan t.ex. bli fallet i kommuner med mycket kraftig befolkningstillväxt.

För landstingen har förskjutningarna i kostnadsutjämnningen mellan åren varit betydligt mindre än vad gäller flertalet kommuner. Det beror på att skillnaderna i åldersstruktur mellan landstingen inte är lika stora, att åldersstrukturen har mindre betydelse i kostnadsutjämnningen för landstingen och att förändringarna i åldersstrukturen i enskilda landsting inte är lika stora som för många kommuner. För närmare hälften av landstingen har bidragen/avgiften i kostnadsutjämnningen mellan åren 1995 och 1998 förändrats med mindre än 100 kronor per invånare. Övriga landsting ligger inom intervallet +/- 150 kronor per invånare.

I andra delar av betänkandet föreslår utredningen förändringar i sättet att avstämna nivån i kostnadsutjämnningen så att den motsvarar den genomsnittliga kostnadsnivån för landstingen.

## 6 Resultatet av uppföljningen av kostnadsutjämningsen samt förslag till förändringar

### 6.1 Nuvarande kostnadsutjämningsen

Nuvarande kostnadsutjämningsen bygger, efter några kompletteringar, på Statsbidragsberedningsens (SOU 1994:144) förslag. Utformningsen vad gäller kostnadsutjämningsen för kommunerna byggde Statsbidragsberedningsen i hög utsträckning på Strukturkostnadsutredningsens (SOU 1993:53) förslag och den består av 15 olika delmodeller, en för varje verksamhet respektive kostnad som ingår. De delmodeller som gäller svagt befolkningsunderlag, befolkningsminskning samt näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder tillkom på Statsbidragsberedningsens förslag.

För landstingsen byggdes utformningsen av de fyra delmodellerna på Landstingsekonomiska utredningsens (SOU 1994:70) förslag, som också ligger bakom den för kommuner och landsting gemensamma delmodellen för kollektivtrafik.

I propositionsarbetet (Prop. 1994/95:150) höjdes nivån på kompensationsen för befolkningsminskning samt näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder i syfte att dämpa omfördelningseffekterna och förstärka den regionalpolitiska profilen. Vidare infördes en särskild kompensationsen för små landsting.

Sammanlagt omfördelas 5,0 miljarder kronor mellan kommuner och 4,7 miljarder kronor mellan landsting i kostnadsutjämningsen 1998. Delmodellerna för äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, hälso- och sjukvård, barnomsorg samt grundskola omfördelar var och en mellan 2,4 och 4,7 miljarder kronor.

Följande faktorer ligger till grund för kostnadsutjämningsen för kommuner respektive landsting:

Verksamhet/kostnad	Omför- delar, Mdkr	Faktorer
<b>Kommuner</b>		
Barnomsorg	2,6	Åldersstruktur, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraft och befolkningstäthet
Grundskola	2,4	Åldersstruktur, glesbygd samt barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap
Gymnasieskola	1,0	Åldersstruktur, inackordering och programval
Äldreomsorg	4,7	Åldersstruktur, könsfördelning, yrkesbakgrund, samboförhållanden och glesbygd
Individ- och familje- omsorg	4,5	Ensamstående kvinnor med barn upp till 15 år, flyttande över församlingsgräns, finska och utomnordiska medborgare och bebyggelsestäthet
Vatten och avlopp	0,3	Gleshet i bebyggelsen och geotekniska förhållanden
Gator och vägar	0,4	Trafik- och klimatberoende slitage
Byggkostnader	0,4	Index baserat på faktiska kostnader
Uppvärmnings- kostnader	0,1	Index baserat på faktiska kostnader
Kallortstillägg	0,4	Beräknade merkostnader
Administration, resor och räddningstjänst	0,2	Folkmängd, invånare per km <sup>2</sup> och tätortsgrad
Näringslivs- och sysselsättningsbe- främjande åtgärder	0,3	Arbetslöshet, beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning
Befolknings- minskning	0,2	Befolkningsminskning under de senaste 10 åren
Svagt befolknings- underlag	0,6	Befolkning inom 3 resp 9 mils radie

---

Verksamhet/kostnad	Omför- delar, Mdkr	Faktorer
<b>Landsting</b>		
Hälso- och sjuk- vård	3,8	Åldersstruktur, medellivslängd, ensamboende, glesbygd och tillägg för små landsting
Högskoleutbildning	0,2	Inskrivna studenter
Kallortstillägg	0,2	Beräknade merkostnader
<b>Verksamheter med delat huvudmannaskap</b>		
Kollektivtrafik	0,8	Bebyggelsestäthet, arbetsplatslokalisering, gleshet och skärgård

---

## 6.2 Barnomsorg

**Utredningens förslag:** Genomslaget av täthet och skattekraft begränsas. Kostnadsvikterna för olika omsorgsformer och ålderskategorier justeras utifrån aktuellt dataunderlag. I övrigt bibehålls modellen oförändrad.

### 6.2.1 Nuvarande utformning

I utjämningen beaktas andelen barn och behovet av barnomsorg. Barnomsorgsbehovet beräknas med hjälp av andel av vårdnadshavarna som arbetar minst 25 timmar per vecka, andel av medelskattekraften multiplicerat med andel av vårdnadshavarna som förvärvsarbetar minst 1 timma per vecka och ett täthetsmått. Åldersersättningen beräknas med hjälp av standardkostnader för åldersgrupperna 1-2 år, 3-6 år och 7-9 år. Alla variabler förutom täthetsmättet uppdateras årligen. Variablernas vikter baseras på 1992 års förhållanden och har hittills inte ändrats.

I 1998 års utjämning omfördelas 2,6 miljarder kronor, huvuddelen går till förortskommuner men en del går också till storstäder och i viss mån större städer. Det största tillägget är 2 600 kronor per invånare (Ekerö) och det största avdraget är 1 600 (Dals-Ed) kronor per invånare.

### 6.2.2 Resultat av utredningens uppföljning

Barnomsorgsbehovet, som det mäts i nuvarande modell, avser att beakta såväl skillnader i barnens vistelsetider som kostnadsskillnader mellan olika barnomsorgsformer. Utredningen har funnit att både andelen inskrivna barn i barnomsorgen och barnens vistelsetider har ökat sedan år 1992. Ökningarna har varit genomsnittligt större i kommuner som i början av 1990-talet hade ett relativt litet behov av barnomsorg. Denna förändring kan bl.a. vara en effekt av den barnomsorgslag som infördes från år 1995. Den ger barn till förvärvsarbetande eller studerande eller pga. barnets eget behov, lagstadgad rätt till barnomsorg från och med ett års ålder.

Den nuvarande utjämningsmodellen överskattar barnomsorgsbehovet i storstäder och förortskommuner. Behovet underskattas främst i landsbygds- och glesbygdskommuner. En jämförelse mellan redovisade kostnader och i utjämningen beräknade standardkostnader visar på motsvarande förhållanden. Modellen, som den definierades år 1992,

har enligt utredningens bedömning inte riktigt kunnat följa med i förändringen av det faktiska barnomsorgsbehovet.

### **Utvärdering av hur barnomsorgsbehovet beräknas**

Som underlag för den nuvarande barnomsorgsmodellen har ett barnomsorgsbehov beräknats per kommun enligt en för alla kommuner gemensam mall. För att göra kostnaderna för de inskrivna barnen jämförbara kommuner emellan beräknas ett mått på antal "heltidsbarn". Det tar hänsyn till att barn vistas olika länge i omsorg, att små barn, 0-2 år gamla, kräver mer omvårdnad och därmed kostar mer än äldre barn. Man väger även in barn i deltidsgupper och i skolbarnomsorg (barn 6-12 år) i heltidsbarnsmåttet. I det nuvarande heltidsbarnsmåttet ges barn inskrivna i familjedaghem en lägre vikt än de i daghem.

Då antalet heltidsbarn beräknats relateras de till totalt antal barn i respektive kommun. Detta mått på barnomsorgsbehovet kallas KVoly. Det står för kostnadsjusterad servicevolym och mäter kommunernas produktion av barnomsorg per barn. KVoly men ska vara jämförbar mellan kommunerna. Under förutsättning att alla barn som behöver barnomsorg också får det, är KVoly men dessutom ett mått på behovet eller efterfrågan av barnomsorg. I och med barnomsorgens snabba utbyggnad efter barnomsorgslagens tillkomst, finns det mycket som tyder på att de som efterfrågar barnomsorg i stor utsträckning också får det.

Utredningen bedömer att den använda metoden att beräkna barnomsorgsbehovet på ett tillfredsställande sätt återspeglar variationerna i barnomsorgsbehov mellan kommunerna. De förändringar som skett sedan år 1992 vad gäller kostnadsstrukturen ger däremot inte längre några belägg för att ett heltidsbarn i familjedaghem kostar mindre än i daghem. Eftersom kostnaden per heltidsbarn i skolbarnomsorg har minskat sedan år 1992 bör deras vikt i beräkningarna av heltidsbarn minskas något.

Eftersom sättet att beräkna antalet heltidsbarn förändras bör även standardkostnaderna för de olika ålderskategorierna uppdateras. Standardkostnaderna är ett mått på kostnaderna per barn om man har genomsnittlig mix av daghem, fritids- och familjedaghem samt att barnen i åldrarna 0-6 år i kommunen har genomsnittliga vistelsetider i förskola, dvs. kostnaden vid genomsnittligt behov av barnomsorg.

Den största skillnaden av en sådan förändring, jämfört med nuvarande tillämpning, är att standardkostnaden för barn 1-2 år blir något högre än för barn 3-6 år. Detta beror på att andelen heltidsbarn i åldern 0-2 år har ökat betydligt snabbare än andelen heltidsbarn i åldern 3-6 år. Standardkostnaden för barn 7-9 år blir lägre än de som används i

nuvarande modell, beroende på den lägre kostnadsvikten för skolbarnomsorg.

### **Alternativ med förvärvsfrekvenser framtagna från den Registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS)**

Föräldrarnas förvärvsfrekvenser, som används för att beräkna kommunernas barnomsorgsbehov, har hittills inhämtats från SCB:s Barnomsorgsundersökningar (BoU). Eftersom den undersökningen har upphört måste en alternativ datakälla användas. Tillsammans med SCB har ett alternativ tagits fram som beräknar föräldrarnas arbetade tid från den Registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).

De största skillnaderna mellan datakällorna är att i BoU anger ett urval av vårdnadshavarna hur mycket de upplever att de arbetar eller studerar. Genom att i stället använda RAMS ingår samtliga föräldrar i beräkningarna. Beräkningen av arbetad tid baseras på kunskap om lönesumman för samtliga föräldrar och arbetad tid för ett urval av föräldrar genom Arbetskraftsundersökningarna (AKU). De som studerar eller befinner i sig i arbetsmarknadsåtgärder fångas in via uppgifter från CSN och AMS. Båda dessa kategorier ingår alltså i de beräknade förvärvsfrekvenserna.

Båda metoderna kan ha brister. BoU utgår från en enkät till ett begränsat antal föräldrar, vilket kan leda till att urvalet blir skevt i framför allt små kommuner. I RAMS ingår alla föräldrar, men den arbetade tiden måste skattas på syntetisk väg.

### **Utvärdering av regressionsmodellen**

Variablerna förvärvsfrekvens, skattekraft och täthet förklarar fortfarande på ett tillfredsställande sätt skillnaderna i uppmätt barnomsorgsbehov. Utredningens uppföljning pekar dock på att utfallet av nuvarande utjämningsmodell avviker från det faktiska barnomsorgsbehovet. Den överskattar främst storstäder och förortskommuner och underskattar glesbygds- och landsbygdskommuner. Man kan också se att kommuner med högst skattekraft och täthet överskattas medan övriga underskattas.

En uppdatering av nuvarande utjämningsmodell med utgångspunkt från ett aktuellt underlag för barnomsorgsbehovet skulle leda till att de nuvarande faktorernas vikter förändras. Används förvärvsfrekvenser från Barnomsorgsundersökningen i uppdateringen blir förklaringsgraden ungefär lika hög som när modellen ursprungligen skattades (omkring 70 procents förklaringsgrad). Det skulle medföra en bättre



överensstämmelse med det faktiska barnomsorgsbehovet för kommungrupper.

Eftersom det i framtiden inte är möjligt att använda sig av SCB:s Barnomsorgsundersökning blir utgångspunkten för utvärderingen förvärvsfrekvenser beräknade med utgångspunkt från SCB:s registerbase-  
rade arbetsmarknadsstatistik (RAMS).

Vid analyser av data från RAMS visar det sig att den enkla definitionen på förvärvsarbete fungerar bäst, dvs det är kvinnans förvärvsarbete som mäts (även i ett samboförhållande) eller den ensamstående mannens. Det är samma definition som används i nuvarande modell. Tester har också gjorts med utgångspunkt från båda föräldrarnas förvärvsarbete, men utfallet blir då sämre. En orsak till detta resultat kan vara att den statistiska kopplingen är mer osäker till mannen eftersom kopplingen generellt sett utgår från kvinnan.

Vidare visar det sig att den övre gränsen för arbetad tid bör gå vid 28 timmar och inte vid 25 timmar som är fallet i nuvarande modell. Detta beror förmodligen på att skattningen av arbetad tid blir säkrare i RAMS ju högre den är. Det visar sig också att det är bättre att bredda underlaget för de föräldrar man beräknar förvärvsfrekvenserna på. I BoU utgår man från föräldrar till barn som är 0,5-6 år. I RAMS fungerar det bättre om man utgår från föräldrar till barn som är 1-9 år gamla.

Beräkningen av förvärvsfrekvenserna bör göras som ett snitt över två år eftersom förvärvsfrekvenserna kan ändras betydligt mellan två år. Eventuella slumpmässiga skillnader jämnas således ut över tiden. I nuvarande modell används ett medelvärde över tre år.

Vad gäller de övriga variablerna förbättras modellens precision när skattekraft och täthet begränsas uppåt och nedåt. Skattekraften bör begränsas uppåt till 127 procent av medelskattekraften och nedåt till 80 procent. Tätheten bör begränsas uppåt till 0,3 och nedåt till 0,1. Orsaken till att skattningarna blir bättre när man använder begränsningar är att sambandet med barnomsorgsbehovet är svagt vid låga och höga nivåer på skattekraft och täthet. Skattekraften bör dessutom beräknas som ett medelvärde över tre år, vilket innebär att effekten av eventuella slumpmässiga förändringar dämpas. Tätheten har uppdaterats från 1992 års till 1995 års förhållanden. Effekten av begränsningarna blir att barnomsorgsbehovet skattas bättre över lag och att kommuner med lägst skattekraft och täthet skattas bättre.

Faktorerna skattekraft och täthet har kritiserats i olika sammanhang, bl.a. i remissvaren på tidigare utredningar. Utredningen har dock funnit att båda variablerna bidrar mycket till att förklara variationerna i barnomsorgsbehovet mellan kommuner. Endera variabeln kan inte uteslutas utan att förklaringsgraden sjunker betydligt.

När förvärvsfrekvenserna hämtas från RAMS och skattekraft och täthet begränsas kan drygt 66 procent av skillnaderna i barnomsorgsbe-

hov mellan kommunerna förklaras. Det är en minskning med ca 3 procentenheter jämfört med om förvärvsfrekvenserna hämtas från Barnomsorgsundersökningen. I tabellen nedan redovisas avvikelserna i procent från verkligt KVolyminindex för nuvarande modell och en uppdatering med förvärvsfrekvenser hämtade från RAMS och där täthet och skattekraft har begränsats.

**Tabell 5 Verkligt KVolyminindex 1996 och procentuella avvikelser för nuvarande modell och föreslagen modell.**

Kommungrupp	Verkligt KVolyminindex	Avvikelse i procent från verkligt KVolyminindex	
		Nuvarande modell	Enligt föreslagen modell
Storstäder	1,136	6,1	2,7
Förorter	1,128	2,0	0,8
Större städer	1,049	-2,8	-3,7
Medelst städer	0,911	-0,4	0,9
Industri	0,869	0,4	2,0
Landsbygd	0,812	-7,4	-0,2
Glesbygd	0,895	-5,0	0,0
Övriga städer	0,871	-1,2	1,4
Övriga mindre	0,842	-2,1	2,3
<i>Förklaringsgrad</i>		<i>ca 70 % år 1992</i>	<i>66,1%</i>

Barnomsorgsbehovet, dvs. andelen heltidsbarn av totalt antal barn, är högst iorstäder, förortskommuner och större städer. Iorstäder är andelen heltidsbarn knappt 14 procent högre än i genomsnitt.

Den nuvarande utjämningsmodellen överskattarorstädernas behov och underskattar främst landsbygds- och glesbygdskommunernas behov. Avvikelserna minskar avsevärt på kommungruppsnivå när modellen dateras upp med mer aktuella förvärvsfrekvenser hämtade från RAMS och med ovan nämnda begränsningar av skattekraft och täthet.

### 6.2.3 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att nuvarande utjämningsmodell för barnomsorgen bibehålls. De föreslagna faktorernas vikter fastställs med utgångspunkt från ett uppdaterat underlag vad gäller kommunernas faktiska barnomsorgsbehov, förvärvsfrekvenser, skattekraft och täthet. Förvärvsfrekvenserna föreslås fortsättningsvis inhämtas med utgångspunkt från SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik och omfatta föräldrar till barn mellan 1 och 9 år. Förvärvsfrekvenserna beräknas som ett löpande genomsnitt över två år. Vidare föreslås att skattekraften begränsas uppåt till 127 procent av medelskattekraften och nedåt till 80 procent. Skattekraften beräknas som ett medelvärde över tre år. Tätheten föreslås begränsas uppåt till 0,3 och nedåt till 0,1 och den uppdateras från 1992 års till 1995 års förhållanden.

Standardkostnaderna för olika åldrar som används för att beräkna åldersersättningen uppdateras med aktuellare kostnadsdata. I beräkningen av det verkliga barnomsorgsbehovet föreslås kostnadsvikterna för olika omsorgsformer justeras (det verkliga barnomsorgsbehovet räknas inte om årligen). Vikten för skolbarnomsorg föreslås sänkas från 0,5 till 0,4 och vikten för familjedaghem ökas från 0,75 till 1,0.

De från år 1998 i skollagen införda förskoleklasserna har inte kunnat beaktas i utjämnningen till följd av brist på kostnadsdata. När dataunderlag finns tillgängligt bör denna förändring beaktas i kostnadsutjämnningen.

### 6.2.4 Effekter i kostnadsutjämnningen av utredningens förslag

Jämfört med nuvarande modell innebär förslaget en minskad ersättning för framför allt storstäder och förortskommuner. Det är huvudsakligen landsbygds- och glesbygdskommuner som får en högre standardkostnad.

I tabellen nedan redovisas standardkostnaden kommungruppsvis enligt föreslagen modell jämfört med nuvarande modell och jämfört med nettokostnader för barnomsorg. Förortskommunerna får en standardkostnad som är ca 530 kronor per invånare högre än barnomsorgskostnaderna. Trots ett förbättrat utfall överstiger glesbygdskommunernas kostnader standardkostnaden med ungefär 280 kronor. En delförklaring till att kostnaderna är lägre jämfört med standardkostnaderna i förortskommuner är att barntätheten är högre där jämfört med övriga kommuner. I förortskommunerna går det ca 8 procent fler heltidsbarn per årsarbetare jämfört med i riket som helhet. I glesbygdskommunerna går det 4 procent färre heltidsbarn per årsarbetare.

**Tabell 6 Beräknade standardkostnader enligt utredningens förslag, förändring jämfört med nuvarande utjämning samt skillnad mellan beräknade standardkostnader och avgiftsjusterade kostnader enligt RS 1996 (kostnaderna är justerade till den standardkostnadsnivå som gäller i utjämningen).**

(Kr/inv, vägt) Kommungrupp	Standardkostnad enligt föreslagen modell	Förändring mot nuvarande modell	Skillnad mellan redovisad kostnad och förslag
Storstäder	4 041	-102	16
Förorter	5 125	-47	526
Större städer	3 859	-39	-91
Medelst städ	3 539	32	-107
Industri	3 458	40	-149
Landsbygd	3 169	204	-118
Glesbygd	3 205	130	-284
Övriga större	3 412	68	-143
Övriga mindre	3 489	123	-40
Riket	3 887	0	0

Fortfarande är standardkostnaden högst i förortskommunerna. Det är storstäder, förortskommuner och större städer som får tillägg enligt den föreslagna modellen. Förslaget innebär att omfördelningen minskar från ca 2,6 miljarder till ca 2,3 miljarder kronor.

## 6.3 Individ- och familjeomsorg

**Utredningens förslag:** Nuvarande utjämningsmodell ersätts. Kostnadsutjämningsmodell för individ- och familjeomsorg beräknas utifrån variablerna ensamstående kvinnor med barn, utrikes födda flyktingar och nära anhöriga samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU, arbetslösa utan ersättning, andel män med låg inkomst samt ett täthetsmått.

### 6.3.1 Nuvarande utformning

Utjämningsmodellen bygger på variabler som samvarierade med 1991 års nettokostnader för individ- och familjeomsorg. Dessa variabler används som indikatorer på olikheter i sociala förhållanden. Standardkostnaden per kommun bestäms av variablerna andel ensamstående kvinnor med barn mellan 0 och 15 år, andel finska medborgare, andel utomnordiska medborgare, andel flyttande personer över församlingsgräns i åldern 18-39 år samt ett mått på bebyggelsestätheten.

Ensamstående kvinnor med barn och täthetsmålet bygger på data från 1990 års Folk- och bostadsräkning och kan inte uppdaterats i de årliga beräkningarna. De övriga variablerna uppdateras årligen med aktuella data. De ingående variablernas vikter skattades på 1991 års kostnader och har därefter legat fast.

I 1998 års kostnadsutjämningsmodell omfördelas ca 4,4 miljarder kronor, varav ca 75 procent går till de tre storstäderna och resten till kommuner i grupperna förortskommuner och större städer. Det största tillägget är ca 2750 kronor per invånare i Stockholms kommun och det största avdraget ca 1850 kronor per invånare i Överkalix kommun.

### 6.3.2 Resultat av utredningens uppföljning

Det finns inga förklaringsfaktorer som har ett direkt orsakssamband med de sociala kostnaderna. Därför har det för denna verksamhet varit nödvändigt att basera kostnadsutjämningsmodell på kostnadernas samvariation med olika indikatorer.

Den nuvarande utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg gav en förhållandevis hög förklaringsgrad till de kostnadsskillnader som fanns mellan kommunerna år 1991. På kommungruppsnivå var överensstämmelsen mellan beräknade standardkostnader och redovisade kostnader relativt god. För en del kommuner var dock skillnaden

mellan redovisad och i modellen beräknad kostnad redan inledningsvis relativt stor.

Jämförelser mellan beräknade standardkostnader och de redovisade kostnaderna visar på att avvikelserna har ökat betydligt under de därpå följande åren.

**Tabell 7 Beräknade standardkostnader med nuvarande modell samt redovisade kostnader 1996. Vägda genomsnitt för kommungrupper i kronor per invånare.**

	Redovisade kostnader	Beräknade standardkostnader	Skillnad mellan redovisad kostnad och standardkostnad
Storstäder	4284	4697	413
Förorter	2102	2272	170
Större städer	2357	2336	-21
Medelstora st.	1702	1549	-153
Industrikom	1596	1466	-130
Landsbygdskom	1443	1053	-390
Glesbygdskom	1290	965	-325
Övriga större	1452	1321	-131
Övriga mindre	1434	1190	-244
Riksgenomsnitt	2283	2283	

Anm. Redovisade kostnader är minskade med drygt tre procent för jämförbarhet med kostnadsnivån i utjämningsystemet.

Storstädernas och förorternas beräknade standardkostnader för år 1998 överstiger de redovisade kostnaderna för år 1996. För övriga kommungrupper överstiger de redovisade kostnaderna de beräknade standardkostnaderna. Den minsta negativa avvikelsen har gruppen större städer. Landsbygds- och glesbygdskommuner har de största negativa avvikelserna. Det bör även påpekas att det finns betydande skillnader mellan kommuner i en och samma kommungrupp. Exempelvis är Göteborgs redovisade kostnader högre än den beräknade standardkostnaden. Inom gruppen förortskommuner finns i vissa fall mycket stora skillnader i kostnader och beräknade standardkostnader.

Under 1990-talet har kommunernas kostnader ökat kraftigt till följd av stora samhällsförändringar. Det gäller främst kostnaderna för socialbidrag till följd av ett ökat flyktingmottagande, höjd arbetslöshet samt sänkningar av övriga ersättningar och bidrag. En slutsats är att det har blivit svårare att i den nuvarande utjämningsmodellen fånga in hur den faktiska kostnadsstrukturen förändras.

I nuvarande modell står variabeln ensamstående kvinnor i genomsnitt för två tredjedelar och täthetsfaktorn för ca en tiondel av den totala standardkostnaden. Av variablerna som uppdateras årligen är det

endast utomnordiska medborgare som har någon betydande påverkan på den beräknade standardkostnaden. Sammantaget betyder detta att standardkostnaden i nuvarande modell i hög grad bestäms av variabler som inte uppdateras årligen och därför inte följer den faktiska kostnadsutvecklingen.

Till följd av de stora kostnadsökningarna för individ- och familjeomsorg som inträffat hittills under 1990-talet har resultaten i beräkningsmodellen fått räknas upp för att komma i nivå med den faktiska kostnadsutvecklingen i riket. Uppräkningsfaktorn har successivt fått höjas och är i 1998 års kostnadsutjämnning drygt 66 procent. En automatisk uppräkningsfaktor av standardkostnaderna kan vara en tillfredsställande lösning under förutsättning att de faktiska kostnaderna på kommunnivå utvecklas på ett likartat sätt. Så har emellertid inte varit fallet. I stor utsträckning har de ökande avvikelserna mellan redovisade och i utjämnningen beräknade kostnader uppstått som en effekt av den allt större uppräknningen.

Utredningens slutsatser av uppföljningen är, att utfallet av utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg i sin nuvarande tillämpning ger oacceptabelt stora skillnader i förhållande till de faktiska kostnaderna.

Den minst omfattande förändringen vore att behålla de nuvarande variablerna, men att deras vikter skattades om utifrån aktuellare kostnadsdata.

**Tabell 8 Beräknade standardkostnader med nuvarande modell uppdaterad, förändring jämfört med nuvarande utjämning samt skillnad mellan beräknade standardkostnader och redovisade kostnader år 1996. Kronor per invånare.**

	Nuvarande modell uppdaterad	Förändring mot nuvarande modell	Skillnad mellan redovisad kostnad och uppdaterad standardkostnad
Storstäder	4192	-505	-88
Förorter	2153	-119	53
Större städer	2426	89	71
Medelstora st	1676	127	-24
Industrikom	1608	141	13
Landsbygds-k	1315	262	-127
Glesbygds-k	1241	277	-47
Övriga större	1500	179	49
Övriga mindre	1400	210	-33
Riksgenomsnitt	2283	0	0

Genom en uppdatering utifrån 1996 års kostnadsstruktur skulle en omfördelning ske frånorstäder och förorter till övriga kommungrupper. Den största ökningen i kronor per invånare skulle tillfalla glesbygds- och landsbygds-kommuner, dvs. de två kommungrupper som i den nuvarande utjämningen får sämst täckning för sina kostnader. På kommungruppsnivå skulle skillnaderna mellan beräknade standardkostnader och redovisade kostnader bli betydligt mindre, jämfört med utfallet av nuvarande utjämning. Genom en uppdatering erhålls en betydande anpassning till den faktiska kostnadsstrukturen. Fortfarande gäller dock att skillnaderna mellan kommunerna inom en grupp kan vara betydande. Med en uppdatering av den nuvarande utjämningsmodellen med kostnadsdata från år 1996 förklaras 62 procent av kostnads-skillnaderna, vilket är en betydligt lägre nivå än den ursprungliga modellen med kostnadsdata från år 1991. Den relativt låga förklaringsgraden pekar på att spridningen inom kommungrupperna är relativt stor. En effekt som skulle uppkomma är att några kommuner med höga eller mycket höga kostnader som man inte får ersätta fullt ut i den nuvarande utjämningsmodellen får ett ännu sämre utfall vid en uppdatering.

Vid test av de ingående variabelernas relevans för enskilda år har det framkommit att vissa variabler fallit utanför ställda statistiska krav. För år 1996 gäller detta variabeln finska medborgare. För år 1993 var det variabeln flyttande personer som föll utanför ramen. Att variabler faller utanför de statistiska kraven tyder på att de inte bör ingå i en utjämningsmodell.



En bidragande förklaring till en sämre överensstämmelse kan vara förändringar i kostnadsredovisning och verksamhetsindelning i samband med omläggningen av räkenskapssammandraget från år 1995 och problem med periodiseringen av kostnader och intäkter i samband med det omfattande flyktingmottagandet. Sannolikt redovisas kostnader och statsbidragsintäkter för flyktingmottagandet efter olika principer i en del kommuner. Vidare har avvecklingen av de specialdestinerade statsbidragen till ungdoms- och missbrukarvård påverkat kommunernas redovisade nettokostnader på varierande sätt.

En uppdatering av nuvarande modell med utgångspunkt från aktuella kostnadsdata ger ett bättre utfall än tillämpningen av nuvarande modell, men man uppnår inte på långt när motsvarande förklaringsgrad som den ursprungliga. Utredningen har med hjälp av Statskontoret prövat om det finns andra variabler som bättre speglar skillnaderna i kommunernas kostnader för individ- och familjeomsorg.

Vid konstruktion av nya variabler har bl.a. resultat från socialbidragsforskning utnyttjats. I arbetet har ett stort antal variabler testats och Statskontoret har funnit att variabler som beskriver ensamstående, flyktingar och utrikes födda från länder utanför Norden och EU samt arbetssökande utan ersättning på ett bättre sätt beskriver skillnaderna i kostnadsstruktur mellan kommuner än variablerna i nuvarande modell. Dessutom kan samtliga variabler uppdateras årligen.

Olika kombinationer av dessa variabler gav för åren 1993, 1994 och 1995 en högre förklaring till skillnader i kostnadsstrukturen än en uppdatering av nuvarande utjämningsmodell. För år 1996 sjunker dock förklaringsgraden hos de alternativa modellerna märkbart och ligger på samma nivå eller endast något över en uppdaterad modell.

### 6.3.3 Utredningens förslag

Utredningen anser att nuvarande utjämningsmodell bör ersättas med nya variabler. Om en av de alternativa modeller som Statskontoret tagit fram kompletteras med ett täthetsmått samt ett mått som beskriver inkomststrukturen i kommunen förklaras 68 procent av 1996 års kostnadsskillnader.

Följande variabler bör ingå:

- Ensamstående kvinnor i åldern 18-44 år med barn
- 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

- Arbets sökande (kategori 11 och 12) utan ersättning från A-kassa eller KAS
- Män 25-64 år med årsinkomst under 140 000 kronor
- Roten ur tätortsbefolkningen

Variabeln ensamstående kvinnor med barn är tillgänglig årligen till skillnad från motsvarande variabel i nuvarande modell. I nuvarande modells invandrarvariabel används medborgarbegreppet. Här föreslås istället begreppet utrikes födda vilket innebär att invandrare som erhållit svenskt medborgarskap inräknas eftersom många av dessa invandrare har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Vidare beaktas vistelse-tiden. För flyktingar föreslås en avgränsning på 3-9 år mot bakgrund av att staten betalar introduktionsersättning som avses täcka kommunernas kostnader de 3 första åren. För övriga utrikes födda utanför Norden och EU har avgränsningen i vistelsetid 0-19 år gjorts för att inte den stora arbetskraftsinvandring som ägde rum dessförinnan ska ingå.

Arbetslösheten påverkar bl.a. kommunernas socialbidragskostnader och olika definitioner på arbetslöshet har prövats. Utredningen föreslår att variabeln bör omfatta arbets sökande som är öppet arbetslösa eller i behov av vägledning och som inte erhåller ersättning från a-kassa eller KAS. Variabeln män i åldern 25-64 år med låg inkomst bidrar till en högre förklaringsgrad än ensamstående män 18-44 år utan barn.

Av variablerna i nuvarande utjämningsmodell är det främst måttet på bebyggelse täthet som har kritiserats. Nuvarande täthetsmått har även i uppföljningen visat sig ha en alltför stor spridning. Utredningen har dock funnit att de föreslagna variablerna behöver kompletteras med ett täthetsmått för att man ska kunna uppnå en relativt hög förklaringsgrad. Ett flertal täthetsmått har därför prövats. Om roten ur tätortsbefolkningen används som täthetsmått minskar spridningen mellan kommunerna avsevärt. Av de täthetsmått som prövats och som uppfyller de statistiska kraven ger roten ur tätortsbefolkningen den högsta förklaringsgraden. Samtliga variabler i en sådan modell kan, med undantag av tätortsbefolkningen, uppdateras årligen. Täthetsmått har även testats när storstäderna uteslutits ur analysen och även då funnits klara de statistiska krav som ställs. Exkluderas storstäderna sjunker visserligen förklaringsgraden i modellen, men utfallet för enskilda kommuner skulle endast påverkas marginellt. Ett skäl till att övriga variabler inte i tillräcklig grad förklarar storstädernas höga kostnader kan vara deras höga kostnader för det långvariga socialbidragstagandet. I storstäderna är den genomsnittliga bidragstiden betydligt längre genom att andelen bidragshushåll med socialbidrag mer än tio månader, exklusive flyktingar, är avsevärt högre än i övriga kommungrupper.

Utredningen anser vidare att individ- och familjeomsorg är ett område där det är särskilt viktigt att kontinuerligt följa upp kostnadsutjämningsen eftersom kostnaderna påverkas starkt av övriga samhällsförändringar. Det gäller främst utvecklingen på arbetsmarknaden och den fortsatta kostnadsutvecklingen för kommunerna till följd av det stora flyktingmottagandet under åren 1993 och 1994. Genom de föreslagna variablerna bör modellen enligt utredningens uppfattning ge bättre förutsättningar att följa dessa förändringar mellan kommunerna än den nuvarande.

### 6.3.4 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningens förslag

Effekterna i kostnadsutjämningsen av andra lösningar leder till betydande förändringar i förhållande till utfallet av nuvarande kostnadsutjämningsen. Det skulle även bli resultatet av en uppdatering av den nuvarande utjämningsmodellen.

I tabellen jämförs de beräknade standardkostnaderna enligt nuvarande modell och utredningens förslag med de redovisade kostnaderna.

**Tabell 9 Beräknade standardkostnader enligt utredningens förslag, förändring jämfört med nuvarande utjämningsen samt skillnad mellan beräknade standardkostnader och redovisade kostnader år 1996. Kronor per invånare**

	Föreslagen modell	Förändring mot nuvarande modell	Skillnad mellan redovisad kostnad och förslag
Storstäder	4245	-452	-35
Förorter	2238	-34	138
Större städer	2326	-11	-29
Medelstora städer	1700	151	0
Industrikom	1508	42	-86
Landsbygdskom	1452	398	9
Glesbygdskom	1285	321	-3
Övriga större	1532	211	81
Övriga mindre	1376	186	-57
Riksgenomsnitt	2283	0	0

Förslaget leder till en minskad ersättning för storstäder och en ökad ersättning till i första hand landsbygds- och glesbygdskommuner. Skillnaderna mellan faktiska kostnader och ersättning blir avsevärt mindre än i nuvarande utjämningsen.

Genom utredningens förslag skulle i 1998 års kostnadsutjämningsen omfördelas ca 3,6 miljarder kronor jämfört med 4,4 miljarder med nu-

varande modell. Det största tillägget, drygt 2 000 kronor per invånare skulle tillfalla Stockholms kommun och det största avdraget ca 1 650 kronor per invånare i Bjurholms kommun.

## 6.4 Äldreomsorg

**Utredningens förslag:** Variabeln samboende byts mot civilstånd och modellen kompletteras med en etnisk faktor. Befolkningsdata för beräkning av merkostnader för hemtjänst i glesbygd och de äldres yrkesbakgrund aktualiseras. I övrigt bibehålls modellen oförändrad.

### 6.4.1 Nuvarande utformning

Nuvarande beräkningsmodell baseras på de principer som lades fram av Strukturkostnadsutredningen (SOU 1993:53). Inom ramen för Statsbidragsberedningens arbete breddades underlaget för kostnadsberäkningarna genom en omfattande fältstudie.

Modellen består av fyra olika delar. Den helt dominerande delen fördelas efter en normkostnad, beräknad efter vårdbehov för den äldre befolkningen i respektive kommun. Vårdkostnaden har beräknats för skilda grupper med hänsyn till kön, ålder, samboendeförhållanden och yrkesbakgrund. För varje delgrupp har därefter en normkostnad beräknats.

För varje kommun har specifika normkostnader beräknats för män och kvinnor i skilda åldersgrupper. Beräkningarna görs utifrån de äldres yrkesbakgrund och frekvensen ensamboende i respektive kommun. De kommunspecifika normkostnaderna ligger fast över åren. Antal män och kvinnor i respektive åldersgrupp aktualiseras årligen och multipliceras med normkostnaden för gruppen så att en summerad normkostnad för kommunen erhålls. Genom att relatera den summerade normkostnaden till totalbefolkningen i kommunen räknas summerad normkostnad per invånare fram.

En andra delmodell avser merkostnader för 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-åringar) som bor mer än 15 kilometer från närmaste sådan serviceort. I det tredje steget beräknas resvägen till pensionärerna. Resvägen räknas därefter om till resekostnader för hemtjänstpersonalen i respektive kommun. Beräkningarna baseras på bostättningsmönstret år 1992.

Vidare ingår en utjämnning till glesbygdskommuner för merkostnader för en högre andel pensionärer som behöver bo på institutioner eller särskilt boende. Dessa kommuner får ett tillägg om fem procent av normkostnaden per invånare.

Slutligen får alla kommuner ett generellt tillägg om 500 kronor per invånare för färdtjänst och handikappomsorg.

#### 6.4.2 Resultat av utredningens uppföljning

I kommunernas kostnadsredovisning för äldre- och handikappomsorg omfattas LSS-verksamheten, som dock inte ingår i utjämningsystemet. Det är också skillnader mellan kommunerna i hur ansvarsfördelningen gentemot landstingen ser ut. Framförallt vad gäller primärvården för äldre. Jämförelse av utjämningsystemets beräknade standardkostnader och kommunernas kostnadsuppgifter visar på en ganska god överensstämmelse mellan de beräknade och redovisade kostnaderna. Men för enstaka kommuner blir det stora differenser. Till stor del torde skillnaderna bero på bristande jämförbarhet i kostnadsredovisningen, även om beräknade kostnader för LSS-verksamheten exkluderas. Det finns också skillnader i servicenivå och effektivitet, vilket påvisas i Kommunförbundets/SCB:s rapporter "Vad kostar verksamheten i din kommun?".

Normkostnaderna är beräknade på data om vårdbehov och vårdkostnader för personer med olika vårdbehov insamlade under 1994. De är visserligen angivna i kronor, men återspeglar i realiteten skillnader i vårdbehov mellan grupper av ålderspensionärer. Med den använda uppdelningen av befolkningen efter kön, ålder, samboende och yrkesbakgrund, torde dessa skillnader i vårdbehov ha en påtaglig stabilitet över tiden.

Det statistiska underlaget för att fördela kommunernas befolkning på de relevanta delgrupperna aktualiseras bara delvis. Uppgifter om fördelning efter yrkesbakgrund och samboendeförhållanden baseras på uppgifter från Folk- och bostadsräkningarna (FoB), den senaste avser år 1990. Detta innebär för varje år ökande avvikelser från faktiska förhållanden.

Yrkesbakgrunden har hämtats från FoB 1970 och 1990. För en stor del av de äldsta pensionärerna, särskilt bland kvinnorna, saknas uppgift om yrkesbakgrund. Eftersom det är relativt stora skillnader i genomsnittligt vårdbehov med avseende på yrkesbakgrund, är denna svaghet i statistiken ett problem som i underlaget för nuvarande system givit för låga normkostnader för ett antal mindre kommuner.

Beräkningarna av merkostnader för hemtjänst i glesbygd baseras på boendemönstret bland pensionärer (80-w år) år 1992. Under de år som gått sedan dess har nära hälften av dessa pensionärer avlidit. Statistiken visar att de som under tiden uppnått 80 års ålder mindre ofta bor i glesbygd än de som var födda några år tidigare. I Statsbidragsberedningens förslag anges att data om bosättningsmönster bör aktualiseras vart

femte år. Reseavståndet är beräknat som fågelvägen, vilket särskilt för ytstora kommuner med barriärer i form av sjöar, skärgård, väglöst land etc. kan ge en betydande underskattning av de faktiska reskostnaderna för hemtjänsten.

Glesbygdskommunernas tillägg för högre behov av institutionsboende/särskilda boendeformer för pensionärer som har svårt att bo kvar ensamma i glesbygden, har en schablonartad konstruktion, men baseras på strukturella skillnader i omsorgsbehov. Nivån, fem procent av normkostnaden, ger tillsammans med tillägget för hemtjänsten en standardkostnad som sammantaget för glesbygdskommunerna ligger väl i nivå med de faktiska kostnaderna för äldreomsorgen.

Det generella tillägget om 500 kronor per invånare avseende kostnader för handikappomsorg och färdtjänst beräknades utifrån kostnadsnivån åren 1991/1992. Kostnaderna för färdtjänsten har, genom rationaliseringar och upphandlingar, kunnat sänkas. Andelen funktionshandikappade i åldrarna upp till 65 år (som inte omfattas av LSS) är jämn fördelad i befolkningen och motiverar den generella utformningen.

### 6.4.3 Utredningens förslag

Utredningen bedömer att den kartläggning av vårdbehov och kostnader som ligger till grund för nuvarande system är aktuell och stabil över tiden. Matrisen över normkostnader föreslås bibehållas, men räknas om till att avse civilstånd (gifta/ej gifta) i stället för samboende/ej samboende. Uppgifter om civilståndsfördelning kan löpande hämtas från folkbokföringen. Bland ålderspensionärerna är det mycket stor överensstämmelse mellan gifta och sammanboende respektive ej gifta och ej sammanboende. Det finns inte heller några systematiska skillnader mellan skilda kommuntyper. Genom bearbetningar av SCB:s Levnadsnivåundersökning har en nyckel för omräkning av samboende till civilstånd tagits fram. Normkostnadsmatrisen har med ledning av denna räknats om till att avse civilstånd. Skillnaderna mot den nuvarande matrisen blir små, men genom övergången till civilstånd kan de för varje kommun framräknade normkostnaderna för män och kvinnor i tre åldersgrupper aktualiseras till att avse förhållandena år 1996.

**Tabell 10 Normkostnad per person, uppdelat efter kön ålder, civilstånd och yrkesbakgrund**

Yrkesbakgrund	65-74		75-84		85-w	
	Gift	Ej gift	Gift	Ej gift	Gift	Ej gift
<b>Män</b>						
Ej facklärd arbetare	3 266	15 538	13 741	51 310	67 505	124 775
Facklärd arbetare	3 154	14 871	13 201	49 650	65 908	122 209
Lägre tjänstemän	2 297	11 402	10 486	40 903	54 739	107 340
Övr tjänstemän m fl	1 312	6 458	6 204	25 937	39 501	87 696
<b>Kvinnor</b>						
Ej facklärd arbetare	3 348	10 256	22 163	41 392	125 719	117 722
Facklärd arbetare	3 143	9 781	21 428	40 009	121 403	115 076
Lägre tjänstemän	2 312	7 515	16 954	32 392	102 780	99 881
Övr tjänstemän m fl	1 264	4 224	10 067	20 329	72 120	80 468

Data om yrkesbakgrund föreslås aktualiseras. SCB har tagit fram statistik om yrkesbakgrund för befolkningen år 1996. Om det i någon kommun saknas uppgifter i statistiken om yrkesbakgrund för personer i en viss grupp, har genomsnittet för alla kommuner av samma kommundyp använts. På detta sätt minskas problemen med att det, även i de äldre folkräkningarna, saknas yrkesuppgifter för många äldre pensionärer.

Ett flertal studier av bl.a. sjukskrivning och förtidspensionering visar att vissa invandrargrupper har en betydligt sämre hälsa än befolkningen i genomsnitt. Det gäller särskilt de grupper som kom som arbetskraftsinvandrare under 1950- och 1960-talen till Sverige från södra Europa samt flyktingar. En del av denna skillnad kan härledas till skillnader i socioekonomisk sammansättning, men även om man tar hänsyn till detta kvarstår tydliga skillnader i hälsoförhållanden.

SCB har för utredningen analyserat data från Levnadsnivåundersökningarna åren 1992-1995 om hälsoförhållanden bland personer 65 år och äldre. Analyserna visar att utrikes födda från länder i södra Europa och länder utanför Europa (exklusive USA m.fl.)<sup>1</sup> har en drygt 50-procentigt förhöjd risk att tillhöra gruppen med svår ohälsa jämfört med personer födda i Sverige. För personer födda i övriga Europa finns ingen statistiskt säkerställd skillnad jämfört med födda i Sverige. Även en analys av registret över äldreomsorgen i Stockholm visar på något förhöjda omsorgskostnader för dessa invandrargrupper.

Antalet personer från södra Europa eller länder utanför Europa som uppnått 65 år, är nu relativt få. Antalet kommer dock att öka betydligt

<sup>1</sup> I denna ländergrupp har USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland och Japan exkluderats.



under kommande år. De kommer också att vara mycket ojämnt fördelade mellan kommunerna.

**Tabell 11 Fördelning efter födelse land i vissa åldersgrupper, procent av totalbefolkningen i riket år 1996**

Födelse land	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-w
Sverige	86,4	87,1	88,6	91,4	94,2	95,0	95,8
Övr Norden	6,6	6,4	5,5	4,3	3,0	2,2	1,5
Västra Europa	1,6	1,7	1,5	1,0	0,6	0,6	0,7
Östra Europa	1,4	1,3	1,4	1,6	1,1	1,2	1,1
USA, Kanada mfl	0,1	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Södra Europa	2,4	2,1	1,4	0,8	0,4	0,4	0,3
Övriga	1,5	1,3	1,1	0,8	0,5	0,4	0,3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

**Tabell 12 Antal kommuner efter andel av befolkningen 55-w år som är födda i länder i södra Europa eller utanför Europa (exkl. USA m.fl.)**

Procent av befolkningen	Antal kommuner
0-0,9 %	156
1,0-1,9 %	75
2,0-2,9 %	23
3,0-3,9 %	17
4,0-4,9 %	8
5,0-9,9 %	8
över 10 %	1

Mot ovanstående bakgrund föreslås att utjämningsystemet för äldreomsorgen kompletteras med en etnisk faktor. En förhöjd risk för svår ohälsa bland personer födda i länder i södra Europa eller utanför Europa innebär större vårdbehov och därmed högre kostnader. En förhöjd risk för svår ohälsa med 50 procent ger till effekt att normkostnaden för berörda grupper bör räknas upp med 40 procent. Detta förutsätter att fördelningen efter yrkesbakgrund är densamma som befolkningen i genomsnitt. Det saknas dock statistisk som på ett tillförlitligt sätt beskriver yrkesbakgrunden bland äldre invandrare. Då andelen med arbetaryrken bland de utrikesfödda från dessa länder är väsentligt högre än i genomsnittsbefolkningen föreslås att normkostnaden räknas upp med 50 procent för personer födda i dessa ländergrupper.

Sammantaget innebär förslaget att de framräknade, för varje kommun specifika normkostnaderna för män och kvinnor i tre åldersgrupper aktualiseras. Ingående värden för samboende/ej samboende ersätts av gifta/ej gifta med aktuella data från år 1996. Värden för yrkesbakgrund aktualiseras till att avse 1996 och beräknas så att hela befolkningen 65-år inkluderades i fördelningen på yrkesbakgrund. Vid beräkning av normkostnad föreslås därutöver en etnisk faktor. Aktualisering av data om befolkningens sammansättning efter kön, ålder och födelseland sker årligen, medan aktualisering gällande yrkesbakgrund föreslås ske vart tredje år.

Vad gäller utjämnings- och merkostnader för hemtjänst i glesbygd föreslås att befolkningsstatistiken aktualiseras samt att faktiskt vägavstånd används i stället för fågelvägsavstånd. Vidare föreslås en uppräkningskostnad per mil för hemtjänstpersonalen med 12 procent, från 42 kronor till 47 kronor. Tillägget för högre behov av institutionsboende/särskilt boende i glesbygdskommunerna samt för det generella tillägget för handikappomsorg och färdtjänst föreslås bibehållas utan förändringar.

#### 6.4.4 Effekter i kostnadsutjämnings- och utredningens förslag

Det nuvarande systemet följer väl kommunernas faktiska kostnader enligt räkenskapsammandraget och skillnaderna mot de föreslagna justeringarna blir små när man jämför på kommungruppsnivå. På kommunnivå finns dock betydande skillnader, både när man jämför utfallet av de båda modellerna sinsemellan och jämfört med räkenskapsammandraget. Sammantaget ökas volymen som omfördelas något från 4,65 till 4,73 miljarder kronor.

Glesbygds- och landsbygdskommunerna får i genomsnitt högre standardkostnad per invånare (240 respektive 160 kronor per invånare). En stor del av denna ökning beror på att vissa av dessa kommuner, genom sättet att beräkna värden för yrkesbakgrund, har givits en för låg normkostnad i nuvarande system.

Storstäderna får något lägre standardkostnad. För Göteborg blir det nästan ingen förändring utan sänkningen ligger i främst Stockholm med -124 kr per invånare och Malmö (-74 kr/invånare). Den relativt stora förändringen i Stockholm och Malmö beror på att de aktualiserade data om yrkesbakgrund bland pensionärsgrupperna ger högre andelar i tjänstemannayrken.

Effekterna av etniska förhållanden bland de äldre beaktas begränsad till ett litet antal kommuner. För 21 kommuner blir effekten att standardkostnaden ökar med mer än 20 kronor per invånare. Störst effekt

blir det för Botkyrka med ca 140 kronor per invånare, därefter Södertälje (ca 70 kr/inv). I övrigt är det storstäderna och vissa av deras förorter som får högre normkostnader liksom vissa större städer som Västerås, Norrköping och Halmstad samt några mindre industrikommuner som Olofström och Bjuv. För landsbygds- och glesbygdskommunerna innebär etnicitetsfaktorn en genomsnittlig sänkning av standardkostnaden med 25-30 kronor per invånare.

Aktualiseringen av underlagsdata för beräkning av merkostnader för hemtjänst i glesbygd och uppräknade resekostnaderna innebär för sju kommuner en ökning med standardkostnaden med drygt 100 kronor per invånare och för åtta kommuner en sänkning på över 100 kronor.

## 6.5 Grundskolan

**Utredningens förslag:** Underlaget för beräkning av merkostnader för bebyggelsestrukturen aktualiseras. I övrigt bibehålls nuvarande utjämningsmodell oförändrad.

### 6.5.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämnings- och förslags- och utredningen för grundskolan beaktas åldersstrukturen, behovet av modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk (svenska 2), samt merkostnader för små skolor och skolskjutskostnader. För att beakta dessa strukturella skillnader mellan kommunerna i kostnadsutjämnings- och förslags- och utredningen utgår man från:

- andelen barn 7-15 år
- andelen barn med utomnordiskt eller finskt medborgarskap
- barnens geografiska fördelning inom kommunen.

Antalet barn per kommun samt barn med utomnordiskt och finskt medborgarskap uppdateras varje år. Dessa förändringar slår därför igenom i kostnadsutjämnings- och förslags- och utredningen från det ena året till det andra. Beräkningen av merkostnader till följd av barnens geografiska fördelning har hittills baserats på den ursprungliga beräkningen med data från år 1992 och har följaktligen inte uppdaterats.

I kostnadsutjämnings- och förslags- och utredningen omfördelas år 1998 ca 2,4 miljarder kronor. Det största tillägget, ca 2 550 kronor per invånare, har Vilhelmina kommun och det största avdraget, ca 2 000 kronor per invånare har Solna kommun.

### 6.5.2 Resultat av utredningens uppföljning

I uppföljning av kostnadsutjämnings- och förslags- och utredningen utnyttjat kostnadsdata från SCB:s räkenskapsammandrag och jämförelsetal samt ytterligare dataunderlag från Skolverket. Utredningens slutsatser är att variationerna i kostnaden för grundskolan framför allt beror på olika ålderssammansättning och ambitionsnivå, på geografisk struktur samt på den sociala strukturen, till exempel andelen barn med utländsk bakgrund.

De strukturella faktorer som beaktas i kostnadsutjämnningen för grundskolan överensstämmer således i princip med sådana variabler som framkommit i senare analyser, bl.a. i Skolverkets egen uppföljning.

En jämförelse mellan kommungrupper pekar på att glesbygdskommuner och även storstäder har höga kostnader per elev. För storstäderna förklaras detta främst av höga lokalkostnader och i viss mån av höga kostnader för modersmålsundervisning och elevvård.

För glesbygdskommunerna förklaras de höga elevkostnaderna av såväl höga kostnader för undervisning som för lokaler och skolskjutsar.

I nuvarande kostnadsutjämnning beaktas högre lokalkostnader endast till följd av ett större ytbehov per elev i mindre skolenheter i den kostnadsfunktion som används för att beräkna merkostnader för små skolor. Undervisningskostnaden varierar främst till följd av skillnader i antalet elever per lärare. I kostnadsutjämnningen beaktas ett större lärarbehov till följd av färre elever per lärare i mindre skolenheter och för att beräkna merkostnader för modersmålsundervisning.

### **Modersmålsundervisning**

Den nuvarande utformningen vad gäller beräkningen av kostnader för modersmålsundervisning kompenserar kommuner som har en hög andel barn med finskt eller utomnordiskt medborgarskap. I stor utsträckning samvarierar denna andel med andelen deltagare i sådan undervisning. Vissa avvikelser kan dock konstateras. Utredningen konstaterar att kommuner med mycket höga kostnader för modersmålsundervisning inte alltid får en lika hög ersättning. Antalet barn som är berättigade till modersmålsundervisning är betydligt fler, nästan dubbelt så många, som de med utländskt medborgarskap.

Andelen barn som deltar i modersmålsundervisning är högre än andelen barn med utländskt medborgarskap i de mest invandrartäta kommunerna. I storstäderna, vissa förortskommuner, delar i Norrbottens län och vissa andra kommuner med tidig arbetskraftsinvandring finns fler berättigade och deltagare än andelen med utomnordiskt och finskt medborgarskap. Motsatt förhållande gäller för kommuner med få deltagare i denna undervisning. Många barn som är berättigade till modersmålsundervisning och som deltar i undervisningen är svenska medborgare. De jämförelser utredningen gjort mellan redovisade kostnader och de i kostnadsutjämnningen beräknade standardkostnaderna pekar dock inte på att kommuner med en hög andel barn med utländsk bakgrund blivit underkompenserade i kostnadsutjämnningen för grundskolan.

I kostnadsutjämningen bygger genomsnittskostnaden per deltagare i modersmålsundervisning på 1992 års kostnader. En sänkning av denna genomsnittskostnad till 1996 års nivå skulle leda till att kommuner med en hög andel barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap får en försämrad ersättning för sina merkostnader jämfört med nuvarande lösning.

Nuvarande sätt att beakta strukturella merkostnader för modersmålsundervisningen bör behållas oförändrad trots minskade kostnader per elev. I den redovisade kostnaden ingår endast undervisningskostnaden, dvs. lönekostnader för lärare, varför den totala kostnaden för modersmålsundervisning torde vara underskattad. Dessutom håller de redovisade kostnaderna för modersmålsundervisning en lägre kvalitet än övriga uppgifter på grund av svårigheter att särskilja dessa kostnader från vanlig undervisning. Vidare finns behov av andra insatser i invandratäta kommuner som inte beaktas i kostnadsutjämningen i form av t.ex. speciallärare, SYO-konsulenter, kuratorer samt extra stödundervisning i engelska.

### **Små skolor och skolskjutsar**

Beräkningar av merkostnader för undervisning exklusive modersmålsundervisning, lokaler, måltider, läromedel och skolledning som utredningen gjort på kommungruppsnivå utifrån kostnadsdata i Skolverkets jämförelsetal pekar på en relativt god överensstämmelse med utfallet av beräknade merkostnader för små skolor i kostnadsutjämningen möjligen med undantag för gruppen glesbygdskommuner.

De skillnader på kommunnivå mellan redovisade kostnader och beräknade kostnader för skolskjutsar beror för glesbygdskommunerna sannolikt på att man i verkligheten har en annan lokalisering av skolenheterna och en fördelning mellan antalet skolor, skolstorlekar och skolskjutsar som avviker från resultaten av den använda beräkningsmodellen. Bl.a. har mindre skolor lagts ner och ersatts med skolskjutsar. För övriga kommuner där skolskjutskostnaderna underskattats beror det främst på att de beräknade skolskjutskostnaderna maximerades till den genomsnittliga kostnaden för respektive kommungrupp i nuvarande modell.

### **De totala kostnaderna**

Främst storstäder men även glesbygdskommuner har en redovisad kostnadsnivå för grundskolan som överstiger deras beräknade standardkostnad i kostnadsutjämningsen. Förorter, medelstora städer och landsbygdskommuner har redovisade kostnader som något understiger de beräknade standardkostnaderna.

Underskattningen för gruppen glesbygdskommuner beror enligt utredningens bedömning främst på att merkostnader som i kostnadsredovisningen finns på verksamhetsnivå kompenseras på andra sätt i utjämningsystemet. En del av redovisade merkostnader kompenseras i kostnadsutjämningsen för kallort, som beaktar tidigare kallortstillägg på lönekostnader i norra Sverige, uppvärmningskostnader, befolkningsminskning, byggkostnader, administration och svagt befolkningsunderlag. Det innebär att främst glesbygdskommuner och andra kommuner i landets norra delar har ytterligare ersättningar för sina grundskolekostnader i andra delar av kostnadsutjämningsen.

Den årliga uppdateringen av åldersstruktur och barn med utomnordiskt och finskt medborgarskap ger i vissa fall upphov till stora förändringar i kostnadsutjämningsen från det ena året till det andra. De största förändringarna finns i mindre kommuner som tagit emot många flyktingbarn som sedan flyttat från kommunen samt i förortskommuner med snabba förändringar i åldersstrukturen. I vissa fall torde de negativa förändringarna i kostnadsutjämningsen bli större än de berörda kommunernas möjligheter att snabbt åstadkomma motsvarande kostnadsminskningar. Utredningen anser dock inte att utfallsförändringar till följd av den årliga uppdateringen av kostnadsutjämningsen bör begränsas på verksamhetsnivå. I avsnittet om kompensation för befolkningsminskning föreslår utredningen att endast kommuner där befolkningen minskat mer än två procent de senaste åren kompenseras när antalet skolbarn minskar.

### 6.5.3 Utredningens förslag

Utredningens bedömning är att den nuvarande utjämningsmodellen för grundskolan i princip bör bibehållas oförändrad. Genom utjämningsen beaktas skillnader i behov av grundskoleutbildning till följd av skillnader i åldersstrukturen och i behovet av modersmålsundervisning samt merkostnader till följd av en gles bebyggelsestruktur.

Enligt propositionen om utjämningsystemet (Prop. 1994/95:150) bör de olika faktorerna i kostnadsutjämningsen uppdateras årligen när det gäller åldersstrukturen. Övriga faktorer bör uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger. Enligt Statsbidragsberedningen bör det vara tillräckligt med en uppdatering vart femte år av variabler som mäter olika befolkningsgruppers geografiska

spridning i varje kommun. Glesbygdsmodellen för grundskolan kan enligt beredningen behöva uppdateras med något tätare intervall.

Förändringar i elevernas geografiska fördelning inom kommunen har hittills inte beaktats. Eftersom det underlag som använts bygger på skolbarnens bosättning i början av 1990-talet bör en uppdatering av detta underlag göras.

Den modell som användes av Strukturkostnadsutredningen för att beräkna merkostnader för bebyggelsestrukturen på grundskolan finns inte längre tillgänglig. En ny beräkningsmodell för detta ändamål har därför utvecklats i samarbete med Glesbygdsverket.

Den nya modellen utgår från samma förutsättningar som den tidigare använda när det gäller kostnader per elev i olika skolstorlekar, lägsta elevantal per skola, skolskjutskostnader per km, största reseavstånd till skolan samt minsta avstånd för att erhålla skolskjuts. Vidare utnyttjas fördelningen av skolbarnen på km<sup>2</sup>-rutor vid årsskiftet 1995/96.

De förändringar som utredningen föreslår i förhållande till den tidigare använda beräkningsmodellen är att utgå från elevernas faktiska vägvstånd till skolan. I den tidigare använda modellen utgick man från fågelvägsavståndet multiplicerat med en faktor på 1,25 för att uppskatta det faktiska vägvståndet.

De kostnadsfunktioner för elevkostnaden i olika skolstorlekar som angivits i Strukturkostnadsutredningen har använts oförändrad, men resultatet har räknats upp med tre procent motsvarande den genomsnittliga ökningen av elevkostnaden i kostnadsutjämningsen under perioden.

Dessutom har de tidigare skolskjutskostnaderna per elevkilometer räknats upp med nettoprisindex. För glesbygdskommunerna har även kostnaden per elevkilometer antagits ligga 25 procent över genomsnittet med hänsyn till högre kostnader för små fordon och ett lägre utnyttjande av dessa.

Modellen utmynnar i en teoretiskt optimal skolorganisation som anger antalet skolenheter, antal elever per skola samt skolskjutskostnaderna som underlag för beräkningen av merkostnader.



**Tabell 13 Förutsättningar för modellberäkningen av merkostnader för små skolor och skolskjutsar**

	Minsta antal elever i en skola	Merkostnad per elev i minsta skolenhet	Största reseavstånd för eleverna	Skolskjuts vid avstånd överstigande
Låg- och mellanstadieskola	7	115000 kr	30 km	3 km
Höstadieskola	20	36000 kr	50 km	4 km

Både den tidigare och den nya modellen överskattar skolskjutskostnaderna i mer tätbyggda kommuner genom att modellen endast bildar ett fåtal större skolor med relativt långa reseavstånd för många av eleverna. I Strukturkostnadsutredningens förslag var det endast glesbygdskommunernas modellberäknade skolskjutskostnader som tilläts slå igenom. För övriga kommuner maximerades de beräknade skolskjutskostnaderna till den genomsnittliga kostnaden för respektive kommungrupp.

Utredningen anser att de i modellen beräknade skolskjutskostnaderna bör slå igenom för samtliga kommuner eftersom det finns stora skillnader i bebyggelsestruktur mellan kommuner inom flertalet kommungrupper. För att bättre beakta skillnader i bebyggelsestruktur för samtliga kommuner har i den nya modellen antagits att elever som bor inom större tätorter (minst 20 000 invånare) inte ger upphov till några skolskjutskostnader. Samtidigt har skolskjutskostnaden per elev getts ett minimivärde på 250 kronor. Till skillnad från Strukturkostnadsutredningen har den första låg- och mellanstadieskolan respektive den första högstadieskolan placerats i respektive kommuns centralort. För vissa kommuner leder det till sänkta beräknade skolskjutskostnader.

För vissa kommuner blir utfallet annorlunda när de faktiska vägavstånden kan beaktas. För kommuner med barriärer, t.ex. i form av stora sjösystem, eller ett sämre utvecklat vägnät blir antalet små skolor fler eller skolskjutskostnaderna större än i en modell som utgår från fågelvägsavståndet. För andra kommuner minskar antalet små skolor och skolskjutskostnaderna minskar till följd av att skolbarnens bosättning förändrats sedan början av 1990-talet. Tillämpningen i Strukturkostnadsutredningen av kostnadsfunktionen för låg- och mellanstadieskolor gav emellertid en något högre ersättning till kommuner med flera små skolor än som avsetts, vilket är en bidragande orsak till att ersättningen för små skolor blir något lägre när den nya beräkningsmodellen tillämpas.

Sammantaget uppkommer relativt stora både positiva och negativa förändringar för många kommuner. Alternativa beräkningar med en modell som baseras på fågelvägsavstånd och den aktuella befolkningen tyder dock på ett bättre utfall för det stora flertalet glesbygdskommuner när en modell som beaktar de faktiska vägvägar tillämpas på barnens geografiska fördelning.

En jämförelse för några glesbygdskommuner i Jämtland och Norrbotten pekar på att beräkningarna oftast ger upphov till något fler skolor än det verkliga antalet men en relativt god överensstämmelse mellan den i modellen beräknade och den faktiska skolstrukturen.

Genom att låta de i modellen beräknade skolskjutskostnaderna slå igenom för samtliga kommuner ges en ersättning som bättre överensstämmer den enskilda kommunens faktiska bebyggelsestruktur. Det leder bl.a. till minskad ersättning till kommuner med liten yta och högre ersättning t.ex. till förortskommuner med utspridd befolkning och skärgård, större städer med utspridd befolkning och ytstora landsbygdskommuner. Flera kommuner med höga beräknade merkostnader per elev får lägre merkostnader i den nya beräkningen. I viss mån kompenseras detta genom högre merkostnad per invånare då elevantalet i flertalet kommuner ökat mer än totalbefolkningen sedan den tidigare beräkningen gjordes.

De från år 1998 i skollagen införda förskoleklasserna har inte kunnat beaktas i utjämnings till följd av brist på kostnadsdata. När dataunderlag finns tillgängligt bör denna förändring beaktas i kostnadsutjämnings.

#### 6.5.4 Effekter i kostnadsutjämnings av utrednings förslag

Genom utrednings förslag att endast aktualisera merkostnader för bebyggelsestrukturen begränsas effekterna i kostnadsutjämnings för grundskolan till denna faktor. För vissa kommuner uppkommer trots detta relativt stora förändringar. De största förändringarna uppgår till +/- 450 kronor per invånare.

För kommungrupperna förorter, större städer och medelstora städer ger resultatet enligt de nya beräkningarna en viss överskattning av skolskjutskostnaderna jämfört med de faktiska. Det beror på att antalet skolor blir lägre än det faktiska antalet. Å andra sidan får dess kommuner i mindre utsträckning ersättning för merkostnader för små skolor. För övriga grupper, glesbygdskommunerna undantagna, ger de nya beräkningarna en bättre överensstämmelse med de faktiska än i nuvarande utjämnings. Glesbygdskommunerna får med de nya beräkningarna något mindre än sina redovisade skolskjutskostnader ersatta. Det beror

sannolikt på att de nya beräkningarna ger upphov till fler skolorter än det faktiska i en del kommuner, med färre eller kortare resor som följd.

Förändringarna leder till ett något försämrat utfall för gruppen glesbygdskommuner och ett något förbättrat utfall för industri-, landsbygds- samt övriga större och mindre kommuner. Skillnaderna mellan enskilda kommuner i de olika grupperna kan dock vara betydligt större.

## 6.6 Gymnasieskolan

**Utredningens förslag:** Inackorderingstillägget i nuvarande utjämningsmodell ersätts med en faktor som beaktar bebyggelsestrukturen. I övrigt bibehålls nuvarande utjämningsmodell oförändrad. Programvalsfaktorn uppdateras årligen.

### 6.6.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningen för gymnasieskolan beaktas åldersstrukturen, andelen elever som på grund av stora avstånd inte kan bo hemma samt att olika utbildningar i gymnasieskolan kostar olika mycket. För att beakta dessa strukturella skillnader mellan kommunerna i kostnadsutjämningen utgår man från:

- andelen personer i åldern 16-18 år
- andelen gymnasieelever med inackorderingstillägg
- gymnasieelevernas fördelning på olika program och genomsnittskostnader för de olika programmen.

Antalet personer i åldersgruppen uppdateras årligen. Programvalsfaktorn har hittills inte uppdaterats fullt ut. Tillägget för inackordering utgår från andelen gymnasieelever som hade inackorderingstillägg läsåret 1990/91. Detta underlag har inte kunnat uppdateras eftersom en central registrering av elever med inackorderingstillägg avvecklats.

I kostnadsutjämning omfördelas ca 1 miljard kronor. Det största tillägget, ca 1 050 kronor per invånare har Mullsjö kommun och det största avdraget ca 800 kronor per invånare har Solna kommun.

### 6.6.2 Resultat av utredningens uppföljning

Främst glesbygdskommunerna har höga kostnader per gymnasieelev. De högre kostnaderna sammanhänger med högre kostnader för gymnasieutbildning i egen regi, elevernas val av dyrare gymnasieprogram samt höga kostnader för resor och inackordering för elever som går i andra gymnasieskolor. Motsvarande förhållanden gäller i viss mån även för övriga mindre kommuner, industrikommuner och landsbygdskommuner. Kommuner i dessa grupper har i utjämningsystemet högre ersättning än genomsnittet för elevernas programval samt för elevernas

inackordering. För glesbygdskommuner, övriga mindre kommuner och industrikommuner är dock de redovisade kostnaderna för gymnasieskolan högre än den i utjämningsen beräknade standardkostnaden.

### **Programvalsfaktorn**

En del av skillnaden mellan redovisade kostnader och beräknade standardkostnader beror enligt utredningens bedömning på att kostnadskillnaderna till följd av elevernas programval inte getts fullt genomslag i kostnadsutjämningsen. Att en aktualisering inte gjorts beror på osäkerhet i kvalitén i registreringen av elevernas programval. Kvalitén bedöms ha blivit bättre och en uppdatering av programvalsfaktorn kommer därför att ske successivt under några år för att dämpa de årliga förändringarna i kostnadsutjämningsen.

Utredningens beräkningar pekar på att en uppdatering av programvalsfaktorn skulle innebära minskade skillnader mellan kostnader och ersättning för många kommuner. En beräkning av programvalsfaktorn med fullt genomslag pekar dock på att det inte skulle ge nämnvärt högre tillägg för glesbygdskommunerna.

Det finns ingen särskild etnisk faktor i kostnadsutjämningsen för gymnasieskolan. Om elever med utländsk bakgrund i större utsträckning väljer individuella program och även går fler år i gymnasieskolan än genomsnittet kommer sådana merkostnader att beaktas i utjämnings-systemet.

### **Inackorderingstillägg**

Tillägget för inackordering i kostnadsutjämningsen är avsett att kompensera för kommunernas inackorderingskostnader för sina elever. Beräkningen i utjämnings-systemet utgår från andelen gymnasieelever som hade inackorderingstillägg läsåret 1990/91. Detta underlag har inte kunnat aktualiseras eftersom en central registrering av elever med inackorderingstillägg avvecklats sedan det särskilda statsbidraget för detta tagits bort.

Glesbygdskommunerna får i genomsnitt ett tillägg för inackordering som i stort motsvarar merkostnaderna för resor och inackordering. Det får däremot inte övriga mindre kommuner fullt ut. Det beror främst på att kommunernas kostnader för elevernas dagliga resor till skolan inte beaktas.

I kostnadsutjämningsen för grundskolan beaktas merkostnader för skolor med litet elevunderlag. En jämförelse mellan kostnaden per elev för gymnasieskolan och antalet elever i den utbildning som respektive

kommun bedriver pekar på att elevkostnaderna är högre i kommuner med lågt elevunderlag. I dessa kostnadsjämförelser har skillnaderna i programinriktning beaktats. Vidare har administrations- och kom-mungemensamma kostnader exkluderats. Enligt utredningens bedömning kan en del av de högre kostnaderna förklaras av att många mindre kommuner har höga elevkostnader till följd av att man har egna små gymnasieskolor.

### 6.6.3 Utredningens förslag

Utredningens bedömning är att många mindre och glesa kommuner inte fullt ut kompenseras för sina strukturella merkostnader. Utredningen anser dock inte att kommuner med liten omfattning på den egna gymnasieutbildningen eller som har få elever automatiskt bör kompenseras för de merkostnader detta kan medföra. Ett 70-tal kommuner saknar gymnasieskola eller har endast individuella program. Hittills under 1990-talet har nya gymnasieskolor med ett eller flera nationella program etablerats i 40 kommuner som tidigare saknade gymnasieskola. Flertalet av dessa kommuner har ett relativt litet elevunderlag.

Kommittén för gymnasieskolans utveckling har konstaterat att kostnaderna för nya gymnasieskolor som regel är högre än för de gamla, särskilt i kommuner som byggt nya skolhus för gymnasieskolan (SOU 1997:1).

Den nuvarande compensationen för inackordering bygger på data från läsåret 1990/91 och den centrala registreringen har upphört, varför detta underlag inte kan aktualiseras. Den nuvarande inackorderingsfaktorn utgår från skolstrukturen i början av 1990-talet. Även vid denna tidpunkt fanns kommuner som hade egen gymnasieutbildning trots ett lågt elevunderlag. Behovet av att etablera egna gymnasieskolor, trots ett lågt elevunderlag, beror bl.a. på reseavståndet till andra orter med gymnasieutbildning.

Utredningen föreslår att nuvarande inackorderingsfaktor ersätts med en teoretiskt beräknad kostnad för inackordering och dagliga resor. Tillsamman med Glesbygdsverket har en beräkningsmodell utvecklats för att beakta merkostnaderna till följd av gymnasieelevernas bosättning.

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

I ett andra steg har övriga kommuncentra bedömts 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 några fall har en anpassning till den faktiska skolstrukturen gjorts.

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

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 terminkort. 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 bl.a. elever på landstingens gymnasieprogram eller speciella program som inte finns i den egna kommunen. För samtliga kommuner har därför minst fem procent av eleverna antagits bo inackorderade. I kommuner utan utplacerade gymnasieskolor har fem procent av eleverna antagits gå på individuella program i den egna kommunen utan inackorderingskostnad.

Kommuner med litet elevunderlag och stort avstånd till andra gymnasieorter, får genom den föreslagna ersättningen för resekostnader och inackordering, 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.

Utredningen anser att denna metod att beräkna merkostnader för bebyggelsestrukturen på ett bättre sätt beaktar de strukturella kostnadskillnaderna än det nuvarande inackorderingstillägget. Genom utredningens förslag beaktas skillnaderna i bebyggelsestruktur i alla typer av kommuner på ett bättre sätt än med nuvarande lösning. Även i kommuner med ett tillräckligt elevunderlag för att bedriva gymnasieutbildning utan merkostnader beaktas skillnader i bebyggelsestruktur om vägavståndet överstiger de angivna gränserna.

En uppdatering av programvalsfaktorn bör fortsättningsvis ske årligen för att undvika de stora effekter i kostnadsutjämningsen som kan uppkomma vid en uppdatering med längre intervall. Eventuellt kan beräkningen av programvalsfaktorn förenklas genom att sammanföra de gymnasieprogram som ingår i beräkningen till ett begränsat antal kostnadsklasser.

Den skatteväxling mellan landsting och kommuner som skall genomföras landstingsvis senast från år 1999 för gymnasiala utbildningar

inom områdena naturbruk och omvårdnad sker innan utredningens förslag kan genomföras. Landstingens kostnader för dessa utbildningar är högre än motsvarande utbildningar i kommunal regi. Den justering av kostnaderna för de aktuella programmen som kan behöva göras med hänsyn till de högre kostnaderna i landstingen för denna utbildning är inte heller en effekt av utredningens förslag utan bör betraktas som en effekt av en löpande anpassning och uppdatering av utjämningsystemet till följd av en ändrad ansvarsfördelning.

#### 6.6.4 Effekter i kostnadsutjämningen av utredningens förslag

Effekterna i kostnadsutjämningen av utredningens förslag begränsas till att nuvarande inackorderingstillägg ersätts med beräknade kostnader för resor och inackordering. I nuvarande kostnadsutjämning varierar tillägg/avdrag för inackordering från -20 till 216 kronor per invånare. Genom förslaget ökar spännvidden från -69 till 405 kronor per invånare.

Genom utredningens förslag minskar ersättningen för ca tio kommuner med mellan 50 och 90 kronor per invånare. Kommuner som får minskad ersättning är främst sådana med flertalet elever samlade på en liten yta samt kommuner som tidigare hade en relativt hög andel inackorderade elever men som enligt den redovisade beräkningsmodellen har ett tillräckligt underlag för egen gymnasieutbildning. Både positiva och negativa förändringar kan uppkomma till följd av att andelen ungdomar i gymnasieåldrarna förändrats kraftigt jämfört med när underlaget till nuvarande inackorderingsfaktor togs fram.

Ett 20-tal kommuner, främst glesbygdskommuner samt några landsbygds- och övriga mindre kommuner, får en ökad ersättning på mellan 100 och drygt 200 kronor per invånare. På kommungruppsnivå ges ökad ersättning till de kommuner som i nuvarande utjämning har de största skillnaderna mellan redovisad kostnad och beräknad standardkostnad. De kommuner som får en ökad ersättning är främst sådana kommuner som till följd av små egna gymnasier hade relativt få inackorderade elever i underlaget från 1991.

Den uppdatering av programvalsfaktorn som sker successivt kommer sannolikt att ha fått fullt genomslag redan innan de förslag som utredningen lämnar genomförs och bör närmast betraktas som en effekt av systemets löpande uppdatering. Motsvarande gäller för en uppdatering av programvalsfaktorn till följd av ändrad ansvarsfördelning mellan kommuner och landsting.



## 6.7 Befolkningsminskning

**Utredningens förslag:** Nuvarande kompensation för befolkningsminskning bibehålls oförändrad. En komplettering görs så att kommuner vars befolkning de senaste tre åren minskat med minst 2 procent får en ytterligare ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet antalet barn 7-15 år minskat under samma tidsperiod.

### 6.7.1 Nuvarande utformning

Statsbidragsberedningen föreslog att befolkningsminskning för kommuner skulle kompenseras med 50 kronor per invånare för den del av minskningen som översteg 2 procent under senaste 10-årsperioden. I propositionsarbetet ändrades beloppet till 100 kronor per invånare i syfte att dämpa de största omfördelningseffekterna och förstärka den regionalpolitiska profilen. Ersättningen beräknas årligen med hänsyn till befolkningsutvecklingen under den senaste 10-årsperioden.

Antalet kommuner med ersättning och kostnaden för denna kompensation har successivt ökat. I 1998 års kostnadsutjämnings fick 62 kommuner drygt 240 miljoner kronor motsvarande 28 kronor per invånare utslaget på rikets folkmängd. Ytterligare ett fyrtiotal kommuner har minskat sin befolkning under de senaste tio åren, men minskningen har varit mindre än 2 procent, varför någon ersättning inte utgått.

**Tabell 14 Antal kommuner med ersättning för befolkningsminskning 1996-1998**

Ersättning i kr/inv	Motsvarar minskning, %	1996	1997	1998
<100	2-3	9	8	10
100-299	3-5	18	19	21
300-499	5-7	18	16	16
500-699	7-9	3	9	11
>700	>9	7	4	4
<b>Totalt</b>	<b>&gt;2</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>62</b>

År 1998 hade Laxå högst ersättning med 1 021 kronor per invånare. Ytterligare tre kommuner hade samma år en ersättning på över 700 kronor per invånare.

Kommuner med ersättning är i stor utsträckning glesbygds- och industrikommuner. Av glesbygdskommunerna har över 80 procent ersättning och av industrikommunerna närmare 40 procent. Större delen av kommunerna finns i Norrland, främst inlandet, Svealands skogslän och övriga delar av Bergslagen. Dessutom omfattas några industri- och landsbygdskommuner i övriga Svealand och i Götaland.

För landstingen finns ingen motsvarande ersättning för befolkningsminskning.

### 6.7.2 Befolkningsutvecklingen och effekter i utjämningsystemet

Under de senaste åren har antalet födda minskat mycket kraftigt och nettoinvandringen har legat på en betydligt lägre nivå än tidigare. Flertalet kommuner har numera ett negativt födelseöverskott. Under år 1997 hade 70 procent av kommunerna ett utflyttningsöverskott och folkmängden minskade i 210 kommuner. I flertalet kommuner minskar befolkningen till följd av både utflyttning och negativt födelseöverskott.

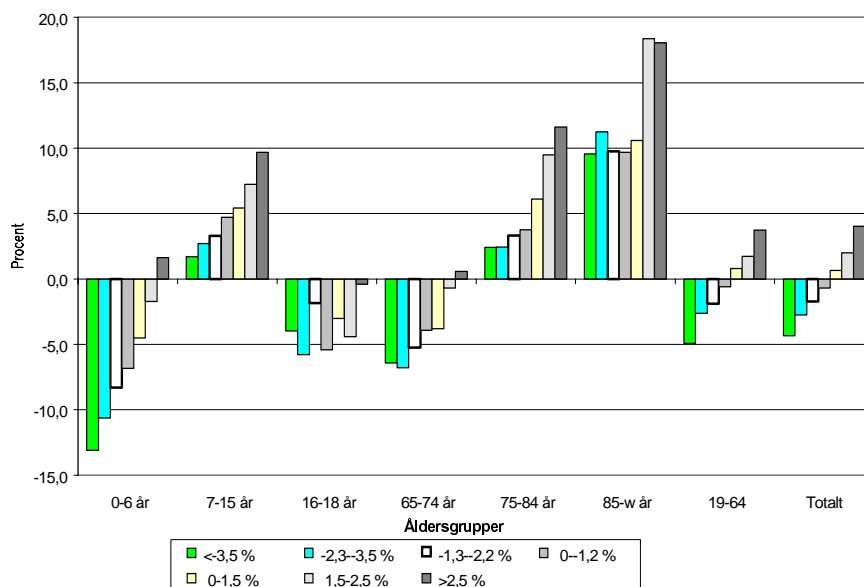
I flertalet av de 15 kommuner som under de senaste 10 åren haft den mest negativa befolkningsutvecklingen beror 50-80 procent av minskningen på ett negativt födelseöverskott. Utflyttningen svarade således för mindre än hälften av minskningen. För några industrikommuner med kraftig befolkningsminskning beror dock hela eller större delen på nettoutflyttning.

Syftet med att särskilt kompensera kommuner med minskande befolkning är att kommunerna får högre kostnader per invånare eftersom vissa kostnader är mer eller mindre fasta och inte kan sänkas i samma takt som befolkningen och inkomsterna från egna skatter, inkomstutjämningsen och generella statsbidrag minskar. Om skattekraften sjunker när befolkningen minskar kompenseras det av inkomstutjämningsen.

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 av kostnadsutjämningsen. För att kunna bedöma hur intäkterna förändras för en kommun med minskande befolkning är det således inte tillräckligt att se enbart till den särskilda kompensationen för befolkningsminskningen. Man måste ta hänsyn till den totala förändringen i kostnadsutjämningsen.

En jämförelse mellan kommuner med olika befolkningsutveckling 1994-1997 pekar på att det finns en samvariation mellan den totala folkmängdsutvecklingen och förändringen i olika åldersgrupper, särskilt vad gäller de yngre.

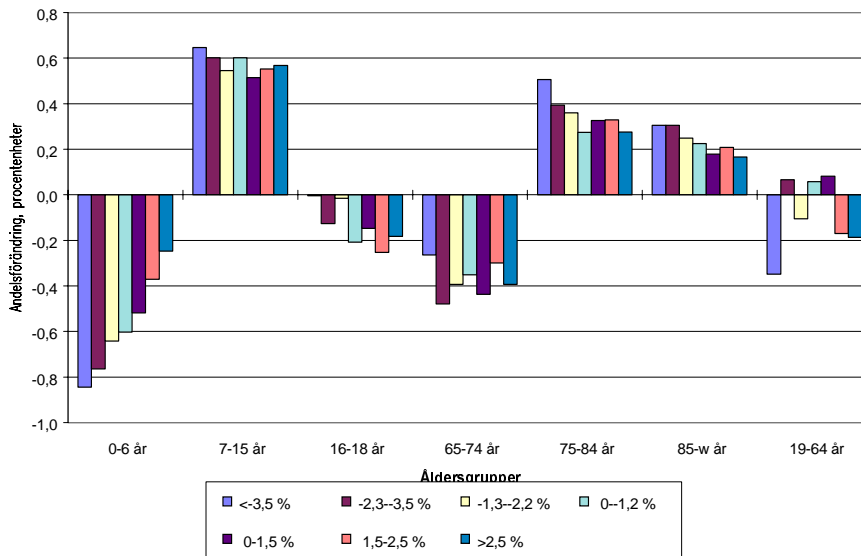
**Figur 2 Procentuell förändring i olika åldersgrupper 1993-1996 i kommuner grupperade efter total folkmängdsutveckling. Ovägda genomsnitt**



Åldersgruppen 0-6 år har minskat mest i kommuner med störst total befolkningsminskning men gruppen har ökat i de mest expansiva kommunerna. En del av förändringarna är sannolikt indirekta effekter av tidigare utflyttning av unga personer som efter ett antal år fött sina barn på den nya bostadsorten. Åldersgruppen 7-15 år har ökat minst i kommuner med störst folkminskning och ökat mest i de mest expansiva kommunerna. För gymnasieåldrarna och de allra äldsta, över 85 år, är sambandet inte lika tydligt.

Vad som är viktigt ur utjämningsynpunkt är inte primärt hur olika åldersgrupper utvecklas utan hur mycket kommunens egen åldersstruktur avviker från den genomsnittliga åldersstrukturen i landet.

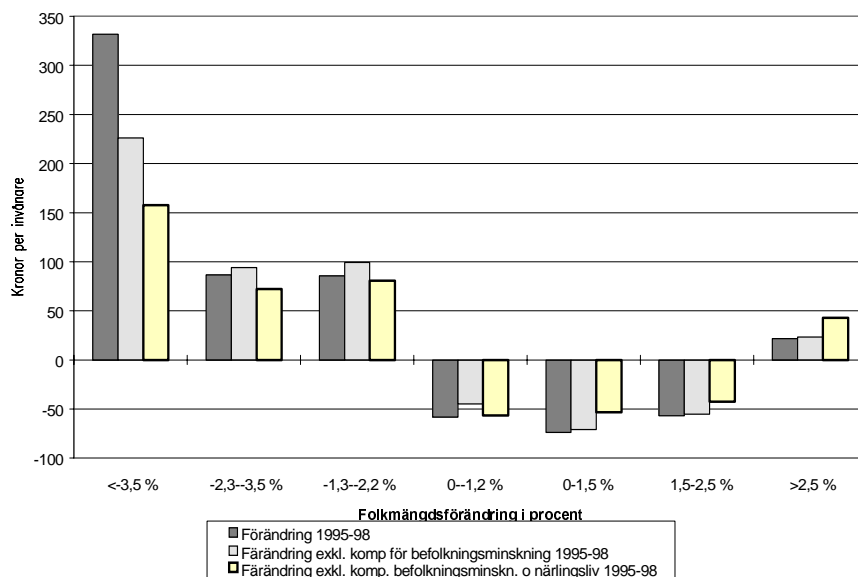
**Figur 3 Andelsförändring i olika åldersgrupper 1993-1996 i kommuner efter total folkmängdsutveckling. Ovägda genomsnitt**



I kommuner med störst befolkningsminskning har andelen 7-15-åringar ökat mer än i landet. Motsvarande gäller för äldre över 75 år och i gymnasieåldrarna har andelen sjunkit mindre än i riket. Det beror på att antalet personer i dessa grupper i allmänhet ökat mer eller också minskat i lägre takt än den totala befolkningen.

Kommuner med minskande befolkning har i genomsnitt fått en ökad ersättning i kostnadsutjämningen, utöver den särskilda ersättningen för befolkningsminskning, till följd av att andelen skolbarn och andelen äldre ökat mer än i landet.

**Figur 4 Förändring i kostnadsutjämningsen 1995-1998 i kommuner med olika total folkmängdsutveckling 1993-96. Ovägda genomsnitt**



Denna ersättning har blivit högre ju större minskningen varit. Dessa kommuner har främst fått en ökad ersättning i kostnadsutjämningsen för äldreomsorg, men även för gymnasieskola och grundskola medan ersättningen för barnomsorg och individ- och familjeomsorg minskat. Genomsnittet dras ner av att vissa kommuner också fått en sänkt befolkningsandel i barn- eller äldregrupperna och därmed en minskad ersättning i kostnadsutjämningsen. Det totala utfallet för en kommun påverkas således i mycket hög grad av hur kommunens åldersstruktur förändras när befolkningen minskar. Genom kostnadsutjämningsens konstruktion ökar ersättningen per invånare om andelen av en åldersgrupp ökar mer än i riket och omvänt.

Utredningen har funnit att de totala intäkterna normalt minskar i kommuner med minskande befolkning. Intäkterna minskar dock i allmänhet betydligt långsammare än befolkningen beroende på den särskilda kompensationen för befolkningsminskning och utfallet av ändrad åldersstruktur i kostnadsutjämningsens åldersberoende delar. Beroende på hur den minskande befolkningen påverkar åldersfördelningen i kommunen kan utfallet i kostnadsutjämningsen bli ganska olika. Om hela befolkningsminskningen koncentreras till personer mellan 19 och 64 år får kommunen normalt ungefär lika stora intäkter som tidigare genom den särskilda kompensationen för befolkningsminskning och genom ökade ersättningar i kostnadsutjämningsen för de åldersberoende verksamheterna.

Kommuner med relativt höga fasta ersättningar i kostnadsutjämningen för geografiskt läge, bebyggelsestruktur m.m. får däremot minskade intäkter även om befolkningsminskningen koncentreras till personer mellan 19 och 64 år. Dessa ersättningar utgår i kronor per invånare och ersättningen i kronor räknat sjunker vid en minskad totalbefolkning.

De mest expansiva kommunerna har i genomsnitt fått en ökad ersättning i kostnadsutjämningen som koncentrerats till barnomsorg och i viss mån grundskola. I kommuner med en ökande befolkning ökar normalt skatteinkomsterna och det generella statsbidraget i takt med den växande befolkningen. Utfallet i kostnadsutjämningen påverkas även för dessa kommuner i stor utsträckning av hur åldersstrukturen förändras. Flertalet expansiva förortskommuner har under de år nuvarande utjämningsystem funnits fått ökade, ibland kraftigt ökade ersättningar i kostnadsutjämningen.

Landsting med minskande befolkning ges ingen kompensation i utjämningsystemet. Fram till årsskiftet 1996/97 har heller inget landsting haft en befolkningsminskning under de senaste 10 åren överstigande den kompensationsgräns som gäller för kommunerna, varför ingen ersättning skulle utgått i 1998 års utjämning om samma regler tillämpats för landstingen. I 1999 års utjämning skulle dock landstinget i Västernorrland erhålla kompensation om den gräns som gäller för kommunerna tillämpas. En sådan kompensation skulle kunna övervägas för landstingen, men med hänsyn till att landstingen befolkningsmässigt är så mycket större och mot bakgrund av den pågående omstruktureringen inom sjukvården, anser utredningen inte att detta är lika motiverat. I den nya sjukvårdsmodell, som utredningen föreslår, beräknas ersättningen per individ. Det innebär att befolkningsförändringar i landstingen får ett direkt genomslag i kostnadsutjämningen på ett helt annat sätt än i kostnadsutjämningen för kommunerna.

### 6.7.3 Utredningens förslag

Utredningen anser att kommuner med minskande befolkning måste ges möjligheter att successivt anpassa sina kostnader efter de minskade intäkter som detta normalt ger upphov till. Möjligheterna att anpassa kostnader till minskande intäkter varierar sannolikt mellan kommunerna med hänsyn till hur befolkningsminskningen slår på olika åldrar och beroende på skillnader i bebyggelsestruktur och hur olika anläggningar utnyttjas. I vilken utsträckning nuvarande utformning av den särskilda kompensationen för befolkningsminskning ger tillräcklig tid för omställning går knappast att bedöma generellt.

En viktig utgångspunkt för utredningens bedömning är de margina-leffekter som den särskilda kompensationen ger upphov till med nuvarande nivå och utformning. För många kommuner som redan har en hög ersättning för befolkningsminskning skulle en ökad befolkning under vissa förutsättningar kunna ge upphov till negativa margina-leffekter på så sätt att kommunens intäkter skulle minska om den negativa befolkningsutvecklingen skulle vändas till en ökning. Utredningen vill därför inte förorda en generell höjning av den särskilda kompensationen för befolkningsminskning i syfte att underlätta omställningsprocessen för dessa kommuner. Det är också sannolikt att fler kommuner, med nuvarande utformning av kompensationen för befolkningsminskning, successivt kommer att få ersättning för detta och belastningen på systemet därför kommer att öka även utan en höjd kompensation.

Det finns dock kommuner som trots minskande befolkning också får minskad ersättning i kostnadsutjämningsen till följd av förändringar i åldersstrukturen. Kommuner där andelen äldre utvecklas långsammare än i riket får en minskad ersättning för äldreomsorgen. Samtidigt blir utbyggnadsbehovet i dessa kommuner mindre än i andra kommuner.

De fasta kostnaderna för grundskolan är höga i förhållande till andra verksamheter. För kommuner där grundskolebarnen minskar sin andel samtidigt som befolkningen minskar kan drabbas av minskade ersättningar i kostnadsutjämningsen som kan bli särskilt svåra att parera på kort sikt med motsvarande minskning av kostnaderna. Utredningen anser därför att kommuner där både totalbefolkningen och skolbarnen minskar av nämnda skäl bör ges en ytterligare kompensation utöver den som finns i nuvarande utjämningsen. Kommuner vars befolkning de senaste tre åren minskat med minst 2 procent bör få en ersättning på 100 kronor per invånare för varje procentenhet antalet barn 7-15 år minskat under samma tidsperiod.

#### 6.7.4 Utfallet i kostnadsutjämningsen av utredningens förslag

Genom förslaget att särskilt kompensera kommuner där både totalbefolkningen och skolbarnen minskar skulle 25 kommuner få en ökad ersättning för befolkningsminskning. De kommuner som skulle få ersättning genom förslaget har samtliga haft en minskad ersättning i kostnadsutjämningsen för grundskolan under de år nuvarande utjämningsystem tillämpats. De kommuner som skulle få den högsta ersättningen har i stor utsträckning fått en minskad ersättning i kostnadsutjämningsen som helhet när förändringen i den nuvarande kompensationen för befolkningsminskning exkluderas. I stor utsträckning rör det sig

om industrikommuner i syd- och mellansverige samt några glesbygds- och landsbygdskommuner.

Om utvecklingen under åren 1994-97 läggs till grund för ersättningen skulle denna uppgå till drygt 40 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 5 kronor per invånare i landet.



## 6.8 Näringsliv och sysselsättning

**Utredningens förslag:** Underlaget för kostnadsutjämningsen breddas till den andel av befolkningen 16-64 år som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder under den senaste femårsperioden. Gränsen för att erhålla ersättning höjs från 1 till 2 procent över riksgenomsnittet under den senaste femårsperioden.

### 6.8.1 Nuvarande utformning

Strukturkostnadsutredningen föreslog att ett särskilt regionalpolitiskt motiverat statsbidrag inrättades som kompensation för långa avstånd, avsaknad av en fungerande privat marknad och som bidrag för näringsbefrämjande åtgärder. Utredningen ansåg vidare att bidraget bör koncentreras till glesbygdkommuner, ytstora kommuner och kommuner där möjligheterna till arbete drastiskt förändrats, t. ex. i Bergslagen. Utredningen ansåg emellertid att statsbidrag av regionalpolitisk karaktär inte bör ligga inom ramen för den kommunala kostnadsutjämningsen. Något förslag till utformning av ett sådant bidrag lämnades därför inte. Eftersom den regionalpolitiska kompensationen tidigare funnits inom skatteutjämningsystemets grundgaranti ansågs det rimligt att ett nytt statsbidrag finansierades ur det gemensamma statsbidraget.

Statsbidragsberedningen föreslog att Strukturkostnadsutredningens förslag borde kompletteras med dels en kompensation för svagt befolkningsunderlag dels en kompensation för näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder.

Förslaget innebar att behovet av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder skulle kompenseras med 100 kronor per invånare för varje procentenhet den öppna arbetslösheten plus de i beredskapsåtgärder och arbetsmarknadsutbildning översteg riksgenomsnittet med en procentenhet. Arbetslösheten och de ingående åtgärderna beräknas utifrån andelen av befolkningen i åldern 16-64 år under den senaste femårsperioden. I propositionsarbetet ändrades beloppet till 200 kronor per invånare mot bakgrund av vissa regionalpolitiska hänsyn. I kostnadsutjämningsen omfördelas år 1998 ca 450 miljoner kronor. Det största tillägget, 1 300 kronor per invånare, var i Pajala kommun. Närmare tre fjärdedelar av kommunerna får avdrag på upp till 51 kronor per invånare för att finansiera tilläggen för de kommuner med hög arbetslöshet.

## 6.8.2 Resultat av utredningens uppföljning

Antalet kommuner med ersättning och de sammanlagda ersättningarna har ökat sedan år 1996. Genom den ökade nivån på arbetslösheten har gränsen för att erhålla ersättning i systemet successivt stigit.

**Tabell 15 Antalet kommuner med ersättning för näringsliv och sysselsättning 1996-1998**

Ersättning i kr/inv	1996	1997	1998
<100	14	19	18
100-299	21	25	29
300-499	16	14	10
500-699	4	5	7
700-899	4	6	7
>900	6	6	5
Totalt	65	75	76
Gräns för ersättning, %	6,91	8,04	8,80
Maxersättning, kr/inv	1462	1358	1300
Ersättning i milj kr	332	403	449
Ersättning i kr/inv	38	46	51

Ersättningarna har successivt fått en delvis annorlunda regional profil än den ursprungliga i samband med att arbetslöshetsnivåerna stigit kraftigt i hela landet under 1990-talet. Tilläggen har ökat något i Norrland, främst i Norrborrens och Gävleborgs län. Tilläggen har minskat något för bl.a. glesbygdskommunerna och har ökat för storstäder (Malmö) och medelstora städer (Norrland).

Ersättningen avser att kompensera för behovet av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder i kommuner med hög arbetslöshet. Ersättningen är mer av bedömningskaraktär och svarar därför inte mot en redovisad kostnad för en viss verksamhet. Det bör även påpekas att syftet med kostnadsutjämningsen för näringsliv och sysselsättning inte är att kompensera kommunerna för deras faktiska kostnader utan för behovet av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Utredningen har emellertid jämfört utfallet i kostnadsutjämningsen med kommunernas kostnader för näringslivsfrämjande åtgärder och arbetsmarknadsåtgärder. Kommunernas redovisade nettokostnader var 1996 ca 3,5 miljarder för arbetsmarknadsåtgärder och ca 0,9 miljarder kronor för näringslivsfrämjande åtgärder. Då har statsbidrag för arbetsmarknadsåtgärder räknats bort. Kostnader för näringslivs- och sysselsättningsinsatser kan i varierande omfattning finnas även inom andra delverksamheter. År 1998 var ersättningen i kostnadsutjämningsen ca 0,45 miljarder kronor, dvs. endast en tiondel av de redovisade kostnaderna. Skillnaderna i redovisade nettokostnader för de båda verksamheterna

sammantaget varierar mellan kommunerna från noll till över 2 000 kronor per invånare.

Fördelningen mellan arbetsmarknadsåtgärder och näringslivsåtgärder varierar betydligt. Högst ligger några glesbygdskommuner och kommuner i Bergslagen. Flertalet kommuner har mindre kostnader för näringslivsåtgärder varför huvuddelen av deras kostnader ligger på arbetsmarknadsåtgärder. Flertalet kommuner i Bergslagen och Norrland och särskilt glesbygdskommunerna har höga kostnader för näringslivsinsatser.

En jämförelse mellan de redovisade nettokostnaderna för näringsbefrämjande åtgärder samt arbetsmarknadsåtgärder år 1996 och ersättningsarna i kostnadsutjämningsen för år 1998 pekar på att kommungrupper och län med avsevärt högre kostnader i allmänhet har de största tilläggen i kostnadsutjämningsen. För kommunerna i Norrbottens, Dalarnas och Gävleborgs län motsvarar tilläggen i stort de högre kostnaderna. Däremot inte i övriga bergslags- och norrlandslän. Glesbygdskommunernas merkostnader är högre än deras tillägg.

Fram till början av 1990-talet var arbetslösheten mycket låg. De konjunkturberoende åtgärderna bestod då huvudsakligen av beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning. Fram till mitten av årtiondet har successivt nya konjunkturberoende åtgärder införts och de två tidigare huvudåtgärderna som i början av 1990-talet svarade för närmare 80 procent av antalet personer i konjunkturberoende åtgärder har minskat till drygt 25 procent 1996. Under samma period har antalet personer i konjunkturberoende åtgärder fyrdubblats samtidigt som antalet i beredskapsarbete och arbetsmarknadsutbildning 1996 låg på samma nivå som 1990. Denna förändring har dock hittills inte beaktats i kostnadsutjämningsen.

Att enbart utgå från öppet arbetslösa plus antalet i de båda åtgärderna är numera knappast en tillfredsställande mätare på behovet av näringslivs- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder eftersom dessa successivt kommit att täcka in en allt mindre del av den verkliga bristen på sysselsättningsmöjligheter.

Kommunerna ska i princip inte kunna påverka bidragens respektive avgifternas storlek i utjämningsystemet. Om man som i nuvarande lösning begränsar ersättningsen i utjämningsystemet till enbart vissa typer av åtgärder skulle kommunerna i princip kunna påverka utfallet i kostnadsutjämningsen. Beaktas däremot samtliga konjunkturberoende åtgärder tillsammans med de arbetslösa bör därför kommunernas påverkansmöjligheter bli mer begränsade jämfört med nuvarande lösning.

Man kan konstatera att kommuner under vissa omständigheter kan få minskade inkomster om arbetsmarknadssituationen förbättras, t.ex. om en arbetslös person med ersättning från a-kassa får arbete. Det gäller i första hand kommuner som i kostnadsutjämningsen har ersättning

för näringslivs- och sysselsättningskapande åtgärder till följd av långvarigt hög arbetslöshet. Utredningen anser att negativa incitament, om de kan undvikas, inte bör ingå i utjämningsystemet. Det omvända incitamentet är emellertid i detta fall inte generellt utan berör ett begränsat antal kommuner som haft en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation. Detta markeras i utjämnningen genom att ersättningen baseras på förhållandena under en femårsperiod. Med tanke på hur högt sysselsättningsengagementet är, inte minst i kommunerna, tror inte utredningen att någon kommun gör avkall på målet om hög sysselsättning för att kortsiktigt få en ökad ersättning i utjämningsystemet.

Utredningen anser att endast kommuner med en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation ska kompenseras för högre kostnader för näringslivs- och sysselsättningskapande åtgärder. Denna ersättning bör således inte tas bort från kostnadsutjämnningen trots vissa incitamentsproblem. Syftet är inte att ge negativa incitament, utan en rimlig kompensation till vissa utsatta kommuner.

### 6.8.3 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att antalet personer i samtliga konjunkturberoende åtgärder bör ligga till grund för kostnadsutjämnningen. Personer med lönebidrag och i offentligt skyddat arbete (OSA) bör därmed inte ingå då dessa åtgärder räknas som handikappåtgärder och inte som konjunkturberoende åtgärder. För åren 1992-1994 har åtgärderna rekryteringsstöd och starta eget inte kunnat fördelas på kommunnivå. När de av utredningen föreslagna förändringarna genomförs kommer emellertid perioden 1994-1998 att ligga till grund för utjämnningen, varför effekterna av att inte kunna fördela dessa åtgärder på kommunnivå blir mycket begränsade. Efter ytterligare ett år försvinner effekten av dessa brister i statistiken helt.

Det i nuvarande kostnadsutjämnningen använda begreppet öppet arbetslösa bör samtidigt ersättas med det begrepp, arbetslösa, som AMS använder i sin statistik från 1 juli 1997.

Genom en utvidgning till samtliga konjunkturberoende åtgärder ökar andelen arbetslösa inklusive åtgärder mest i Norrland (Gävleborgs och Norrbottens län) och i några bergslagslän. Bland kommungrupperna ökar andelen mest i glesbygds-, landsbygds- och industrikommuner och minst i förorter och storstäder.

Med ett förändrat arbetslöshetsbegrepp ökar andelen arbetslösa något mer i vissa norrlands- och bergslagslän samt i storstäder och större städer. Förorter, landsbygds- och glesbygdskommuner får en något lägre ökning.

Genom att gå från nuvarande underlag för utjämningsen till samtliga konjunkturberoende åtgärder och ett nytt arbetslöshetsbegrepp ökar andelen i riket med tre procentenheter till 10,8 procent i förhållande till antalet personer i åldern 16-64 år. Den största ökningen sker i vissa norrlands- och bergslagslän samt i glesbygds- och industrikommuner. Den lägsta ökningen sker i förortskommunerna.

Syftet med att inkludera samtliga konjunkturberoende åtgärder är att få en bättre anpassning av utjämningsen till behoven av kommunala insatser. Med nuvarande gräns för ersättning, dvs. 1 procent över riksgenomsnittet, och nuvarande ersättningsnivå, 200 kr per invånare och procent över enprocentsgränsen, skulle de sammantagna kostnaderna för utjämningsen för näringsliv och sysselsättning fördubblas till ca 900 miljoner kronor. Antalet kommuner med ersättning skulle öka till ett hundratal. Avdraget för de kommuner som inte får någon ersättning skulle komma att fördubblas till drygt 100 kronor per invånare.

För att kostnaderna för utjämningsen inte ska öka till följd av ett utvidgat arbetslöshetsbegrepp kan man antingen höja gränsen för att ersättning ska utgå eller sänka ersättningsbeloppet.

För att behålla nuvarande kostnad skulle ersättningsnivån behöva sänkas från 200 till 100 kronor per procent som arbetslöshetsnivån överstiger riksgenomsnittet med en procentenhet. Avdragen skulle därmed inte öka för kommuner utan ersättning. Utfallet av en sådan begränsning skulle ge betydligt minskade tillägg för främst kommuner i Norrbottens län och till glesbygdskommuner. Vid en sänkning av ersättningsnivån till 100 kronor per invånare skulle de negativa marginaleffekterna vid en sänkt arbetslöshetsnivå bli något mindre än vid nuvarande ersättningsnivå, men de skulle inte försvinna.

Utredningen gör den bedömningen att utjämningsen får en bättre anpassning till kostnaderna för näringsliv och sysselsättning om gränsen för att erhålla ersättning höjs jämfört med en sänkning av ersättningsnivån. För att behålla nuvarande kostnad för utjämningsen skulle procentnivån behöva höjas från nuvarande 1 till drygt 2 procent över riksgenomsnittet. Tilläggen för kommuner i Norrbottens län och glesbygdskommuner skulle bli ungefär som i nuvarande utjämningsen.

Utredningens förslår därför att gränsen för att ersättning ska utgå höjs med en procentenhet till två och att ersättningsnivån behålls oförändrad. Kostnadsökningen skulle därvid begränsas till ca 70 miljoner kronor motsvarande 8 kronor per invånare.

#### 6.8.4 Effekter i kostnadsutjämnningen av utredningens förslag

Genom de föreslagna förändringarna minskar antalet kommuner med ersättning från 76 till 68. Ett tiotal kommuner förlorar sin ersättning och några nya tillkommer. De kommuner som faller bort har med några undantag begränsade ersättningar i nuvarande utjämnning. Kommuner med en större del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder koncentrerade till arbetsmarknadsutbildning och beredskapsåtgärder får en minskad ersättning. Kommuner med en högre andel av de arbetslösa enligt ny definition utan åtgärder och de med en högre andel av de arbetslösa i andra typer av åtgärder än arbetsmarknadsutbildning och beredskapsåtgärder får en ökad ersättning. Förändringarna per kommungrupp blir begränsade men glesbygdskommunernas och storstädernas (Malmös) tillägg ökar något. Utfallet förbättras för Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Norrbottens län, men försämras något för Örebro, Dalarnas och övriga norrlandslän.

## 6.9 Gator och vägar

**Utredningens förslag:** Nuvarande beräkningsmodellen bibehålls oförändrad.

### 6.9.1 Nuvarande utformning

Kostnadsutjämningsen för gator och vägar är ämnad att ersätta merkostnader för renodlade drift- och underhållskostnader. Merkostnader för enskilda vägar, som är ett frivilligt kommunalt ansvar, beaktas inte heller. Standardkostnadsersättningen för drift och underhåll delas in i ett trafikberoende slitage och ett klimatberoende slitage. Det trafikberoende slitaget är störst där trafikbelastningen är speciellt stor, t.ex. i storstäder och större städer. Det klimatberoende slitaget, som beror på termiska sprickor och tjälskador, är störst i Norrland.

Kommunerna får ett tillägg med mellan 20-80 kr/invånare för vinterväghållning. Gränserna sätts efter den klimatzon respektive kommun tillhör. Gränserna baseras på Vägverkets föreskrifter VVFS 1990:3. Ortstilläggen utgår enligt följande:

- Samtliga kommuner exkl. Härjedalen, Åsele och större städer i S, W, X, Y, Z, AC och BD län erhåller 50 kr/inv
- Större städer i S, W, X, Y, Z och BD län erhåller 100 kr/inv
- Glesbygdskommunerna Härjedalen och Åsele erhåller 100 kr/inv
- Större städer söder om S, W och X län erhåller 50 kr/invånare
- Förortskommunerna Nacka, Sundbyberg, Solna, Lidingö, Härryda, Partille, Öckerö och Mölndal får 100 kr/inv
- Malmö får 100 kr/inv
- Göteborg får 150 kr/inv
- Stockholm får 450 kr/inv

Standardkostnaderna räknas varje år upp med nettoprisindex från 1993 till utjämningsåret och uppgår 1998 till i genomsnitt 123 kr/invånare. Det största tillägget får Stockholm på omkring 400 kr/invånare och det största avdraget är drygt 100 kr/invånare, vilket knappt 50 kommuner får. Årligen omfördelas ungefär 365 miljoner kronor.

## 6.9.2 Utredningens förslag

Eftersom kommuner bokför och redovisar sina kapitalkostnader för gator och vägar på olika sätt är det vanskligt att utgå från bokslutsstatistiken när man jämför kostnader. I stället har Kommunförbundets årliga rapport "Kommunernas väghållning" använts. I den redovisas kostnaderna för drift och underhåll, exklusive kapitalkostnader.

Enligt Räkenskapssammandraget år 1996 uppgår nettokostnaderna, inklusive kapitalkostnader, till ca 760 kr/invånare. I Kommunförbundets redovisning uppgår kostnaderna för drift och underhåll, exklusive enskilda vägar, till knappt 390 kr/invånare. Inklusive enskilda vägar uppgår de till ca 400 kr/invånare. Kostnaderna såväl som standarder-sättningarna är störst i storstäder och i norra Sverige.

Den största avvikelserna gäller Stockholm, som får det största tillägget. Stockholms tillägg är ungefär 150 kronor högre jämfört med driftkostnaderna. Avvikelserna är annars små mellan tillägg eller avdrag och avvikande nettokostnad, oavsett hur man grupperar kommunerna. Utredningen föreslår därför ingen förändring i utjämnningen för gator och vägar.



## 6.10 Vatten och avlopp

**Utredningens förslag:** Nuvarande modell bibehålls oförändrad.

### 6.10.1 Nuvarande utformning

Kommunerna kompenseras i VA-modellen för merkostnader som beror på gles bebyggelsestruktur med långa ledningslängder och/eller svåra geotekniska förutsättningar. Däremot ska det t.ex. inte utgå någon kompensation för olikheter i avgiftsstruktur och redovisningsmetod. Beräkningsmodellen beskrivs i tabellen nedan.

**Tabell 16 VA-modellens beräkningsmetod**

Ogynnsam bebyggelse- struktur <sup>1</sup>	Tillägg kr/inv	Ogynnsam geologisk		Gynnsam geologisk		Stordriftsfördelar Avdrag i kr/inv för gynnsam bebyggelsestruktur
		klass	Tillägg kr/inv	klass <sup>2</sup>	Avdrag kr/inv	
50-60	50	25,0-27,5	50	10,0-12,5	-250	Om andel i tätort > 70 % eller andel i tätort > 100 00 inv >50 % dras tillägg för ogynnsamt geotekniskt förhållande av
60-70	100	27,5-30,0	100	12,5-15,0	-200	
70-80	150	30,0-32,5	150	15,0-17,5	-150	
80-90	200	32,5-35,0	200	17,5-20,0	-100	
90-	250	35,0-250	250	20,0-22,5	-50	

<sup>1</sup> Andel invånare i glesbygd

Standardkostnaderna i modellen räknas upp med NPI från och med 1993 till utjämningsåret. Maximalt tillägg får Orust på ca 490 kronor och det största avdraget är drygt 40 kronor per invånare, vilket knappt 160 kommuner får. Ungefär 290 miljoner kronor omfördelas årligen. Huvudsakligen går tilläggen till landsbygds- och glesbygdskommuner.

### 6.10.2 Utredningens förslag

Enligt räkenskapssammandraget uppgick nettokostnaden för VA i genomsnitt till 65 kronor per invånare 1996. Nettokostnaderna spänner mellan ett överskott på ca 400 kronor per invånare till ett underskott på ca 2 900 kronor per invånare. Det är svårt att jämföra kommunernas nettokostnader, främst på grund av att olika metoder används för att beräkna och redovisa kapitalkostnaderna och att avgifterna skiljer sig åt.

I kommuner som använder sig av real annuitetsmetod<sup>2</sup> ökar kostnaderna över tiden jämfört med de kommuner som använder sig av nominell metod<sup>3</sup>. Även anläggningsavgifternas nivå vid tillfället då nyexploateringar görs påverkar de löpande kostnaderna. Är avgifterna låga belastar kapitalkostnaderna driftredovisningen i större omfattning än om de är höga. Råder full kostnadstäckning belastar inte investeringen driftredovisningen alls. Uppgifter om redovisningsmetod och anläggningsavgifter har hämtats från Svenska Vatten- och Avloppsverksförningens taxesammanställningar.

Utredningen har funnit att de stora kostnadsskillnaderna som finns till stor del kan förklaras av olika sätt att beräkna och redovisa kapitalkostnader och olika nivåer på anläggningsavgifter. Det går dock inte exakt att kvantifiera effekterna av de olika redovisningssätten.

De största tilläggen går till glesbygdskommuner, ca 160 kronor per invånare. Deras merkostnader är dock betydligt större, ca 490 kronor per invånare 1996. Till stor del kan de höga kostnaderna förklaras av att en stor andel av glesbygdskommunerna använder sig av den reala metoden (nästan 40 procent av kommunerna jämfört med 25 procent i riket). Anläggningsavgifterna är också lägst bland alla kommuntyper. Generellt sett är avvikelserna i övrigt måttliga. Genomgående är dock merkostnaderna högre än tilläggen eller avdragen i kommuner som använder sig av real metod och/eller som har låga anläggningsavgifter. Avvikelsena är generellt sett små för kommuner som använder sig av nominell metod, oavsett kommuntyp.

Det är svårt att jämföra kommunernas redovisade kostnader för vatten och avlopp. Det mesta tyder på att de stora kostnadsskillnaderna som föreligger till stor del beror på olika sätt att redovisa kapitalkostnaderna och inte på strukturella kostnadsskillnader. Utredningen föreslår därför inga förändringar av utjämningsmodellen för vatten och avlopp.

<sup>2</sup> Avskrivning sker med samma belopp varje år.

<sup>3</sup> Avskrivningen sjunker över tiden.

## 6.11 Administration, resor och räddning i glesbygd

**Utredningens förslag:** Nuvarande beräkningsmodell bibehålls oförändrad.

### 6.11.1 Nuvarande utformning

Nuvarande utjämnung utgår från att kommuner med liten folkmängd och kommuner som är ytstora med litet befolkningsunderlag och kommuner där få invånare bor i tätorterna har större kostnader per invånare för administration, lokala resor och räddningstjänst.

Kommuner som uppfyller kriterierna för gleshet, liten folkmängd och låg tätortsgrad får bidrag för större beräknade merkostnader i modellen. Av tabell 1 framgår vilka gränser som föreligger och vilken ersättning som utgår för de olika delarna i modellen. Ersättningarna räknas upp med NPI till bidragsåret.

**Tabell 17 Gränser för att få ersättning för administration, resor kronor per invånare, ej uppräknat med NPI.**

Inv/km <sup>2</sup>	Folkmängd	Tätortsgrad <sup>1)</sup>	Ers för adm.	Ers för resor	Ers för räddn.	Total ersättn.
< 6	< 10 000	< 60	500	150	200	850
		60-80	450	100	100	650
< 6	10-20 000	< 60	350	150	100	600
		60-80	300	100	0	400
6-10	< 10 000	< 60	300	100	100	500
		60-80	250	50	0	300
6-10	10-20 000	< 60	150	100	100	350
		60-80	100	50	0	150

<sup>1)</sup> Andel av befolkningen i tätorter större än 500 invånare.

Alla kommuner som får ersättning får det för administration och resor, men enbart de med lägst tätortsgrad eller de med färre än 10 000 invånare får ersättning för räddningstjänst.

Modellen omfördelar ungefär 225 miljoner kronor år 1998. Det är 46 kommuner som får någon ersättning. Nästan alla glesbygdskommuner får tillägg enligt modellen, en del landsbygdskommuner och ett få-

tal övriga kommuner får också ersättning. År 1998 är det största tillägget 875 kronor per invånare.

### 6.11.2 Utredningens förslag

I och med det nya räkenskapssammandraget från och med år 1995 försvåras utvärderingen av modellen. Gemensam administration fördelas numera ut till respektive verksamhet. Det gamla programmet gemensam kommunadministration, finns därmed inte längre kvar och det är inte heller möjligt att särskilja administrationskostnaderna från övriga kostnader under respektive verksamhet.

Analyser av de rester som finns kvar från det gamla programmet och räddningstjänst visar dock på relativt små skillnader mellan avvikande nettokostnad och tillägg enligt modellen, för de kommuner som får någon ersättning. Det finns en viss tendens att tillägget för räddningstjänst är något lägre än merkostnaderna. Avvikelserna är dock inte betydande. Därför föreslår inte utredningen några förändringar av modellen. Däremot bör befolknings- och bebyggelsestrukturen uppdateras. Denna uppdatering påverkar enbart sex kommuner, tre får något högre och tre får något lägre ersättning.

## 6.12 Uppvärmningskostnader

<b>Utredningens förslag:</b> Nuvarande beräkningsmodell bibehålls oförändrad.
---

### 6.12.1 Nuvarande utformning

I kostnadsutjämningsen beaktas skillnaderna i uppvärmningskostnader mellan olika delar av landet. Tillägget respektive avdraget i kostnadsutjämningsen beräknas utifrån ett uppvärmningsindex som speglar klimatets inverkan på energiförbrukningen i kommunägda fastigheter och den riksgenomsnittliga uppvärmningskostnaden. Det använda uppvärmningsindexet varierar från 0,9 i kommunerna längs syd- och västkusten till 1,45 i Kiruna.

I kostnadsutjämningsen beräknas med utgångspunkt från indexvärdena ett tillägg respektive avdrag i kronor per invånare. En årlig omräkning av tilläggen och avdragen görs med hänsyn till förändringen av nettoprisindex.

I 1998 års kostnadsutjämningsen är det största tillägget 175 kronor per invånare och det största avdraget 39 kronor per invånare. Genom kostnadsutjämningsen omfördelas årligen ca 120 miljoner kronor från södra Sverige till norra Svealand och Norrland.

Skillnader i uppvärmningskostnader beaktas inte i kostnadsutjämningsen för landstingen.

### 6.12.2 Utredningens förslag

Utredningen anser att skillnaderna i uppvärmningskostnader bör beaktas i kostnadsutjämningsen för kommuner eftersom klimatet är en opåverkbar faktor.

Den genomsnittliga uppvärmningskostnaden som ligger till grund för utjämningsen är 60 kronor per m<sup>2</sup> och en genomsnittlig lokalyta på 6,1 m<sup>2</sup> per invånare. Den genomsnittliga uppvärmningskostnaden, i kommuner där uppvärmningsindex är 1 har på så sätt beräknats till knappt 370 kronor per invånare och år.

Enligt en undersökning som genomförts av Svenska Kommunförbundet uppgick år 1996 de lokalytor som kommunerna i genomsnitt utnyttjar för sin verksamhet till ca 5,7 m<sup>2</sup> per invånare. Undersökningen, som omfattar 30 procent av kommunerna, visar dock att variationen mellan kommunerna är förhållandevis stora. Enligt samma undersök-

ning var den genomsnittliga uppvärmningskostnaden runt 60 kronor per m<sup>2</sup>, men varierar något mellan olika lokaltyper och mellan kommuner.

De förändringar som kan ha skett i den genomsnittliga lokalutnyttjandet per invånare i landet bedöms inte vara av en sådan omfattning att det skulle leda till några nämnvärda förändringar i kostnadsutjämningsens utfall. Samma förhållande gäller den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per m<sup>2</sup>.

Lokalutnyttjandet per invånare varierar betydligt mellan kommunerna. Faktiska skillnader i lokalutnyttjande per invånare kan vara delvis strukturellt betingat, beroende på främst skillnader i ålders- och bebyggelsestruktur. Skillnader i lokalbehov beaktas således i olika delar av kostnadsutjämningsen. Eventuella skillnader i lokalyta per invånare mellan kommunerna beaktas däremot inte i nuvarande utjämnings för skillnader i uppvärmningskostnader. Eftersom utredningen inte funnit att några större förändringar skett i det genomsnittliga lokalutnyttjandet eller i den genomsnittliga uppvärmningskostnaden per m<sup>2</sup> bör nuvarande beräkningsmodell bibehållas oförändrad.

Då utredningen inte föreslår någon förändring i förhållande till nuvarande sätt att beakta skillnader i uppvärmningskostnader sker inte heller någon förändring i kostnadsutjämningsens utfall.

## 6.13 Byggekostnader

**Utredningens förslag:** Modellen utgå ur utjämningsystemet för kommuner.

### 6.13.1 Nuvarande utformning

En differentiering av byggnadskostnadsindex görs mellan de tre storstadsområdena och tre länsregioner. Regionindelning och underlag bygger på SCB:s statistik över nybyggnadskostnader för gruppbyggda småhus, men där den nordligaste regionen, efter en specialbearbetning av statistikunderlaget, delats upp i en kust- och en inlandsregion. Samtliga kommuner inom respektive region har samma indexvärde. Tillägget respektive avdraget i kostnadsutjämningsberäkningen beräknas utifrån ett byggnadskostnadsindex som baserats på den faktiska byggekostnaden under perioden 1985-1992 och det riksgenomsnittliga återinvesteringsbehovet, som beräknats uppgå till 2 500 kronor per invånare och år. En årlig omräkning görs med hänsyn till förändringen av nettoprisindex. Någon uppdatering eller annan förändring av de använda byggekostnadsindex har hittills inte gjorts, utan indexvärdena per region har legat fast.

**Tabell 18 Byggekostnadsindex i nuvarande kostnadsutjämningsystem samt tillägg/avdrag 1998 i kronor per invånare**

Region	Index	Tillägg/avdrag i Kr/inv
Stor-Stockholm	108	+190
Stor-Göteborg	104	+84
Stor-Malmö	94	-179
Länsregion 1 k, a)	99	-48
Länsregion 1 i, b)	105	+110
Länsregion 2, c)	99	-48
Länsregion 3, d)	99	-48

a) Kustkommuner i Y, AC och BD län

b) Inlandskommuner i Y, AC och BD län samt hela Z län

c) Svealand exkl Stor-Stockholm (övr AB, C, D, S, T, U och W län), norra Götaland exkl Stor-Göteborg (E, övr N och övr V. Götalands län) samt X län.

d) Södra Götaland exkl Stor-Malmö (F, G, H, I, K och övr Skåne län)

I 1998 års kostnadsutjämnning är det största tillägget 190 och det största avdraget 179 kronor per invånare. Genom kostnadsutjämnningen omfördelas årligen ca 400 miljoner kronor, varav kommunerna i Stor-Stockholm erhåller ca 300 miljoner, i Stor-Göteborg ca 70 miljoner och i Norrlands inland ca 30 miljoner kronor.

I kostnadsutjämnningen för landsting beaktas inga skillnader i byggkostnader eftersom de reinvesteringar som landstingen behöver göra årligen för att hålla byggnads- och anläggningskapitalet intakt är avsevärt mindre än för kommunerna. Det ansågs därför inte nödvändigt att kompensera dessa skillnader i landstingssystemet eftersom det skulle ha liten ekonomisk betydelse.

### 6.13.2 Resultat av utredningens uppföljning

I sin uppföljning har utredningen haft tillgång till aktuellare data vad gäller regionala skillnader i byggkostnader. Denna statistik bygger på insamlade uppgifter från nybyggnadsprojekt som fått beslut om statligt stöd. Antalet objekt och lägenheter som ingår i statistiken har sjunkit kraftigt efter 1991 till följd av det minskade bostadsbyggandet. I vissa regioner är antalet objekt mycket få. En ytterligare uppdelning av den nordligaste länsregionen, vilket ligger till grund för nuvarande kostnadsutjämnning, är därför inte möjlig.

Byggnadskostnaderna för gruppbyggda småhus visar på relativt stora variationer mellan åren i de olika regionerna, men det bristfälliga underlaget gör det svårt att dra några entydiga slutsatser. En jämförelse, där byggkostnaderna för hela femårsperioden 1992-96 vägts ihop per region, visar på att det fortfarande kan finnas regionala skillnader i byggkostnader. Skillnaderna förefaller dock ha minskat jämfört med den period som nuvarande kostnadsutjämnning baseras på. Det gäller främst skillnaderna mellan storstadsområdena, där främst kostnaderna i Stor-Göteborg minskat men ökat i Stor-Malmö. Byggnadskostnaderna i mellanregionen, länsregion 2, har minskat.

Utredningens uppföljning visar att det finns regionala skillnader i byggkostnader, men skillnaderna har minskat jämfört med de indexvärden som används i nuvarande kostnadsutjämnning. För de tre senaste åren bygger dock statistiken på ett litet underlag i en del regioner till följd av det låga bostadsbyggandet.



### 6.13.3 Utredningens förslag

Utredningen bedömning är att skillnader i byggkostnader till viss del kan vara strukturellt betingade, t.ex. till följd av klimat och transportkostnader. Utvecklingen av byggkostnaderna påverkas i stor utsträckning av byggkonjunkturerna och det kan därför inte uteslutas att skillnader i de regionala byggkostnader som ligger till grund för nuvarande kostnadsutjämnings delvis återspeglar skillnader i byggkonjunktur.

Om de minskade regionala skillnaderna i byggkostnader under senare år beaktades i kostnadsutjämningsen, visserligen baserat på ett något bristfälligt statistiskt underlag för den senaste perioden, skulle det leda till att denna del i kostnadsutjämningsen blir av avsevärt mindre omfattning än den nuvarande. Vidare saknas förutsättningarna att ta fram underlag för att följa upp och med ett sådant underlag åstadkomma en inomregional differentiering av skillnader i byggkostnaderna i de norra delarna av landet.

Utredningen föreslår att skillnader i byggkostnader inte bör ingå i kostnadsutjämningsen för kommuner eftersom det är osäkert i vilken utsträckning underlaget speglar strukturella kostnadsskillnader. Vidare skulle en utjämnings efter en uppdatering få liten ekonomisk betydelse.

### 6.13.4 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningens förslag

Effekterna i kostnadsutjämningsen för kommunerna av utredningens förslag innebär att kommunerna i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg samt Norrlands inland får minskade bidrag resp ökade avgifter motsvarande 190, 84 resp 110 kronor per invånare. Kommunerna i Stor-Malmö får ökade bidrag/minskade avgifter på 179 kronor per invånare och övriga kommuner får ökade bidrag/minskade avgifter på 48 kronor per invånare.

## 6.14 Befolkningsunderlag

**Utredningens förslag:** Nuvarande modell uppdateras med mer aktuella befolkningsdata. Beräkning av befolkningsunderlag inom visst avstånd sker efter faktiskt vägavstånd.

### 6.14.1 Nuvarande utformning

Kommuner med svagt befolkningsunderlag har strukturella merkostnader som inte täcks in av övriga direkt verksamhetsanknutna faktorer i utjämnningssystemet. Med de mycket långa avstånden försämras förutsättningarna för interkommunalt samarbete och ett svagt befolkningsunderlaget innebär också att kommunerna får ta på sig ett större ansvar för att samhällsservicen i stort skall kunna upprätthållas.

I nuvarande modell beräknas en standardkostnad utifrån det regionala befolkningsunderlaget (antal boende inom en 90 kilometers radie från kommunens huvudort), det lokala befolkningsunderlaget (antal boende inom en 30 kilometers radie från kommunens huvudort) samt kommunens egen folkmängd. Standardkostnaden för svagt befolkningsunderlag räknas inte upp till aktuell prisnivå.

I kostnadsutjämnningen omfördelas 558 miljoner kronor år 1998. Tillägg utgår till 45 kommuner, det största bidraget uppgår till drygt 2 250 kronor per invånare. De kommuner som inte betraktas ha svagt befolkningsunderlag har ett avdrag på 68 kronor per invånare.

### 6.14.2 Resultat av utredningens uppföljning

Denna typ av merkostnad kan inte beräknas utifrån kostnader inom specifika kommunala verksamheter utan baseras på har en renodlad bedömningskaraktär. Det har därför inte varit möjligt att följa upp hur väl ersättningen för svagt befolkningsunderlag följt utvecklingen av kommunernas merkostnader. Befolkningsunderlaget är beräknat utifrån bosättningsmönstret år 1992. Underlaget är beräknat med hjälp av fågelvägsavstånd. Genom att använda faktiskt vägavstånd kan precisionen i beräkningarna ökas.

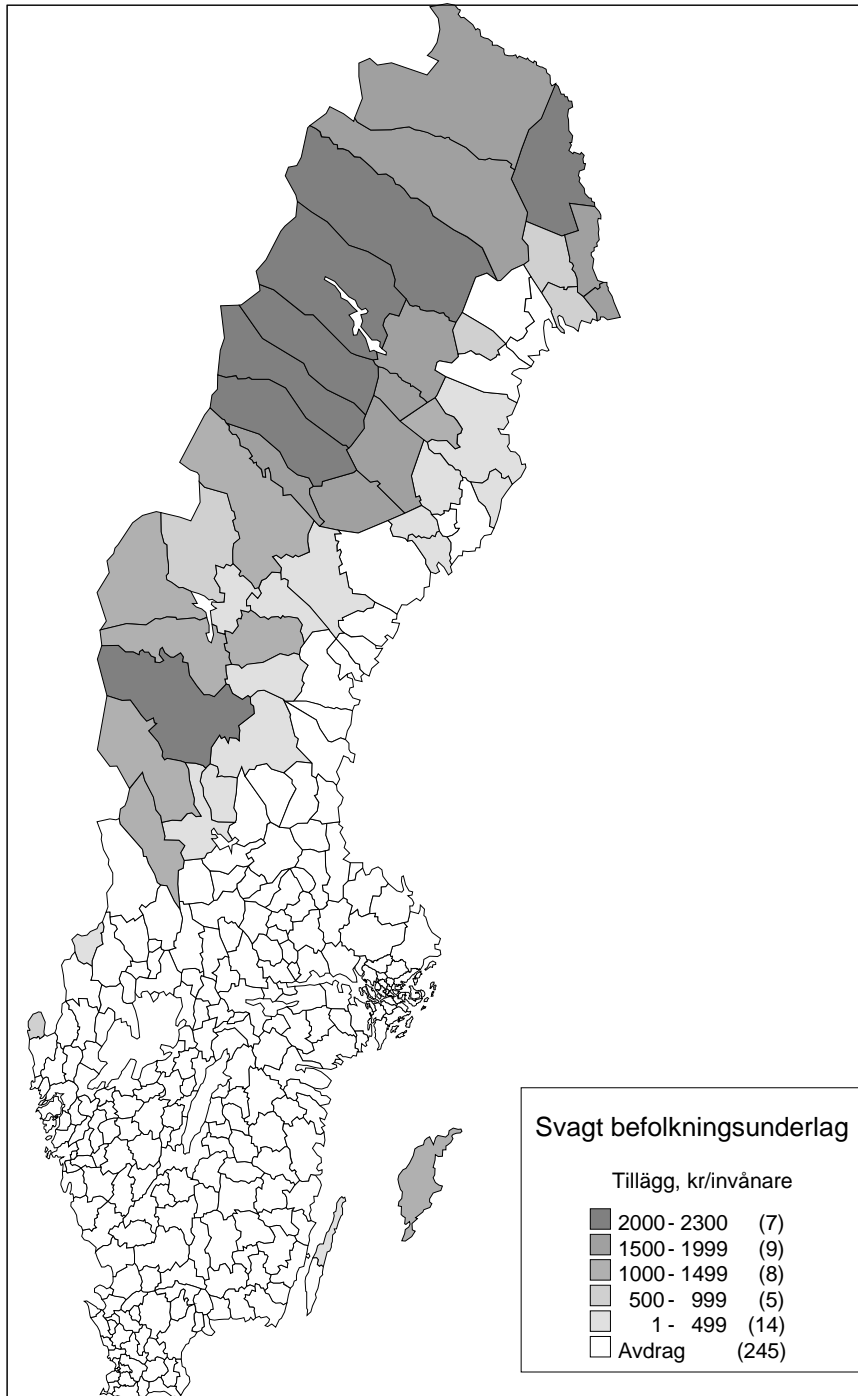
### 6.14.3 Utredningens förslag

Utredningen delar Statsbidragsberedningens uppfattning att kommuner med svagt befolkningsunderlag har merkostnader som inte kompenseras i de verksamhetsanknutna delarna av utjämningsystemet. Utredningen föreslår att nuvarande modell för beräkning av standardkostnadsersättning behålls oförändrad men att data om befolkningens bosättningsmönster aktualiseras och att underlagets storlek beräknas utifrån faktiskt vägavstånd i stället för fågelvägsavståndet. Ett avstånd mätt som fågelvägen motsvarar ett längre faktiskt vägavstånd, genomsnittligt 25 procent längre. Omräkningen till vägavstånd innebär att de avståndszoner om 90 och 30 kilometer räknas upp med 1,25. Det regionala befolkningsunderlaget beräknas således inom en radie av 112,5 km vägavstånd och det lokala befolkningsunderlaget inom 37,5 km vägavstånd.

### 6.14.4 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningens förslag

Antalet kommuner som får tillägg på grund av svagt befolkningsunderlag, beräknat med faktiskt vägavstånd, blir oförändrat 43 stycken. Den totalt omfördelade volymen blir 540 miljoner eller knappt tio procent lägre än i nuvarande system. För 28 av de berörda kommunerna blir skillnaden mellan nuvarande och föreslaget system mindre än 10 procent. För ett antal kommuner med glest vägnät eller geografiska barriärer, som Strömstad, Borgholm, Ljusdal och Sollefteå, blir tillägget något större än i nuvarande system. På motsatt sätt får ett antal kommuner, som Ragunda, Örnsköldsvik, Mora och Boden, med väl utbyggt vägnät till större orter i omgivande region sänkta tillägg.

**Figur 5 Kommuner med bidrag för svagt befolkningsunderlag enligt föreslagen justering och aktualisering**



## 6.15 Kallortstillägg

**Utredningens förslag:** Kallortstillägget reduceras med två procentenheter från år 2000. En ytterligare avtrappning av tilläggets storlek bör ske efter den föreslagna införandeperiodens slut. På sikt bör kallortstillägget utgå ur kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting.

### 6.15.1 Nuvarande utformning

Rätten till kallortstillägg för arbetstagare stationerade i viss bestämd kommun eller del av kommun t.o.m. 1993 fanns reglerade i avtal (avtal 90 AB). 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 samtliga de utredningar som legat till grund för nuvarande utjämnings-system betraktades därför denna merkostnad som opåverkbar på kort sikt.

I proposition (prop. 1994/95:150) där förslaget till nuvarande utjämningsystem lades fram, sägs att frågan om berörda kommuner och landsting även i framtiden ska kompenseras för ett högre löneläge eller om compensationen ska trappas av bör bli föremål för överväganden vid en översyn av systemet.

Tidigare fanns fyra kallortsgrupper, där arbetstagarna erhöll ett tillägg med en viss procentsats (1, 2, 4 respektive 8 procent) av lönen. Ersättningen i utjämningsystemet beräknas genom att summera den riksgenomsnittliga kostnaden för kommunerna med kommunens totala tillägg/avdrag i kostnadsutjämningsen (exkl. kallortstillägg). Den genomsnittliga personalkostnaden i riket bedömdes till 70 procent av kommunernas kostnader. Kallortstillägget i utjämningsen erhålls genom att multiplicera kommunens beräknade kostnad med 0,7 och procenttalet för kommunens kallortsgrupp.

I kostnadsutjämningsen erhåller 37 kommuner i de fyra nordligaste länen och i Dalarna (en kommun) ett kallortstillägg på mellan 173 och 1791 kronor per invånare. För kommunerna omfördelas genom kallortstillägget år 1998 drygt 370 miljoner kronor motsvarande 44 kronor per invånare i riket.

Kallortstillägg fanns t.o.m. 1993 även för landstingsanställd personal i de fyra nordligaste landstingens. I kostnadsutjämningsen för landstingens baserades kallortstillägget på faktiskt utbetalda tillägg, då tilläg-

gets storlek i praktiken bestämdes av personalens stationeringskommun. Kallortstillägget varierar mellan 16 och 496 kronor per invånare. För landstingen omfördelas år 1998 ca 185 miljoner kronor motsvarande 21 kronor per invånare i riket.

### 6.15.2 Resultat av utredningens uppföljning

För att belysa om kommuner och landsting som tidigare haft kallortstillägg också haft en avvikande löneutveckling efter att avtalet om kallortstillägg upphört har Kommun- och Landstingsförbunden bearbetat sin personal- och lönestatistik för åren 1993, 1996 och 1997.

En jämförelse av medellönen i kommunerna för samtliga personalkategorier år 1993 pekar på att medellönen i kallortskommunerna exklusive kallortstillägg låg 2 procent lägre än riksgenomsnittet. Exkluderas storstadsområdena, där lönenivån var högre än i riket, var kallortsgruppernas lönenivå 1 procent lägre. Avvikelsen förklaras sannolikt av skillnader i personalstrukturen, t.ex. vad gäller skillnader i ålder, anställningstid och olika fördelning på verksamheter. En del av skillnaden i medellön förklaras av att många kallortskommuner har relativt fler anställda inom äldreomsorgen och de dominerande personalgrupperna inom denna verksamhet har en lägre lönenivån än den genomsnittliga. En jämförelse av medellönen för var och en av de större personalkategorierna exklusive kallortstillägg år 1993 visar på små skillnader mellan de fyra kallortsgrupperna och riket exklusive storstadsområdena.

**Tabell 19 Medellön år 1993 inklusive kallortstillägg och år 1997 i förhållande till riket och riket exklusive storstäder och förorter. Samtliga personalkategorier i kommuner**

Kallortsgrp	Avvikelse från Riket		Avvikelse från Riket exkl orststäder och förorter	
	1993	1997	1993	1997
Samtliga kallortskom	+0,3	-1,1	+1,4	+0,2
Kallort 1 %	-1,3	-3,1	-0,2	-1,8
Kallort 2 %	-0,9	-2,6	+0,2	-1,3
Kallort 4 %	+1,7	+0,4	+2,8	+1,7
Kallort 8 %	+6,0	+4,5	+7,2	+5,9

Ett kallortstillägg på 8 procent höjer lönenivån med 7,4 procent. Den högsta kallortsgruppen hade år 1993 en medellön som, inklusive kallortstillägget, låg 7,2 procent över medellönen i riket exklusive storstadsområdena. Fram till 1997 hade skillnaden i medellön sjunkit till 5,9 procent.

Medellönen räknat på samtliga personalkategorier har fram till år 1997 ökat något mindre i kallortskommunerna än i riket exklusive storstadsområdena.

**Tabell 20 Förändring av medellönen mellan år 1993 inklusive kallortstillägg och år 1997. Samtliga personalkategorier i kommuner**

Kommungrupp	Förändring 1993-1997, procent
Riket	14,5
Storstäder+Förorter	15,2
Riket exkl Storst+Förorter	14,3
Samtliga Kallortskommuner	12,8
Kallort 1 %	12,3
Kallort 2 %	12,5
Kallort 4 %	13,0
Kallort 8 %	12,9

Skillnaden i löneutveckling för samtliga personalkategorier är 1,5 procentenheter, men för vissa grupper, t.ex. förskollärare, har medellönen ökat mer än i riket exklusive storstäder och förorter.

Med detta underlag är det emellertid inte möjligt att närmare bedöma vad som beror på förändringar i personalstrukturen och vad som beror på skillnader i löneutveckling. Inte minst kan olika stora personalförändringar samt personalöverföringar i samband med huvudmannskapsförändringar ha förändrat personalstrukturen och lönenivån olika i olika kommuner.

Vad gäller landstingen bestämdes kallortstillägget av personalens stationeringskommun. På landstingsnivå var därför tillägget inte lika stort som för kommuner i den högsta kallortsgruppen. Kallortstillägget hade någon större betydelse endast i de två nordligaste landstingen.

En jämförelse av medellönen i landstingen för samtliga personalkategorier år 1993 pekar på att medellönen i kallortslandstingen exklusive kallortstillägg låg 2 procent lägre än riksgenomsnittet. Även för landstingen förklaras avvikelser sannolikt av skillnader i personalstrukturen, t.ex. vad gäller skillnader i ålder, anställningstid och olika fördelning på personalkategorier. Inklusiva kallortstillägget låg medellönen i kallortslandstingen 0,5 procent lägre än riksgenomsnittet.

**Tabell 21 Medellön åren 1993 och 1997 i förhållande till riket samt förändring av medellönen. Samtliga personalkategorier i landstingen**

	Kallorts- tillägg andel av medellön 1993, %	Avvikelse från riket, procent			Medellöne- förändring 1993-97, %
		1993 exkl tillägg	1993 inkl tillägg	1997	
Riket	0,2	0	0	0	23,2
Kallortslandst	1,9	-2,1	-0,5	0,5	24,4
Västernorrland	0,2	-3,8	-3,8	-1,5	26,2
Jämtland	0,1	+3,2	+3,1	+1,0	20,7
Västerbotten	1,4	-1,3	-0,2	+0,4	23,9
Norrbottn	4,8	-3,6	+1,0	+2,0	24,5

År 1997 låg medellönen i kallortslandstingen 0,5 procent högre än i riket och dessa landsting har med ett undantag haft en större ökning av medellönen sedan år 1993. För de två nordligaste landstingen, där kallortstillägget hade någon större praktisk betydelse har medellönerna stigit mer än i riket efter att kallortstillägget avskaffats. Att utvecklingen skiljer sig åt mellan de olika landstingen kan bero på att de strukturella förändringarna vad gäller personalen påbörjats vid skilda tidpunkter, hittills varit av olika omfattning och att omstruktureringen hunnit olika långt. I landstingen är det i första hand personal med lägre lönenivåer som minskat i antal, vilket innebär att medellönen för de kvarvarande stiger mer än vad lönerna ökar. Vidare har personalöverföringar genom huvudmannaskapsförändringar genomförts vid skilda tidpunkter och med olika omfattning i de olika landstingen.

### 6.15.3 Utredningens förslag

Det underlag som utredningen haft tillgång till pekar på att det tidigare kallortstillägget fortfarande återspeglas i lönenivåerna. Medellönen räknat på samtliga personalkategorier har ökat något mindre i de kommuner som tidigare haft kallortstillägg jämfört med riket exklusive storstadsområdena. Kallortslandstingen har dock under motsvarande period haft en något högre löneökning än i riket. Med detta underlag är det emellertid inte möjligt att närmare bedöma vad som beror på förändringar i personalstrukturen och vad som beror på skillnader i löneutveckling.

Genom att kallortstillägget inte längre regleras i centrala avtal anser utredningen att denna ersättning på sikt bör utgå ur kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting. Utredningen bedömer att det är för tidigt att redan nu helt ta bort kallortstillägget från kostnadsutjämnings-



en. Kallortstillägget bör därför reduceras med två procentenheter från år 2000. En ytterligare avtrappning av tilläggets storlek bör ske först efter den föreslagna införandeperiodens slut. På sikt bör kallortstillägget helt utgå ur kostnadsutjämningsen för kommuner och landsting. Utredningen anser vidare att löneutvecklingen i de kommuner och landsting som tidigare haft kallortstillägg bör observeras i en fortlöpande uppföljningsen av utjämningsssystemet.

#### 6.15.4 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningsens förslag

Den föreslagna reduktionen av kallortstillägget med två procentenheter innebär att kommuner och landsting med ett tidigare tillägg på två procent eller lägre inte längre erhåller någon ersättning i kostnadsutjämningsen. Det gäller 17 av 37 kommuner samt landstingsen i Jämtland och Västernorrland.

Flera kommuner med kallortstillägg i nuvarande system får ökade bidrag i kostnadsutjämningsen genom utredningsens förslag trots att detta tillägg reduceras eller i andra fall helt försvinner. Genom de föreslagna införandereglerna kommer effekterna för flera berörda kommuner att slå igenom successivt i utjämningsssystemet. För de kallortskommuner som i nuvarande system har fasta införandetillägg försämras inte utfallet i utjämningsssystemet genom utredningsens förslag eftersom en ytterligare bidragsminskning fångas upp av införandereglerna.

För landstingsen i Norrbotten och Västerbotten är de föreslagna fasta införandetilläggen högre än den föreslagna reduktionen av kallortstilläggen, varför utfallet i utjämningsssystemet inte försämras under införandeperioden till följd av utredningsens förslag att reducera kallortstillägget från år 2000.

## 6.16 Kollektivtrafik

**Utredningens förslag:** Nuvarande utjämningsmodell ersätts. Standardkostnaden beräknas länsvis utifrån variablerna gleshet, arbetspendling och tätortsstruktur. Nuvarande reduktion av de beräknade standardkostnaderna med 25 procent och fördelningen 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstinget inom respektive län bibehålls. Principerna för fördelningen mellan kommunerna inom länen, dvs. den faktiska kostnadsfördelningen för kollektivtrafik, bibehålls. En anpassning görs till ändrad länsindelning.

### 6.16.1 Nuvarande utformning

Kommuner och landsting delar på finansieringsansvaret för kollektivtrafiken och den betraktas i nuvarande kostnadsutjämning som ett regionalt behov. Skillnader i behovet av kollektivtrafik beaktas därför för både kommunerna och för landstingen i en gemensam beräkningsmodell. Standardkostnaden beräknas per län och baseras på de fyra variablerna gleshet, täthet, en-/flerkärnighet samt förekomst av skärgård. I utjämnningen avser man således att fånga upp såväl glesbygdsproblem som trängselproblem i storstadsområdena, det stora resebehovet i enkärniga arbetsmarknadsregioner samt problem i skärgårdskommuner med många öar. De ingående variablernas vikter fastställdes utifrån kommunernas och landstingens sammanlagda kostnader för kollektivtrafik per län år 1992 enligt dåvarande länsindelning. De beräknade standardkostnaderna per län reduceras därefter med 25 procent med hänsyn till svårigheterna att fastställa hur stor del av kostnaderna som är service respektive struktur. Ersättningarna inom länen fördelas lika mellan landstinget och kommunkollektivet. Standardkostnaden per kommun beräknas efter andelen av de faktiska kommunkostnaderna i länet år 1992.

Någon uppdatering eller annan förändring av utjämningsmodellen har hittills inte gjorts, men en årlig uppräkningsindex av de beräknade standardkostnaderna görs med nettoprisindex. För åren 1997 och 1998 har kostnadsutjämningen beräknats på den tidigare länsindelningen i avvaktan på att den nya landstingen i Skåne och Västra Götaland bildas.

I 1998 års kostnadsutjämning är det största tillägget på länsnivå, dvs. för kommuner och landsting sammantaget, 740 kronor per invånare i Stockholms län. Förutvarande Göteborgs och Bohus län får ett tillägg på 350 kronor per invånare. Övriga län får ett avdrag och störst är

detta i Södermanlands och förutvarande Skaraborgs län, drygt 400 kronor per invånare.

### 6.16.2 Resultat av utredningens uppföljning

Den nuvarande utjämningsmodellen för kollektivtrafik gav ursprungligen en förhållandevis hög förklaringsgrad till de kostnadsskillnader som fanns mellan länen år 1992. För vissa län var dock skillnaden mellan faktisk och i modellen beräknad kostnad redan inledningsvis relativt stor. Kollektivtrafikmodellen har gett förhållandevis stabila ersättningar mellan åren eftersom de ursprungliga beräkningarna endast räknats om med hänsyn till förändringen av NPI. Under åren efter 1992 har kommunernas och landstingens kostnader för kollektivtrafik sjunkit på riksnivå såväl i fasta som i löpande priser, främst till följd av upphandling och ökade biljettintäkter.

Jämförelser med de faktiska kostnaderna och nya modellberäkningar där de ingående variablerna istället beräknas utifrån senare års kostnadsdata på länsnivå visar på att modellens förklaringsgrad sjunkit och att en del av de ingående variablerna inte längre uppfyller de statistiska kraven. De nuvarande variablerna uppfyller heller inte de statistiska kraven när modellen testas på den nya länsindelningen.

Genom att den kommunala sektorns kostnader för kollektivtrafik har minskat i såväl fasta som löpande priser har det i praktiken inneburit att kostnadsutjämningsen blivit mer omfattande jämfört med en lösning där en årlig anpassning till den faktiska kostnadsutvecklingen på riksnivå gjorts. Tilläggen/avdragen i kostnadsutjämningsen har därigenom blivit större än vad som motiveras av den faktiska kostnadsutvecklingen för kollektivtrafiken. Under de senaste åren har detta problem i praktiken minskat något genom en negativ utveckling av NPI samtidigt som den kommunala sektorns tidigare kostnadsminskning för kollektivtrafiken upphört. Mellan åren 1995 och 1996 ökade de redovisade kostnaderna något.

### 6.16.3 Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att den nuvarande lösningen, att i ett första steg beräkna kostnadsutjämningsen på länsnivå, behålls. Den modell som används för att beräkna standardkostnaderna på länsnivå behöver dock utvecklas samtidigt som den måste anpassas till den nya länsindelningen i Skåne och Västra Götaland.

Utredningen föreslår att standardkostnaderna beräknas utifrån variablerna gleshet, antalet utpendlare över kommungräns som andel av

befolkningen samt andelen av länets befolkning som bor i tätorter med mer än 20000 invånare. Gleshetsmålet är identiskt med det som ingår i den nuvarande utjämningsmodellen, men har uppdaterats med aktuella data. De nya variablerna avser att spegla behovet av arbetsresor och behovet av kollektivtrafik i större tätorter. Den nuvarande gleshetsvariabeln avser att spegla de högre kostnaderna i glesbygd.

De föreslagna variablernas vikter har skattats mot kostnaderna i kronor per invånare på länsnivå, varvid ett genomsnitt av kostnaderna för åren 1995 och 1996 använts. Kostnadsunderlaget bygger för landstingen på den bokslutsstatistik som Landstingsförbundet sammanställer. För kommunerna har kostnaderna hämtats från SCB:s räkenskaps-sammandrag. Kostnaderna för Skåne och Västra Götalands samt Jönköpings län har summerats från de i länen ingående kommunerna och landstingen. Gotland ingår inte i beräkningarna i den nuvarande utjämningsmodellen utan standardkostnaden beräknas med ledning av de faktiska kostnaderna. Utredningen föreslår ingen ändring i det avseendet.

För att åstadkomma en bättre anpassning av kostnadsutjämnings- till de faktiska kostnadsskillnaderna på länsnivå föreslår utredningen att kostnadsnivån i utjämnings- årligen stäms av mot de faktiska kollektivtrafikkostnaderna i landet.

I olika sammanhang, bl.a. i remissbehandlingarna av Landstings- ekonomiska utredningen och Statsbidragsberedningen, har kritik riktats mot att man valt faktorer som förklarar faktiska kostnadsskillnader, utan att ifrågasätta om dessa beror på struktur eller servicenivå. Mot bakgrund av svårigheterna att fastställa hur stor del av kostnaderna som beror på servicenivån respektive strukturen föreslog Statsbidragsberedningen att de beräknade standardkostnaderna reduceras med 25 procent. Synpunkter har även framförts att kollektivtrafiken inte bör ingå i kostnadsutjämnings-.

Underlag som utredningen tagit del av visar att utbudet av kollektivtrafik varierar mellan olika delar av landet. Förutsättningarna att bedriva kollektivtrafik och att möjligheterna att t.ex. utnyttja kollektivtrafiken för dagliga arbetsresor skiljer sig åt mellan storstadsregioner och andra delar av landet. Utredningen har emellertid inte funnit något användbart underlag som kan utnyttjas för att närmare fastställa skillnaderna mellan servicenivå och strukturellt betingade kostnader.

Utredningen gör den bedömningen att större delen av kollektivtrafikkostnaderna bör betraktas som strukturellt betingade och att de fortsatt bör ingå i kostnadsutjämnings-. De beräknade standardkostnaderna bör även i en förändrad utjämningsmodell reduceras med 25 procent.

Den nuvarande principen att fördela 50 procent till kommunerna och 50 procent till landstinget inom respektive län har bestämts utifrån den normala huvudmannaskapsfördelningen i landet. Fördelningen av-

viker emellertid från denna i flertalet län. Den största avvikelsern finns i Stockholms län, där landstinget svarar för hela finansieringen. Att ändra de nuvarande principerna och istället utgå från den faktiska huvudmannaskapsfördelningen skulle leda till stora omfördelningar mellan kommuner och landstinget inom i första hand Stockholms län. Den nuvarande lösningen innebär att halva utjämningsen sker i landstingssystemet respektive kommunsystemet. En fördelning efter faktisk kostnadsfördelning skulle kräva att ett särskilt, för kommuner och landsting gemensamt, utjämningsystem införs för kollektivtrafiken. I ett första steg skulle man då utjämna för strukturella kostnadsskillnader mellan länen och i ett andra steg fördela bidrag/avgifter mellan kommuner och landsting efter den faktiska ansvarsfördelningen. Jämfört med dagens system skulle fördelningen mellan kommuner och landsting i respektive län förändras, men inte fördelningen mellan länen.

Principerna för fördelningen mellan kommunerna inom länen, dvs. efter den faktiska kostnadsfördelningen för kollektivtrafik, bör bibehållas. Principerna för fördelningen av standardkostnaderna i Skåne län och Västra Götalands län bör fastställas först när beslut om kostnadsfördelningen mellan kommunerna fattats i respektive län.

#### 6.16.4 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningsens förslag

De föreslagna förändringarna i förhållande till nuvarande utjämnings varierar på länsnivå mellan ca +280 kronor per invånare för Södermanlands och ca -200 för Stockholms län. Förändringarna beror på flera olika faktorer. Utjämningsmodellen har skattats med utgångspunkt från andra kostnadsdata än den nuvarande. Aktuellare kostnadsdata ligger genomsnittligt på en lägre nivå än de som legat till grund för nuvarande utjämningsmodell. Utjämningsen baseras vidare på nya variabler och beräkningarna sker på en delvis ny regional indelning, där 5 län försvunnit och 2 nya tillkommit. Förändringen av tilläggen respektive avdragen i jämförelse med nuvarande utjämnings beror bl.a. på att effekten av uppräkningsen med NPI sedan år 1992 försvinner.

## 6.17 Hälsa- och sjukvård

**Utredningens förslag:** Nuvarande modell ersätts av en modell baserad dels på genomsnittlig vårdkostnad för personer i vårdtunga grupper, dels på genomsnittlig vårdkostnad för övriga befolkningen uppdelad efter kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst, och boendeform. Merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur beräknas för sjukhusvård, primärvård, ambulansverksamhet och sjukresor efter bostättningsmönster och befolkningsunderlag.

### 6.17.1 Nuvarande utformning

Nuvarande beräkningsmodell för hälso- och sjukvård baseras i huvudsak på en regressionsmodell för beräkning av vårdbehoven i landstingen. Därutöver finns en modell för utjämnning med hänsyn till gles bebyggelsestruktur samt ett särskilt tillägg för mindre landsting.

Den regressionsbaserade modellen skattar vårdkostnaderna i landstingen med hjälp av en s.k. åldersfaktor (åldersviktad vårdkostnad), medellivslängden och andelen ej samboende. Den genomsnittliga vårdkostnaden för olika åldersgrupper multipliceras med andelen av befolkningen i respektive grupp. De genomsnittliga vårdkostnaderna som används avser år 1992, befolkningsuppgifterna dateras upp årligen. Medellivslängden avser ett genomsnitt för fem år som löpande aktualiseras. Variabeln ej samboende är hämtad från Folk- och bostadsräkningen (FoB) 1990 och aktualiseras inte.

Modellen för merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd bygger på en kostnadsfunktion där kostnaderna per invånare beräknas öka med ökat avstånd till länssjukhusen. För varje landsting beräknas antal invånare på olika avstånd från länssjukhusen, varefter en teoretisk kostnad beräknas. I de mest glesbefolkade delarna (med färre än 200 000 boende inom tio mil, vilket omfattar de tre nordligaste länen) antas merkostnaden svara mot hela den framräknade kostnaden. I det något mindre glesa delarna (med mellan 200 000 och 400 000 boende inom tio mil, omfattande övriga Norrland, delar av nordvästra Svealand och Götaland samt östra Götaland) antas den faktiska merkostnaden uppgå till 50 procent av den framräknade kostnaden.

Till landsting med en befolkning under 200 000 invånare utgår ett särskilt tillägg om 100 kronor per invånare för varje tiotusental som befolkningen understiger 200 000.

I modellen beräknad kostnad räknas upp till nivån för den totala vårdkostnaden i riket år 1992. Till detta läggs tillägg/avdrag för gles bebyggelse, varefter summan räknas upp till aktuell prisnivå med nettoprisindex.

Utjämningsystemet för hälso- och sjukvård omfördelar årligen totalt drygt 4,5 miljarder mellan landstingen.

## 6.17.2 Resultat av utredningens uppföljning

Nuvarande modell ger ett stabilt utfall över åren, vilket beror på att de förklarande variablerna förändras mycket lite mellan åren, den tunga faktorn för samboende förändras inte alls. Däremot är faktorernas vikter något instabila när modellen uppdateras med kostnadsdata från senare år. Detta torde i stor utsträckning bero på att hela effekten av ÄDEL-reformen inte slagit igenom i landstingens vårdkostnader 1992 utan först året därpå. Uppföljningen visar också att den förklarande faktorn medellivslängd inte uppfyller de statistiska villkoren för att kunna ingå i en regressionsmodell med aktuella kostnadsdata.

Modellen baseras på sambanden mellan vårdkostnad och de socio-demografiska faktorerna som rådde på kommunnivå inom Malmöhus läns landsting (MLL) år 1992. Utredningen har testat i vad mån genomsnittliga vårdkostnader för befolkningen i MLL är representativa för andra landsting. Där jämförelser varit möjliga, har de visat på god överensstämmelse. Åldersfaktorn i nuvarande system, bör därför vara en relativt god approximation av genomsnittliga kostnader i riket. Det är däremot viktigt att de aktualiseras. I nuvarande modell har variabeln ej samboende relativt stor vikt. På grund av bortfall i Folk- och bostadsräkningen 1990 redovisas en något för hög andel ej samboende. Detta gäller främst Stockholmsregionen som därmed får en överskattning av vårdkostnaderna i modellen.

Utvärderingen visar också på vanskligheten av att använda en modell som byggts upp för att förklara skillnader i vårdkostnader mellan kommuner för att förklara skillnader mellan landsting. Det kan finnas stora skillnader i social struktur mellan kommunerna som jämnas ut på landstingsnivå, vilket innebär att deras betydelse för att förklara variationen i vårdkostnader mellan landsting blir mindre tydlig.

Beräkningen av merkostnader för hälso- och sjukvård i glesbygd baseras på avstånd till länsjukhuset. Då huvuddelen av sjukhusvården bedrivs på en nivå, som motsvarar vad som erbjuds på länsdelssjukhus, kan fokuseringen kring länsjukhusen vara otillräcklig då förutsättningarna för primärvården och länsdelssjukhusen endast indirekt beaktas. Den metod att räkna upp fågelvägsavståndet till att motsvara vägvägsavstånd som används för Norrlands inland ger i vissa fall betydande

överskattningar av faktiskt avstånd och därmed för högt beräknade merkostnader.

Uppräkningen från 1992 års nivå till aktuell prisnivå med nettoprisindex, utan avstämning mot faktiska kostnader, har inneburit att nettokostnaderna överskattats med ca tio procent.

Med utgångspunkt från denna utvärdering har två alternativa modellansatser utvecklats. Den ena avser regressionsmodeller som skattas på kommunnivå och där också utfallet beräknas för kommuner för att sedan aggregeras till landsting. Den andra ansatsen, matrisansatsen, innebär att vårdbehov/vårdkostnad samt förklarande bakgrundsfaktorer analyseras på individnivå. Individer med likartade vårdbehov och likartade bakgrundsförhållanden grupperas samman varefter genomsnittliga vårdkostnader för dessa grupper beräknas.

### **Regressionsbaserad modell**

Data om summerad vårdkostnad på kommunnivå har kunnat tas fram för drygt 70 kommuner representerande skilda regiontyper. Materialet omfattar alla kommuner i Västernorrlands län, Skåne län samt tidigare Göteborg och Bohus län och Skaraborgs län. Utgångspunkten har varit de variabler som används i nuvarande modell, nämligen åldersfaktor (åldersvägd vårdkostnad), civilstånd (som ersättning för samboende år 1990 i nuvarande modell) samt medellivslängd. Som indikatorer på socioekonomiska förhållanden har dessutom utbildning, inkomster, bostadstyp, arbetsmarknadsstatus, etnicitet, arbetslöshet och socialbidragsberoende testats. Vidare har skilda mått på bebyggelsestruktur testats liksom några indikatorer på skillnader i utbud av sjukhusvård.

Om nuvarande modell skulle ersättas av en regressionsbaserad modell, framstår variablerna åldersfaktorn, inkomst, bostadstyp och civilstånd som de bästa alternativen. Beräkningarna görs på kommunnivå och utfallet viktats efter befolkningen och räknas samman till landstingsnivå.

### **6.17.3 Skillnader mellan landstingens standardkostnader och redovisade kostnader**

Det finnas flera olika förklaringar till skillnader mellan landstingens standardkostnader och redovisade kostnader för hälso- och sjukvård som inte är av strukturell natur.

Landstingen befinner sig i olika stadier i en besparingsprocess. Landstingen har minskat kostnaderna i fasta priser per invånare med ca 10 procent åren 1990-1997. Spridningen mellan landstingen är dock



stor, från en minskning med ca 1 procent till en minskning med ca 16 procent. Detta gör att man får helt olika resultat vid olika tidpunkter när man gör jämförelser mellan standardkostnader och faktiska kostnader även om standardkostnaderna skulle vara stabila.

Landstingen har olika ambitionsnivå eller effektivitet i utförandet. Det framgår bl.a. av skillnaderna i utdebiteringen som varierar mellan 9,20 och 10,81. Det finns också relativt stora skillnader i avgiftsnivåer. Detta gör att två landsting med samma strukturella förhållanden och samma ekonomiska resultat kan ha helt skilda kostnadsnivåer.

Landstingen har olika gränssnitt gentemot kommunerna när det gäller hälso- och sjukvård. Så är fallet med t.ex. äldreomsorgen som fördes över till kommunerna 1992. Det fanns variationer i vad som fördes över, främst när det gäller hanteringen av hemsjukvård i ordinärt boende. En del landsting har hela denna verksamhet kvar medan andra har lämnat över denna verksamhet helt eller delvis.

Det finns även skillnader i landstingens redovisning. Ett exempel på detta är tillämpandet av marknadshyror som kan leda till kraftiga skillnader i redovisade kostnader.

#### 6.17.4 Utredningens förslag

##### **Matrismodell för beräkning av vårdbehov**

Utredningen föreslår att nuvarande modell för beräkning av vårdbehov ersätts med en matrismodell som bygger på att vårdbehov eller vårdkonsumtion kan beskrivas för olika grupper av befolkningen. De variabler som används för grupperingen skall vara relevanta för att beskriva skillnader i vårdbehov. Dessa grupperingar kan ställas upp som matriser, där den genomsnittliga vårdkostnaden för varje delgrupp anges i en matris och antalet personer i grupperna i en annan. Antalsmatriser räknas fram för varje landsting. Genom att multiplicera genomsnittskostnaderna för alla delgrupper med antal personer i motsvarande grupp erhålls en beräknad vårdkostnad per grupp. Summerat över alla grupper erhålls sedan en beräknad total vårdkostnad för respektive landsting där befolkningens sammansättning i det specifika landstinget beaktas.

I den modell som utvecklats används två delmatriser, dels en som avser de som hänförs till s.k. vårdtunga grupper, dels en som avser övriga ca 95 procent av befolkningen. Utfallet för de båda delmodellerna läggs samman för landstingen och räknas sedan upp till kostnads-

nivån som motsvarar genomsnittlig nettovårdkostnad per invånare i riket.

Kostnadsdata i modellerna baseras på vårdkostnader per individ i Malmöhus läns landsting år 1995. De inkluderar kostnader för såväl slutenvård som öppenvård sjukhusanslutna vård som primärvård. Privat sjukhusvård har mycket liten omfattning i MLL och de två kommuner där primärvård av någon omfattning sker vid privata husläkare/vårdcentraler har exkluderats vid beräkningar av de genomsnittskostnader som används. Detta innebär att kostnader för privat vård fångas upp av modellen i de landsting där sådan har större omfattning.

#### *Delmodell för vårdtunga grupper*

I utredningen HSU 2000 "Behov och resurser i vården" (SOU 1996:163) visas att en mycket stor del av de samlade resurserna för hälso- och sjukvård avser en begränsad grupp vårdtagare. Nio stora diagnosgrupper samt vård till personer under sista levnadsåret svarar för nära 50 procent av de totala vårdkostnaderna. Antalsmässigt uppgår grupperna sammantaget till tio procent av befolkningen.

Denna ansats, att särskilja vårdtunga grupper för att göra en separat modell för dessa, har bedömts vara mycket intressant att söka tillämpa i utjämningsystemet. Kan antalet personer i vårdtunga grupper i de skilda landstingen beräknas med tillräcklig säkerhet, kan en stor del av utjämningsmodellerna baseras på den faktiska fördelningen över landet. Vårdbehovet för personer i de skilda vårdtunga grupperna har bedömts vara lika i alla landsting förutsatt att hänsyn tas till skillnader med avseende på kön, ålder och andra relevanta bakgrundsfaktorer. De register som kan användas för att beräkna och avgränsa vårdtunga grupper på ett likartat sätt för hela landet är främst Socialstyrelsens cancerregister och patientregister. Det senare omfattar dock endast slutenvården på sjukhus.

Utgångspunkten för val av vårdtunga grupper har varit de kriterier som formulerades i HSU-arbetet. Därtill har utredningen fogat kriterier som att det skall vara någorlunda stora grupper, att det skall vara möjligt att återfinna en betydande andel av grupperna i nationella register samt att praxis för diagnossättning och grad av registrering i slutenvård inte skiljer sig påtagligt mellan landstingen.

Utredningen har valt ut åtta registerbaserade grupper till att ingå i modellen. Därtill har lagts gruppen HIV, för vilken helt separata beräkningar har gjorts. Det skulle varit önskvärt att även kunna få med t. ex. de stora grupperna diabetes och astma. Dessa patienter vårdas dock i stor utsträckning i den öppna vården och primärvården och ingår då

inte i Socialstyrelsens register. Därtill har bedömts att det inte skulle gå att fånga upp dessa patienter på ett tillräckligt likartat sätt i alla landsting.

Trots att personer som avlidit inte hänförts till en egen vårdtunga grupp, som i den studie HSU 2000 redovisade, fångas nära 40 procent av de som avlidit upp i någon av de använda vårdtunga grupperna.

**Tabell 22 Valda vårdtunga grupper för matrismodellen**

	Antal selekterade personer i riket		
	Utan rensning för multipel grupp tillhörighet	Rensat för multipel grupp tillhörighet	Genomsnittlig vårdkostnad
Elakartad tumörsjukdom	101 300	101 300	59 900
Cerebrovaskulär sjukdom	81 300	75 900	50 300
Inflammatorisk ledsjukdom	31 900	27 800	50 300
Artros	34 700	30 500	32 700
Ischemisk hjärtsjukdom + hjärtsvikt	219 800	136 400	43 400
Höftfraktur	34 000	21 900	46 700
Schizofreni	10 200	9 300	177 100
Övr psykoser	53 700	34 800	78 300
<b>Sa från registerdata</b>	**	<b>438 300</b>	<b>54 600</b>
<b>HIV</b>		2 900	47 200

\*\* kan ej summeras pga dubbelräkning

Antalet personer som vid Socialstyrelsen bearbetning kom att hänföras till en eller flera av de angivna grupperna uppgick till 438 000 personer eller knappt fem procent av befolkningen. I Malmöhus läns landsting, för vilket det finns heltäckande kostnadsdata, svarar dessa fem procent av befolkningen för 38 procent av den totala sjukvårdskostnaden.

Bland de som tillhör de vårdtunga grupperna finns inget entydigt samband mellan ålder och vårdkostnad. För t. ex. tumörsjukdomar och ischemisk hjärtsjukdom är vårdkostnaderna väsentligt högre för de yngre. Inom andra tunga vårdgrupper är det små skillnader i genomsnittlig vårdkostnad i olika åldersgrupper. Det finns heller ingen systematisk skillnad mellan män och kvinnor, inom vissa vårdtunga grupper ligger genomsnittskostnaden bland männen högre än bland kvinnorna medan motsatsen gäller inom andra vårdtunga grupper. Det är därför viktigt att behålla uppdelningen i de skilda vårdtunga grupperna och beräkna genomsnittskostnaderna separat för varje vårdtunga grupp.

Det finns samband mellan personers socioekonomiska förhållanden som utbildning, yrkesbakgrund etc och deras risk att drabbas av någon av de sjukdomar som hänförts till de vårdtunga grupperna. Men bland de som faktiskt har drabbats, är skillnaderna i genomsnittlig vårdkostnad mycket liten mellan olika socioekonomiska grupper. Detta innebär

att utredningen inte anser det motiverat att spjälka upp matrisen för vårdtunga grupper med fler bakgrundsfaktorer än kön och ålder.

HIV-patienter, som i och för sig är en liten grupp, kan inte antalsmässigt beräknas utifrån Socialstyrelsens register. Då gruppen har genomsnittlig höga vårdkostnader och en mycket ojämn fördelning i landet, har en särskild modell utvecklats för att inkludera patientgruppen bland de vårdtunga grupperna.

Den genomsnittliga vårdkostnaden för personer i någon av de vårdtunga grupperna, oavsett ålder, kön och grupp uppgår till 54 500 kronor per år.

#### *Delmodell för "ej vårdtunga grupper"*

Genom att många av de personer som ges den mest kostnadskrävande vården hänförs till någon av de vårdtunga grupperna blir genomsnittskostnaden för de övriga 95 procenten av befolkningen endast 4 200 kronor per år. Sambanden mellan vårdkostnad å ena sidan och ålder med sociala bakgrundsfaktorer å andra sidan blir mindre tydliga när man exkluderar de vårdtunga grupperna. Det är då till stor nytta att med matrismodellen kunna utnyttja fler bakgrundsfaktorer än vad som vore möjligt med en regressionsmodell.

Bland de som inte tillhör någon vårdtunga grupp har männen en genomsnittligt högre vårdkostnad än kvinnor, förutom i de åldrar kvinnor föder barn. Ogifta och förut gifta män har tydligt högre vårdkostnader än gifta män, medan motsatsen gäller för unga kvinnor, där de gifta har en högre andel som föder barn och därmed får högre vårdkostnader. I de flesta åldersgrupper har låginkomsttagare högre vårdkostnader än genomsnittet, men bland ungdomar gäller inte detta, då många studerande med låg inkomst har liten sjukvårdskonsumtion. På samma sätt är det när befolkningen som ej tillhör någon vårdtunga grupp delas upp med hänsyn till förvärvsarbete. Det är små skillnader i vårdkonsumtion mellan förvärvsarbetande och ej förvärvsarbetande ungdomar, medan de ej förvärvsarbetande i åldrarna 30-60 år har nära tre gånger så hög genomsnittskostnad som de förvärvsarbetande i motsvarande åldrar.

De samband som finns mellan dessa bakgrundsfaktorer och vårdkonsumtionen är således inte linjära, varför det angeläget att fånga upp de skillnader som finns mellan delgrupperna så väl som möjligt. Matrisen för de personer som inte ingår bland de vårdtunga grupperna blir därför stora. Utredningen har valt att dela upp matrisen efter följande sex faktorer:

	Antal klasser
Kön	2
Ålder	13
Civilstånd	3
Sysselsättningsstatus	3
Inkomst	3
Boendetyper	2

SCB har i en studie åt utredningen bearbetat Levnadsnivåundersökningarna för att belysa eventuella skillnader i hälsa för personer födda i Sverige jämfört med utrikes födda. Vissa grupper invandrare har sämre hälsa och därmed större vårdbehov, men studier av vårdkonsumtionen visar inte på en motsvarande ökning av vårdkonsumtionen. Utredningen har därför valt att inte dela upp matrisen efter etnicitet, då detta snarare skulle ge för lågt beräknat vårdbehov i invandrartäta regioner. Utbildningsnivå är en annan variabel som testats men inte tagits med. Efter uppdelning i de ovanstående sex variablerna gav en ytterligare uppdelning efter utbildning mycket litet extra information.

De använda sex faktorerna är var och en indelade i två eller flera klasser. Utifrån denna uppdelning fördelas befolkningen i Malmöhus läns landsting (som ej hänförs till någon vårdtunga grupp) i 890 små delgrupper för vilka genomsnittlig vårdkostnad beräknas. Den genomsnittliga vårdkostnaden för de 95 procent av befolkningen som ej tillhör någon vårdtunga grupp ligger vid 4 200 kronor. Hälften av befolkningen tillhör delgrupper som har en vårdkostnad under 2 900 kronor och en fjärdedel tillhör delgrupper som har en genomsnittlig vårdkostnad kring 7 600 kronor. Denna fjärdedel svarar för 45 procent av de samlade vårdkostnaderna för de ”ej vårdtunga”.

**Tabell 23 Genomsnittlig vårdkostnad för personer som ej tillhör någon av de grupper som klassificerats som vårdtunga**

Kvartil	Genomsnittlig vårdkostnad	Andel av summerad vårdkostnad för de som ej tillhör vårdtunga grupp
1	2 013	11,9
2	2 897	17,2
3	4 269	25,1
4	7 664	45,9
<b>Totalt</b>	<b>4 222</b>	<b>100</b>

Exempel på grupper med låga genomsnittliga vårdkostnader är ogifta män i åldern 25-29 år utan förvärvsarbete och med låg inkomst

som bor i småhus (huvuddelen av dessa torde vara studerande). Genomsnittskostnaden för denna grupp är knappt 1 700 kronor. En relativt stor grupp med höga kostnader utgörs av frångående kvinnor i åldern 30-39 år utan förvärvsarbete och med låg inkomst som bor i småhus med en genomsnittlig vårdkostnad om 13 200 kronor. Frångående män i åldern 50-59 år med låg inkomst och utan förvärvsarbete som bor i flerbostadshus har en genomsnittskostnad nära 27 000 kronor.

För varje landsting har antalet personer som tillhör de 890 små delgrupperna räknats fram och multiplicerats med genomsnittskostnaden för respektive delgrupp landstingsvis. Den sammanlagda kostnaden för alla delgrupperna beräknas och divideras med antal personer i landstinget som ej hänförs till någon vårdtunga grupp. Denna genomsnittskostnad utgör respektive landstings standardkostnad för de "ej vårdtunga".

### *Förslag*

Utredningen förslår att nuvarande modell byts mot den utvecklade matrismodellen med en uppdelning i vårdtunga grupper och övriga befolkningen. Utredningen ser flera motiv för en sådan en sådan övergång.

- Den nuvarande modellen beräknas med genomsnittsvärden för medellivslängd och andelen ej samboende, åldersfaktorn viktas samman till ett tal för varje landsting. Varje landsting representeras av tre variabelvärden i modellen. I matrismodellen behålls informationen om den faktiska fördelningen på kön, ålder och övriga använda bakgrundsfaktorer och för varje liten delgrupp beräknas genomsnittlig vårdkostnad. En matrismodell använder således betydligt mycket mer av informationen om befolkningens sociodemografiska struktur än en regressionsmodell. Dessutom kan fler variabler användas utan statistiska problem.
- En individbaserad matrismodell är mer robust än en regressionsmodell. Vid t.ex. uppdatering av kostnadsdata i en regressionsmodell förändras de ingående faktorernas inbördes vikter liksom den statistiska säkerheten i modellen. Med en matrismodell kan det statistiska underlaget och vårdkostnadsdata löpande aktualiseras utan att modellen påverkas. Modellen och underlagsstatistiken bör också kunna användas av landstingen för resursfördelning inom landstingen.
- Matriser för de vårdtunga grupperna fångar upp nära 40 procent av den totala vårdkostnaden. Vårdkostnaden fördelas mellan landstingen efter hur många män och kvinnor i skilda åldrar det faktiskt finns i respektive landsting inom varje vårdtunga grupp för sig. Att

använda informationen om de vårdtunga grupperna ökar precisionen i fördelningen.

- Utredningen ser också ett värde i att matrismodellen och det underlag som tas fram som indata enkelt skulle kunna användas av de enskilda landstingen. Vartefter landstingen förbättrar informationen för styrning och uppföljning av hälso- och sjukvården, kan de lokalt stämma av utfallet av matrismodellen och också ge underlag för breddning av indata för beräkning av genomsnittskostnader för skilda grupper.

De genomsnittliga kostnader som används i matriserna bör aktualiseras med tre års mellanrum. När så är möjligt bör underlaget breddas till att omfatta fler landsting. En sådan breddning bör vara möjlig inom några år om de förslag Landstingsförbundet presenterat i utredningen om "Informationsbehov för styrning och uppföljning av hälso- och sjukvården" genomförs. Dataunderlaget i övrigt bör aktualiseras årligen. För att minska olägenheter med ryckighet i delmodellen för de vårdtunga grupperna bör antalsuppgifterna baseras på medelvärden för de tre senast tillgängliga åren.

Socialstyrelsen/EpC, föreslås ges i uppdrag att årligen ta fram underlaget om vårdtunga grupper. Socialstyrelsen/EpC föreslås också få i uppdrag att löpande analysera och rapportera om utvecklingen av dessa.

### **Merkostnader för hälso- och sjukvård i gles bebyggelsestruktur**

Beräkningarna av landstingens merkostnader för att bedriva hälso- och sjukvård i mindre orter och glesbygd har delats upp i fyra huvudkomponenter, nämligen sjukhusansluten vård, primärvård, ambulansverksamhet och ersättningar för sjukresor.

För den *sjukhusanslutna vården* utgår beräkningarna från kostnaderna för att driva ett akutsjukhus med jourkedjor inom kirurgi, medicin, anestesi och röntgen samt, där avstånden är långa till alternativa sjukhus, även BB. Merkostnader har beräknats uppkomma för sjukhus med befolkningsunderlag som understiger 75 000 personer. För att beräkna strukturella förutsättningar med hänsyn till bebyggelsestruktur och befolkningsunderlag, har en fiktiv lokalisering av sjukhus genomförts. Merkostnader har beräknats för de sjukhus som får ett summerat befolkningsunderlag mellan 25 000 och 75 000 personer.

För *primärvården* har merkostnader för gles bebyggelsestruktur beräknats uppkomma där befolkningsunderlaget är otillräckligt för en vårdcentral med tre läkare, dvs. under 5 600 personer. På samma sätt som för bassjukhusen har vårdcentraler fiktivt lokaliserats ut, varefter befolkningsunderlaget och eventuella merkostnader beräknats.

Beräkningen av merkostnader för *ambulansverksamheten* utgår från de fasta kostnaderna för att driva en dygnet runt bemannad ambulansstation med en ambulans. Merkostnader med hänsyn till gles bebyggelsestruktur beräknas uppkomma då ambulansstationer måste drivas med ett befolkningsunderlag under 10 000 personer. Inom en radie om 40 km från ett sjukhus beräknas inga merkostnader för ambulanstransporter uppstå. Utanför sjukhusens närzoner avgränsas upptagningsområdena med 50 km vägavstånd. En fiktiv utläggning av ambulansstationer sker till tätorter utanför sjukhusens närzoner varefter befolkningsunderlag och eventuella merkostnader beräknas.

Landstingen har det ekonomiska ansvaret för *sjukresor*. I de glesare bebyggda delarna av landet är kostnaderna per invånare för sjukresor väsentligt högre än genomsnittet. Beräkningarna av merkostnader för reseersättningar i gles bebyggelse baseras på ett kostnadsunderlag Landstingsförbundet tagit fram. Den indikator som ger högst förklaringsgrad är den s.k. invånardistansen som anger det genomsnittliga geografiska avståndet mellan de boende i ett landsting om befolkningen vore helt jämt fördelad över ytan.



### **Merkostnader för små landsting**

Utredningen anser att de föreslagna förändringarna i utjämningsssystemet vad gäller vårdbehov och gles bebyggelsestruktur inte fångar upp de merkostnader för hälso- och sjukvård som bedöms föreligga i de befolkningmässigt minsta landstingen. Utredningen föreslår därför att nuvarande utjämningsmodell för landsting med en befolkning under 200 000 invånare bibehålls.

#### **6.17.5 Effekter i kostnadsutjämningsen av utredningens förslag**

Matrismodellen baseras på 1995 års kostnader. De har räknats upp till nettokostnaden för hälso- och sjukvård enligt Landstingsförbundets statistik. För att något parera för variationer mellan åren, har medelvärdet för 1995 och 1996 använts. Den nuvarande modellen baseras på kostnader från år 1992 som räknats upp till aktuell prisnivå med nettoprisindex. Genomsnittlig nivå för riket 1995/96 enligt nuvarande modell ligger på 10 833 kronor per invånare, medan nettokostnaderna ligger på 9 716 kronor. Den nuvarande modellen omfördelar således nära tio procent större volym än vad nettokostnaderna skulle ge anledning till.

Den föreslagna modellen för att utjämna vårdkostnaderna med hänsyn till strukturella skillnader i vårdbehov ger ett utfall som ligger närmare landstingens faktiska kostnader än vad nuvarande modell gör och spännvidden mellan landstingen blir relativt liten. Modellen visar på strukturellt betingade höga vårdkostnader i storstäderna Malmö och Göteborg och låga kostnader i Uppsala, Hallands och Älvsborgs läns landsting. För Stockholms läns landsting beräknas de vårdbehovsrelaterade kostnaderna ligga endast obetydligt över genomsnittet för riket. För Göteborg och Malmö samman med omgivande landsting till Västra Götaland respektive Skåne, ligger värdena även för dessa storstadsregioner mycket nära riksgenomsnittet. De behovsrelaterade vårdkostnaderna ligger således högre i storstäderna, men detta jämnas nästan helt ut av den lägre nivån i den omgivande regionen.

Jämfört med nuvarande modell får Stockholms läns landsting en betydande sänkning av den behovsrelaterade utjämningsen. Detta torde delvis bero på att variabeln "ej samboende 1990" väger tungt i modellen och att denna, på grund av större bortfall i Folk- och bostadsräkningen 1990 i Stockholm och några förortskommuner, gav för hög andel ej samboende. Även för Göteborg, Malmö och Jämtland, som också har höga andelar ej samboende, blir den beräknade behovsrelaterade kostnaden tydligt lägre än i nuvarande modell. Ytterligare några lands-

ting får måttligt lägre nivåer jämfört med nuvarande system, för övriga landsting blir de beräknade nivåerna högre.

För Göteborg, Malmö samt Stockholms och Jämtlands län ger nuvarande modell värden som ligger väsentligt över de faktiskt redovisade nettokostnaderna. För Stockholms läns landsting blir nivån enligt den föreslagna modellen något lägre än faktiska redovisade nettokostnader, vilket kan bero på att landstinget tillämpar marknadshyror i väsentligt högre utsträckning än övriga landsting.

Genom att merkostnader på grund av gles bebyggelsestruktur (i det föreslagna systemet omfattas då merkostnader för sjukhus, primärvård, ambulansverksamhet och ersättning för sjukresor) i det nya systemet är jämnare fördelat mellan landstingen än i nuvarande system blir den totala omfördelningseffekten bara 0,4 miljarder jämfört med 1 miljard i nuvarande system.

Huvuddelen av landstingen får inte något för gles struktur i nuvarande system. Genom den minskade spännvidden mellan landstingen som de föreslagna förändringarna innebär får dessa landsting lägre avdrag. Därutöver visar det föreslagna systemet på att merkostnader för gles bebyggelse finns i betydligt fler delar av landet än vad som beaktas i nuvarande system. Även i det föreslagna systemet är det i allt väsentligt fortfarande de fyra nordligaste landstingen som får tillägg för gles bebyggelsestruktur. För Norrbottens, Västerbottens och i något mindre utsträckning Jämtlands län blir tilläggen dock betydligt lägre än i nuvarande system. Detta beror dels på att merkostnaden i nuvarande system beräknas utifrån befolkningens avstånd till länsjukhus, oavsett i vilken utsträckning vården kunde ges på närmare håll, som t.ex. de större städerna utefter norrlandskusten. Därutöver räknas avståndet upp extra för Norrlands inland, vilket ger mycket höga merkostnader för större orter i inlandet, även där primärvård och huvuddelen av sjukhusvården ombesörjs lokalt. Den extra uppräknings av fågelvägsavståndet i inlandet ger därutöver för ett flertal orter betydligt längre avstånd än det faktiska vägvägsavståndet.

Sammantaget ger de föreslagna förändringarna en betydande sänkning av tilläggen till landstingen i Stockholms, Jämtlands och Norrbottens län. För Västerbotten och något mindre utsträckning Norrbotten balanseras de minskade tilläggen för gles bebyggelsestruktur delvis av en ökning av tillägg avseende vårdbehov. I Skåne och Västra Götaland vägs de minskade tilläggen för Malmö och Göteborg mer än väl upp av ökningarna i övriga delar av de nya landstingen. De flesta övriga landsting i södra Sverige får ökade tillägg i det föreslagna systemet, huvudsakligen beroende på beräknat vårdbehov. Där detta sammanfaller med ökade tillägg för gles struktur, som i Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län blir ökningarna jämfört med nuvarande system relativt stora.

**Tabell 24 Tillägg och avdrag enligt nuvarande och föreslagna modeller för hälso- och sjukvård (omräknat till nivån för utjämningsen 1998)**

Landsting	Modeller avseende sjukvårdsbehov		Modeller för gles bebyggelsestruktur och små landsting		Sammantagna effekter av modellerna	
	Nuvarande modell	Föreslagna modeller	Nuvarande modell	Föreslagna modeller	Nuvarande modell	Föreslagna modeller
Stockholm	1 093	18	-192	-88	901	-71
Uppsala	-924	-626	-192	-143	-1 116	-769
Södermanland	-286	22	-192	-146	-478	-124
Östergötland	-458	-260	-192	-117	-650	-377
Jönköping	-705	70	-192	-18	-897	52
Kronoberg	-1 139	-316	11	177	-1 128	-139
Kalmar	-436	135	-92	43	-529	178
Blekinge	-440	-145	288	358	-152	213
Kristianstad	-659	-56	-192	-114	-852	-170
Malmöhus	-881	-354	-192	-169	-1 073	-523
Halland	-1 257	-590	-192	-120	-1 449	-710
Bohuslän	-1 203	-342	-192	-134	-1 395	-476
Älvsborg	-873	-400	-184	4	-1 056	-397
Skaraborg	-884	-88	-192	-2	-1 077	-90
Värmland	397	216	41	195	438	412
Örebro	-91	310	-192	-34	-284	276
Västmanland	-192	-339	-192	-116	-384	-455
Kopparberg	61	-179	13	86	74	-93
Gävleborg	378	496	252	-3	629	493
Västernorrland	-113	252	210	20	98	272
Jämtland	470	-127	1 225	845	1 695	719
Västerbotten	-530	91	1 283	228	754	319
Norrbottn	-175	161	1 857	669	1 681	830
Gotland	-16	-129	1 387	1 860	1 371	1 732
Malmö	1 914	1 214	-192	-171	1 722	1 043
Göteborg	1 752	909	-192	-141	1 559	768
<i>Förändrade landsting 1999</i>						
Jönköping	-714	62	-192	-16	-906	46
Skåne	-201	74	-192	-155	-393	-82
Västra Götaland	-144	68	-190	-71	-334	-4

## 6.18 Högskoleutbildning

**Utredningens förslag:** Nuvarande utjämningsmodell bibehålls oförändrad, men anpassas till att huvuddelen av landstingen överenskommit med statliga högskolor/universitet att bedriva utbildningen.

### 6.18.1 Nuvarande utformning

Standardkostnaden beräknas på grundval av antalet årsstudieplatser vid vårdhögskolor i respektive landsting och landstingsfria kommuner. Antal platser multipliceras med en beräknad genomsnittlig kostnad per plats för år 1992. Någon uppdelning med hänsyn till olika utbildningslinjer sker ej. Kostnaderna räknas upp till aktuell prisnivå med nettoprisindex.

I kostnadsutjämnningen omfördelas år 1998 146 miljoner kronor. Det största tillägget uppgår 157 kronor per invånare och det största avdraget uppgår till 122 kronor per invånare.

### 6.18.2 Resultat av utredningens uppföljning

Den genomsnittliga kostnaden per årsstudieplats som används i utjämningsystemet uppgår, i 1996 års prisnivå, till 66 303 kronor. Utifrån Landstingsförbundets statistik har genomsnittet för landstingens nettokostnader för vårdhögskolan läsåret 1995/96 beräknats till ca 56 000 kronor. Den genomsnittliga nettokostnaden per årsstudieplats i riket låg således väsentligt under den genomsnittskostnad på vilken utjämningsystemet baseras. Variationen i kostnader per plats var dock betydande. Dessa variationer torde i hög grad återspegla skillnader i vilka vårdutbildningar de olika vårdhögskolorna täcker. Nära en tredjedel av utbildningsplatserna avser sjuksköterskeutbildning, för vilken kostnaden ligger nära genomsnittet, medan kostnaderna för utbildningarna inom social omsorg ligger under genomsnittsnivån. Kostnaderna för övriga utbildningslinjer ligger i de flesta fall över nivån för sjuksköterskeutbildningen.

Sedan systemet för kostnadsutjämnningen beslutats har flertalet landsting träffat avtal med statliga högskolor och universitet om överflyttning av den vårdhögskoleutbildning som tidigare bedrevs vid vårdhögskolorna. Finansieringen av dessa vårdutbildningar åligger dock fortfarande respektive landsting/landstingsfri kommun. I avtalen regleras landstingens ersättningar till de statliga högskolorna/universiteten

för grundutbildning, forskning och forskningsanknytning för att främja kvaliteten i den avtalade vårdutbildningen.

De avtal som träder i kraft under år 1998 gäller tio landsting samt Göteborg och Malmö och omfattar ca 60 procent av totala antalet helårsstudenter inom vårdutbildningen i riket. En genomgång av avtalen visar att variationen i ersättningarna är stor, från 30 000 kronor till 80 000 kronor utslaget per helårsstudent. I genomsnitt avser ca 10 procent av ersättningen forskning och forskningsanknytning.

Ersättningen per helårsstudent ligger genomsnittligt väsentligt lägre i landsting där det finns en medicinsk högskoleutbildning, 46 815 kronor per helårsstudent, jämfört med 56 761 kronor i landsting utan sådan utbildning. Detta torde i stor utsträckning bero på högre kostnader för att säkerställa forskning och forskningsanknytning i orter utan medicinsk högskola. Appliceras dessa genomsnittskostnader på samtliga landsting, med hänsyn till förekomst av medicinsk högskoleutbildning, erhålls ett vägt genomsnitt på 51 800 kronor (1998 års prisnivå) utslaget per helårsstudent

### 6.18.3 Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att principerna för det nuvarande systemet för utjämnning av kostnader för vårdhögskolan bibehålls. Standardkostnaden baseras på landstingens nettokostnader för ersättning till statliga högskolor/universitet avseende vårdutbildningen. Utjämnningen bör omfatta kostnader för grundutbildning samt forskning och forskningsanknytning i anslutning till utbildningen. Utifrån de avtal som träder i kraft under 1998 beräknas genomsnittskostnaden, i 1998 års prisnivå, till 51 800 kronor per helårsstudent.

Genomsnittskostnaden per helårsstudent föreslås stämmas av mot senast tillgängliga värde för landstingens genomsnittliga nettokostnad per helårsstudent för den högskoleutbildning som motsvarar vårdhögskolan. Uppräkning bör sedan ske med nettoprisindex till aktuell prisnivå.

Enligt utredningens uppfattning finns skäl att utforma utjämningsystemet för vårdutbildningen så att det bygger på samma definitioner och kostnadsbegrepp som det specialdestinerade statsbidraget. Detta innebär att utjämningsystemet bör ses över om reglerna för statsbidraget ändras.

#### 6.18.4 Effekter i kostnadsutjämnningen av utredningens förslag

Utredningens förslag att basera utjämnningen på landstingens ersättningar till statliga högskolor/universitet ger en sänkning av genomsnittskostnaden per helårsstudent från 65 510 kronor till 51 800 kronor per helårsstudent i 1998 års priser. För 1998 skulle omfördelningen mellan landstingen minska från 146 miljoner till 123 miljoner. De landsting som har de högsta avdragen respektive tilläggen skulle få sina avdrag/tillägg minskade med drygt tjugo kronor per invånare. Övergången till att basera utjämnningen på begreppet helårsstudenter i stället för årsstudieplatser påverkar inte utjämnningen nämnvärt, då de båda begreppen antalsmässigt ligger mycket nära varandra.

## 6.19 Kommunernas LSS-verksamhet

**Utredningens bedömning:** Skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader för LSS-verksamhet, liksom antalet personer med LSS-insatser, är så stora att någon form av utjämning behövs.

Det är dock inte möjligt att åstadkomma en utjämning av kostnadsskillnaderna utan att denna måste baseras på av kommunerna beslutade insatser. Eftersom en påverkbarhet inte kan uteslutas bör en utjämning för LSS-verksamhet inte ske inom ramen för utjämningsystemet.

En utjämning för LSS-insatser bör ske genom särskilda statsbidrag.

### 6.19.1 Tilläggsdirektiv om kostnadsutjämning för LSS-verksamhet

Kommittén fick i februari 1997 tilläggsdirektiv (dir. 1997:32) att bl.a. utreda behov och utformning av en utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Tilläggsuppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 10 juni 1997.

Tilläggsuppdraget gällde att, utifrån redovisat underlag från en arbetsgrupp inom Socialdepartementet (Ds 1997:34), ta ställning till om det finns behov av en nationell utjämning för kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt LSS. Om kommittén fann att så var fallet skulle den enligt direktiven föreslå hur en utjämning bör utformas, när den bör införas och hur införandet ska ske. Kommittén skulle även bedöma behovet och konstruktionen av införanderegler samt vilka övriga förändringar som krävdes, t.ex. hur de nuvarande inomregionala kostnadsutjämningsystemen borde hanteras.

I en skrivelse till regeringen i juni 1997 framförde kommittén att ett eventuellt införande av en kostnadsutjämning för LSS-verksamhet tidsmässigt borde sammanfalla med andra förändringar i utjämningsystemet och att man därför ville ta ställning till en sådan utjämning först när man fått en överblick över förändringsbehovet i utjämningsystemets alla delar. Kommittén konstaterade vidare att en utjämning, med det underlag som tagits fram av arbetsgruppen, skulle kunna komma att baseras på faktorer som bygger på av kommunerna fattade beslut och att en sådan lösning innebär ett väsentligt avsteg från grundprincipen att de faktorer på vilka utjämningsbaser ska vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Kommittén kunde inte heller

finna att det för närvarande fanns några andra lämpliga faktorer som kunde ligga till grund för en utjämnning. Den korta tid som då stod till kommitténs förfogande innebar begränsade möjligheter att tillräckligt belysa frågan om påverkbarhet från kommunerna i ett system som bygger på de föreslagna faktorerna.

### 6.19.2 Skillnader i verksamhetens omfattning och kostnader mellan kommuner och län

LSS ersatte fr.o.m. 1994 omsorgslagen, vilken omfattade utvecklingsstördas rätt till speciell service. I LSS finns tre grupper som kan beviljas insatser. Den tidigare omsorgsverksamheten omfattade insatser för personer i de s.k. personkretsarna 1 och 2. Insatser för den tredje personkretsen ingick inte i omsorgsverksamheten, utan tillkom i samband med att LSS infördes.

En huvudmannaskapsförändring vad gäller omsorgsverksamheten har successivt genomförts i samtliga län under perioden 1991-1996. Den ekonomiska regleringen har i samtliga fall skett genom skatteväxlingar mellan landsting och kommuner och med länsvisa skatteväxlingssatser på en sådan nivå att intäkterna av denna i princip motsvarar de inom respektive län övertagna kostnaderna. Eftersom den övertagna kostnaden per invånare varierar mellan länen har olika skatteväxlingssatser tillämpats.

Inom länen har kommunerna övertagit olika stora kostnader och i vissa fall är skillnaderna betydande. Dessa kostnadsskillnader beror på var personerna med LSS-insatser faktiskt är bosatta, vilket i sin tur har ett samband med utbudet av vårdresurser. Skillnader i utbud kan förklaras av historiska skäl och av förekomsten av verksamhet av nationell eller regional karaktär med särskilda resurser och kompetens.

Det finns ingen möjlighet att särredovisa kommunernas kostnader för LSS-insatser i räkenskapssammandraget. En jämförelse av kostnadsskillnaderna bygger därför på de underlag som legat till grund för den ekonomiska regleringen i respektive län.



**Tabell 25 Antal kommuner efter övertagen kostnad för LSS i förhållande till riksgenomsnittet**

Avvikelse från riksgenomsnittet 1296 kr/inv	Antal kommuner
över 1500	10
1000-1499	9
500-999	34
+ 499	174
-500—999	57
under -1000	4

För mer än 50 kommuner överstiger den övertagna kostnaden riksgenomsnittet med minst 500 kronor per invånare. För ett 20-tal kommuner överstiger den riksgenomsnittet med mer än 1000 kronor per invånare. Drygt 60 kommuner har övertagit kostnader som ligger minst 500 kronor per invånare under riksgenomsnittet.

Den officiella statistiken över kommunernas LSS-insatser visar i likhet med variationerna i övertagna kostnader, att det finns stora skillnader i LSS-insatser mellan kommuner och mellan olika delar av landet.

**Tabell 26 Antal personer i personkrets 1 och 2 med beslut om insats enligt LSS per 10 000 av befolkningen den 1 januari 1997.**

Insatser per 10000 inv	Antal kommuner
75-	9
65-75	12
55-65	26
45-55	52
35-45	88
25-35	74
15-25	22
-15	51
Medelvärde	39
Min-Max	11-133

Källa: Bearbetning av Socialstyrelsens statistik: Socialtjänst 1997:6

Antalet insatser per invånare för personkretsarna 1 och 2 är olika mellan länen. I Jämtlands län är antalet insatser per invånare nästan dubbelt så högt som i Stockholms och Uppsala län. Även skillnaderna mellan länen vad gäller de mest kostsamma insatserna, boende med särskild service och daglig verksamhet, är i vissa fall stora.

De ojämnt fördelade övertagna kostnaderna mellan kommunerna utjämnas länsvis genom särskilda utjämningsystem. De är olika utformade i olika län och deras omfattning kommer successivt att trappas ner för att slutligen avvecklas. Detta kommer att ske olika snabbt i olika delar av landet. Genomgående beaktar dessa system i princip endast ojämnt fördelade kostnader vid själva övertagandet och tar därför inte hänsyn till förändringar som tillkommer efter huvudmannaskapsförändringen. De länsvisa systemen gör det inte möjligt att utjämna de, i vissa fall betydande, kostnadsskillnader som finns mellan olika delar av landet.

### 6.19.3 Förslag till utjämnings- av LSS-insatser från arbetsgrupp inom Socialdepartementet

Redan i de utredningar som legat till grund för det nuvarande utjämningsystemet diskuterades frågan om behovet av och möjligheterna att utjämna för kostnadsskillnader i insatser enligt LSS. Det fanns emellertid inte ett tillräckligt underlag för att fastställa vilka strukturella faktorer som påverkar kostnaderna och som skulle kunna ligga till grund för en sådan utjämnings-.

Under våren 1995 fick en arbetsgrupp inom Socialdepartementet uppdraget att utreda denna fråga. I en rapport (Ds 1997:34) konstaterade arbetsgruppen att kostnadsskillnaderna mellan kommunerna för LSS-insatser är så stora och att någon form av åtgärd för att utjämna skillnaderna är önskvärd. Man gjorde bedömningen att ett nationellt system är det mest lämpliga alternativet för att utjämna dessa kostnadsskillnader och att ett sådant system bör kunna infogas i det existerande nationella bidrags- och utjämnings- systemet. Ett sådant system skulle, enligt arbetsgruppen, främst lösa problem som de länsvisa utjämnings- systemen inte klarar, t.ex. kostnadsskillnader mellan kommuner i olika län, problem till följd av flyttningar mellan kommuner, och där man inte lyckats komma överens om avtal om kostnadsansvaret samt skapa ett mer dynamiskt system för kostnadsutjämnings- än nuvarande läns- system.

Arbetsgruppens bedömning, efter att ha studerat ett antal alternativa faktorer, var att det mest lämpliga är att basera en utjämnings- för LSS- insatser på verksamhetsanknutna faktorer eftersom de studerade social- försäkringsförmånernas samband med kommunernas LSS-insatser är svagt.

Arbetsgruppen genomförde även en fältstudie i ett urval kommuner i syfte att få fram kostnadsunderlag för en sådan utjämnings-. Tillsammans med material från andra motsvarande undersökningar beräknades genomsnittskostnader för olika LSS-insatser.

Två alternativa utjämningsmodeller redovisades, där en modell baserades på en genomsnittskostnad per person i LSS personkrets 1 och 2. Den andra modellen, vilken arbetsgruppen förordade, baserades på genomsnittskostnader för tre av de för kommunerna mest kostsamma insatserna samt antalet personer med sådana insatser.

#### 6.19.4 Utredningens bedömning

Utredningen konstaterar att skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar av landet i övertagna kostnader för LSS-verksamhet och antalet personer med LSS-insatser är så stora att någon form av utjämningsbehövs.

Kommittén konstaterar vidare att en utjämnings, med det underlag som tagits fram av arbetsgruppen, skulle komma att baseras på kommunala beslut om insatser enligt LSS. Utredningen kan inte, i likhet med nämnda arbetsgrupp, finna att det för närvarande finns några andra lämpliga faktorer på vilka en nationell kostnadsutjämnings kan baseras. Utredningen har således dragit slutsatsen att en utjämnings, med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för LSS-verksamhet, inte kan baseras på andra än verksamhetsanknutna faktorer om en tillräcklig träffsäkerhet ska kunna uppnås.

De olika kontakter utredningen haft visar att det inte finns helt objektiva metoder för att fastställa personkretstillhörighet och behovet av stöd och service enligt LSS. Vissa möjligheter till påverkan från kommunen kan således inte uteslutas vad gäller bedömningen av behovet av insatser och insatsernas omfattning. Kommunen har åtminstone en teoretisk möjlighet att göra en avvägning om man skall ge en LSS-insats utifrån om insatsen i fråga kvalificerar kommunen till ersättning från ett nationellt utjämningsystem eller inte.

Med en utjämnings som baseras på beslut om kommunala insatser kan incitamenten att påverka beslutsfattandet inte uteslutas. Omfattar utjämnings endast vissa typer av stöd- och serviceinsatser kan det finnas risk för att kommunernas incitament att tillhandahålla andra typer av insatser än de som ger kompensation från det nationella utjämnings-systemet minskar. Risken föreligger främst i de fall där olika typer av insatser är utbytbara. Om ett utjämningsystem ger kompensation för insatser enligt LSS, medan insatser enligt t.ex. socialtjänstlagen inte ger någon kompensation, skulle systemet kunna ge incitament att ersätta insatser som tidigare gavs enligt socialtjänstlagen med insatser enligt LSS.

Kommunerna ska sträva efter en normalisering av de funktionshindrades liv och integrering i samhället. En kostnadsutjämnings för LSS-insatser kan motverka denna strävan genom att ge kommunerna om-

vända incitament. För personer som skulle kunna klara sig utan LSS-insatser finns risken att ett utjämningsystem skapar incitament att motivera dessa personer att behålla eller utöka sina LSS-insatser. Det kan exempelvis gälla personer som bor i bostad med särskild service, men som skulle klara att bo i en egen bostad med mindre stöd t.ex. av en kontaktperson eller med stöd av hemtjänst enligt socialtjänstlagen.

Utredningen har prövat om det finns alternativa sätt att eliminera påverkbarheten i en utjämning som bygger på kommunala beslut.

Kommunernas påverkbarhet skulle kunna begränsas men, enligt utredningens bedömning, inte helt elimineras om utjämningen enbart baseras på de mest resurskrävande insatserna. På kort sikt skulle påverkbarheten kunna elimineras genom att inte uppdatera utjämningsystemet utan basera utjämningen på antalet personer med insatser innan ett utjämningsystem införs. Nackdelen med en sådan lösning blir att utjämningsystemet inte anpassas till de löpande förändringarna i antalet LSS-insatser som sker genom att antalet personer med insatser per kommun förändras till följd av omflyttningar, dödsfall och tillkommande barn. När en uppdatering görs slår de förändringar i antalet LSS-insatser som ägt rum under de föregående åren igenom samtidigt och man riskerar stora omfördelningseffekter.

Att genom en lagändring möjliggöra en permanentning av utjämningen på länsnivå skulle inte lösa problemen i och med att det finns skillnader i verksamhetens omfattning mellan olika delar av landet.

Systemet för kostnadsutjämning bygger på principen att de faktorer på vilka utjämningen baseras ska vara opåverkbara för den enskilda kommunen. Eftersom en viss påverkbarhet inte kan uteslutas om utjämningen baseras på av kommunerna beslutade insatser skulle en sådan lösning innebära ett väsentligt avsteg från denna grundprincip. Utredningen anser därför att en utjämning för LSS-verksamhet inte bör ske inom ramen för nuvarande utjämningsystem.

### 6.19.5 Utredningens förslag

Utredningen anser att det är nödvändigt att åstadkomma någon form av utjämnning mellan kommuner och mellan olika delar av landet. Utredningen föreslår dock inte att en utjämnning för LSS-verksamhet tas in i utjämnningssystemet eftersom det måste bygga på påverkbara faktorer. Utredningen föreslår istället att ett särskilt statsbidrag utformas för vissa LSS-insatser. En sådan lösning är dock inte oproblematiskt i principiellt hänseende. Samma kritik som utredningen redovisat mot att ta in LSS-verksamhet i utjämnningssystemet kan riktas även mot ett statsbidrag för samma verksamhet; främst på så sätt att den kan leda till ineffektivitet genom att styra mot insatser som är bidragsberättigade när andra insatser hade varit möjliga. Mot denna bakgrund anser utredningen att ett statsbidrag bör utformas så att det endast är speciella insatser som blir bidragsberättigade; insatser som är särskilt kostnadskrävande och där kriterierna för beslut om insatsen kan klart definieras.

Den av arbetsgruppen skisserade kostnadsutjämnningen för LSS-verksamhet, efter principen att beräkna standardkostnaden med utgångspunkt från de insatser som beslutas eller utförs, har stora likheter med konstruktionen av ett specialdestinerat statsbidragssystem. Kostnaderna för ett sådant system bör finansieras genom att det generella statsbidraget till kommunerna reduceras i motsvarande omfattning.

Utredningen avstår emellertid ifrån att lämna förslag till en utformning av ett sådant statsbidragssystem. Principerna för det förslag som utarbetats av nämnda arbetsgrupp bör enligt utredningens uppfattning kunna utgöra ett underlag. Vid konstruktionen av ett sådant statsbidragssystem är det angeläget att kommuner med en hög andel reurskrävande personer med stora och svåra funktionshinder och kommuner med omfattande privat vårdverksamhet uppmärksammas särskilt. Det gäller främst ett begränsat antal kommuner med speciella verksamheter. Sådana problem kan eventuellt lösas genom direktavtal mellan placeringskommun och den vårdgivande enheten eller genom att dessa kommuners situationer beaktas särskilt i ett sådant statsbidragssystem.

## 6.20 Psykiatrireformen

Psykiatrireformen trädde i kraft 1 januari 1995. Syftet med psykiatrireformen är att förbättra de långvarigt psykiskt stördas livssituation och öka deras möjligheter till gemenskap och delaktighet i samhället. Reformen bygger bl.a. på flera delbetänkanden av den år 1989 tillsatta psykiatriutredningen. En skatteväxling har genomförts mellan kommuner och landsting för att reglera kostnaderna för den överförda verksamheten. Inom flertalet län finns avtal om en tidsbegränsad kostnadsutjämnings mellan kommunerna.

I 1995 års kompletteringsproposition, där förslaget till nuvarande utjämningsystem presenterades sägs att en eventuell kostnadsutjämnings för vård av vissa psykiskt störda bör utredas när den pågående huvudmannaskapsförändringen är helt genomförd. Varken Landstingsekonomiska utredningen eller Statsbidragsberedningen kunde bedöma om det fanns strukturella kostnadsskillnader i den verksamhet som övertas av kommunerna. Vidare sades att frågan om en eventuell kostnadsutjämnings därför bör behandlas när regleringen av huvudmannaskapsförändringen är slutförd.

Socialstyrelsen har ett utvärderingsuppdrag beträffande psykiatrireformen. Som en del i detta har en inventering av hur många som har psykiskt funktionshinder genomförts. Den visar att andelen funktionshindrade av befolkningen är större i Stockholm/Göteborg/Malmö än i övriga inventerade kommuner, 0,96 %, respektive 0,56 % av befolkningen. Enligt Kommunförbundet i Stockholms län är andelen psykiskt funktionshindrade i länet mellan 35 och 40 procent högre än i landet som helhet. Vidare skiljer sig antalet inrapporterade personer med funktionshinder kraftigt åt mellan kommunerna i Stockholms län, från 228 till 85 (index, riket =100). Det kan således konstateras att det finns skillnader mellan kommunerna vad avser antalet funktionshindrade.

Beträffande en kostnadsutjämnings för psykiatri har regeringen efter framställan från Kommunförbundet Stockholms län avslagit begäran om tilläggsdirektiv med hänsyn till att framställan kommit i ett så sent skede av utredningens arbete.

I Socialstyrelsens utvärderingsuppdrag skall effekterna av förslaget om kommunalt betalningsansvar särskilt uppmärksammas från såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska synpunkter. En analys skall göras av samhällets kostnader för vård, stöd och service till psykiskt störda samt hur stor andel av kostnaderna som olika huvudmän svarar för. Socialstyrelsen har ännu inte behandlat reformens kostnadsaspekter, främst för att reformen är försenad, och att det därför är för tidigt att dra slutsatser om kostnader och kostnadsfördelning.

Det är svårt att beräkna vad psykiatireformen kommer att medföra för ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting, bl.a. pga. att det är oklart hur stor gruppen psykiskt funktionshindrade är, utöver de som är kända av socialtjänst och/eller psykiatri och hur många av dem som behöver insatser av socialtjänsten respektive psykiatrin. En faktor som bidrar till högre kostnader för reformen är att riksdagen uttalat en högre ambitionsnivå än tidigare gällande lagstiftning.

Enligt det underlag utredningen kunnat ta del av finns betydande skillnader mellan kommuner i antalet personer med psykiskt funktionshinder. De av kommunerna övertagna kostnaderna är samtidigt betydligt mindre än vad gällde t.ex. LSS-verksamheten. Utredningen anser det inte lämpligt att införa en verksamhet i den nationell kostnadsutjämnningen, där det pågår en kraftig utbyggnad och där det för närvarande inte är möjligt att närmare uppskatta de framtida kostnaderna. Vidare måste finnas tillgång till ett statistiskt underlag som är opåverkligt och som på ett tillfredsställande sätt speglar strukturella behovs- och kostnadsskillnader.

## 7 Hur vissa verksamhetsövergripande aspekter beaktas i kostnadsutjämnningen

### 7.1 Bebyggelsestruktur och geografiskt läge

Bebyggelsestruktur och geografiska förhållanden varierar mycket kraftigt mellan landets kommuner. Tio av landets kommuner har en yta över 7 000 kvadratkilometer, vilket motsvarar ett normalstort län som Uppsala län. I andra änden finns 13 kommuner som är mindre än 100 kvadratkilometer, det är huvudsakligen förortskommuner runt Stockholm, Göteborg och Malmö.

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 20 000 invånare. I andra mycket ytstora kommuner som Härjedalen och Pajala bor ca 75 procent på glesbygden eller i små tätorter med mindre 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 på landsbygden eller i små tätorter med färre än 1 000 invånare (se nedanstående karta).

I drygt en femtedel av landets kommuner bor över hälften av befolkningen i tätorter med över 20 000 invånare. Bland dessa intar de tre storstäderna och förortskommunerna en särställning (36 kommuner klassificeras som förortskommuner).

Långa avstånd och gles bebyggelsestruktur med litet befolkningsunderlag för skilda slag av service ger kommunerna högre kostnader. I en tät bebyggelsestruktur finns goda möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar inom tekniska verksamheter, men också bättre möjligheter att anpassa verksamheterna till förändringar i befolkningens sammansättning. Framförallt i storstadsregionerna är å andra sidan de sociala nätverken bräckligare, vilket för många innebär ett större beroende av den offentliga servicen.



I nuvarande utjämningsystem beaktas bebyggelsestrukturen vid beräkning av standardkostnader inom ett flertal av kommunernas respektive landstingens verksamheter. Utredningen har i vissa fall vidareutvecklat underlaget för att beräkna de strukturella effekterna, det gäller främst merkostnader för gles struktur. En annan aspekt av geografiska förhållanden är klimatförhållandena som innebär merkostnader för kommunerna i norra Sverige vad gäller t.ex. väghållning och uppvärmning.

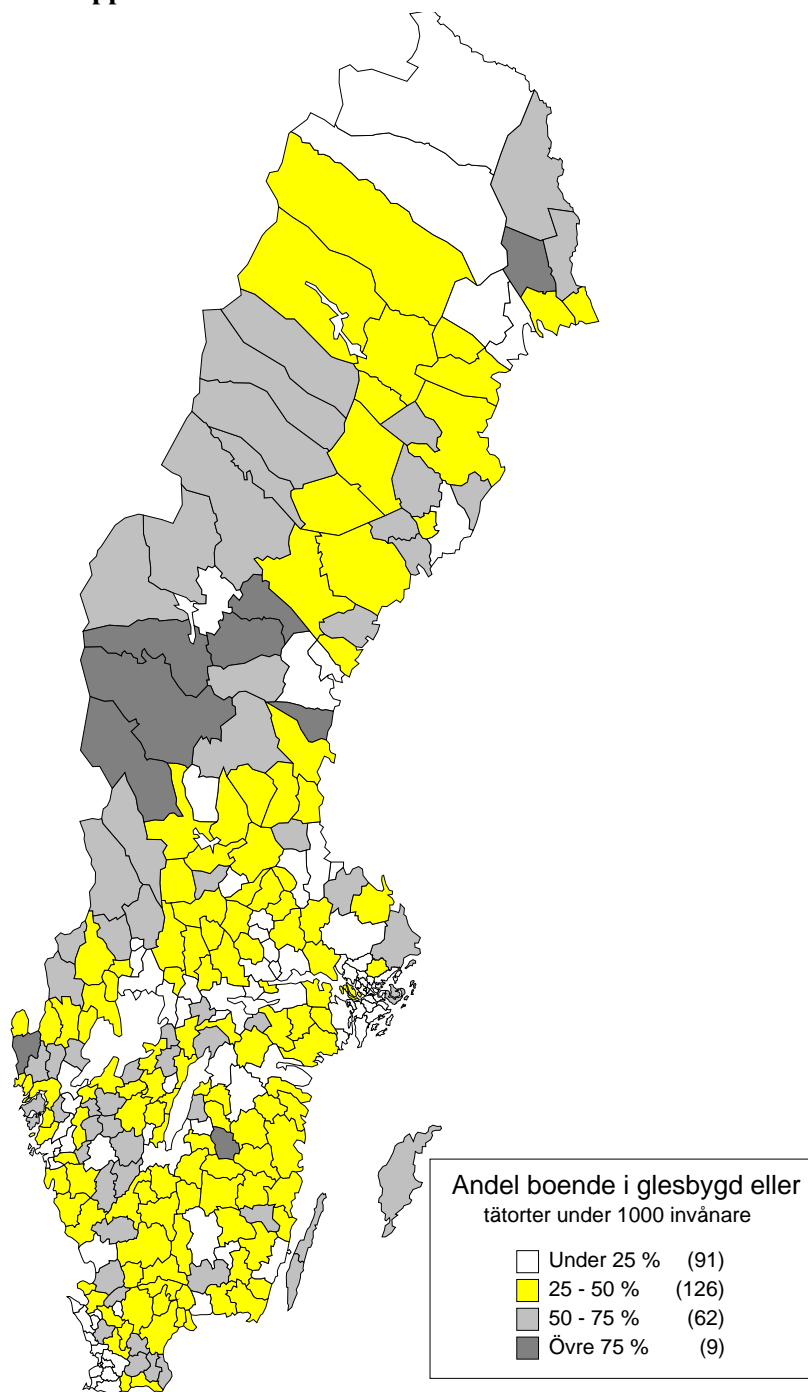
I nedanstående tabell visas schematiskt inom vilka verksamheter bebyggelsestruktur och geografisk läge vägts in i beräkningar av standardkostnaderna.

**Tabell 27 Verksamheter där bebyggelsestruktur och geografiskt läge beaktats i förslaget utjämningsystem**

	Tät struktur	Gles struktur	Geografiskt läge
Barnomsorg	X		
Individ- och familjeomsorg	X		
Äldreomsorg		X	
Grundskolan		X	
Gymnasieskolan		X	
Gator och vägar			X
Vatten och avlopp		X	
Administration, resor och räddningstjänst i glesbygd		X	
Uppvärmningskostnader			X
Befolkningsunderlag		X	
Kallortstillägg			X
Kollektivtrafik	X	X	
Hälsa- och sjukvård		X	

Vid beräkningarna av standardkostnader för barnomsorg, individ- och familjeomsorg har mått som beskriver befolkningstäthet vägts in i modellerna. I modellen för kollektivtrafik beaktas såväl den täta strukturen som glesbygdsförhållanden i den regressionsbaserade modellen.

**Figur 6 Andel av kommunernas befolkning som bor i glesbygd och tätorter upp till 1 000 invånare år 1995**



I beräkningen av standardkostnader för grundskolan, gymnasieskolan, äldreomsorgen samt hälso- och sjukvården har merkostnader för långa resor och litet befolkningsunderlag beräknats utifrån det faktiska bosättningsmönstret i varje kommun respektive landsting. Merkostnader för svagt befolkningsunderlag baseras likaså på det faktiska bosättningsmönstret. För verksamheten vatten och avlopp beaktas att stor-driftsfördelar inte kan utnyttjas för va-försöjningen i små tätorter samt större ledningslängd i glesbygdskommuner. Även inom området administration, resor och räddningstjänst beaktas merkostnader på grund av gles befolkningsstruktur och låg tätortsgrad.

Under begreppet geografiskt läge kan kvarstående merkostnader efter det tidigare kallortstillägget hänföras liksom de ökade kostnader för väghållning (skador på grund av tjällossning m.m.) som vägs in i modellen för gator-och vägar samt uppvärmningskostnader.

Generellt är merkostnader för gles bebyggelsestruktur lättare att identifiera och beräkna. Utifrån faktiska avstånd kan merkostnader för långa resor beräknas liksom merkostnader för "för litet" underlag för skola, primärvård etc. De merkostnader som uppstår i den täta strukturen är av mer indirekt karaktär, där täthetsmåten i viss mån även representerar skillnader i social struktur, större känslighet för svaga sociala nätverk, ansamling av socialt utsatta individer etc. De tre storstadsregionerna utgör gemensamma arbets- och bostadsmarknader. Den mycket täta strukturen i innerstäderna kompletteras med glesare struktur i förorterna. Inom dessa regioner kan rent geografiska täthetsmått för enskilda kommuner bli missvisande. I modellerna för t.ex. individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård beaktas de strukturella sociala skillnaderna med samma typ av indikatorer som använts för analys och beskrivning av den sociala segregationens utveckling i Storstadskommitténs betänkandet "Delade städer" (SOU 1997:118). När täthetsmått ingår som en faktor i en regressionsbaserade modell, för t.ex. individ- och familjeomsorgen, går det sålunda inte att särskilja någon specifik del av den beräknade standardkostnaden som kan hänföras till just den täta strukturen.

## 7.2 Flyktingar och invandrare i utjämningsystemet

Utgjämningsystemet skall söka beakta strukturellt betingade kostnads-skillnader mellan kommuner respektive landsting. I den mån olika befolkningsgrupper har skilda behov av kommunal service eller stöd skall detta således beaktas. Bland de bakgrundsförhållanden som analyserats och beaktas i delmodellerna för skilda verksamhetsområden ingår också etnicitet. Inom några områden finns verksamheter som är särskilt inriktade mot personer med utländsk bakgrund, som t.ex. modersmålsundervisningen i grundskolan. Men de flesta kommunala verksamheter är generellt inriktade och i den mån skilda etniska grupper har större behov av service/stöd och därmed sammanhängande högre kommunala kostnader så ska detta i möjligaste mån också beaktas i utjämningsmodellerna.

Begreppet invandrare är alltför oklart för att kunna användas på något meningsfullt sätt i utjämningsystemet. Levnadsförhållandena varierar kraftigt mellan grupper från olika länder, vistelsetid i Sverige kan vara väsentlig att beakta, i vissa sammanhang kanske även förhållanden för andra generationens invandrare bör beaktas. Generell gäller dock att en väsentlig del av de skillnader, vad gäller behov av samhällsservice och stöd, som finns mellan genomsnittsbefolkningen och olika invandrargrupper förklaras av skillnader i åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden.

För var och en de skilda verksamhetsområden som omfattas av utjämningsystemet har en stor mängd indikatorer som skulle kunna förklara de strukturella kostnadsskillnaderna testats, däribland olika mått för att beskriva berörda befolkningsgruppers etniska sammansättning.

Vad gäller *individ- och familjeomsorg* används andelen personer i befolkningen med finskt och utomnordiskt medborgarskap som en indikator i utjämningsmodellen. Utredningens förslag innebär att nuvarande variabler utomnordiska- och finska medborgare byts ut mot variabeln flyktingar eller nära anhöriga som vistats i Sverige mellan 3 och 9 år. Avgränsningen har gjorts mot bakgrund av att staten betalar introduktionsbidrag som avser täcka kommunernas kostnader i ca 3,5 år. Vidare ingår övriga utrikes födda utanför EU och Norden som vistats i landet upp till 20 år. I den föreslagna IFO-modellen ingår också faktorerna arbetssökande utan ersättning från A-kassa eller KAS samt andel män med låg inkomst. Kommuner med en hög andel flyktingar och övriga utrikes födda har i stor utsträckning även höga värden på variablerna arbetssökande utan ersättning samt män med låg inkomst.

I den mån merkostnader för invandring och flyktingmottagande finns inom andra kommunala verksamheter beaktas de inte direkt genom en etniska faktor i utjämningsmodellerna. Däremot påverkas ersättningen i kostnadsutjämnningen i den mån som personer med utländsk bakgrund förekommer i större eller mindre utsträckning i de olika delgrupper som beaktas i olika delar av kostnadsutjämnningen.

År 1996 var kommunernas redovisade kostnader för flyktingmottagandet närmare 4 miljarder kronor och intäkterna i form av statsbidrag var ungefär lika stora. Denna statliga ersättning avser att täcka kommunens kostnad under det år flyktingen för första gången tas emot i en kommun och tre år därefter. Under åren 1996-1998 har regeringen fördelat sammanlagt 650 miljoner kronor till kommuner som har höga andelar flyktingar, från anslaget för särskilda insatser för vissa kommuner och landsting. Under 1996 utbetalades ca 11,9 miljarder kronor i socialbidrag. Närmare hälften av den totala bidragssumman, 5,8 miljarder, utbetalades till utländska bidragshushåll. Mer än hälften av bidragen till de utländska hushållen, 3,1 miljarder kronor, utbetalades till flyktinghushåll.

I nuvarande modell för *äldreomsorg* beaktas bl.a. de äldres yrkesbakgrund. Om äldre med utländsk bakgrund i större utsträckning arbetat som ej facklärd arbetare ges kommunen en högre ersättning i kostnadsutjämnningen. Därutöver har utredningen föreslagit en komplettering, så att den förhöjda risk för svår ohälsa som påvisats bland arbetskraftsinvandrare från Sydeuropa och flyktingar från övriga världen, skall kunna beaktas.

I nuvarande modell för *grundskolan* beräknas en merkostnad för barn i åldern 7-15 år med finskt och utomnordiskt medborgarskap. Variabeln avser att fånga kostnaderna för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Utredningen har prövat i vad mån kommuner med en högre andel barn med utlandsfödda föräldrar erhåller en sämre ersättning i kostnadsutjämnningen i förhållande till sina redovisade kostnader än andra kommuner (när den särskilda kompensation som finns för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk exkluderas). Utredningen har inte funnit någon sådan underskattning och därför bedömt att den nuvarande faktorn, barn med finskt och utomnordiskt medborgarskap, inte behöver kompletteras.

I utjämningsmodellen för *gymnasieskolan* beaktas såväl skillnader i elevernas programval som kostnadsskillnader mellan olika program. Om elever med utländsk bakgrund i större utsträckning väljer individuella linjer och även kommer att gå fler år än genomsnittligt i gymnasieskolan beaktas dessa merkostnader i utjämnningssystemet.

Modellerna för utjämnning av kostnaderna för *barnomsorgen* baseras på det faktiskt behovet av barnomsorg, förvärvsfrekvenser bland små-

barnsföräldrar, skattekraft och täthet. Någon särskild etnisk faktor beaktas ej men såväl variablerna skattekraft och täthet ger högre standardkostnader för flertalet kommuner med hög andel barnfamiljer med utländsk bakgrund.

Vad gäller utjämningsmodellen för *hälso- och sjukvård* pekar ett flertal studier på sämre hälsoförhållanden bland vissa invandrargrupper än bland genomsnittsbefolkningen. Dessa skillnader kvarstår även om man beaktar skilda socioekonomiska bakgrundsförhållanden. Å andra sidan visar studier av faktisk vårdkonsumtion på att dessa sämre hälsoförhållanden inte slår igenom i form av förhöjd vårdkonsumtion. Då den föreslagna utjämningsmodellen bygger på data om vårdkonsumtionen har utredningen valt att inte föreslå någon etnisk faktor i utjämnningen. En sådan faktor skulle snarare leda till en lägre ersättning för områden med fler invandrare.

I nuvarande utjämningsmodell för *näringsliv och sysselsättning* beaktas andelen arbetslösa och andelen i vissa konjunkturberoende åtgärder. I den utsträckning som personer med utländsk bakgrund faktiskt registreras som arbetslösa eller i vissa åtgärder kommer detta att beaktas i kostnadsutjämnningen.

När man tar hänsyn till alla delar av bidrags- och utjämningsystemet, dvs. även inkomstutjämnningen och det generella statsbidraget, innebär det att en kommun erhåller en större sammanlagd ersättning för en utländsk än för en svensk medborgare. Svenska Kommunförbundet har beräknat effekterna i bidrags- och utjämningsystemet som genereras av befolkningsförändringar. Skillnaden i ersättning mellan en svensk och en utländsk medborgare är som störst om den utomnordiska medborgaren är i åldern 7-15 år. Då påverkas både ersättningen för grundskolan och individ- och familjeomsorg. Om ett barn i åldern 7-9 år flyttar in i en kommun ökar kommunens intäkter med i storleksordningen 60 000-85 000 kronor. Att beloppen kan vara olika beror främst på skillnader i barnomsorgsbehov. Om barnet har finskt eller utomnordiskt medborgarskap ökar intäkterna med ytterligare ca 21 000 kronor. Om en person i åldern 19-64 år flyttar in påverkas intäkterna något olika beroende på om personen har förvärvsarbete, andra beskattningsbara inkomster eller saknar inkomster. Effekterna påverkas också av om kommunen har ersättning för befolkningsminskning eller för näringsliv och sysselsättning i kostnadsutjämnningen. I vissa fall kan en negativ effekt uppkomma. Oavsett utfallet blir intäkterna 10 000-15 000 kronor högre om den inflyttande personen har finskt eller utomnordiskt medborgarskap.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att ge ett entydigt svar på frågan om den enskilda kommunen genom utjämningsystemet och andra statliga bidrag får ersättning för sina merkostnader för befolkningens etniska sammansättning. Samtidigt finns en viss risk för dub-

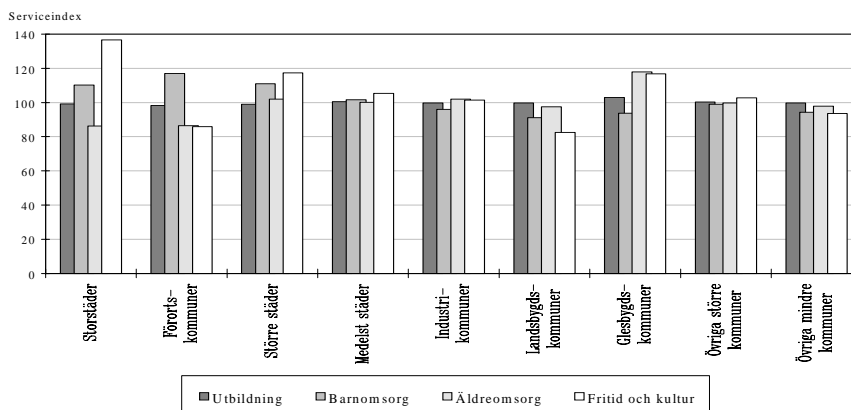
belkompensation om en kommun får introduktionsersättning under de första tre åren för mottagna flyktingar och att dessa flyktingar samtidigt ingår som andel av de utomnordiska medborgarna i nuvarande utjämningsmodell för individ- och familjeomsorg.

### 7.3 Utbudsnivå och kostnader

En viktig utgångspunkt för nuvarande system, liksom i de förändringar som utredningen föreslår, är att utjämningen enbart ska avse strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Dessa skillnader kan dels bero på skillnader i behov av service och stöd, dels på strukturellt betingade skillnader i kostnader för att tillgodose dessa behov. Kostnadsutjämningen ska således inte kompensera för skillnader i utbudsnivå, kvalitet, avgiftssättning och effektivitet. Utredningen har dock ansett det väsentligt att något belysa hur utbudsnivå och kostnader inom skilda verksamheter kan se ut jämfört med utredningens beräkning av standardkostnader och de behov som ligger till grund för dessa.

Kommunförbundet har utvecklat en metod för att översiktligt beskriva utbudsnivån i form av serviceindex (Levnadsförhållanden i Sveriges kommuner, Svenska Kommunförbundet, faktarapport maj 1997). Serviceindex ger en grov bild av hur omfattande kommunens verksamhet är i relation till antal personer i respektive brukargrupp (skolbarn, ålderspensionärer etc). Serviceindex beaktar dock inte skillnader i behov inom t.ex. barnomsorgen som beror på föräldrarnas förvärvsfrekvenser.

**Figur 7 Kommunförbundets serviceindex för år 1997 för skilda verksamheter, ovägt genomsnitt för kommungrupper, index 100 = riksgenomsnittet**



Serviceindex varierar kraftigt mellan kommunerna. I ovanstående figur har index aggregerats upp till kommungrupper. Trots den utjämning som då sker, finns det påtagliga skillnader mellan kommungrupperna. En viktig förklaring till varför utbudsnivån varierar mellan



kommunerna är att behoven ser olika ut. Inom barnomsorgen kan skillnaderna i stor utsträckning förklaras av andelen barn med förvärvsarbete föräldrar. Inom äldreomsorgen kan skillnaderna i utbudsnivå delvis förklaras av t.ex. andelen ensamboende och yrkesbakgrund.

För utbildningsområdet, som på ett likartat sätt för alla kommuner, omfattar alla barn i grundskoleåldrar och nästan alla i gymnasieåldrarna, är skillnaderna små. Men för barnomsorgen ligger serviceindex väsentligt högre i storstäderna, förorterna och de större städerna än genomsnittet för landets kommuner. Inom äldreomsorgen är bilden den motsatta, glesbygdskommunerna ligger väsentligt högre än övriga kommungrupper och storstäder med förorter ligger genomsnittligt under övriga kommungrupper.

För att beräkna standardkostnaden har utredningen för ett flertal verksamheter först beräknat servicebehov och utifrån detta beräknat kostnader. Det gäller t.ex. barnomsorgen, grund- och gymnasieskolan, äldre- och handikappomsorgen och hälso- och sjukvården. Såväl de beräknade servicebehoven som de slutliga standardkostnaderna är intressanta att jämföra med serviceindex och faktiska kostnader.

På grund av skillnader i vad som omfattas av serviceindex respektive utjämningsystemet samt hur kommunerna redovisar sina kostnader, har det inte varit möjligt att belysa alla verksamhetsområden. Verksamheten inom äldre- och handikappomsorgen får därför exemplifiera hur servicebehov, utbudsnivå och kostnader inom skilda områden kan vara relaterade till varandra.

#### *Exempel äldreomsorgen*

Kommunförbundets serviceindex för äldreomsorg avser hemtjänst och särskilt boende. För personer i åldrarna 65-79 år samt 80 år och äldre har antal hemtjänsttimmar relaterats till antalet personer i dessa två åldersgrupper och vägts samman till ett index avseende hemtjänst. På motsvarande sätt har antalet personer med särskilt boende i de två åldersgrupperna relaterats till totala antalet i dessa åldrar och vägts samman till ett index avseende särskilt boende. Ett sammantaget index för både hemtjänst och särskilt boende har också räknats fram.

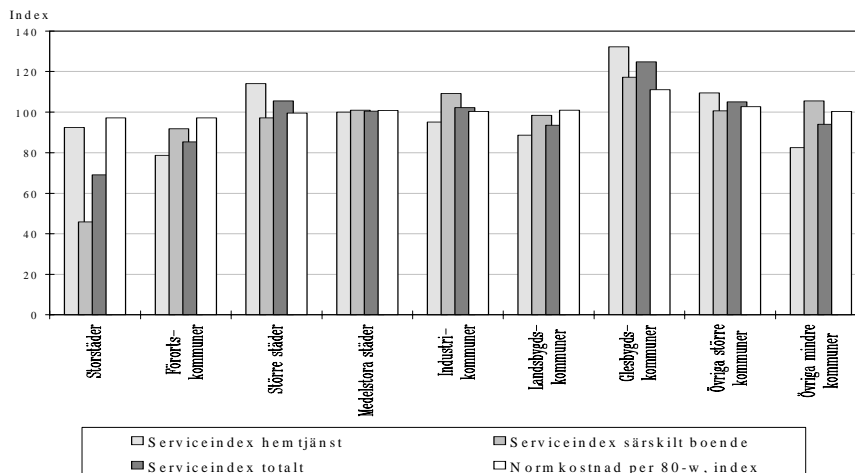
Det servicebehov som ligger i botten på beräkningarna av utredningens standardkostnader för äldreomsorgen beräknas utifrån de normkostnader som redovisas i avsnitt 5.4. Normkostnaderna återspeglar hälsotillstånd och därmed sammanhängande vårdbehov för ålderspensionärerna i kommunen (med hänsyn till ålder, kön, familjesituation, yrkesbakgrund och etnisk bakgrund). Vid beräkningen av standardkostnaden läggs därutöver på strukturellt betingade kostnader för

merkostnader för hemtjänst i glesbygd och större behov av särskilt boende i glesbygdskommuner. För att jämföra behovet/normkostnaden enligt utjämningsystemet med serviceindex har kommunens summerade normkostnad relaterats till antal personer 80 år och äldre (drygt 70 procent av kommunernas äldreomsorg avser personer över 80 år). Normkostnaden per person 80-w år har omräknats till index, där 100 avser genomsnittet i riket.

Av nedanstående figur framgår att kommunerna har ganska skiftande insatser vad gäller hemtjänst och särskilt boende. I storstäderna, de större städerna och i glesbygdskommunerna är den relativa nivån för hemtjänst högre än för särskilt boende. I storstäderna är index för särskilt boende väsentligt lägre än i övriga kommungrupper, medan index för hemtjänst ligger nära riksgenomsnittet. Det sammanvägda index för äldreomsorgen totalt ligger tydligt lägre än riksgenomsnittet för storstäder och förortskommuner, för glesbygdskommunerna ligger det markant över riksgenomsnittet. Med detta sätt att mäta utbudsnivå finns det markanta skillnader i både nivån och avvägningen mellan insatser via hemtjänst respektive särskilt boende.

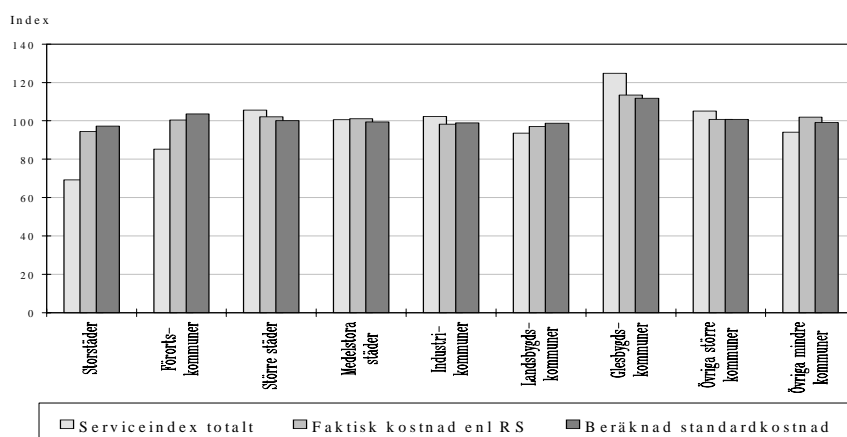
Variationen i behovet, uttryckt som beräknad normkostnad per person 80 år och äldre är mycket mindre än variationen i serviceindex. Storstäder och förorter har ett behov som ligger tydligt över serviceindex, för glesbygdskommunerna gäller det motsatta, differenserna är tämligen små för övriga kommungrupper.

**Figur 8 Äldreomsorg, Kommunförbundets serviceindex för hemtjänst, särskilt boende och totalt samt beräknad normkostnad per person 80-w år, ovägt genomsnitt för kommungrupper, index 100 = riksgenomsnittet**



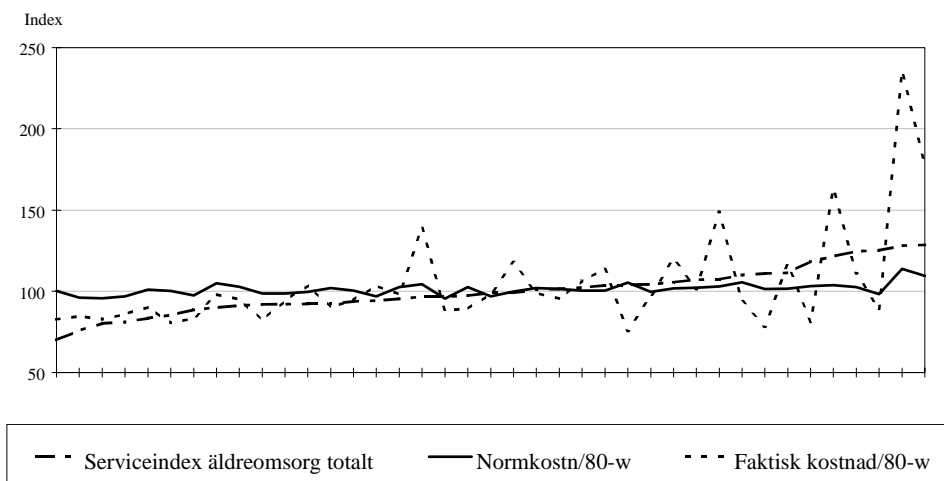
I nedanstående jämförelse med kommunernas faktiska nettokostnader har dessa justerats för skillnader i avgiftsnivå, vidare har kostnader för LSS-verksamheten i möjligaste mån exkluderats. Kommunernas kostnader för äldreomsorgen (beräknat per person 80 år och äldre) i storstäderna och förortskommunerna ligger dock på en väsentligt högre relativ nivå än serviceindex, för glesbygdskommunerna är den relativa kostnadsnivån lägre än serviceindex. Den av utredningen beräknade standardkostnaden (där de strukturellt betingade merkostnaderna för äldreomsorg i glesbygd lagts på normkostnaden) ligger i stort på samma nivåer som de faktiska kostnaderna för alla kommungrupper. Inom varje kommungrupp finns dock betydande variationer.

**Figur 9 Äldreomsorg, Kommunförbundets serviceindex, faktisk kostnad och beräknad standardkostnad per person 80-w år, ovägt genomsnitt för till kommungrupper, index 100 = riksgenomsnittet**



För att belysa hur variationerna ser ut på kommunnivå visas i nedanstående figur serviceindex för äldreomsorgen totalt samt behovet uttryckt som normkostnad och den faktiska kostnaden beräknat som index för de 39 kommuner som hänförts till kommungruppen medelstora städer. Inom gruppen medelstora städer är det statistiska sambandet ganska svagt mellan serviceindex för äldreomsorg och kommunernas faktiska kostnader per person 80 år och äldre. Att de faktiska kostnaderna för några av kommunerna kraftigt avviker från serviceindex kan delvis bero på merkostnader för hemtjänst i glesbygd. Kiruna och Gällivare, som ingår bland de medelstora städerna, har således de största skillnaderna mellan serviceindex och faktiska kostnader.

**Figur 10 Äldreomsorg i medelstora städer, Kommunförbundets serviceindex, faktisk kostnad och normkostnad per person 80-w år, index 100 = riksgenomsnittet**



Exemplet från äldreomsorgen visar att det finns tydliga skillnader i utbudsnivå mellan kommunerna och att kommunerna har valt olika vägar att möta servicebehovet. Avvägningen mellan hemtjänst och särskilt boende har motsvarigheter inom barnomsorgen med daghem och familjedaghem, inom sjukvården mellan slutenvård och primärvård etc. Såväl nivån på kommunernas service som hur kommunerna valt att tillgodose behoven återspeglas i de faktiska kostnaderna. Dessa skillnader ska inte beaktas i utjämningsystemet, men däremot om strukturen i kommunen ofrånkomligen ger högre kostnader för att tillgodose servicebehoven. I möjligaste mån har skillnader i behov som hänger samman med befolkningens demografiska och sociala sammansättning vägt in i de beräkningar som beskriver servicebehovet. Andra typer av strukturella skillnader som t.ex. bebyggelsestruktur, förutsättningar för stordriftsfördelar eller nackdelar med för små enheter på grund av litet befolkningsunderlag, har antingen beaktats direkt i modellerna eller beaktats i särskilda delmodeller. Sådana delmodeller finns främst för att beräkna merkostnader för kommunerna på grund av gles bebyggelsestruktur.



## 8 Utfallsförändringar till följd av löpande uppdatering

### 8.1 Marginaleffekter och incitament i kostnadsutjämningsen

De traditionella kärnverksamheterna är de delar av kostnadsutjämningsen där mest resurser omfördelas. Dessa verksamheter står också för den övervägande delen av kommunernas och landstingens kostnader. I kostnadsutjämningsen görs, för dessa verksamheter, en årlig uppdatering med hänsyn till förändringar i åldersstruktur och den sociala strukturen. För kommunerna utgör dessa kärnverksamheter i genomsnitt 96 procent av den i utjämningsen beräknade strukturkostnaden. Syftet är att förändringarna i kostnadsutjämningsens utfall mellan åren ska motsvaras av likartade förändringar i behovsbilden för de olika verksamheterna. Genom utjämningsystemets konstruktion garanteras dock inte att en förändring av antalet personer i de olika åldersgrupperna av barn och äldre ger en motsvarande förändring av bidrag och avgifter på det sättet som de tidigare specialdestinerade bidragen gjorde. Kostnadsutjämningsen är inte ett statsbidragssystem utan ett utjämningsystem där man utgår ifrån hur mycket respektive kommuns åldersstruktur och andra faktorer som påverkar behoven avviker från den riksgenomsnittliga.

Om kommunens folkmängd och antalet skolbarn ökar i samma takt som i landet, ökar inte kommunens bidrag utan förblir i princip oförändrat, varför de ökade resursbehoven inom skolan inte täcks genom kostnadsutjämningsen. I utjämningsystemet är det utslagsgivande hur mycket kommunens åldersstruktur avviker från den genomsnittliga åldersstrukturen i landet och hur denna avvikelse förändras mellan åren. Det innebär att, i de fall kommunens behov förändras i takt med den genomsnittliga behovsutvecklingen i landet, ger kostnadsutjämningsen inga ökade resurser för att tillgodose det ökade behovet. Om andelen äldre ökar mer i kommunen än genomsnittligt i landet ökar kommunens bidrag i kostnadsutjämningsen, men inte så mycket att det fullt ut motsvarar de ökade behoven inom äldreomsorgen. Det beror på att andelen

äldre och därmed behoven i landet också ökar. På motsvarande sätt kan ett ökande antal äldre ge upphov till minskade bidrag om andelsökningen är lägre än i riket. Ökade resursbehov i den kommunala sektorn kan i det nuvarande statsbidrags- och utjämningsystemet endast tillgodoses genom att det generella statsbidraget utökas.

En person som flyttar från en kommun till en annan ger upphov till olika inkomsteffekter i de berörda kommunerna. Effekten beror bl.a. på skillnader i åldersstruktur och på att kommunerna har olika värden för de variabler som ligger till grund för kostnadsutjämnningen. Exempelvis ger flyttningar av barn upphov till olika intäktseffekter på grund av skillnader i barnomsorgsbehov eftersom sådana behovsskillnader beaktas i kostnadsutjämnningen. Effekter uppkommer också till följd av skillnader i värden på variabler i andra delar av kostnadsutjämnningen. Olika utfall kan också förklaras av skillnader i skattekraft, utdebitering och länsvisa skattesatser i inkomstutjämnningen.

Det går med relativt stor säkerhet att beräkna hur en kommuns inkomster påverkas av befolkningsförändringar, t.ex. vid in- och utflyttning av personer i olika åldrar. Det är emellertid svårt att beräkna hur kostnaderna samtidigt förändras. Effekten på kostnaderna beror i första hand på om de personer som flyttar utnyttjar kommunal service eller ej. Om de flyttande personerna ej har behov av kommunal service uppstår i princip ingen kostnadseffekt utan flyttningen leder endast till ändrade inkomster för kommunen. Inkomsterna förändras såväl via ändrade skatteintäkter som via ändrade bidrag/avgifter i inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Om de flyttande personerna har behov av kommunal service kommer kostnaderna med all säkerhet att påverkas. Om en efterfrågan på kommunal service ökar, t.ex. vid en inflyttning, och dessa kan tillgodoses utan en verksamhetsutbyggnad kommer kostnaderna att öka marginellt. Intäkterna ökar däremot i princip med den genomsnittliga kostnaden för respektive åldersgrupp. Vid en mindre utflyttning minskar sannolikt kostnaderna endast marginellt medan intäkterna minskar med den genomsnittliga kostnaden för respektive åldersgrupp. Hur kostnaderna förändras på marginalen skiljer sig sannolikt väsentligt från fall till fall och från kommun till kommun. Om det handlar om större positiva förändringar i befolkningen kommer kommunen med stor säkerhet att behöva göra nya investeringar och utöka verksamheter. Vid en större negativ förändring kan kommunen förr eller senare tvingas att avveckla viss verksamhet.

Kommunförbundet har i rapporten "Utjämnningen, befolkningen och de kommunala inkomsterna" för de enskilda kommunerna och landsingen redovisat hur inkomsterna förändras vid förändrad befolkningsammansättning. Dessa förändringar varierar mellan kommunerna, vil-

ket även gäller de redovisade kostnaderna per målgrupp för olika verksamheter.

I tabellen redovisas intäktseffekten år 1998 och genomsnittskostnaden år 1996 i Storumas kommun.

**Tabell 28 Intäktsförändring vid flyttning och genomsnittskostnader för olika åldersgrupper i Storumans kommun. Belopp i kronor**

Ålder	Intäktseffekt	Genomsnittskostnad
3-6 år	39 377	51 100
10-15 år	55 807	56 094
16-18 år	64 376	89 281
19-64 år med arbete	10 261	0
19-64 år utan inkomster	12 599	72 000
85-w år, man	121 332	198 981

Källa: Utjämnings-, befolkningen och de kommunala inkomsterna. Svenska kommunförbundet 1998.

Intäktseffekten visar vad varje invånare i olika åldersgrupper betyder för kommunens intäkter genom skatter samt bidrag i inkomst- och kostnadsutjämnings-, oavsett om dessa har behov av kommunal service eller inte. Det är den effekt som på intäktssidan uppkommer vid en marginell förändring av en person i respektive ålder. Genomsnittskostnaderna avser å andra sidan nettokostnaderna per inskrivet barn, per elev och per äldre person med insats enligt SoL, HSL och LSS. För äldreomsorgen är kommunens kostnader för de som faktiskt utnyttjar denna verksamhet högre än den genomsnittliga ersättningen och motsatt. Det innebär att kostnadseffekten för kommunen vad gäller äldreomsorgen i högre utsträckning än vad gäller andra verksamheter blir beroende av om de äldre är beroende av insatser från kommunen eller ej och omfattningen på dessa insatser.

Intäktseffekterna blir likartade med de förändringar som utredningen föreslår, men för Storumans kommun något större bl.a. vad gäller individ- och familjeomsorg och äldreomsorg.

Utredningen kan inte finna att det genom kostnadsutjämningsutformning finns några egentliga incitament för kommuner och landsting att fatta beslut som är negativa ur samhällsekonomiska aspekter. Kommunerna och landstingen har även mycket begränsade möjligheter att genom egna beslut påverka omflyttningen av befolkningen.

För många kommuner som redan har en hög ersättning för befolkningsminskning skulle en ökad befolkning under vissa förutsättningar kunna ge upphov till negativa marginaleffekter på så sätt att kommunens intäkter skulle minska om den negativa befolkningsutvecklingen



skulle vändas till en ökning. Utredningen har därför inte velat förorda en generell höjning av den särskilda kompensationen för befolkningsminskning i syfte att underlätta omställningsprocessen för dessa kommuner, utan föreslår i stället en annan lösning.

Man kan även konstatera att kommuner under vissa omständigheter kan få minskade inkomster om arbetsmarknadssituationen förbättras, t.ex. om en arbetslös person med ersättning från a-kassa får arbete. Det gäller i första hand kommuner som i kostnadsutjämnningen har ersättning för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder till följd av långvarigt hög arbetslöshet. Tar man även hänsyn till att kommunens kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt förändras kan det utfallet bli något annorlunda.

Utredningen anser att negativa incitament, om de kan undvikas, inte bör ingå i utjämnningssystemet. Det eventuellt omvända incitamentet är emellertid i detta fall inte generellt utan berör ett begränsat antal kommuner som haft en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation. Detta markeras i utjämnningen genom att ersättningen baseras på förhållandena under en femårsperiod. Med tanke på hur högt sysselsättningsengagementet är, inte minst i kommunerna, tror inte utredningen att någon kommun gör avkall på målet om hög sysselsättning för att kortsiktigt få en ökad ersättning i utjämnningssystemet. Utredningen anser vidare att endast kommuner med en långvarigt besvärlig arbetsmarknadssituation ska kompenseras för högre kostnader för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder.

Inkomsteffekterna för landstingen vid förändringar av befolkningen är avsevärt mindre än för kommunerna. Även skillnaderna vid förändringar i olika åldrar är betydligt mindre för landstingen än för kommunerna.

**Tabell 29 Intäktsförändring vid flyttning för olika åldersgrupper i Värmlands läns landsting. Belopp i kronor**

Ålder	Kronor	Ålder	Kronor
0-4 år	9 340	45-64 år	12 704
5-14 år	6 226	65-74 år	16 002
15-18 år	8 208	75-84 år	21 382
19-44 år	11 288	85-w år	26 195

Källa: Utjämnningen, befolkningen och de kommunala inkomsterna. Svenska kommunförbundet 1998.

Intäktseffekten visar vad varje invånare i olika åldersgrupper betyder för landstingets intäkter genom skatter samt bidrag och avgifter i inkomst- och kostnadsutjämnningen, oavsett om dessa har behov av landstingets service eller inte. Det är den effekt som på intäktssidan

uppkommer vid en marginell förändring av en person i respektive ålder. Hur landstingets kostnader påverkas beror på om den flyttande personen är i behov av sjukvård eller ej. Om den flyttande personen har ett stort sjukvårdsbehov är effekten på kostnaderna sannolikt betydligt större än intäktseffekten.

Med de förändringar som utredningen föreslår, främst vad gäller utjämningsmodellen för hälso- och sjukvård, kommer kopplingen till de faktiska vårdbehoven att öka genom att över 40 procent av ersättningen beror av personer som ingår i s.k. vårdtunga grupper. I dessa grupper ingår personer som faktiskt erhållit sjukvård, oftast till höga eller mycket höga kostnader.

## 8.2 Förändringar i kostnadsutjämningsmodellen till följd av den årliga uppdateringen

### 8.2.1 De hittillsvarande förändringarna

Kostnadsutjämningsmodellen innefattar utjämningsmodeller för 15 delverksamheter för kommunerna och fyra utjämningsmodeller för landstingen. De utjämningsmodeller som omfördelar mest resurser är de traditionella kärnverksamheterna. Dessa verksamheter står också för störst andel av kommunernas och landstingens kostnader. I kostnadsutjämningsmodellen görs, för dessa verksamheter, en årlig uppdatering med hänsyn till förändringar i åldersstruktur och vissa av de variabler som används som mått på den sociala strukturen. För kommunerna utgör dessa verksamheter i genomsnitt 96 procent av den i utjämningsmodellen beräknade strukturkostnaden. Även för kommuner med mycket höga ersättningar i andra delar av kostnadsutjämningsmodellen svarar de årligen uppdaterade verksamheterna för minst 80 procent av deras totala strukturkostnad. Eftersom en så stor del av kostnadsutjämningsmodellen är föremål för en årlig uppdatering kan relativt stora förändringar i enskilda kommuners bidrag/avgift uppkomma från det ena året till det andra. För kommunerna påverkas utfallet även av att det vid uppdateringen görs en nivåanpassning till den genomsnittliga nettokostnaden för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningsmodellen.

#### **De totala förändringarna i kostnadsutjämningsmodellens utfall**

Förändringen i bidrag/avgift från det ena året till det andra för enskilda kommuner till följd av den årliga uppdateringen varierar påtagligt. För närmare en fjärdedel av kommunerna har bidragen/avgiften i kostnadsutjämningsmodellen mellan 1995 och 1998 förändrats med mer än 400 kronor per invånare. För Lekeberg har bidraget mellan de nämnda åren minskat med närmare 1 400 kronor per invånare och för Dorotea har bidraget ökat med mer än 1 400 kronor per invånare.

För närmare tre fjärdedelar av kommunerna har den årliga förändringen i avgift/bidrag under perioden 1995-98 legat inom intervallet +/- 200 kronor per invånare. För knappt hälften av kommunerna ligger förändringen i intervallet +/-100 kronor per invånare.

Utredningens uppföljning visar dock att relativt stora förändringar i kostnadsutjämningsen har inträffat för vissa kommuner. Årligen har mellan 20 och 40 kommuner fått ett försämrat utfall i kostnadsutjämningsen som överstiger 250 kronor per invånare. Kommuner med färre än 20 000 invånare är överrepresenterade bland de med större negativa förändringar. Det högre antalet avser år 1998 och det förklaras delvis av att den stora kostnadsökningen för individ- och familjeomsorg ledde till ett försämrat utfall i kostnadsutjämningsen för flertalet kommuner.

Stora förändringar har för de flesta kommunerna varit en ”engångsföreteelse”, men för ett begränsat antal kommuner har större negativa förändringar i kostnadsutjämningsen kunnat noteras vid mer än ett tillfälle.

**Tabell 30 Antalet kommuner som har haft större förändringar i kostnadsutjämningsen 1995-1998**

Årlig förändring i kr/inv	Ett år	Två år	Varav två år i följd	Tre år i följd
<-250	65	10	8	1
>+250	57	4	-	-

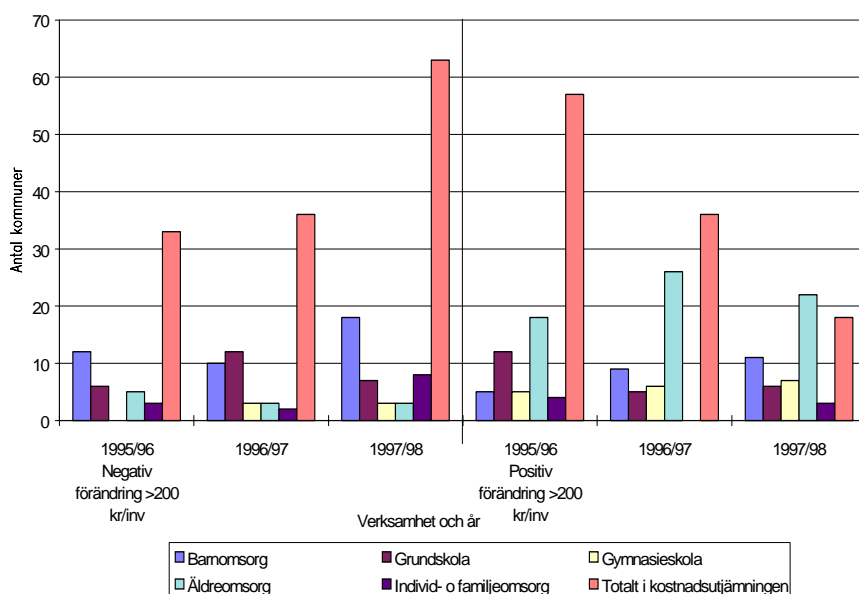
För 15 av kommunerna i tabellen har förändringarna växlat från en positiv till en negativ förändring, eller omvänt, på minst 250 kronor per invånare. Sju av dessa kommuner haft en sådan förändring på varandra följande år.

Vad gäller landstingen har förskjutningarna i kostnadsutjämningsen mellan åren varit betydligt mindre än för flertalet kommuner. För närmare hälften av landstingen har bidragen/avgiften i kostnadsutjämningsen mellan 1995 och 1998 förändrats med mindre än 100 kronor per invånare. Övriga landsting ligger inom intervallet +/- 150 kronor per invånare. Det beror på att skillnaderna i åldersstruktur mellan landstingen och att förändringarna i åldersstrukturen i enskilda landsting inte är lika stora som för kommunerna. Dessutom har åldersstrukturen mindre betydelse i kostnadsutjämningsen för landstingen.

### Förändringar i kostnadsutjämningsens olika delar

Förändringen i kostnadsutjämningsens utfall för kommunerna är en följd av hur tilläggen/avdragen för de olika verksamheterna förändras. Utredningens uppföljning visar att de årliga förändringarna för var och en av de åldersberoende verksamheterna samt för individ- och familjeomsorg ligger inom +/- 200 kronor per invånare för mellan 90 och 99 procent av kommunerna, men att variationerna ligger inom ett betydligt bredare intervall på upp till +/-400 kronor per invånare och i extremfall ännu högre.

**Figur 11 Antal kommuner med större förändringar (>+/-200 kr/inv) i kostnadsutjämningsen 1995-1998 till följd av den årliga uppdateringen**



Följande huvudorsaker till stora förändringar i kostnadsutjämningsen för enskilda kommuner har kunnat urskiljas:

- För kommuner med sammantaget stora förändringar i kostnadsutjämningsen från ett år till ett annat går förändringarna åt samma håll för två eller flera verksamheter.
- Tillfälliga eller trendmässiga förändringar i åldersstrukturen inverkar på kostnadsutjämningsen för barnomsorgen, grundskolan, gymnasieskolan och äldreomsorgen. Särskilt i mindre kommuner kan dessa förändringar vara mycket stora från det ena året till det andra bl.a. på grund av stora variationer mellan åldersklasserna. Även i förorts-

kommuner och andra kommuner som haft kraftig expansion under en begränsad period uppträder ofta snabba förändringar i åldersstrukturen som kan ge stora förändringar i kostnadsutjämnningen.

- Stora förändringar i andelen utomnordiska och finska medborgare och utomnordiska barn påverkar kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg samt grundskolan. Stor in- eller utflyttning av utländska medborgare ger dessutom en märkbar inverkan på åldersstrukturen som bidrar till att förstärka effekterna i kostnadsutjämnningen. För flertalet kommuner med stora omkastningar i kostnadsutjämnningen från ett år till ett annat är den främsta orsaken att andelen utländska medborgare ökar kraftigt ett år för att nästa år minska kanske lika mycket.
- Stora förändringar i skattekraft och/eller föräldrarnas förvärvsfrekvens påverkar kostnadsutjämnningen inom barnomsorgen. Går dessa förändringar i samma riktning förstärks effekterna.
- Förändring i befolkningsutveckling under den senaste 10-årsperioden. För några kommuner har ersättningen för befolkningsminskning minskat betydligt när den tidigare utvecklingen brutits.

Förändringarna i kostnadsutjämnningen för de åldersberoende verksamheterna under perioden 1995-98 motsvaras i hög grad av förändringarna i ålderstrukturen mellan 1993 och 1996.

På kommungruppsnivå har effekterna av de årliga uppdateringarna resulterat i att storstäderna mellan 1995 och 1998 fått ökade tillägg/minskade avdrag för främst individ- och familjeomsorg, men även för grundskola, gymnasieskola, barnomsorg samt näringsliv och sysselsättning. Däremot har man fått minskade tillägg för äldreomsorg. Övriga kommungrupper har fått ett sämre utfall i kostnadsutjämnningen för individ- och familjeomsorg. I övrigt motsvaras i grova drag förändringarna i kostnadsutjämnningen av de olika åldergruppernas andelsförändringar. Åldersgruppen 0-6 år visar på stora skillnader i förändring mellan kommungrupperna. Förändringen i ersättning för barnomsorgen har varit negativt utom vad gäller storstäder och förorter. För storstäder, förorter och större städer har ersättningen för äldreomsorgen minskat men för övriga grupper svarar denna för den största positiva förändringen i kostnadsutjämnningen.



## 8.2.2 Utredningens bedömning

I propositionen om det nya utjämningsystemet (prop. 1995/96:64) konstaterades på grundval av de preliminära beräkningarna för år 1996 att relativt stora förändringar kan ske i kostnadsutjämnningen för enskilda kommuner från ett år till ett annat. I nämnda proposition angavs vidare att sådana förskjutningar bör slå igenom då de motsvaras av en motsvarande förändring i behovsbilden, men att utredningen vid sin översyn av utjämningsystemet bl.a. bör överväga om effekten av förändringarna i kostnadsutjämnningen bör begränsas för att ge systemet en större stabilitet.

Utredningen har kunnat konstatera att antalet kommuner med större negativa förändringar i kostnadsutjämnningen från ett år till ett annat snarare ökat än minskat under de år utjämningsystemet varit i funktion. En väsentlig del av denna ökning beror på de brister som utredningen kunnat konstaterat vad gäller utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg. Utredningen bedömer det sannolikt att ett begränsat antal kommuner, även med en reviderad utjämningsmodell för individ- och familjeomsorg, fortsättningsvis kommer att få stora förändringar i bidrag/avgifter till följd av den årliga uppdateringen.

Syftet är att förändringarna i kostnadsutjämnningens utfall mellan åren ska motsvaras av motsvarande förändringar i behovsbilden för de olika verksamheterna. Genom utjämningsystemets konstruktion garanteras dock inte att en förändring av antalet personer i de olika åldersgrupperna av barn och äldre ger en motsvarande förändring av bidrag och avgifter på det sättet som de tidigare specialdestinerade bidragen gjorde. Kostnadsutjämnningen är inte ett statsbidragssystem utan ett utjämningsystem där man utgår ifrån hur mycket respektive kommuns åldersstruktur avviker från den riksgenomsnittliga. Detta underlättar inte förutsättningarna för den enskilda kommunen att förutse förändringarna i kostnadsutjämnningens utfall.

Om kommunens folkmängd och antalet skolbarn ökar i samma takt som i landet, ökar inte kommunens bidrag utan förblir i princip oförändrat, varför de ökade resursbehoven inom skolan inte täcks genom kostnadsutjämnningen. I utjämningsystemet är det utslagsgivande hur mycket kommunens åldersstruktur avviker från den genomsnittliga åldersstrukturen i landet och hur denna avvikelse förändras mellan åren. Det innebär att i de fall kommunens behov förändras i takt med den genomsnittliga behovsutvecklingen i landet ger kostnadsutjämnningen inga ökade resurser för att tillgodose det ökade behovet. Om andelen äldre ökar mer i kommunen än genomsnittligt i landet ökar kommunens bidrag i kostnadsutjämnningen, men inte så mycket att det fullt ut motsvarar de ökade behoven inom äldreomsorgen. Det beror på att andelen äldre och därmed behoven i landet också ökar. På motsvarande sätt kan



ett ökande antal äldre ge upphov till minskade bidrag om andelsökningen är lägre än i riket. Så kan t.ex. bli fallet i kommuner med mycket kraftig befolkningstillväxt.

Genom nuvarande införanderegler minskar bidraget år 1999 för ca 70 kommuner med upp till 250 kronor per invånare. För landstingen gäller 150 kronor per invånare. Antalet kommuner och landsting med införandetillägg kommer successivt att minska. Genom de årliga uppdateringarna sker i vissa fall stora förändringar i kostnadsutjämnningen för enskilda kommuner. För enskilda kommuner kan således de sammantagna förändringarna av införandereglerna och den årliga uppdateringen av kostnadsutjämnningen bli förhållandevis stora. För landstingen är de årliga förändringarna begränsade.

Utredningen anser att de förändringar i bidrag och avgifter till följd av de årliga uppdateringarna av systemet i princip bör få slå igenom. Att införa en begränsning av genomslaget av de årliga uppdateringarna skulle visserligen inte belasta systemet ekonomiskt i någon större utsträckning under förutsättning att gränsen sätts tillräckligt högt. Att införa en sådan kompensation skulle dock ytterligare komplicera beräkningarna genom att utfallet i kostnadsutjämnningen för två år måste ingå i dessa beräkningar.

Utredningen anser därför att någon begränsning i utfallet av kostnadsutjämnningen till följd av den årliga uppdateringen inte bör införas. Med de begränsningar som utredningen föreslår vad gäller genomslaget av en minskning av antalet grundskoleelever i kommuner med kraftig befolkningsminskning bör omställningen för dessa kommuner underlättas.

## 9 Inkomstutjämnings

### 9.1 Utformning och effekter

Systemet för inkomstutjämnings syftar till att ge alla kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar för sin beskattning.

Utgångspunkten för nuvarande utjämningsystem är den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten *per invånare* i riket. Utjämnings fungerar på så sätt att kommuner och landsting med en beskattningsbar inkomst per invånare över riksgenomsnittet betalar en avgift. De som har en skattekraft under riksgenomsnittet erhåller däremot ett bidrag.

Underlaget för beräkningen av bidraget eller avgiften utgörs av den del av skattekraften som avviker från riksgenomsnittet, multiplicerat med antalet invånare i kommunen eller landstinget. De beskattningsbara inkomsterna *per invånare* kommer efter denna utjämnings att vara lika stora i alla kommuner respektive landsting.

Bidraget eller avgiften fastställs sedan genom att multiplicera underlaget för utjämningsavgift eller -bidrag med den s.k. länsvisa skattesatsen. De länsvisa skattesatserna är sammantaget för kommuner och landsting lika höga i alla delar av landet, men fördelningen mellan kommuner respektive landsting i de olika länen beror på vilka skatteväxlingssatser som tillämpats vid olika huvudmannaskapsförändringar.

#### **Länsvisa skattesatser**

De länsvisa skattesatser har fastställts utifrån 95 procent av den genomsnittliga skattesatsen för kommuner respektive landsting år 1995. Till detta har lagts skillnaden mellan den skatteväxling som gjorts i respektive län och den genomsnittliga skatteväxlingsnivån i landet 1995. De skillnader som finns i de länsvisa skattesatserna beror således enbart på i vilken grad huvudmannaskapsförändringar skett i varje län.

Motiven för länsvisa skattesatser i utjämnings är flera. Den viktigaste är att motverka påverkbarheten i systemet. Om systemet bygger på egna skattesatser skulle det innebära att en enskild kommun eller ett enskilt landsting genom att förändra sin skattesats skulle kunna påverka

sitt bidrag eller sin avgift. Genom att använda länsvisa skattesatser tar man bort möjligheterna för kommuner eller landsting att påverka sitt utfall i utjämningsystemet. Förändringar i den egna utdebiteringen leder således endast till förändringar i de egna skatteintäkterna.

Ytterligare ett motiv för att utgå från länsvisa skattesatser är att motverka s.k. omfördelningseffekter inom kommun- eller landstingssektorn. Om kommunernas eller landstingens egna skattesatser läggs till grund för inkomstutjämnings skulle en kommun eller landsting som betalar en avgift få en högre avgift för att betala en bidragsökning till följd av att en annan höjer sin utdebitering.

### **Kompensationsgrad**

Vid beräkningen av de länsvisa skattesatserna reducerades den för riket genomsnittliga skattesatsen år 1995 med fem procent, vilket innebär att kompensationsgraden har satts till *95 procent* för såväl kommuner som landsting.

En hög kompensationsgrad resulterar i en långtgående utjämnings-effekt. En kompensationsgrad på 95 procent ger kommuner intäkter som är mellan 99 och 103 procent av genomsnittskommunens. Utjämnings-effekten för landstingen är som är mellan 99 och 101 procent.

Med nuvarande kompensationsgraden på 95 procent omfördelas cirka 8 160 miljoner kronor mellan kommuner och cirka 3 400 miljoner kronor mellan landsting.

### **Marginaleffekter**

Ett problem med länsvisa skattesatser och en hög kompensationsgrad är att det kan uppstå negativa marginaleffekter i systemet. Kommuner och landsting med en egen utdebitering som är lägre än den länsvisa skattesatsen får en minskning av den samlade inkomsten när det egna skatteunderlaget ökar, en så kallad "pomperipossaeffekt". Effekten kan belysas med följande exempel.

Beräkningsexempel

Antag att de beskattningsbara inkomsterna i en kommun ökar med 180 000 kronor. Kommunens utdebitering uppgår till 18,38 procent och den länsvisa skattesatsen till 18,96 procent.

En ökning av de beskattningsbara inkomsterna har två effekter. Den ena är att kommunens inkomst i form av egna skatteintäkter stiger med 180 000 kronor multiplicerat med den egna utdebiteringen.

Den andra är att bidraget eller avgiften till inkomstutjämnings kommer att försämrats med 180 000 kronor multiplicerat med den länsvisa skattesatsen. Den totala effekten blir då följande:

$$\text{Egna skatteintäkter} = 180\,000 * 0,1838 = 33\,084$$

$$\text{Inkomstutjämnings} = -180\,000 * 0,1896 = -34\,128$$

$$\text{Nettointäkt} = 33\,084 - 34\,128 = -1\,044 \text{ kronor}$$

Bidraget till eller avgiften från inkomstutjämnings försämrats mer än vad de egna skatteintäkterna ökar. År 1998 är det 18 kommuner och ett landsting (Malmöhus) som drabbas av denna effekt.

## 9.2 Olika sätt att begränsa eller eliminera marginaleffekterna

### En generell sänkning av kompensationsgraden

Ett sätt att minska de negativa marginaleffekterna är att sänka systemets kompensationsgrad. Om man t.ex. minskar kompensationsgraden till 90 procent halveras antalet kommuner och landsting som drabbas av negativa marginaleffekter. Tabellen nedan visar antalet kommuner och landsting som får negativa marginaleffekter vid olika kompensationsgrad.

**Tabell 31 Antal kommuner och landsting som får negativa marginaleffekter vid olika kompensationsgrad 1998**

Kompensationsgrad	Kommuner/landsting	Bidrag	Avgift
95 %	Kommuner	5	13
	Landsting	1	0
90 %	Kommuner	1	8
85 %	Kommuner	0	2
80 %	Kommuner	0	2
75 %	Kommuner	0	0

Vill man helt eliminera pomperipossaeffekten skulle kompensationsgraden behöva sänkas till 75 procent.

En sänkning av kompensationsgraden skulle innebära att utjämningseffekten i systemet minskade. Tabellen nedan visar hur stor utjämningseffekten blir vid olika kompensationsgrad.

**Tabell 32 Utjämningseffekt vid olika kompensationsgrad**

	95%	90%	85%	80%	75%
Kommuner	99–103%	98–107%	96–110%	95–114%	94–117%
Landsting	99–101%	98–102%	97–103%	96–103%	95–104%

En sänkning av kompensationsgraden skulle innebära att de kommuner och landsting som har en skattekraft som är lägre än riksgenomsnittet skulle få ett sämre ekonomisk utfall (224 kommuner och 19 landsting), eftersom bidraget minskar. De kommuner och landsting som har en skattekraft som överstiger riksgenomsnittet skulle däremot få en förbättring (64 kommuner och 5 landsting).

Eftersom både bidragen och avgifterna blir lägre vid en sänkning av kompensationsgraden skulle det totala beloppet som omfördelas genom systemet minska. Tabellen nedan visar hur mycket resurser som omfördelas mellan kommuner respektive mellan landsting vid olika kompensationsgrad.

**Tabell 33 Omfördelning mellan kommuner respektive landsting vid olika kompensationsgrad 1998. Miljoner kronor**

	95%	90%	85%	80%	75%
Kommuner	8 160	7 750	7 335	6 920	6 500
Landsting	3 400	3 200	3 020	2 830	2 640

Av de kommuner och landsting som för närvarande drabbas av negativa marginaeffekter skulle fem kommuner och Malmöhus landsting få en försämring vid en sänkning av kompensationsgraden. Det beror på att det bidraget de erhåller då skulle bli lägre. Övriga kommuner (13 st.) skulle däremot få en förbättring.

### **En sänkning av kompensationsgraden från 95 till 90 procent endast för de kommuner och landsting som drabbas av negativa margineffekter**

Ett annat sätt att begränsa den s.k. pomperipossaeffekten är att införa speciella länsvisa skattesatser för de kommuner och landsting som drabbas av negativa margineffekter. Detta skulle kunna ske genom att kompensationsgraden i den länsvisa skattesatsen sänks från 95 till 90 procent enbart för dessa kommuner och landsting. Antal kommuner som skulle få negativa margineffekter skulle då halveras.

Till skillnad från en generell sänkning av kompensationsgraden skulle detta alternativ endast påverka bidraget eller avgiften för de kommuner som för närvarande drabbas av negativa margineffekter. Summan av bidragen skulle därmed inte länge bli lika stor som summan av avgifterna. Differensen år 1998 skulle bli cirka 275 miljoner kronor för kommuner och cirka 7 miljoner kronor för landstingen.

Denna differens som uppstår i systemet skulle i princip kunna hanteras som en "nivåjustering", dvs. genom en reduktion av det generella statsbidraget. Underskottet skulle därmed bekostas av samtliga kommuner och landsting. Beloppet räknat i kronor per invånare blir år 1998 cirka 31 kronor för kommunerna och 80 öre för landstingen. Efter denna regleringen kommer summan av alla utjämningsbidrag att vara lika stor som summan av alla utjämningsavgifter.

För de kommuner som erhåller ett bidrag och som drabbas av negativa margineffekter skulle detta alternativ innebära en försämring. Alternativet kan därför begränsas till att endast gälla de kommuner och landsting som betalar en avgift. Då blir underskottet cirka 285 miljoner kronor för kommuner, motsvarande 32 kronor per invånare.

### **Om den egna utdebiteringen är lägre än den länsvisa skattesatsen beräknas inkomstutjämnningen utifrån den egna utdebiteringen**

Ett annat sätt att eliminera de negativa margineffekterna är att sätta den egna utdebiteringen som tak för beräkning av inkomstutjämnningen. Detta innebär att om den länsvisa skattesatsen är högre än den egna utdebiteringen så beräknas bidraget eller avgiften utifrån den egna utdebiteringen.

Liksom alternativ 2 skulle den här lösningen direkt endast påverka bidraget eller avgiften för de kommuner och landsting som drabbas av negativa margineffekter. De kommuner och landsting som erhåller ett bidrag skulle få sitt bidrag försämrat (5 kommuner och 1 landsting) medan de som betalar en avgift skulle få en förbättring (13 kommuner).

En viktig poäng med att bidragen respektive avgifterna beräknas utifrån länsvisa skattesatser är att en kommun eller ett landsting inte ska kunna påverka sitt bidrag respektive avgift genom förändringar i den egna skattesatsen.

Ett införande av ovanstående villkor för de kommuner och landsting som drabbas av negativa marginaleffekter innebär att dessa skulle i princip ha möjlighet att påverka sitt bidrag respektive avgift. Därmed skulle en av systemets grundläggande utgångspunkter, *opåverkbarheten*, undergrävas.

Ett sätt att bibehålla opåverkbarheten i systemet skulle emellertid kunna vara att "låsa" de länsvisa skattesatser för dessa kommuner och landsting vid samma nivå som deras nuvarande utdebitering. På det viset skulle inte framtida förändringar i deras skattesatser påverka utfallet i inkomstutjämnings.

Inte heller med den här lösningen skulle summan av bidragen bli lika stor som summan av avgifterna. Underskottet 1998 hade blivit cirka 345 miljoner kronor för kommunerna och cirka 4 miljoner kronor för landstingen.

Denna differens skulle kunna hanteras som en "nivåjustering" dvs. genom en reduktion av det generella statsbidraget. Beloppet räknat i kronor per invånare blir år 1998 cirka 39 kronor för kommunerna och 50 öre för landstingen. Efter denna regleringen kommer summan av alla utjämningsbidrag att bli lika stor som summan av alla utjämningsavgifter.

Om detta alternativ begränsas till att endast gälla de kommuner och landsting som betalar en avgift blir underskottet cirka 351 miljoner kronor för kommuner, motsvarande 40 kronor per invånare.

Utredningen anser att de negativa marginaleffekter som kan uppkomma i inkomstutjämnings är en brist i utjämningsystemet. Utredningen anser vidare att de olika tekniska lösningar som står till buds för att minska eller helt undanröja de negativa marginaleffekterna i inkomstutjämnings står i konflikt med dels målet om en långtgående utjämnings, dels målet om att den enskilda kommunen inte ska kunna påverka bidragets och avgiftens storlek. Denna effekt var man väl medveten om redan när besluten om nuvarande system fattades liksom de alternativ som stod till buds för att lösa problemet.

## 10 Samlade effekter av utredningens förslag

I detta avsnitt presenteras utfallet av de förändringar som utredningen föreslagit i sin helhet för kommuner och landsting. Dels redovisas utfallet i kostnadsutjämnningen jämfört med nuvarande system. Hänsyn tas både till nuvarande fasta tillägg och de införanderegler som föreslås i avsnitt 11. Dessutom redovisas förändringen jämfört med bidrag eller avgift inklusive alla införandetillägg i nuvarande system. Avslutningsvis jämförs utfallet i kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting med de redovisade kostnaderna. I tabellbilagan redovisas utfallen för kommuner och landsting tillsammans med ett mer detaljerat utfall för län och kommungrupper.

### 10.1 Jämförelser mellan utfallet av föreslagna förändringar och nuvarande kostnadsutjämnning

De största förändringarna utredningens förslag leder till är att bidraget minskar för kommunerna i Stockholms län och i storstäder och att förortskommunernas avgift ökar. Bidragen ökar eller avgifterna minskar i störst utsträckning för kommunerna i Gotlands, Hallands och Kalmars län. Förändringen för kommunerna i norra Sverige blir sammantaget måttliga. Vad gäller kommungrupper minskar avgiften eller ökar bidraget mest i landsbygds- och glesbygdskommuner.

På landstingssidan minskar bidraget mest till landstinget i Stockholms län. Bidraget minskar även för landstingen i norra Sverige. Bidragen ökar eller avgiften minskar mest för landstingen i Kronobergs, Jönköpings, Hallands och Kalmar län.



**Tabell 34 Bidrag eller avgift i kronor per invånare med nuvarande modell och föreslagen modell exklusive införanderegler och inklusive fasta tillägg, samt förändring inklusive fasta tillägg. Vägt genomsnitt för kommuner länsvis år 1998**

Län	Bidrag /avgift i kostnadsutjämnin- gen exkl införanderegler		Bidrag/avgift i kostnadsutjämnin- gen inkl fasta tillägg		
	Nuvarande modell	Föreslagen modell	Nuv. modell	Föresl modell	Förändring av B/A
Stockholm	1 239	360	1 290	639	-651
Uppsala	-894	-677	-894	-677	218
Södermanland	-568	-226	-568	-226	343
Östergötland	-438	-431	-438	-431	7
Jönköping	-743	-423	-743	-423	320
Kronoberg	-835	-511	-835	-511	324
Kalmar	-767	-299	-767	-299	469
Gotland	246	1 163	246	1 163	917
Blekinge	-1 469	-1 098	-1 469	-1 098	371
Kristianstad	-1 119	-594	-1 119	-594	525
Malmöhus	-308	-68	-279	-39	240
Halland	-1 404	-662	-1 404	-662	742
Gbg o Bohus	120	121	120	121	2
Älvsborg	-464	-79	-464	-79	386
Skaraborg	-874	-564	-874	-564	310
Värmland	-477	-136	-472	-133	338
Örebro	-14	57	-1	67	67
Västmanland	-607	-685	-597	-677	-80
Dalarna	62	264	163	309	146
Gävleborg	-299	-118	-285	-117	168
Västern-land	-276	-110	-178	-106	72
Jämtland	2 706	2 866	2 706	2 866	160
Västerbotten	714	704	844	794	-49
Norrbottn	1 537	1 230	2 689	2 704	15
<b>Nya län</b>					
Jönköping	-742	-444	-742	-444	298
Skåne	-522	-207	-500	-185	315
Västra Götaland	-233	-57	-233	-57	176

För kommunerna är det främst i modellerna för individ- och familjeomsorg, barnomsorg, byggkostnader, äldreomsorg, kollektivtrafik, grundskola, och kallort som förändringar gjorts som också får genomslag på läns- och kommungruppsnivå. Förändringarna får olika genomslag i olika delar av landet och i olika kommuntyper. I tabellen ovan visas utfallet på länsnivå jämfört med nuvarande modell och föreslagen modell både utan och med hänsyn tagen till fasta införetillägg. Differensen mellan bidrag/avgift inklusive fasta tillägg enligt nuvarande modell och med föreslagen modell visar effekten av förslaget när de rörliga reglerna har fasats ut fram t.o.m. år 2003.

För kommunerna i Stockholms län beror det minskade bidraget främst på förändringar i modellerna för individ- och familjeomsorg, byggkostnader, barnomsorg och kollektivtrafik. Eftersom vissa kommuner i Stockholms län får fasta tillägg i och med förslaget slår inte hela förändringen igenom förrän år 2003.

I Kalmar, Gotlands och i Hallands län ökar bidragen eller minskar avgifterna relativt mycket jämfört med nuvarande modell. Orsaken till detta är främst förändringen av modellen för individ- och familjeomsorg. Andra modellförändringar som bidrar mer eller mindre är barnomsorg äldreomsorg, grundskola och kollektivtrafik. Genomgående för de län där bidragen ökat eller avgifterna minskat relativt mycket är att de flesta modellförändringar samverkar i positiv riktning.

Profilen på genomslaget skiljer sig åt mellan län. Exempelvis leder förändringen av modellen för äldreomsorg till störst förändringar i Kronobergs, Skaraborgs, Värmlands och Jämtlands län. Borttagandet av byggkostnader påverkar främst Stockholms, Malmöhus (Skånes) och Jämtlands län. Förändringen av individ- och familjeomsorgsmodellen påverkar främst Stockholms, Gotlands, Kristianstads, Hallands, Skaraborgs och Västernorrlands län.

I Västerbotten och Norrbotten dominerar effekten av reducerat kallortstillägg, vilket dämpar de positiva förändringarna av bl.a. modellen för individ- och familjeomsorg. I Norrbotten minskar bidraget när man ser på förändringen exklusive fasta tillägg. De kommuner i Norrbotten som påverkas mest berörs redan i nuvarande modell av fasta införanderegler och deras minskade bidrag fångas helt upp av de föreslagna fasta tilläggen. Effekten blir efter att hänsyn tas till de fasta införandetilläggen att bidragen ökar något, främst i de mindre kommunerna i Norrbottens län.

I tabellen nedan visas utfallet för kommunerna på kommungrupp-nivå. För storstäder beror de minskade bidragen främst på individ- och familjeomsorg, men också bl.a. på barnomsorg, byggkostnader och kollektivtrafik. Vad gäller förortskommunerna är den mest bidragande orsaken till ökade avgifter att tillägget för byggkostnader försvinner. Även förändringar i modellerna för bl.a. kollektivtrafik, barnomsorg och individ- och familjeomsorg bidrar till avgiftsökningen.

**Tabell 35 Bidrag eller avgift i kronor per invånare med nuvarande modell och föreslagen modell exklusive införanderegler och inklusive fasta tillägg, samt förändring inklusive fasta tillägg. Vägt genomsnitt för kommungrupper år 1998**

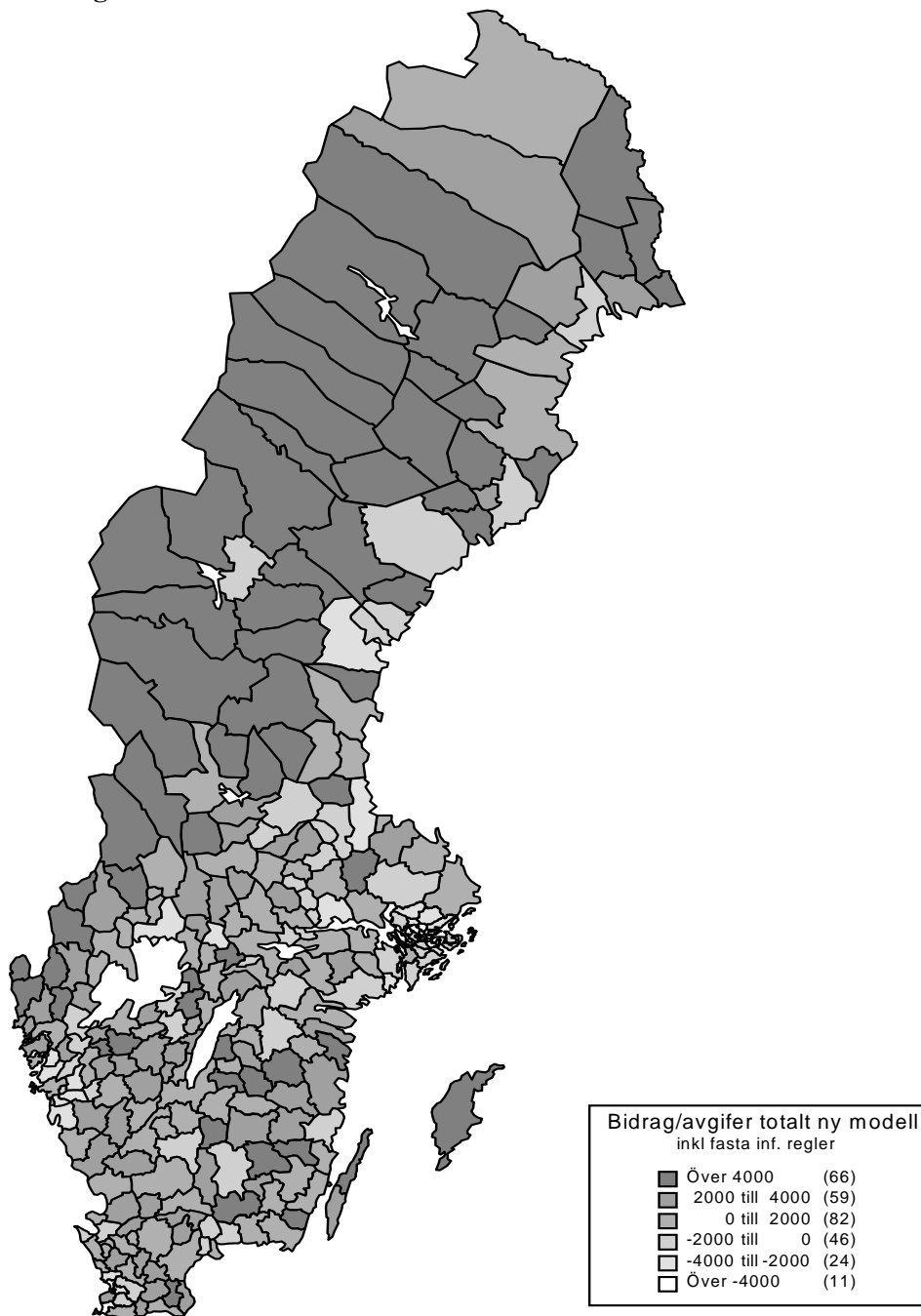
Kommungrupp	Bidrag /avgift i kostnadsutjämningsmodell exkl införanderegler		Bidrag /avgift i kostnadsutjämningsmodell inkl fasta tillägg		
	Nuvarande modell	Föreslagen Modell	Nuv. modell	Föresl. modell	Förändring av B/A
Storstäder	2 081	1 302	2 081	1 518	-563
Förorter	-466	-737	-377	-579	-202
Större städer	-745	-770	-688	-695	-7
Medelst städ	-677	-446	-540	-282	258
Industri	-569	-302	-548	-290	258
Landsbygd	-252	644	-251	644	895
Glesbygd	4 460	4 969	4 478	4 978	500
Övriga större	-467	-60	-369	-24	345
Övriga mindre	-348	151	-311	185	496

Glesbygdskommunernas bidrag ökar, trots minskat kallortstillägg och borttaget tillägg för byggkostnader. Orsaken till bidragsökningen är huvudsakligen förändringarna i modellerna för individ- och familjeomsorg, äldreomsorg och barnomsorg. Landsbygdskommunerna går från att i genomsnitt betala en avgift till att erhålla ett bidrag. Orsakerna är ungefär desamma som för glesbygdskommunerna, fransett att landsbygdskommunerna påverkas något positivt av minskat kallortstillägg och borttagna byggkostnader.

Utfallet vad gäller landsting framgår av nedanstående tabell. Den modellförändring som får störst effekt på utfallet för landsting är den för hälso- och sjukvård, som i sin tur består av en modell för sjukvårdsbehov och modeller som beräknar merkostnader för gles bebyggelsestruktur. Även förändringar i modellerna för kollektivtrafik och kallort påverkar vissa landsting i större utsträckning.

Kartan på nästa sida visar utjämningsbidrag eller utjämningsavdrag för kommuner, dvs. bidrag eller avdrag i både kostnads- och inkomstutjämningsmodell, inklusive fasta tillägg. För motsvarande bild av nuvarande utjämningsmodell år 1998 se avsnitt 2.2.

**Figur 14 Kommunernas utjämningsbidrag respektive utjämningsavgift inklusive fasta införetillägg i kronor per invånare enligt föreslagen modell**



Landsting som omfattas av fasta tillägg år 2003 är Stockholms, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens landsting. Som framgår av tabellen minskar minskar tilläggen för Stockholms läns landsting relativt mycket. Det beror huvudsakligen på förändringen i modellen som beräknar sjukvårdsbehovet och till viss del på kollektivtrafikmodellen.

**Tabell 36 Bidrag eller avgift i kronor per invånare med nuvarande modell och föreslagen modell exklusive införanderegler och inklusive fasta tillägg, samt förändring inklusive fasta tillägg. Landsting år 1998.**

Landsting	Bidrag /avgift i kostnadsutjämningsen exkl införanderegler		Bidrag /avgift i kostnadsutjämningsen inklusive fasta tillägg		
	Nuvarande modell	Föreslagen modell	Nuv modell	Föresl modell	Förändring av B/A
Stockholm	1 223	168	1 223	623	-600
Uppsala	-1 139	-766	-1 139	-766	373
Södermanland	-732	-218	-732	-218	514
Östergötland	-803	-451	-803	-451	351
Jönköping	-954	-63	-954	-63	892
Kronoberg	-1 257	-239	-1 257	-239	1 018
Kalmar	-774	-21	-774	-21	753
Gotland	986	1 383	986	1 383	397
Blekinge	-310	36	-310	36	346
Skåne	-463	-78	-463	-78	385
Halland	-1 708	-865	-1 708	-865	843
Västra Götaland	-338	8	-338	8	346
Värmland	233	205	233	205	-29
Örebro	-354	269	-354	269	623
Västmanland	-564	-569	-564	-569	-5
Dalarna	-158	-295	-158	-295	-137
Gävleborg	461	352	461	352	-109
Västernorrland	-10	140	-10	140	149
Jämtland	1 617	654	1 617	1 112	-505
Västerbotten	983	295	983	715	-268
Norrbotten	2 029	998	2 029	1 727	-301

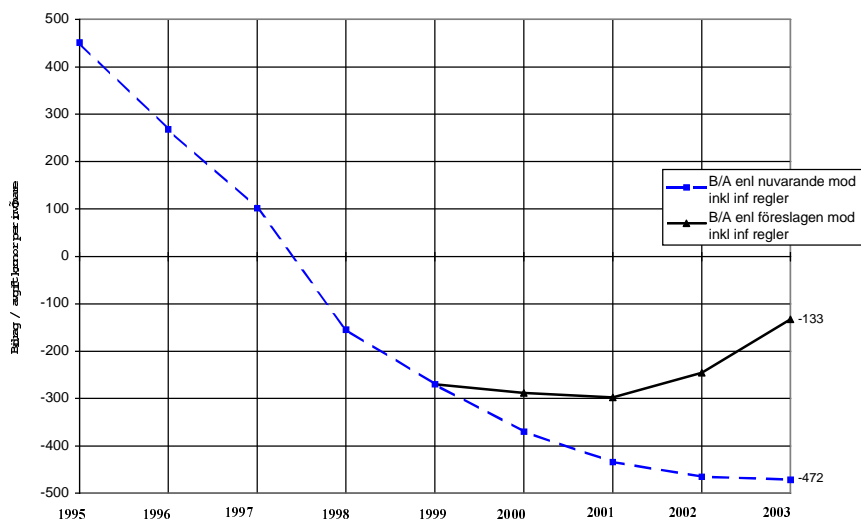
Landstingen i Jönköpings, Kronobergs, Kalmars och Hallands län får relativt stora minskningar av sina avgifter. Orsaken till detta är främst den nya sjukvårdsmodellen och delvis beräkningen av merkostnader i glesbygd.

För Västerbottens och Norrbottens läns landsting är den främsta orsaken bakom lägre bidrag förändringen av beräkningen av merkostnader i gles bebyggelse och minskat kallortstillägg. Vad gäller Jämtlands läns landsting beror det minskade bidraget både på sjukvårdsmodellen och modellerna för gles bebyggelsestruktur.

## 10.2 Jämförelse mellan utfallet av föreslagna förändringar och nuvarande intäkter

I föregående avsnitt visades effekten av den föreslagna modellen jämfört med nuvarande modell år 2003. I detta avsnitt redovisas intäktsförändringen mellan år 1998 och år 2003 både för nuvarande modell och för föreslagen modell. I bidraget eller avgiften år 1998 ingår både fasta och rörliga tillägg. De rörliga tilläggen fasas ut fram till och med år 2003.

**Figur 15 Kommunerna i Värmlands län. Utveckling med nuvarande och föreslagen modell t.o.m. år 2003**



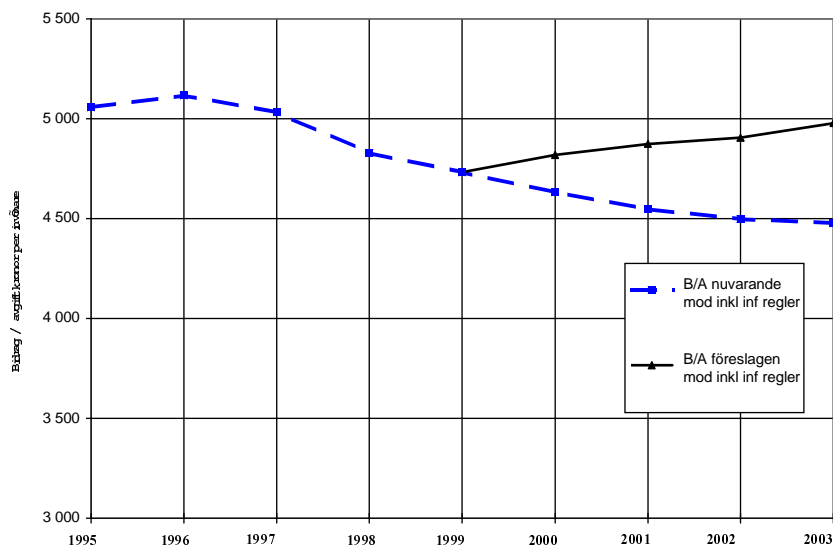
Figuren ovan illustrerar utfallet för kommunerna i Värmlands län. År 1998 får kommunerna i Värmland genomsnittligt betala en avgift på ca 150 kronor per invånare. Fram till år 2003 ökar avgiften med drygt 320 kronor per invånare, allt eftersom införandetilläggen trappas av. Föreslagna införanderegler baseras på läget år 1999 och de framgår av avsnitt 11. Värmlands kommuner får med de föreslagna förändringarna en minskad avgift med knappt 340 kronor per invånare och får år 2003 en avgift på ca 130 kronor per invånare i stället för ca 470 kronor. Avgiften år 2003 är 16 kronor per invånare lägre jämfört med utfallet år 1998. Utfallet för övriga län framgår av tabellen nedan.

**Tabell 37 Bidrag eller avgift med nuvarande modell år 1998 och förändring med nuvarande och föreslagen modell t.o.m. år 2003, samt skillnad mellan nuvarande och föreslagen modell. Vägt genomsnitt för kommuner länsvis**

Län	Bidrag / avgift nuvarande mod inkl fasta och rörliga tillägg	Förändring år 1998-2003 inkl fasta tillägg		
		Nuv modell	Föresl mod	Diff
Stockholm	1 501	-211	-862	-651
Uppsala	-862	-32	186	218
Södermanland	-555	-14	329	343
Östergötland	-436	-2	5	7
Jönköping	-731	-12	308	320
Kronoberg	-825	-9	314	324
Kalmar	-767	0	469	469
Gotland	246	0	917	917
Blekinge	-1 398	-71	300	371
Kristianstad	-1 119	0	525	525
Malmöhus	-218	-60	180	240
Halland	-1 394	-10	732	742
Gbg o Bohus	120	0	2	2
Älvsborg	-461	-4	382	386
Skaraborg	-862	-11	299	310
Värmland	-149	-323	16	338
Örebro	108	-108	-41	67
Västmanland	-393	-204	-284	-80
Dalarna	851	-688	-543	146
Gävleborg	437	-722	-554	168
Västern-land	807	-985	-913	72
Jämtland	2 841	-135	25	160
Västerbotten	1 315	-472	-521	-49
Norrboten	3 831	-1 142	-1 127	15
<b>Nya län</b>				
Jönköping	-730	-12	287	298
Skåne	-456	-44	270	315
Västra Götaland	-230	-3	173	176

Förändringen mellan de båda modellerna är densamma som i föregående avsnitt. I de län inga kommuner omfattas av fasta tillägg är förändringen noll år 2003 jämfört med år 1998. För kommunerna i Stockholms län kommer bidraget år 2003 att vara 862 kronor per invånare lägre jämfört med bidraget år 1998. Skillnaden mot utfallet med nuvarande modell är ett lägre bidrag med 651 kronor per invånare. För kommunerna i Västerbotten och Norrbotten är skillnaden mellan de båda modellerna liten. Utvecklingen mot minskade tillägg fortsätter i båda fallen, även om Norrbottens avtrappning upphör något tidigare med den föreslagna modellen.

**Figur 16 Glesbygdskommuner. Utveckling med nuvarande och föreslagen modell fram t.o.m. år 2003.**



Figuren ovan visar utfallet för glesbygdskommunerna. Med nuvarande införanderegler skulle bidraget minska fram till år 2003. Förslaget innebär i stället att de ökar med 118 kronor per invånare jämfört med utfallet år 1998. Utfallet för övriga kommungrupper framgår av tabell nedan.

**Tabell 38 Bidrag eller avgift med nuvarande modell år 1998 och förändring med nuvarande och föreslagen modell t.o.m. år 2003, samt skillnad mellan nuvarande och föreslagen modell. Vägt genomsnitt för kommungrupper**

Kommungrupp	Bidrag / avgift nuvarande mod inkl fasta och rörliga tillägg	Förändring år 1998-2003 inkl fasta tillägg		
		Nuv modell	Föresl mod	Diff
Storstäder	2 081	0	-563	-563
Förorter	-55	-323	-524	-202
Större städer	-525	-162	-170	-7
Medelst städ	-290	-249	9	258
Industri	-298	-250	8	258
Landsbygd	-197	-55	840	895
Glesbygd	4 859	-382	118	500
Övriga större	-22	-347	-2	345
Övriga mindre	-99	-211	285	496

I tabellen ovan visas förändringen mellan år 1998 och 2003 för kommungrupper. Storstädernas bidrag minskar med drygt 560 kronor



per invånare fram till år 2003. Förortskommunernas avgifter ökar med 524 kronor per invånare enligt förslaget, vilket är ca 200 kronor mer än vad som skulle vara fallet med nuvarande modell.

Utfallet för landstingen framgår av tabellen nedan. Landstinget i Stockholms län får ett bidrag som 600 kronor lägre än år 1998. Landstinget i Kalmar län får i och med förslaget ca 530 kronor per invånare mindre i avgift jämfört med år 1998. Med nuvarande modell skulle landstinget i stället fått betala 225 kronor mer i avgift. Landstingen i Jämtlands, Västerbottens och i Norrbottens län får ännu något lägre bidrag i och med förslaget jämfört med nuvarande modell.

**Tabell 39 Bidrag eller avgift med nuvarande modell år 1998 och förändring med nuvarande och föreslagen modell t.o.m. år 2003, samt skillnad mellan nuvarande och föreslagen modell. Landsting**

Landsting	Bidrag / avgift nuvarande mod inkl rörliga tillägg	Förändring år 1998-2003 inkl fasta tillägg		
		Nuv modell	Föresl mod	Diff
Stockholm	1 223	0	-600	-600
Uppsala	-1 139	0	373	373
Södermanland	-732	0	514	514
Östergötland	-803	0	351	351
Jönköping	-824	-130	762	892
Kronoberg	-1 128	-129	889	1 018
Kalmar	-549	-225	528	753
Gotland	986	0	397	397
Blekinge	-203	-107	239	346
Skåne	-373	-90	295	385
Halland	-1 271	-437	406	843
Västra Götaland	-235	-103	243	346
Värmland	233	0	-29	-29
Örebro	-354	0	623	623
Västmanland	-564	0	-5	-5
Dalarna	-158	0	-137	-137
Gävleborg	461	0	-109	-109
Västernorrland	738	-748	-599	149
Jämtland	1 863	-246	-751	-505
Västerbotten	1 465	-482	-750	-268
Norrbotten	2 478	-449	-750	-301

### 10.3 Jämförelse mellan utfallet av föreslagna förändringar och redovisade kostnader

I detta avsnitt jämförs de redovisade kostnaderna år 1996 för de verksamheter som ingår i utjämningsen med de beräknade strukturkostnaderna, både enligt föreslagen och nuvarande modell. Syftet är att ge en sammantagen bild av hur strukturkostnaderna ser ut jämfört med de redovisade kostnaderna på läns- och kommungruppsnivå. För jämförbarhet har strukturkostnaderna justerats i nivå med de redovisade kostnaderna. I strukturkostnaderna inkluderas de fasta tilläggen och de motsvarar således de långsiktiga strukturkostnaderna när de rörliga tilläggen eller avdragen fasats ut fram t.o.m. år 2003.

Utjämningsens syfte är nu inte att ersätta för faktiska kostnader utan att alla kommuner och landsting ska ha likartade ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten. Genom kostnadsutjämningsen försöker man fånga upp de skillnader i kostnader som beror på skillnader i struktur och behov. Kostnadsutjämningsen ska inte påverkas av skillnader i kostnader som t.ex. beror på utdebiteringsnivå, avgiftssättning, effektivitet, kvalitet och servicenivå m.m., eftersom de i stor utsträckning är självvalda. Det är många aspekter som påverkar kommunernas och landstingens redovisade kostnader och det är inte helt enkelt att särskilja vilka delar som beror på struktur och behov. Det finns även svårigheter med att jämföra kostnader eftersom kommunernas redovisningsprinciper kan skilja sig åt. Exempelvis används olika metoder för att beräkna kapitalkostnader och olika principer används vid hyressättning av lokaler. Jämförelser kompliceras även av att en kommun eller landstings kostnader också påverkas av skillnader i huvudmannaskap. För att neutralisera skillnader i huvudmannaskap är det viktigt att se på kommuner och landsting sammantaget.

I tabell 40 redovisas utfallet för kommunsektorn på länsnivå. I tabell 41 redovisas utfallet för landstingssektorn samt kommun- och landstingssektorn sammantaget på länsnivå.

**Tabell 40 Jämförelse mellan kommunernas redovisade kostnader för verksamheter som ingår i utjämningen och strukturkostnad\*, inklusive fasta tillägg, enligt nuvarande modell och föreslagen modell. År 1996 per län**

Län	Kommunsektorn inkl fasta tillägg				
	Redovisad kostnad	Strukturkostnad		Diff mot kostnad	
		Enl nuv modell	Enl föresl modell	Nuv modell	Föresl modell
Stockholm	21 426	22 985	22 359	1 560	934
Uppsala	18 533	20 834	21 034	2 301	2 501
Södermanland	20 699	21 159	21 477	459	777
Östergötland	20 985	21 296	21 281	311	295
Jönköping	21 297	20 984	21 266	-313	-31
Kronoberg	20 706	20 896	21 196	190	491
Kalmar	21 982	20 958	21 410	-1 024	-572
Gotland	23 875	21 721	22 641	-2 154	-1 233
Blekinge	20 506	20 259	20 613	-247	106
Skåne	19 968	21 255	21 535	1 287	1 568
Halland	19 674	21 456	21 655	1 782	1 981
Västra Götaland	21 779	21 488	21 662	-291	-116
Värmland	23 728	21 240	21 559	-2 488	-2 168
Örebro	21 867	21 711	21 752	-155	-115
Västmanland	20 809	21 127	21 025	318	216
Dalarna	23 553	21 847	21 977	-1 705	-1 575
Gävleborg	22 470	21 429	21 570	-1 040	-900
Västernorrland	24 597	21 477	21 564	-3 120	-3 034
Jämtland	24 646	24 195	24 430	-450	-215
Västerbotten	24 311	22 351	22 377	-1 961	-1 934
Norrbottn	26 943	24 001	24 118	-2 942	-2 825

\*Strukturkostnaderna är justerade så att de kan jämföras i nivå med de redovisade kostnaderna för år 1996.

En av orsakerna till att kommunerna i Stockholms län får högre strukturkostnad jämfört med redovisad kostnad beror på att halva ersättningen för kollektivtrafiken går till dem medan hela kostnaden ligger på landstinget. Det är en av orsakerna till varför strukturkostnaden är lägre än den redovisade kostnaden för Stockholms läns landsting. Kommunerna i Norrbottens län har relativt höga kostnader jämfört med landstinget eftersom de tog över mer verksamhet i och med ÄDEL-reformen än vad som var fallet i andra län. Detta är huvudorsaken till att Norrbottens läns landsting har relativt låga kostnader. Att Gotland redovisar så höga kostnader för den kommunala verksamheten jämfört med landstingsverksamheten beror förmodligen på att en stor del av kostnaderna bokförs under den kommunala verksamheten.

**Tabell 41 Jämförelse mellan landstingens redovisade kostnader för verksamheter som ingår i utjämnings- och strukturkostnad\*, inklusive fasta tillägg, enligt nuvarande modell och föreslagen modell, samt sammantagen jämförelse för kommun- och landstingssystemen. År 1996.**

Län	Landstingssektorn inkl fasta tillägg					Kommun och landsting	
	Redovisad kostnad	Strukturkostnad		Diff mot kostnad		Diff mot kostnad	
		Enl nuv modell	Enl föresl modell	Nuv modell	Föresl modell	Nuv modell	Föresl. modell
Stockholm	11 895	11 498	10 883	-397	-1 011	1 163	-78
Uppsala	9 386	9 107	9 483	-279	97	2 022	2 598
Södermanland	9 748	9 520	10 038	-228	289	231	1 067
Östergötland	8 928	9 448	9 802	520	874	831	1 169
Jönköping	9 471	9 314	10 208	-156	737	-469	706
Kronoberg	9 083	8 986	10 014	-97	931	93	1 422
Kalmar	10 181	9 477	10 237	-705	55	-1 729	-517
Gotland	11 613	11 241	11 641	-372	28	-2 526	-1 206
Blekinge	11 062	9 941	10 289	-1 122	-774	-1 369	-667
Skåne	9 404	9 791	10 180	388	776	1 675	2 343
Halland	9 517	8 531	9 383	-986	-134	796	1 847
Västra Götaland	9 197	9 906	10 263	710	1 066	419	950
Värmland	10 409	10 496	10 466	87	56	-2 401	-2 112
Örebro	10 962	9 902	10 531	-1 060	-432	-1 215	-546
Västmanland	9 333	9 689	9 683	356	349	674	565
Dalarna	9 975	10 100	9 960	125	-15	-1 580	-1 591
Gävleborg	11 397	10 726	10 615	-671	-783	-1 711	-1 682
Västernorrland	10 994	10 248	10 400	-746	-595	-3 867	-3 628
Jämtland	9 922	11 887	11 370	1 965	1 449	1 515	1 233
Västerbotten	11 379	11 234	10 975	-146	-404	-2 106	-2 339
Norrbottn	11 829	12 254	11 964	425	135	-2 517	-2 690

\*Strukturkostnaderna är justerade så att de kan jämföras i nivå med de redovisade kostnaderna för år 1996.

Genom utredningens förslag minskar skillnaden mellan strukturkostnad och redovisad kostnad i viss utsträckning. De sammantagna differenserna mellan strukturkostnader och redovisade kostnader för kommuner och landsting är dock i vissa fall ganska stora. Det är främst nivåerna på kostnaderna som skiljer sig åt. Det är också viktigt att påpeka att i strukturkostnaderna ingår inte eventuella rörliga införandetillägg, utan det är enbart de fasta tilläggen som är inkluderade. Strukturkostnaderna motsvarar således fallet då de rörliga tilläggen och avgifterna har fasats ut år 2003. Exempelvis får kommunerna och landstinget i Norrbotten för år 1996 (vilket motsvarar bidragsåret 1998) ett rörligt tillägg på mer än 1 400 kronor per invånare och Västernorrland får ett tillägg på drygt 1 000 kronor per invånare. Generellt sett kan stora delar av differenserna förklaras av skillnader i intäkter p.g.a. olika utdebiteringsnivåer och rörliga införanderegler.

I tabellerna nedan redovisas utfallet för kommungrupper.

**Tabell 42 Jämförelse mellan kommunernas redovisade kostnader för verksamheter som ingår i utjämningsen per kommungrupp och strukturkostnad\*, inklusive fasta tillägg, enligt nuvarande modell och föreslagen modell. År 1996**

Kommun- grupp	Kommunsektorn (inkl fasta tillägg)				
	Redovisad kostnad	Strukturkostnad		Diff mot kostnad	
		Enl nuv modell	Enl föresl modell	Nuv modell	Föresl. modell
Storstäder	22 855	23 807	23 252	952	396
Förorter	19 663	21 309	21 131	1 646	1 468
Större städer	20 895	21 025	21 008	131	114
Medelst städ	21 563	21 147	21 396	-417	-167
Industri	22 167	21 163	21 393	-1 004	-774
Landsbygd	22 597	21 447	22 331	-1 150	-267
Glesbygd	27 345	25 860	26 443	-1 485	-901
Övr större	22 217	21 342	21 674	-875	-542
Övr mindre	22 571	21 391	21 877	-1 179	-694

\*Strukturkostnaderna är justerade så att de kan jämföras i nivå med de redovisade kostnaderna för år 1996.

**Tabell 43 Jämförelse mellan landstingens redovisade kostnader för verksamheter som ingår i utjämningsen och strukturkostnad\*, inklusive fasta tillägg, enligt nuvarande modell och föreslagen modell, samt sammantagen jämförelse för kommun- och landstingssystemen per kommungrupp. År 1996**

Kommun- grupp	Landstingssektorn (inkl fasta tillägg)					Kommun och landsting	
	Redovisad kostnad	Strukturkostnad		Diff mot kostn.		Diff mot kostnad	
		Enl nuv modell	Enl föresl modell	Nuv modell	Föresl modell	Nuv modell	Föresl modell
Storstäder	10 597	10 691	10 560	94	-38	1 046	358
Förorter	11 046	10 888	10 616	-158	-430	1 488	1 037
Större städer	10 051	9 994	10 251	-57	200	73	314
Medelst städ	9 937	9 994	10 298	57	361	-360	194
Industri	9 740	9 715	10 161	-25	421	-1 028	-353
Landsbygd	9 911	9 954	10 316	44	405	-1 107	138
Glesbygd	10 765	11 201	10 963	435	197	-1 049	-704
Övr större	10 257	10 102	10 342	-155	85	-1 031	-458
Övr mindre	9 790	10 024	10 298	235	508	-945	-186

\*Strukturkostnaderna är justerade så att de kan jämföras i nivå med de redovisade kostnaderna för år 1996.

Differenserna mellan strukturkostnader och redovisade kostnader är betydligt mindre på kommungruppsnivå. Skillnaderna inom enskilda grupper kan dock vara betydande. Det är framför allt förorts- och glesbygdskommunerna som avviker.

På kommungruppsnivå minskar de sammantagna skillnaderna mellan strukturkostnad och redovisad kostnad nästan genomgående genom utredningens förslag.

## 10.4 Regionalpolitiska effekter

Utredningen ska enligt sina direktiv redovisa de regionalpolitiska effekterna av sina förslag.

Regionalpolitiken ska bl.a. främja en rättvis fördelning av välfärden mellan människor i olika delar av landet så att betydande valfrihet i boendet kan åstadkommas.

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 kostnadsskillnader. Genom inkomstutjämnningen får alla kommuner och landsting del av den samhällsekonomiska utvecklingen i landet.

Det nya systemet som infördes fr.o.m. år 1996 innebar en omfördelning av resurser inom den kommunala sektorn på så sätt att bidragen till framför allt norra Sverige samt Svealands skogslän skulle komma att minska. Ökade bidrag tillföll främst storstadsområdena. Genom införanderegler i nuvarande system sker en successiv infasning varvid drastiska omfördelningar undvikits. Det förändrade utfallet för norrlandsläna och för övriga skogslän berodde bl.a. på att man i de föregående skatteutjämningsystemen även beaktat regionalpolitiska aspekter.

I och med övergången till det nuvarande bidrags- och utjämningsystemet uttalades att skillnader i avgifter, servicenivå och effektivitet inte ska ligga till grund för kostnadsutjämnningen. I det nya utjämningsystemet beaktas i princip endast strukturella kostnader för obligatoriska verksamheter, men även vissa andra verksamheter och kostnader ingår. I propositionen om det nya utjämningsystemet ansågs det också viktigt, inte minst för att öka modellens långsiktiga stabilitet, att den innehåller vissa faktorer med en regionalpolitisk inriktning. Mot bakgrund av vissa regionalpolitiska hänsyn och för att förstärka den regionalpolitiska profilen föreslog regeringen att tilläggen för näringslivs- och sysselsättningsfrämjande åtgärder samt befolkningsminskning fördubblades i förhållande till Statsbidragsberedningens förslag.

Utredningens principiella synpunkter är att systemet för kostnadsutjämning ska utjämna för strukturella kostnadsskillnader för att bedriva verksamheter i kommuner och landsting och att detta är av stor be-

tydelse för att skapa likvärdiga förutsättningar för hela landet. Behovet av särskilda regionalpolitiska insatser bör enligt utredningens mening tillgodoses vid sidan av utjämningsystemet.

I kostnadsutjämnningen ingår delar som kan sägas ha en regional profil. Det gäller t.ex. den särskilda kompensationen för svagt befolkningsunderlag, vilken främst omfördelar resurser till Norrlands inland och nordvästra Svealand. Att ha med denna ersättning i kostnadsutjämnningen motiveras dock främst av att ett svagt befolkningsunderlag bedömts ge upphov till högre kostnader i den kommunala verksamheten, men som inte kompenseras i andra delar av kostnadsutjämnningen. Även kompensationen för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder har regionalpolitiska motiv, men kan i stor utsträckning motiveras med att en sämre sysselsättning medför högre kostnader för dessa kommuners arbetsmarknads- och näringspolitiska insatser. I flera andra delar av utjämningsystemet beaktas merkostnader för olika verksamheter som beror på bebyggelsestrukturen och på det geografiska läget. Utredningen har ägnat särskild uppmärksamhet att följa upp och utveckla de delar av kostnadsutjämnningen där sådana aspekter beaktas. Utredningen har även ägnat särskild uppmärksamhet åt att analysera effekterna i utjämningsystemet av minskande befolkning och föreslår att kommuner där elevantalet i grundskolan minskat får en ytterligare kompensation.

Utfallet av nuvarande utjämningsystem har en klar regional profil genom att de största bidragen i kostnadsutjämnningen, till följd av de strukturella förhållandena, går till glesbygdskommuner och till de tre nordligaste länen. Även Stockholms län har höga bidrag. För landstingen gäller motsvarande förhållande. Beaktas även effekterna av införandet tilläggen förstärks den regionala profilen i dagsläget ytterligare.

De förändringar som utredningen föreslår i kostnadsutjämnningen leder till ökade bidrag för gruppen glesbygdskommuner jämfört med vad nuvarande system ger år 1998 trots förslaget att reducera kallortstillägget. För kommunerna får samtliga skogslän, utom Norrbotten och Västerbotten ett högre bidrag än i nuvarande kostnadsutjämnning. För Västerbotten är dock minskningen. De tre nordligaste länen kommer även efter att utredningens förslag genomförts att vara de län, som till följd av sina strukturella förhållanden, får de största bidragen i kostnadsutjämnningen. Inom skogslänen sker genom utredningens förslag en förskjutning av bidragen från det centralare till de mer perifera delarna av länen. Utfallet skulle varit positivt även för flertalet av Norrbottens och Västerbottens kommuner om en reduktion av kallortstillägget inte skulle föreslås. Enligt utredningens bedömning bör dock denna reduktion motsvaras av en minst lika stor eller större kostnadsminskning när

effekterna av de slopade kallortstilläggen slår igenom på lönekostnaderna.

Norrlandslandstingen kommer, även med utredningens förslag, att få de högsta bidragen i kostnadsutjämnningen. För landstingen minskar emellertid bidragen i kostnadsutjämnningen i de tre nordligaste länen. Det beror på att nuvarande metod att beakta bebyggelsestrukturen inte bygger på tillräckligt genomarbetade förutsättningar. Vidare minskar bidragen genom den föreslagna reduktionen av kallortstillägget. Även för de nordligaste landstingen bör, enligt utredningens bedömning, denna reduktion motsvaras av en minst lika stor eller större kostnadsminskning när effekterna av de slopade kallortstilläggen slår igenom på lönekostnaderna.

Genom utredningens förslag till fasta införanderegler begränsas ytterligare minskningar av utjämningsbidraget för många kommuner i Norrbotten och några kommuner i Västerbotten vid införandeperiodens slut jämfört med nuvarande system. Likaså begränsas det negativa utfallet för berörda landsting genom de föreslagna fasta införandereglerna.

Genom att bidrag inklusive införandetillägg kommer att fortsätta att minska för många kommuner i skogslänen och för de tre nordligaste landstingen kan det på sikt komma att leda till ytterligare sysselsättningsproblem i de berörda regionerna. En sådan utveckling kan dock antas dämpas av de från år 1997 ökade generella statsbidragen till kommuner och landsting. En ökning av dessa bidrag skedde även från år 1998 och en ytterligare ökning kommer att ske från år 1999.

## 10.5 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Kommun- och landstingssektorn svarar för en betydande del av arbetstillfällena i landet. Nära hälften (46 procent) av de förvärvsarbetande kvinnorna är anställda inom kommun- och landstingssektorn, motsvarande andel bland männen uppgår till 11 procent. En stor del av de kostnader som omfattas av utjämnningssystemet avser lönekostnader och utfallet av inkomst- och kostnadsutjämnningen påverkar naturligtvis det ekonomiska utrymmet för enskilda kommuner. Men genom att utjämnningen beräknas verksamhetsvis som ett "nollsummespel" mellan kommuner respektive landsting är utjämnningen i princip helt neutral vad gäller sysselsättning och jämställdhet. I praktiken kan dock utfallet bli sådant att kommuner/landsting med vitt skilda förhållanden vad gäller arbetstillfällen för kvinnor påverkas positivt eller negativt av utjämnningssystemet.

Utbudet av kommunal och landstingskommunal service har stor betydelse för individers och hushålls levnadsförhållanden. Män och



kvinnor är i olika utsträckning beroende av den kommunala servicen, men utjämningsystemet är utformat så att det skall vara neutralt i dessa avseenden. Utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting att upprätthålla och utveckla de skilda verksamheterna, men avvägningen mellan olika verksamheter liksom val av utbudsnivå och kvalitet beslutas av de enskilda kommunerna.

Utbudsnivån och kvaliteten i kommunernas barnomsorg har naturligtvis stor betydelse för barnhushållens förhållanden och då inte minst för kvinnorna. Utjämningsmodellen för barnomsorgen syftar till att ge kommunerna likartade ekonomiska förutsättningar att ordna barnomsorgen, men varje kommun beslutar om nivå och kvalitet i servicen. I beräkningarna av standardkostnaderna för barnomsorgen beräknas behovet av barnomsorg utifrån främst antal barn i förskoleåldrarna men också utifrån föräldrarnas förvärvsförhållande (andelen förvärvsarbete eller studerande och arbetstidens längd). Även skillnader i barnens genomsnittliga vistelsetid på dag- och fritidshem eller i familjedaghem beaktas. Måtten på föräldrarnas förvärvs- och studiefrekvens baseras på statistik om kvinnornas förhållanden (utom för ensamstående fäder). Att beräkningarna baseras på kvinnors förhållande beror på att dessa mått rent statistiskt bättre förklarar de faktiska skillnaderna mellan kommunerna i behov av kommunal barnomsorg än om båda föräldrarnas förvärvs- och studiefrekvenser används.

Individens och hushålls behov av stöd från kommunerna inom ramen för individ- och familjeomsorgen beror främst på deras ekonomiska situation, där inkomster och arbetslöshet väger tungt. Ensamstående kvinnor med barn är en särskilt utsatt grupp och andelen ensamstående mödrar är också en faktor som direkt ingår i modellen för beräkning av standardkostnaden. Variabeln för att beakta inkomststrukturen beräknas utifrån andelen män 25-64 år som har en årsinkomst under 140 000 kronor. Att variabeln baseras på inkomsten bland män beror på att detta mått statistiskt bättre återspeglar de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan kommunerna än om både män och kvinnors inkomster beaktas. Inkomstskillnader mellan kvinnor beror till en del på skillnader i arbetstidens längd. Detta leder till att sambanden mellan inkomststrukturen bland kvinnor och den ekonomiska och sociala strukturen i en kommun blir otydligare.

De studier om den äldre befolkningens hälsa och vårdbehov som ligger till grund för beräkningarna av standardkostnader för äldreomsorgen visar tydligt på skillnader i behov mellan män och kvinnor. Kvinnor har dessutom högre medellivslängd än män, vilket innebär att andelen kvinnor är väsentligt högre än andelen män i de äldsta åldersgrupperna. Det finns inga större skillnader i kommunernas kostnader

för äldreomsorg bland ogifta män jämfört med ogifta kvinnor. Däremot är vårdkostnaderna för gifta män markant lägre jämfört med gifta kvinnor, vilket främst beror på att männen vårdas hemma av hustrun i betydligt större utsträckning än tvärt om. Mannen är ofta äldre än hustrun och drabbas genomsnittligt sett tidigare av ohälsa, men troligen betyder det traditionella könsrollsmönstret mycket för att förklara dessa skillnader. Standardkostnaden beräknas i modellen utifrån faktiskt antal män och kvinnor uppdelade efter ålder, samboende (civilstånd) och yrkesbakgrund. Många av de äldsta kvinnorna har arbetat i hemmet eller i jordbruket. De har då inte klassificerats som förvärvsarbetande i den statistik som kunnat användas för att beskriva yrkesbakgrunden, vilket möjligen inneburit en mindre exakt uppdelning med hänsyn till yrkesbakgrund för äldre kvinnor än för männen.

Standardkostnaden för grundskolan beräknas efter antal barn i grundskoleåldrarna, och utredningen har inte funnit grund för att bedöma att det skulle föreligga några skillnader i kostnader för pojkar respektive flickor. Inom gymnasieskolan finns det dock skillnader i linjeval mellan pojkar och flickor som fångats upp av att antal elever och genomsnittliga kostnaderna för skilda gymnasieprogram beaktats.

I beräkningarna av standardkostnaderna för kollektivtrafiken beaktas inga faktorer som hänger samman med skillnader mellan kvinnors och mäns förhållanden, men en god kollektivtrafik har större betydelse för kvinnor än för män. Det gäller resor till arbete där kollektivtrafiken geografiskt vidgar arbetsmarknaden för de som inte dagligen kan disponera bil, det gäller även inköps- och serviceresor, etc.

Inom hälso- och sjukvården beräknas systematiskt vårdkostnaderna separat för män och kvinnor och de skillnader som finns beaktas i modellen.

Högskoleutbildningen avser de tidigare vårhögskolorna med mycket höga andelar kvinnor bland eleverna. Vårdutbildning på högskolenivå har anordnats av alla landsting och utredningen har sett det som väsentligt att bibehålla incitamenten för att anordna sådan vårdutbildning. Standardkostnaden beräknas utifrån antal helårsstudenter och är således neutral i fråga om manliga respektive kvinnliga elever.

Sammanfattningsvis beaktas i utjämningsystemet genomgående både kvinnors och mäns behov av kommunernas och landstingens service som kan innebära strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting och där så varit befogat bygger utredningens förslag på separata behovsberäkningar för män och kvinnor.



# 11 Införandet av de föreslagna förändringarna

## 11.1 Nuvarande införanderegler

För att undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting vid införandet av det nuvarande bidrags- och utjämningsystemet ansågs det nödvändigt att systemet infördes successivt under en längre period. För att dämpa genomslaget för de kommuner och landsting som drabbades av stora inkomstförluster konstruerades systemet tekniskt utifrån en införandeperiod om åtta år. Den tekniska konstruktionen av införandereglerna innebar att bidragsförändringar, över en viss nivå, som uppstod till följd av det nya systemet jämfört med det tidigare systemet, minskas genom särskilda införandetillägg- och avdrag som successivt trappas ned under införandetiden. Däremot får de bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur slå igenom vid den årliga uppdateringen av bidrags- och utjämningsystemet.

Bidragsförändringarna mättes som skillnaden mellan ett referensbidrag, fastställt av regeringen för varje kommun och landsting, och det bidrag i 1995 års nivå som det föreslagna bidrags- och utjämningsystemet skulle gett för varje kommun och landsting. Därigenom var det möjligt att fastställa såväl införandetilläggen som -avdragen för hela perioden redan under år 1995.

Referensbidraget för kommuner utgjordes av summan av det statliga utjämningsbidraget i det system som gällde t.o.m. 1995, bidraget för att minska skattereformens effekter samt bidraget för missbrukar- och ungdomsvård, minskad med avdraget från kommunernas skatteinkomster. Referensbidraget för landsting utgjordes av summan av skatteutjämningsbidraget och bidrag för sjukresor m.m., minskad med avdraget från landstingens skatteinkomster.

För kommuner begränsades den årliga bidragsminskningen till följd av att ett nytt system infördes till 250 kronor per invånare. När det gäller den totala bidragsminskningen för hela perioden begränsas den till 2 000 kronor per invånare. För de tre kommuner vars skattekraft år

1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsystemet samma år begränsades den årliga bidragsminskningen till 500 kronor per invånare och den totala bidragsminskningen till 4 000 kronor per invånare.

Begränsningen av den totala bidragsminskningen för hela perioden sker genom att ett fast införandetillägg årligen utbetalas till de kommuner med totala beräknade bidragsminskningar överstigande de angivna beloppsgränserna. De fasta införandetilläggen motsvarar skillnaden mellan de angivna beloppsgränserna och den beräknade totala bidragsminskningen. 25 kommuner erhåller fasta införandetillägg. För Boden och Danderyd överstiger det fasta införandetillägget 2 000 kronor per invånare. För Lomma och ytterligare fyra kommuner i Norrbotten överstiger det fasta införandetillägget 1 000 kronor per invånare.

På motsvarande sätt begränsas de årliga bidragsminskningarna genom att berättigade kommuner erhåller ett rörligt införandetillägg för respektive år som motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen minskad med det fasta införandetillägget och den högsta tillåtna bidragsminskningen respektive år. Antalet kommuner med rörliga införandetillägg har successivt minskat i antal. År 1998 har de 80 kommuner som fick bidragsminskningar på över 750 kronor per invånare till följd av systemomläggningen rörligt införandetillägg. Av dessa kommuner ligger 36 i Norrland och 34 i bergslagslänen.

Danderyd och Lidingö har för år 1998 rörliga införandetillägg på 2 500 kronor per invånare och för Täby uppgår det till 1 840 kronor per invånare. Av övriga har de 23 kommuner som fick bidragsminskningar på 2 000 kronor per invånare eller mer 1 250 kronor per invånare i rörligt införandetillägg för år 1998. Samtliga utom en, Lomma, ligger i Bergslagen eller Norrland.

För kommuner har bidragsökningen begränsats de tre första åren genom successivt avtrappade införandeavdrag. För år 1998 har 127 kommuner införandeavdrag på upp till 112 kronor per invånare. Från 1999 sker inte längre några begränsningar av de bidragsökningar som blev följden av införandet av det nya systemet, varvid samtliga kommuner med bidragsökningar fasats in i nuvarande bidragssystem.

Summan av införandetilläggen för kommuner överstiger summan av införandeavdragen med ca 1,7 miljarder kronor år 1998, varav de fasta införandetilläggen uppgår till drygt 0,5 miljarder kronor. Mellanskillnaden mellan införandetillägg och införandeavdrag finansieras ur det generella bidraget till kommuner. Införandereglerna för kommunerna kostar netto 187 kronor per invånare.

För landsting begränsades den årliga bidragsminskningen till 150 kronor per invånare. När det gäller den totala bidragsminskningen för hela perioden begränsas den till 1 200 kronor per invånare.

De årliga bidragsminskningarna begränsas genom att berättigade landsting erhåller ett rörligt införandetillägg för respektive år som mot-

svarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen minskad med det fasta införandetillägget och den högsta tillåtna bidragsminskningen respektive år. Antalet landsting med rörliga införandetillägg har successivt minskat i antal. År 1998 har de 12 landsting som fick bidragsminskningar på över 450 kronor per invånare rörligt införandetillägg. Av dessa finns 8 i Götaland och 4 i Norrland.

Landstinget i Västernorrland har det högsta införandetillägget år 1998 med 748 kronor per invånare. Inget landsting har fast införandetillägg. Det innebär att samtliga landsting skulle ha fasats in i nuvarande utjämningsystem under införandeperioden.

För landstingen inklusive de landstingsfria kommunerna gjordes ingen begränsning av bidragsökningarna, eftersom de som fick stora ökningar bedömdes ha en sådan ekonomisk situation att en ökning var befogad. Landsting och landstingsfria kommuner med bidragsökningar fasades därigenom in i det nuvarande bidragssystemet direkt i samband med införandet år 1996. Landstingen i Stockholm och Gävleborg samt Göteborg och Malmö kommuner fick bidragsökningar vid införandet av det nya systemet.

Även för landsting finansieras införandetilläggen på ca 1 miljard kronor år 1998 ur det generella bidraget till landsting. Införandereglerna kostar netto 60 kronor per invånare för landstingen.

## 11.2 Förslag till införanderegler

**Utredningens förslag:** Effekterna av de förändringar i bidrags- och utjämningsystemet som utredningen föreslår införs successivt fr.o.m. år 2000 under en period om 4 år. Under införandetiden begränsas bidragsökningarna och bidragsminskningarna enligt följande:  
Med bidragsökning eller -minskning avses skillnaden mellan bidrag/avgift år 1999 enligt nuvarande bidrags- och utjämningsystem inklusive fast och rörligt införandetillägg och bidrag/avgift samma år enligt utredningens förslag men utan införandetillägg.

### Kommuner

Den sammanlagda bidragsminskningen under införandeperioden föreslås begränsas till 1 000 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg. Kommuner med bidragsminskningar överstigande 250 kronor per invånare får ett rörligt införandetillägg som uppgår till ett belopp som för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 250 kronor. För varje år under införandeperioden reduceras det rörliga införandetillägget med 250 kronor per invånare tills skillnaden upphört.

För kommuner med bidragsökningar överstigande 250 kronor per invånare begränsas denna genom ett rörligt införandeavdrag så att bidragsökningen för år 2000 blir högst 250 kronor per invånare. Motsvarande beloppsgränser är 500 kronor per invånare för år 2001 och 750 kronor för år 2002.

För de tre kommuner vars skattekraft år 1993 översteg garantinivån i det statliga utjämningsystemet samma år begränsades den årliga bidragsminskningen till 500 kronor per invånare och den totala bidragsminskningen till 2 000 kronor per invånare.

### Landsting

För landsting begränsas på motsvarande sätt den sammanlagda bidragsminskningen till 600 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg.

Landsting med bidragsminskningar överstigande 150 kronor per invånare får ett rörligt införandetillägg som uppgår till ett belopp som för år 2000 motsvarar skillnaden mellan den beräknade bidragsminskningen, minskad med det fasta införandetillägget, och 150 kronor. För varje år under införandeperioden reduceras det rörliga införandetillägget med 150 kronor per invånare tills skillnaden upphört.

För landsting med bidragsökningar överstigande 150 kronor per invånare begränsas denna genom ett rörligt införandeavdrag så att bidragsökningen för år 2000 blir högst 150 kronor per invånare. Motsvarande beloppsgränser är 300 kronor per invånare för år 2001 och 450 kronor för år 2002.

Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur avses slå igenom vid den årliga uppdateringen av utjämningsystemet.

De förändringar utredningen föreslår ska enligt direktiven införas från år 2000. Utredningens förslag leder till förändringar i bidrag och avgifter i förhållande till nuvarande system. Som redovisats i tidigare avsnitt leder de föreslagna förändringarna till relativt stora förändringar i kostnadsutjämnningen för många kommuner och landsting. Samtidigt har år 2000 endast hälften av införandeperioden för nuvarande bidrags-

och utjämningsystem förflutit, varför infasningen av nuvarande system för kommuner och landsting med större bidragsminskningar inte har avslutats. Kommuner som fick bidragsökningar vid införandet av nuvarande system påverkas inte av nuvarande införanderegler fr.o.m. år 1999. För landstingen gjordes ingen begränsning av bidragsökningarna.

Enligt direktiven är utredningen oförhindrad att föreslå sådana förändringar i de gällande införandereglerna som anses påkallade med anledning av förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen. För att även fortsättningsvis undvika drastiska effekter för enskilda kommuner och landsting till följd av förslaget är det nödvändigt att effekterna av detta införs successivt. För att bibehålla en stabilitet i de förändringar som omläggningarna av utjämningsystemet gett upphov till anser utredningen att ett förslag till nya införanderegler bör överensstämma med de nu gällande i så stor utsträckning som möjligt. Vid införandet av nuvarande system gavs kommuner som fick allra störst bidragsminskningar en särskild behandling genom att bidragsminskningen begränsades till 2 000 kronor per invånare genom fasta införandetillägg. För kommuner med stora bidragsminskningar vid införandet av nuvarande system år 1996 har t.o.m. år 1999 högst 1 000 kronor per invånare genomförts. Motsvarande belopp för landstingen är 600 kronor per invånare.

Utredningen anser att fasta införandetillägg bör utgå till kommuner där effekterna av utredningens förslag överstiger 1 000 kronor per invånare. Motsvarande belopp för landstingen föreslås begränsas till 600 kronor per invånare. Därigenom begränsas den totala bidragsminskningen vid införandet av nuvarande system och effekterna av utredningens förslag till 2 000 kronor per invånare för kommuner och 1 200 kronor per invånare för landsting. Vid konstruktionen av de nya införandereglerna begränsas således den totala bidragsminskningen under hela införandeperioden till följd av systemomläggningen år 1996 och effekterna av de förändringar som utredningen föreslår till de belopp som tidigare fastlagts.

Bidragsförändringen mäts som skillnaden mellan bidrag/avgift år 1999 enligt nuvarande system inklusive fast och rörligt införandetillägg och bidrag/avgift samma år enligt utredningens förslag men utan införandetillägg. Införandereglerna bör år 1999 fastställas för hela införandeperioden. Beloppen per kommun respektive landsting bör låsas för hela införandeperioden för att skapa stabilitet i förutsättningarna.

Det närmare utfallet av de föreslagna införandereglerna kan beräknas först under år 1999 när utfallet av det nuvarande bidrags- och utjämningsystemet för detta år fastställts och utfallet av bidrags- och utjämningsystemet enligt utredningens förslag för år 1999 har beräknats.



Bidragsförändringar som beror på förändringar i skattekraft och struktur bör som nu slå igenom vid den årliga uppdateringen av utjämningsystemet.

### 11.3 Kostnaderna för de föreslagna införandereglerna

Kostnaderna för införandetilläggen till kommunerna finansieras för år 1998 endast delvis genom införandeavdrag. För landstingen har inga införandeavdrag tillämpats. År 1998 kostade införandereglerna sammantaget för kommuner och landsting, netto, drygt 2,6 miljarder kronor motsvarande ca 300 kronor per invånare.

Kostnaderna för införandereglerna minskar något för kommunerna genom de föreslagna förändringarna i utjämningsystemet jämfört med år 1999. Däremot ökar kostnaderna för landstingen. Genom att utredningens förslag ger upphov till delvis nya omfördelningar ökar kostnaderna både för införandetilläggen och införandeavdragen. Varken för kommuner eller landsting finns några införandeavdrag för år 1999 i nuvarande system.

**Tabell 44 Kostnader för nuvarande och föreslagna införanderegler i miljarder kronor samt i kronor per invånare**

	Nuvarande införanderegler			Förslag till införanderegler	
	1998	1999	2003	2000	2003
<b>Kommuner, Tillägg</b>	2,2	1,8	0,5	2,6	1,0
Avdrag	0,6	0	0	1,0	0
Netto	1,7	1,8	0,5	1,6	1,0
Kr/inv	187	200	ca 55	ca 185	ca 105
<b>Landsting, Tillägg</b>	1,0	0,5	0	2,3	1,2
Avdrag	0	0	0	1,5	0
Netto	1,0	0,5	0	0,8	1,2
Kr/inv	110	60	0	ca 90	ca 130

Genom utredningens förslag till kostnadsutjämning och införanderegler skulle införandeavdragen det första året, dvs. år 2000 uppgå till ca 1,0 miljarder kronor för kommunerna och drygt 1,5 miljarder kronor för landstingen. Beloppens kan först närmare anges när de definitiva beräkningarna gjorts för år 1999 enligt nuvarande system och enligt utredningens förslag.

Av införandetilläggen skulle den fasta delen för kommunerna uppgå till drygt 0,9 miljarder kronor, vilket är en fördubbling jämfört med nuvarande system. Över hälften av ökningen av de fasta införandetilläggen beror på bidragsminskningen i Stockholms kommun och yt-

terligare närmare 100 miljoner av denna ökning beror på bidragsförändringen i Stockholms län i övrigt. Främst till följd av förslaget att reducera kallortstillägget i kostnadsutjämnningen ökar kostnaderna för de fasta införanderegler i Norrbotten med ca 100 miljoner kronor. I övriga skogslän minskar genom utredningens förslag omfattningen på de fasta införandetilläggen för kommunerna.

För landstingen skulle de fasta införandetilläggen uppgå till närmare 1,2 miljarder kronor, varav ca 800 miljoner för Stockholms landsting och drygt 250 miljoner kronor sammantaget för de tre nordligaste landstingen. I nuvarande system utfaller inga fasta införandetillägg för landstingen. De rörliga införandetilläggen för landstingen fördubblas mellan åren 1999 och 2000 till närmare 1,2 miljarder kronor. Därav tillfaller första året närmare 800 miljoner Stockholms landsting och drygt 350 miljoner kronor sammantaget för de fyra nordligaste landstingen.

Införandeavdragen och de rörliga införandetilläggen trappas successivt av för att helt försvinna från år 2003, då endast de fasta införandetilläggen återstår. För kommunerna uppgår den beräknade kostnaden till ca 105 och för landstingen till ca 130 kronor per invånare. Sammantaget är kostnaden lägre än vad nuvarande införandregler kostar för åren 1998 och 1999, men högre än vad nuvarande införandregler skulle kostat vid införandeperiodens slut år 2003.



## 12 Systemets fortlevnad över tiden

### 12.1 Inledning

I tillämpningen av nuvarande kostnadsutjämning ligger en fortlöpande anpassning till förändringar av behovs- och kostnadsstrukturen. Det sker genom att kostnadsutjämningen uppdateras årligen när det gäller åldersstruktur och de viktigaste behovsvariablerna inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvård.

Kostnadsutjämningen baseras på genomsnittliga kostnader i landet för de ingående verksamheterna vilka uppdateras årligen. Därmed påverkar den faktiska kostnadsutvecklingen för kommunsektorn såväl kostnadsutjämningen totalt som utvecklingen när det gäller fördelningen av kostnader mellan olika verksamheter successivt systemet. Därigenom slår såväl demografiska som andra förändringar som uppdateras igenom i kostnadsutjämningen även om det sker med en viss eftersläpning.

Även de skillnader som finns mellan olika verksamheter när det gäller volym- och produktivitetsförändringar m.m. fångas upp, om än med en viss eftersläpning, genom den årliga uppdateringen av genomsnittskostnaderna.

Övriga faktorer bör enligt propositionen om det nya utjämningsystemet uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger. Några sådana uppdateringar har hittills inte gjorts.

## 12.2 Förslag till löpande förändringar i utjämningsystemet till följd av omvärldsförändringar

### 12.2.1 Löpande uppdatering av systemet

**Utredningens bedömning:** Åldersstrukturen och de viktigaste behovsvariablerna uppdateras årligen. Övriga faktorer bör uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger.

I propositionerna om nuvarande utjämningsystem föreslogs att åldersstrukturen och de viktigaste behovsvariablerna borde uppdateras årligen. Övriga faktorer borde enligt propositionen uppdateras med rimliga tidsintervall och efter vad omständigheterna medger.

Utredningen har för de olika delmodeller som ingår i kostnadsutjämningsundersökt i vilken utsträckning de behöver uppdateras även i andra delar, bl.a. med hänsyn till olika förändringar som skett sedan de arbetades fram.

För att öka möjligheterna för en årlig uppdatering i ytterligare delar och för att minska beroendet av data från folk- och bostadsräkningar har alternativa faktorer prövats. Utredningen har även prövat behovet av och möjligheterna till uppdatering av de delar av kostnadsutjämningsmodellen som normalt inte uppdateras årligen med syfte att öka anpassningen till förändringar som skett sedan de olika utjämningsmodellerna arbetades fram. Det gäller bl.a. de delar i flera av utjämningsmodellerna som beaktar bebyggelsestrukturens inverkan på kostnaderna.

Utredningen anser att det, även fortsättningsvis, är tillräckligt att uppdatera de delar av kostnadsutjämningsmodellen som rör bebyggelsestrukturen med några års mellanrum.

På de områden där utredningen föreslagit att nya utjämningsmodeller ska ersätta de nuvarande bör en uppdatering göras årligen där så är möjligt. Dessa möjligheter har ökat eftersom utredningen i sina förslag i större utsträckning än i nuvarande modeller valt att utnyttja data från löpande registerstatistik i stället för folk- och bostadsräkningar.

Dataunderlaget i den föreslagna utjämningsmodellen för hälso- och sjukvård bör uppdateras årligen bl.a. vad gäller antalet personer i vårdtunga och ej vårdtunga grupper. De genomsnittliga kostnaderna som används för olika vårdgrupper föreslås dock aktualiseras med tre års mellanrum eller när kostnadsunderlaget kan breddas.

Den särskilda kartläggning som Statsbidragsberedningen genomförde som grund för vårdbehov och kostnader inom äldreomsorgen har

utredningen bedömt vara aktuell och stabil över tiden, varför en uppdatering inte varit nödvändig. Behovet av en uppdatering av dessa s.k. normkostnader bör bedömas efter hand i det fortsatta uppföljningsarbete som utredningen föreslår.

Även dataunderlaget i den föreslagna utjämningsmodellen för individ- och familjeomsorg bör uppdateras årligen.

### 12.2.2 Behov av förändringar i utjämningsystemet till följd av kostnadsutvecklingen

**Utredningens bedömning:** Kostnadsutjämningsen baseras på de genomsnittliga kostnaderna för respektive verksamhet enligt senast tillgängliga kostnadsunderlag. En framskrivning till bidragsårets kostnadsnivå görs utifrån den beräknade utvecklingen enligt nettoprisindex. Om kostnaderna beräknas förändras väsentligt till följd av ändrad ansvarsfördelning bör det föranleda en motsvarande justering av genomsnittskostnaden i kostnadsutjämningsen för den aktuella verksamheten.

Någon förändring i de ingående utjämningsmodellerna har hittills inte gjorts annat än att en löpande anpassning skett till demografiska förändringar och till faktiska förändringar i genomsnittskostnaderna för de verksamheter som ingår i kostnadsutjämningsen. Därmed har kostnadsutvecklingen såväl totalt som utvecklingen när det gäller fördelningen av kostnader mellan olika verksamheter successivt påverkat systemet.

I utredningens uppföljning har det emellertid visat sig att någon uppdatering och avstämning av genomsnittskostnaderna i praktiken hittills inte gjorts vad gäller landstingsverksamheter inklusive kollektivtrafik. För dessa verksamheter har endast en uppräknings gjorts med nettoprisindex från år 1992, vilket lett till att genomsnittskostnaderna i kostnadsutjämningsen överskattats.

Utredningens anser att kostnadsutjämningsen ska baseras på genomsnittskostnader för respektive verksamhet enligt senast tillgängliga kostnadsunderlag. En uppdatering av dessa genomsnittskostnader bör även fortsättningsvis genomföras årligen. Därefter bör, i likhet med nuvarande tillämpning, en framskrivning till bidragsårets nivå göras utifrån den beräknade utvecklingen enligt nettoprisindex. Om verksamhetskostnaderna det aktuella bidragsåret beräknas att förändras väsentligt till följd av ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun bör det föranleda en motsvarande justering av genomsnittskostnaden i kostnadsutjämningsen för den aktuella verksamheten. En vägledande förutsättning för en sådan justering bör vara att en samtidig justering

görs i det generella statsbidraget genom tillämpning av finansieringsprincipen.

### 12.2.3 Behov av förändringar i utjämningsystemet till följd av verksamhetsförändringar

**Utredningens bedömning:** Förändringar i kostnadsutjämnningen kan behöva övervägas med hänsyn till kommande förändringar i kommunernas och landstingens verksamheter och ansvar. Förutsättningarna för sådana förändringar i kostnadsutjämnningen måste prövas ingående innan de genomförs.

I propositionen om utjämningsystemet föreslogs att förändringar i kommunernas och landstingens åtaganden bör föranleda motsvarande förändringar i kostnadsutjämnningen. En förutsättning för att göra sådana förändringar i kostnadsutjämnningen bör, enligt nämnda propositioner, vara att förändringen är betydande.

Utredningen har i sitt uppföljnings- och utvecklingsarbete inte föreslagit att nya verksamheter ska föras in i kostnadsutjämnningen. Där emot kan de förslag till uppdateringar av delar av utjämningsystemet samt förslag till alternativa modeller sägas vara en anpassning till förändringar i verksamheten och i behov av de berörda verksamheterna. De nya faktorer som utredningen föreslår vad gäller individ- och familjeomsorg är en anpassning till de förändringar som under senare år skett i verksamhetens inriktning. Genom att uppdatera underlaget för barnomsorgsmodellen har de förändringar i utbudet som skett inom barnomsorgen, bl.a. till följd av barnomsorgslagen, kunnat beaktas i kostnadsutjämnningen.

De från år 1998 införda förskoleklasserna har däremot hittills inte kunnat beaktas i kostnadsutjämnningen till följd av brist på kostnadsdata. Avsikten med att införa en läroplan för förskolan har varit att tydliggöra förskolans pedagogiska roll samt att göra förskolan till en del av utbildningssystemet. Vid slutet av år 1997 var 72 procent av samtliga barn i åldern 1-5 år inskrivna i någon form av förskoleverksamhet. En allmän förskola för barn i åldern 3-5 år kommer sannolikt att innebära en volymökning för denna verksamhet. Vad gäller 6-åringarna, för vilka kommunerna är skyldiga att erbjuda minst 525 timmar per år, var vid slutet av år 1997 nästan samtliga inskrivna i någon form av barnomsorg. Om riksdagen beslutar införa en allmän förskola bör denna förändring leda till en utveckling av utjämningsmodellerna för grundskola och barnomsorg.

Vuxenutbildningen ingår inte i nuvarande kostnadsutjämning. Kunskapslyftet, den statliga satsningen på huvudsakligen gymnasial utbildning inom komvux, upphör som projekt år 2002. Om det nuvarande statsbidraget för denna verksamhet då kommer att tillföras det generella statsbidraget kan detta leda till att kostnadsutjämningen behöver utökas med en delmodell där det strukturellt betingade behovet av vuxenutbildning beaktas.

Den 1 januari 1998 övertog landstingen kostnaderna för läkemedelssubventionerna i den öppna vården. Redan tidigare har landstingen svarat för läkemedelskostnaderna inom den slutna vården. För år 1998 får landstingen en preliminär ersättning från staten som uppgår till 12,7 miljarder kronor. Om de faktiska kostnaderna avviker från det avtalade beloppet sker en reglering genom ett vinst- och förlustutdelningssystem gentemot staten. Detta system gäller t.o.m. år 2000. För tiden därefter ska möjligheterna att övergå till ett mer generellt system prövas, varvid även frågan om att ta in läkemedelskostnader i utjämningsystemet kan behöva övervägas.

Förändringar i kostnadsutjämningen kan behöva övervägas med hänsyn till kommande förändringar i kommunernas och landstingens uppgifter eller ansvar. Förutsättningarna för sådana förändringar i kostnadsutjämningen måste enligt utredningens uppfattning prövas ingående innan de genomförs.

#### 12.2.4 Behov av förändringar i utjämningsystemet till följd av huvudmannaskapsförändringar mellan kommuner och landsting

**Utredningens bedömning:** Betydande förändringar i huvudmannaskap mellan kommuner och landsting bör föranleda motsvarande förändring i kostnadsutjämningen om verksamheten omfattas av denna. En förutsättning bör vara att det finns tillgång till ett statistiskt underlag som är opåverkligt och som på ett tillfredsställande sätt speglar strukturella behovs- och kostnadsskillnader.

Sedan underlaget för nuvarande utjämningsystem arbetades fram har det skett relativt stora förändringar i ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner.

Enligt regeringens bedömning i propositionen om det nuvarande utjämningsystemet bör förändringar i kommunernas och landstingens åtaganden föranleda motsvarande förändring i kostnadsutjämningen om förändringen gäller en verksamhet som omfattas av denna. Om förändringen t.ex. innebär ett ökat kommunalt ansvar för en verksamhet bör



verksamhetens tyngd i kostnadsutjämnningen öka på motsvarande sätt. Enligt samma proposition bör en förutsättning för sådana förändringar i kostnadsutjämnningen emellertid vara att förändringen är betydande. Främsta skälet till detta är dels administrativa, dels att systemet måste ha en rimlig stabilitet. I propositionen angavs vidare att när huvudmannaskapet för en verksamhet som ingår i kostnadsutjämnningen flyttas mellan kommuner och landsting bör kostnadsutjämnningen också ändras på motsvarande sätt och förändringen bör ske samtidigt som själva huvudmannaskapsförändringen. Om förändringen sker successivt bör kostnadsutjämnningen ändras vid det tillfälle då alla län har genomfört förändringen. Fram till dess bör en tillfällig kostnadsutjämnning kunna ske inom ett län som gjort förändringen.

Utredningen konstaterar att förändringar vad gäller huvudmannaskap hittills genomförts för omsorger (LSS) inklusive särskola och psykiatri. Utredningen konstaterar också att ingen av dessa verksamheter ingått i kostnadsutjämnningen för landsting, varför det inte gäller någon överflyttning av en verksamhet som redan ingått i kostnadsutjämnningen. Förändringarna i huvudmannaskap vad gäller psykiatri och omsorger (LSS) inklusive särskola har finansierats genom skatteväxlingar. Skatteväxlingar har i några län även gjorts vad gäller kollektivtrafik. Dessa skatteväxlingar har föranlett förändringar i utjämningsystemet genom att de länsvisa skattesatserna som tillämpas i inkomstutjämnningen justerats. Några förändringar i kostnadsutjämnningen har däremot hittills inte gjorts. Skillnader i övertagna kostnader har istället utjämnats länsvis genom särskilda system.

För att föra in dessa verksamheter i kostnadsutjämnningen måste därför först särskilda utjämningsmodeller för berörda verksamheter utvecklas. En förutsättning för att kunna beakta en verksamhet i kostnadsutjämnningen är att det finns tillgång till ett statistisk underlag som på ett tillfredsställande sätt speglar strukturella behovs- och kostnadskillnader. Vidare måste de använda faktorerna vara opåverkbara för den enskilda kommunen. En utjämnning kan därför i normalfallet inte bygga på t.ex. kommunal verksamhetsstatistik.

Huvudmannaskapet för hemsjukvården skiftar mellan länen. Kostnaderna för denna verksamhet beaktas i nuvarande kostnadsutjämnning dels i äldreomsorgen dels i hälso- och sjukvården. Sker större förändringar i huvudmannaskapet kan det behöva beaktas i kostnadsutjämnningen.

### 12.2.5 Förändringar i utjämningsystemet till följd av indelningsändringar

Efter det att Statsbidragsberedningen lämnat sitt förslag till bidrags- och utjämningsystem och innan propositionen om det nya utjämningsystemet lämnades tillkom två nya kommuner, Bollebygd och Lekeberg. Det skapade en del problem med underlagsdata för såväl de nya som de tidigare kommunerna Borås och Örebro. Underlagsdata för beräkningarna i olika utjämningsmodeller hämtas bl.a. från folk- och bostadsräkningar och barnomsorgsundersökningar. Redovisningen från dessa undersökningar hade gjorts enligt den tidigare indelningen.

Åren 1996 och 1997 skedde betydande förändringar i länsindelningen i samband med att Skåne respektive Västra Götalands län bildades. Förutom att fem län försvann påverkades även indelningen för Jönköpings län. Från och med år 1999 sker motsvarande förändring i landstingsindelningen. Dessa förändringar leder till att de utjämningsmodeller som berör landstingen inklusive kollektivtrafiken måste justeras. Eftersom utredningens förslag först kan genomföras från år 2000 tillämpas en temporär lösning för år 1999 vad gäller kollektivtrafiken.

De förändringar utredningen föreslår vad gäller de delar av landstingsverksamheten som ingår i kostnadsutjämnningen, inklusive kollektivtrafik, har anpassats till den indelning i län och landsting som gäller från år 1999.

Förändringar i kommun- respektive landstingsindelningen kan endast ske året efter att allmänt val hållits. Utredningen anser att de som har ansvar för systemets administration också ska ansvara för att åtgärder för att ta fram nödvändiga underlagsdata för de olika utjämningsmodellerna enligt en ändrad indelning i kommuner respektive landsting vidtas omedelbart efter att ett beslut om ändrad indelning fattats.

För att indelningsändringarna i Skåne och Västra Götalands län inte ska föranleda några väsentliga öknings- eller minskningar i verksamheten har en särskild lag införts i syfte att minska omfördelningseffekterna till följd av denna indelningsändring. Genom lagen finns vissa möjligheter för dessa landsting och kommuner att från den 1 januari 1999 lämna bidrag till annan kommun. Enligt utredningens bedömning påverkar inte den inomregionala utjämnings- som tillfälligt medgivits landstingen och kommunerna i Skåne och Västra Götaland det nationella utjämningsystemet. Inför indelningsändringen görs en anpassning av de länsvisa skattesatserna för de två länen som tillämpas i inkomstutjämnningen.

## 12.2.6 Löpande uppföljning av systemet

**Utredningens förslag:** Utjämningsystemet bör bli föremål för en fortsatt löpande uppföljning och utvärdering.

I 1995 års kompletteringspropositionen, där förslaget till ett nytt bidrags- och utjämningsystem presenterades, gjorde regeringen den bedömningen att systemet för kostnadsutjämning måste bli föremål för en löpande uppföljning och utvärdering. Systemet behövde också utvecklas i vissa delar. En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallades därför med uppdraget att följa upp, utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det nya systemet.

Utgjänningsutredningen har följt utjämningsystemet under nästan tre år. Arbetet har resulterat i flera förslag till förändringar och utveckling av olika delar av kostnadsutjämnningen. Utredningen anser att behovet av att även fortsättningsvis följa upp utjämningsystemet är motiverat inte minst mot bakgrund av att kraven på systemet i hög grad påverkas av såväl förändringar i samhällsutvecklingen som i kommunal verksamhet. I ett sådant uppföljningsarbete bör bl.a. ingå att ta fram underlag för sådana delar av kostnadsutjämnningen som normalt inte aktualiseras årligen, men där nytt underlag behövs för en uppdatering längre fram. Det gäller t.ex. underlaget för de vårdkostnader som används dels i äldreomsorgen, dels i hälso- och sjukvården. På några års sikt bör även en aktualisering göras vad gäller det underlag som används för att beakta bebyggelsestrukturen i flera av utjämningsmodellerna. Förändringar i kostnadsutjämnningen kan behöva övervägas med hänsyn till kommande förändringar i kommunernas och landstingens uppgifter eller ansvar. Förutsättningarna för sådana förändringar i kostnadsutjämnningen måste enligt utredningens uppfattning prövas ingående innan de genomförs.

Även effekterna av de bidragsförändringar som uppkom till följd av 1996 års systemomläggning liksom de förändringar som blir en följd av utredningens förslag bör enligt utredningens uppfattning bli föremål för en fortsatt uppföljning och utvärdering.

Utredningen avstår dock ifrån att lämna förslag om i vilken form en fortsatt uppföljning bör ske.

## Reservationer och särskilda yttranden



## Reservation

*av ledamoten Kjell Ericsson (c)*

Kommunala utjämningsutredningens uppdrag har varit att utveckla delar av det nya kommunala utjämningsystemet då det redan vid införandet stod klart att modellen krävde förbättringar. De förändringar föreslås i flera delmodeller.

Utredningens förslag innebär också betydande förbättringar i flera avseenden men i några delar redovisas dock förslag som inte uppfyller de krav som kan ställas och som försämrar möjligheterna till utveckling i områden som under senare år drabbats hårt av befolkningsminskning och sysselsättningsproblem. Därför har jag avvikande mening vad gäller utredningens förslag om kollektivtrafik och befolkningsminskning.

### **Befolkningsminskning**

Modellen för befolkningsminskning kompenserar kommuner för befolkningsminskning överstigande två procent över en tioårsperiod. Ersättningen för befolkningsminskning avses kompensera för de svårigheter som finns att reducera fasta kostnader i verksamheten och kostnader som inte är direkt beroende av befolkningsförändringar.

Under senare år har förändringarna i befolkningsutveckling blivit allt mer markerade. Befolkningen ökar i vissa områden, framför allt storstads- och universitetsområden, medan utvecklingen i stora delar av landet är negativ. Aktuella prognoser från Landstingsförbundet visar att utvecklingen kan förväntas fortsätta i samma riktning.

Situationen med allt snabbare och kraftiga befolkningsminskningar kräver att man förändrar den befintliga modellen för compensation för befolkningsminskning genom att ge compensation för förändring under kortare tidsperiod, exempelvis två år.

Utredningens förslag att bibehålla den tidigare konstruktionen för ersättning med endast en mindre justering utifrån utveckling av antalet barn i åldern 7 - 12 år är otillfredsställande. Dels kompenserar inte modellen i tillräckligt hög grad för kostnader som inte är beroende av befolkningsunderlaget och dess struktur, dels kompenserar den bara i vissa fall för stora förändringar av invånarantalet under kort tid. I utredningen förutsätts dessutom att bortfall av intäkter till följd av befolkningsminskning i hög grad kompenseras av ökade intäkter inom kostnadsutjämnningen vilket inte alls är givet. Utredningens insikt att det

sammantagna utfallet i enskilda kommuner påverkas av utvecklingen av befolkningsstruktur i förhållande till riket utmynnar inte i några förslag till utveckling av modellen. Förändringarna i befolkning och åldersstruktur i många kommuner innebär i realiteten att såväl tillskottet från inkomstutjämnningen som ersättningen i kostnadsutjämnningen försämras.

Utredningens förslag innebär att landstingen inte heller i fortsättningen kan få kompensation för befolkningsminskning. Betydande delar av hälso- och sjukvårdens struktur och kostnader kan inte kortsiktigt förändras även om befolkningen minskar, vilket talar för att kompensation för större befolkningsminskning ska ges även till landstingen.

Jag anser därför att kompensation ska utgå till såväl kommuner som landsting. Vidare ska kompensation kunna ges för befolkningsminskningar som inträffar även under kortare tidsperiod än tio år. En alternativregel innebärande att kompensationen kan beräknas endera utifrån förändringen under den senaste tioårsperioden alternativt utifrån förändringen den senaste tvåårsperioden skulle förbättra modellen avsevärt.

Ersättningen vid befolkningsminskning över en tioårsperiod bör kvarligga på dagens nivå för kommunerna och för landstingen sättas till 100 kronor per invånare för befolkningsminskning överstigande 2 procent. Vid tillämpning av alternativregeln vid minskning större än 2 procent under en tvåårsperiod, bör ersättningen sättas något högre eftersom förändringen sker under en kortare tid, förslagsvis 150 kronor per invånare för både kommuner och landsting.

De marginaleffekter som kan komma att uppstå genom en förstärkt ersättning för befolkningsminskning är relativt obetydliga i sammanhanget och bör kunna accepteras vid jämförelse med bristen på precision i systemet i övrigt.

### **Kollektivtrafik**

Utredningen föreslår för kollektivtrafiken förändringar vad gäller de variabler som läggs till grund för beräkningar av standardkostnaderna för respektive kommun och landsting. Förändringarna föreslås mot bakgrund av att den nuvarande modellen med de förklaringsfaktorer som används visat bristande hållbarhet. Utredningens förslag till förändring tydliggör svagheter i kostnadsbaserade beräkningsmodeller med indirekta samband mellan kostnader och förklarande variabler.

Ett grundläggande problem med den nuvarande modellen är att kostnadsutjämnningen baseras på kollektivtrafikens kostnader medan

hänsyn inte tas till medborgarnas privata resekostnader i regioner med svagt befolkningsunderlag och liten kollektivtrafik.

I de mer glesbefolkade delarna av landet är kollektivtrafikutbudet mycket begränsat. Det är inte heller realistiskt att bygga ut kollektivtrafiken till det trafikutbud och den standard som finns i de befolknings-täta delarna av landet. Där kollektivtrafiken är otillräcklig tillgodoses resebehovet istället genom andra färdmedel. Storstadens kollektiva transporttjänster motsvaras i glesbygden av privata bilresor.

I de glesbefolkade regionerna får därför utjämningsystemet negativa konsekvenser för individens välfärd, både genom att kommunernas och landstingens ersättning för kollektivtrafiken blir låg, och genom att individens kostnad för bilresande blir relativt hög.

Utjämningsystemet tar inte hänsyn till de privat betalda bilresorna. Konsekvensen blir att glesbygdens kommuner och landsting, trots höga totala resekostnader, får lämna utjämningsbidrag till storstäderna, vilka har högre kollektivtrafikkostnader men lägre totala resekostnader. Min uppfattning är att kollektivtrafiken mot denna bakgrund bör utgå ur utjämningsystemet.

Om kollektivtrafiken oavsett de principiella invändningar som framförts ovan kommer att ingå i utjämningsystemet anser jag att beräknade tillägg och avdrag ska reduceras med 50 procent eftersom kostnaderna dels i hög grad är påverkbara för anordnarna och dels att resekostnader inom glesbygd i högre utsträckning bärs av individen direkt i form av bilresor.

### **Sammanfattning**

Utredningsförslaget utgör i flera avseende steg i rätt riktning. Flera av de ingående delmodellerna för beräkning av standardkostnaderna har förbättrats. Vad gäller modellerna för befolkningsminskning och kollektivtrafik anser jag dock att:

- kompensation alternativt även bör kunna ges för befolkningsminskning under en kortare tidsperiod, förslagsvis två år, och då med något högre belopp jämfört med kompensationen under en tioårsperiod,
- kompensation för befolkningsminskning ska även utgå till landstingen,
- kollektivtrafiken bör i första hand helt uteslutas ur kostnadsutjämnningen, i andra hand bör beräknade tillägg respektive avdrag reduceras med 50 procent.





# Reservation

av ledamoten Marita Aronson (fp)

## Inkomstutjämningsystemet

Utredningens direktiv var främst att följa upp konsekvenserna av befintligt kostnadsutjämningsystem. Dock har utredningen också belyst konsekvenserna av inkomstutjämningsystemet och framför allt de negativa marginaleffekterna och hur dessa skulle kunna reduceras för vissa kommuner och landsting. Utredningen föreslår dock ingen förändring.

Den nuvarande inkomstutjämningsystemet är alltför långtgående. Den s.k. pomperipossaeffekten som flera kommuner drabbats av är mycket otillfredsställande. Kompensationsgraden borde minska helst ned till 80 % för att ta bort de negativa marginaleffekterna för vissa kommuner. För att dämpa minskningen av det totala omfördelningsbeloppet föreslår vi att nivån i ett första steg sätts till 90 %, vilket gör att antalet kommuner och landsting, som drabbas av negativa marginaleffekter kommer att halveras.

## Byggnadskostnader

Variabeln byggnadskostnader, som finns i nuvarande system, har ej medtagits i utredningens förslag. För bl.a. Stor-Stockholm, Stor-Göteborg samt flera inlandskommuner i norra Sverige får detta betydande konsekvenser, då byggnadskostnaderna där är höga av olika orsaker. Vårt förslag är att dessa bör fortfarande ingå i systemet. Om samtliga variabler såsom befolkningsminskning, administration, resor, räddning i glesbygd, uppvärmningskostnader, svagt befolkningsunderlag och kallortstillägg (reducerat) fortfarande ska ingå bör byggnadskostnader också finnas med.

## Psykiatri

En utredning om kostnadsutjämningsystemet för psykiatri bör komma till framledes då vår bedömning är att det finns här strukturella kostnader och att det finns betydande skillnader mellan kommuner i antalet personer med psykiska funktionshinder.

**Införanderegler**

Enhetliga införanderegler bör gälla och vara lika för alla kommuner.  
F.n. har tre kommuner särskilda regler vilket inte är tillfredsställande.

## Reservation

*av ledamoten Ulla-Britt Hagström (kd)*

Min reservation till Kommunala Utredningens betänkande gäller bristen på förslag att avveckla pomperipossaeffekten i inkomstutjämningsen, kortsiktiga parallella lösningar, faktorerna för beräkningar i barnomsorgsverksamheten, samordningsbristen mellan kommunal äldreomsorg och hälso- och sjukvård, den etniska faktorns roll som efterkonstruktion samt bortvalet av LSS-verksamheten ur systemet. Jag har också redovisat vissa kritiska synpunkter gällande kallortstillägget. Slutligen föreslår jag att en utredning görs för att redovisa möjligheter att återgå till ett statligt utjämningsystem.

Det har länge funnits en strävan att utjämna kommunala och regionala skillnader av kommunal service på grund av olika regionala förutsättningar. Sedan början av 1900-talet har det funnits olika typer av skatteutjämningsystem för kommuner samt olika regionalpolitiska stöd. År 1986 infördes en allmän skatteutjämningsavgift i form av en fastställd procentsats på skatteunderlaget. En särskild skatteutjämningsavgift infördes för kommuner med skattekraft över 135 % av medelskattekraften. År 1993 upphörde skatteutjämningsystemet och ersattes av ett system med utjämningsbidrag. En stor del av de tidigare specialdestinerade statsbidragen upphörde.

Det nya bidrags- och utjämningsystem som infördes för kommuner och landsting 1996 sker genom omfördelning mellan kommuner och landsting. Problemet med detta system är att den långtgående inkomstutjämningsen står i motsatsförhållande till den kommunala beskattningsrätten. Lagrådet visade inför införandet tveksamhet till rimligheten i att kommunal- och landstingsskatt bidrar till att täcka behov av medel i andra kommuner och landsting. Kristdemokraterna ifrågasatte om grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen var tillräckligt. Kristdemokraterna ställde dock upp på ett system med huvudsyfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting. Detta skulle gälla för skillnader i beskattningsbara inkomster och strukturellt betingade kostnader. Efter ytterligare en uppföljning av systemet kan jag konstatera att rättvisa aldrig kan skapas med ett utjämningsystem av det här slaget. En återgång till ett system med statlig utjämning bör därför utredas.

### **Kommittédirektiven**

Jag anser att direktiven till den parlamentariska kommittén är begränsande, då dessa till för stor del inriktar sig på kostnadsutjämningen i systemet. Trots att Kommittédirektiven under rubriken uppdrag för systemets utveckling säger: *"Systemet måste utvecklas, särskilt i de delar där det redan vid införandet står klart att modellen eller faktorerna behöver förbättras. Mot denna bakgrund bör en parlamentarisk kommitté tillsättas, med uppgift att dels se över ett antal faktorer i kostnadsutjämningen, dels beakta helheten samt utvärdera reformen"* har inte kommitténs förslag beaktat inkomstutjämningsdelen. Direktiven är otydliga då sedan huvudvikten inriktas på kostnadsutjämningsdelen. *"Kommittén skall i första hand följa upp och utvärdera det system för kostnadsutjämning som träder i kraft år 1996 och lämna förslag till förändringar för att förbättra systemets förmåga att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting."* Kommittén har därmed inte utrett inkomstutjämningen i systemet på ett tillfredsställande sätt.

### **Inkomstutjämningsystemet**

Den inkomstutjämning som nu råder inkräktar på den kommunala självbestämmanderätten. Inkomstutjämningsystemet är så utformat att kommuner och landsting med en egen utdebitering som är lägre än den länsvisa skattesatsen får en minskning av den samlade inkomsten när det egna skatteunderlaget ökar, en s.k. pomperipossaeffekt. I direktiven till Kommunala Utjämningsutredningen finns inte tydligt angivet att denna s.k. pomperipossaeffekt skall uppmärksammas. Min åsikt är att utredningen inte borde nöjt sig med att redovisa problemets omfattning och endast konstatera bristen i systemet.

Jag anser att åtgärder skall vidtas för att avskaffa pomperipossaeffekten. Jag reserverar mig mot att kommittén ej lägger förslag avseende inkomstutjämningen med syfte att avskaffa pomperipossaeffekten. Om detta i för hög grad skulle störa helheten av systemet borde övervägas att åter reglera inkomststödet via statsbidrag. Med en sådan princip skulle ingen kommun få mindre än sin egen skattekraft. I utredningen redovisas olika förslag. Ytterligare alternativ borde redovisats för ställningstagande.

### **Motverkande faktorer**

Syftet med utjämningen är att den skall vara uppbyggd så att kommuner och landsting inte skall kunna påverka omfördelningen genom taktiska grepp. Kostnadsutjämningen som ett neutralt omfördelningssystem för kommunsektorn kompliceras ytterligare av att system som upphäver grundprinciperna införs kortsiktigt parallellt med pågående system. Utredningen granskas mycket kritiskt, eftersom varje kommun och landsting kräver rättvisa. Kommuner och landsting har också årligen beretts möjligheter att påpeka felaktigheter i hanteringen av systemet. Bidragssystemet med tillfälliga kortsiktiga statsbidragspengar leder till en brist i helhetssynen. Det uppstår otydlighet, osäkerhet och förvirring.

Den svåra uppgiften att skapa jämlika förutsättningar mellan glesbygd och storstad har satts på sin spets i utredningen. Det är dock omöjligt att med hänsyn till strukturella faktorer kunna ha fullständig insikt i storstadsproblematiken med dyrare levnadsomkostnader, bostadsbrist med utslag, hemlösa osv. De definierade strukturella faktorerna är bättre anpassade för glesbygd än för storstad. Jag anser att effekterna för stockholmsregionen är orimliga. Huvudstadsproblematiken innebär också att såväl kommun- som landstingsservice ges åt personer boende i andra delar av landet. Glesbygden kompenseras av faktorer inom hälso- och sjukvård, barnomsorg, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, grundskola, gymnasieskola, befolkningsunderlag, befolkningsminskning, vatten och avlopp samt administration, resor och räddning. Trots detta uppstår negativa effekter i främst nordligaste länen. Systemet måste vara föremål för en löpande översyn på grund av den snabba samhällsutvecklingen.

Resonemanget om klimatfaktorernas betydelse är komplicerat. Kommuner med fasta införandetillägg kompenseras i systemet för reducering av kallortstillägget med 2 procentenheter. Alla berörda kommuner kompenseras dock inte på detta sätt. Utredningen gör kopplingen av kallortstillägget till löneutvecklingen. Avtalet om kallortstillägg har upphört 1994. Merkostnaderna finns kvar genom ett högre löneläge. Underlag om vad som beror på personalstruktur och skillnader i löneutveckling är svårt att få fram. Övriga klimatfaktorer kompenseras av faktorer i verksamhetsområden gator och vägar, vatten och avlopp samt uppvärmningskostnader. Utredningen nöjer sig med en alltför kortsiktig lösning genom att inte redovisa förslag efter införandeperioden.

### **Barnomsorg**

När det gäller förslag till kostnadsutjämning i primärkommunala verksamheter är utredningens förslag till parametrar antalet barn, föräldrarnas förvärvsfrekvens, skattekraften och ett täthetsmått för att beakta skillnader i barnomsorgsbehov. Jag reserverar mig mot användandet av föräldrarnas förvärvsfrekvens som mått. Detta ger inget incitament till att ge föräldrarna den barnomsorg de efterfrågar. Jag är också tveksam till att beräkna måttet på antalet "heltidsbarn". Kommunerna kan påverka antalet heltidsbarn inom barnomsorgen. Därmed störs principen om opåverkbarhet i systemet. Skattekraften är dessutom ett olämpligt mått, då det fungerar som ett mått på den informella ekonomins betydelse. Hög skattekraft ses kopplad till hög förvärvsfrekvens. Jag reserverar mig mot att efterfrågan på barnomsorg beskrivs med en skattekraftsvariabel.

### **Kommunernas LSS-verksamhet**

Genom tilläggsdirektiv har utredningen beretts tillfälle att utreda behovet av en utjämning av eventuella kostnadsskillnader mellan kommuner med anledning av verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Utredningen slår fast att "skillnaderna mellan kommuner och mellan olika delar i landet i övertagna kostnader för LSS-verksamhet liksom antalet personer med LSS-insatser är så stora att någon form av utjämning behövs". En rapport har gjorts för Kommunala Utjämningsutredningens räkning "Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS" (Ds 1996:47).

Jag reserverar mig mot att utredningen avstår att lämna förslag om LSS-verksamheten inom kostnadsutjämningsens ram. Argumentet att den skulle störa opåverkbarheten i systemet håller inte. Rättighetslagstiftningen innebär att den enskilde personens intressen och behov skall tas tillvara. Det får inte finnas hinder för en person att flytta till annan kommun på grund av sitt handikapp. Jag kan heller inte se att de metoder som finns för att fastställa personkretstillhörighet och behovet av stöd och service enligt LSS skulle vara mindre objektiva än flera andra delar i kostnadsutjämningsystemet.

### **Hälso- och sjukvård**

Den nuvarande modellen för hälso- och sjukvård baseras mestadels på en regressionsmodell för beräkning av vårdbehoven i landstingen. Det

nya förslaget med en modell baserad på antal personer i vårdtunga grupper och en genomsnittlig vårdkostnad efter olika parametrar ger ett bättre underlag för en utjämning. Jag reserverar mig mot att de insatser som görs för äldredelen i kommuner och landsting inte har samordnats i systemet. I det fortsatta beredningsarbetet är det angeläget att överväga en kostnadsutjämning med större viktning för andelen mycket äldre (personer över 90 år) inom landstingens hälso- och sjukvård samt kommunernas äldreomsorg.

### **Äldreomsorgen**

Vad gäller äldreomsorgen hade det, som jag påpekat för Hälso- och sjukvården, varit önskvärt att samordna de insatser som görs av kommuner och landsting i systemet. Med nuvarande utformning kan dubbla negativa effekter uppstå för kommuner och landsting mellan olika regioner. Den psykiatriska omvårdnaden med anledning av Psykiatrireformen saknas också i kostnadsutjämningsystemet. Den etniska faktorn hör enligt min mening bättre hemma i kapitlet om grundskola, gymnasieskola, näringsliv- sysselsättning. Den höga arbetslösheten bland invandrare är mycket allvarlig. Det känns också fel att i ett långsiktigt hållbart system acceptera att en etnisk faktor skall behöva leva kvar. Att ett flertal studier av bl.a. sjukskrivning och förtidspensionering visar att vissa invandragrupper har en betydligt sämre hälsa än befolkningen i genomsnitt är incitament för att ta itu med dessa problem på tidigare stadier än inom äldreomsorgen.

### **Jämställdhet**

Vad gäller barnomsorgen är det olyckligt att Barnomsorgsundersökningen från SCB lagts ned under utredningens gång. ÅRSYS-data som nu används bygger på kvinnans förvärvsarbete eller den ensamstående mannens. Jämställdhetskravet kan åsidosättas genom dessa typer av system.

För Individ- och familjeomsorgen är det olyckligt att sociala förhållanden vad gäller parametern låg inkomst mäts enbart på andelen män. Kvinnor med låg inkomst måste påverka beräkningarna på samma sätt.



## Reservation

av ledamoten Roy Ottosson (mp)

Kostnadsutjämningsen för kollektivtrafik bör tas bort eller reduceras i utjämningsystemet. Skälet är främst att de totala kostnaderna för grundläggande trafikförsörjning är mycket ojämnt fördelade mellan bil och kollektivtrafik i olika delar av landet. En utjämnings för enbart offentligt finansierad kollektivtrafik leder därför till att dessa obalanser förstärks vilket motverkar utjämningsens grundläggande syfte.

Utjämningsystemet avser offentligt finansierad kollektivtrafik men naturligtvis inte de privat betalda bilresorna. Men storstadens kollektiva transporttjänster motsvaras i glesbygden till stor del av privata bilresor. Konsekvensen blir att glesbygdens kommuner och landsting, med lägre kollektivtrafikkostnader men högre totala resekostnader, ger utjämningsbidrag till storstäderna, som har högre kollektivtrafikkostnader men lägre totala kostnader.

Den som bor i glesare delar av landet får först betala för sina egna bilresor för att kunna ta sig till arbete och service, sedan också över skattsedeln för drygt hälften av kollektivtrafiken i det egna länet och slutligen åter över skattsedeln till storstadsområdena via utjämningsystemet. I dessa regioner är bilen en nödvändighet, eftersom kollektivtrafik sällan är, eller kan bli, ett acceptabelt alternativ. Bilen är emellertid ett dyrare alternativ. Av de totala resekostnaderna betalades 92 % privat i övre Norrland och 78 % i Stockholm 1992 (Inregia, 1997). För kommunsektorn är samtidigt kollektivtrafiken relativt sett dyrare på grund av lägre utnyttjande. En viss kollektivtrafik måste upprätthållas i alla delar i landet, ibland med mycket hög subventionsgrad, för att tillgodose en rimligt grundläggande rörlighet även för de som inte har eller kan ha tillgång till egen bil.

Den som däremot bor i storstaden klarar sig som regel med kollektivtrafiken för sina huvudsakliga resor, vilket innebär att de endast behöver betala skattesubventionerade kollektivresor och över skattsedeln en mer begränsad subvention till kollektivtrafiksystemet. Kollektivtrafiken har ju ett betydligt bättre underlag i storstäderna varför subventionsgraden för att upprätthålla en acceptabel trafikeringnivå är lägre.

Dessa förhållanden innebär att utjämningsen för kollektivtrafik totalt sett inte verkar utjämnande, utan tvärtom förstärker ekonomiska orättvisor mellan olika delar av landet. Det beror på att endast delar av kostnaderna faller inom utjämningsystemet och andra gör det inte. Det som faller inom det offentliga systemet utjämnas, men inte det som

faller i den privata sektorn. Eftersom fördelningen mellan dessa två sektorer är mycket olika i olika kommuner fås denna snedvridande effekt.

Omfattningen av kollektivtrafik är påverkbar genom politiska beslut och prioriteringar i kommuner och landsting. Det har i utredningen visats vara mycket svårt att avgöra i vilken utsträckning kollektivtrafik-kostnaderna ska kunna anses vara strukturella och i därmed i princip opåverkbara, och i vilken utsträckning de kan anses vara uttryck för en viss ambitionsnivå vad gäller att upprätthålla en viss service för medborgarna. Det är av bl.a. miljöskäl viktigt att kollektivtrafiken byggs ut och förstärks. Det är också viktigt att kommuner och landsting planerar verksamhet, bebyggelse m.m. så att förutsättningarna för kollektivtrafik förbättras. Det är min uppfattning att samhället som helhet bör gynna kollektivtrafikutbyggnader, särskilt i och mellan större befolkningscentra. Denna stimulans för att bidra till miljöanpassning av trafiksystemen bör emellertid bäras solidariskt av hela befolkningen, och inte i första hand av de som bor i de delar av landet som har sämre förutsättningar för kollektivtrafik.

Av dessa skäl anser jag att det är olämpligt med en faktor för utjämning av kollektivtrafik i den kommunala kostnadsutjämningen. Ska den ändå finnas kvar bör den reduceras till förslagsvis 50 % istället för nuvarande 75 %.

## Reservation

av ledamoten Erik Langby (m)

### **Mellankommunal omfördelning av kommunalskatter innebär avgörande avsteg från grunderna för kommunal självstyrelse.**

Grunden för relationen mellan stat och kommun måste vara att det som uppburits i kommunalskatt alltid går till den kommun där skatten erlagts. Då får den lokala beskattningsrätten också legitimitet i medborgarnas ögon. Det av riksdagen 1996 införda nya omfördelningssystemet är ett grundskott mot den kommunala självstyrelsens bärande principer.

Moderata Samlingspartiet har i olika motioner till riksdagen beskrivit hur tillväxtfientligt dagens utjämningsystem är. På senare tid har detta framkommit i även andra sammanhang.

I en ESO-rapport (Ds 1998:15) har Stefan Fölster beskrivit en rad av oss tidigare påvisade effekter, bl.a. att låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet i många fall ger en kommun större intäkter än om nya jobb skapas. Det är först när en utflyttning från en kommun äger rum som i allmänhet negativa effekter på ekonomin uppstår. Situationen leder till att kommunen inte har några incitament att medverka till ekonomisk tillväxt. Däremot har den tydliga incitament att förhindra utflyttning till andra kommuner med jobb. Sjunker arbetslösheten relativt sett minskar bidraget till kommunen från andra kommuner. Blir relativt fler arbetslösa ökar istället bidraget från andra kommuner.

Förutom de grundläggande problemen med mellankommunal inkomstutjämnning ("Robin Hood-skatt", som egentligen nog borde kallas "Sheriffen av Nottingham-skatt") finns också ett särskilt problem för en rad kommuner. I dessa kommuner, med en befolkning på sammantaget cirka 1,2 miljoner människor och med i viss utsträckning lägre utdebitering än riksgenomsnittet, uppstår rena Pomperipossa-effekter när den egna skattekraften ökar. Om en invånare kommer ur arbetslöshet och får arbetsinkomst, och motsvarande ökning av de taxerade inkomsterna inte samtidigt sker över hela landet, minskar denna kommuns samlade intäkter. På samma sätt ökar de skatteintäkter kommunen får ut om arbetslösheten ökar och de taxerade inkomsterna minskar. Detta är en helt orimlig effekt, som tyvärr regering och riksdag accepterade, eller önskade, som en del i systemet.

Utjämningsystemet är, som vi moderater uppfattar det, i strid med grundlagen uppbyggt så att kommuner och landsting inte får behålla intäkterna av den skatt, som för medborgarna anges som kommunal-

skatt. I stället tvingas de bidra till varandras kostnader och svara för en långtgående inkomstutjämnning.

Ett mål, som skulle uppnås med det nya utjämningsystemet var att minska skillnaderna i utdebitering, i första hand att kommuner med höjda bidrag och hög skatt skulle sänka sin utdebitering. Det kan nu konstateras att ingen effekt härvidlag har kunnat märkas. Kommunerna med hög skatt har bibehållit denna. Däremot ser vi framför oss att kommuner med lägre utdebitering framöver kommer att tvingas höja skatten och därmed höjs de genomsnittliga skattetrycket.

Regeringen anförde i våras:

”Någon statistiskt säkerställt samband mellan förändringen i utjämningsystemet och förändringen i årets resultat i kommunerna mellan de två åren kan dock inte påvisas. I de flesta fall kan man därför anta att det är andra faktorer än utjämningsystemet som har haft större betydelse för förändringarna i kommunernas resultat mellan åren 1995 och 1996”.

Det är alltså uppenbart att de för många kommuner kraftigt höjda bidragen inte använts till vare sig sänkt skatt eller förbättrat resultat. Kvar står då att de berörda kommunerna höjt sin ofta relativt höga kostnadsnivå ytterligare. Utjämningsystemets konstruktion har sålunda både konserverat höga skatter i högskattekommuner och höjt kostnadsnivån samtidigt som systemet motverkar ekonomisk tillväxt genom att lägga ut negativa incitament på enskilda kommuner.

Dagens grundlagsstridiga utjämningsystem måste i grunden förändras i enlighet vad som föreslagits i moderata motioner under senare år. Enligt min mening bör den grundläggande principen vara:

*Kommunernas verksamhet finansieras med egna skattemedel utan andra bidrag än sådana som syftar till att kompensera för stora avvikelser i skattekraft och strukturellt betingade kostnader. Stöd till medborgarnas välfärd skall gå direkt till den enskilde och inte till kommunerna.*

Kommuner och landsting med för sina uppgifter otillräcklig egen skattekraft skall därvid erhålla statsbidrag, enligt ett system som stimulerar till förbättrad egen skattekraft.

På ovan redovisad grund reserverar jag mig mot den grundläggande inriktning, som nuvarande utjämningsystem bygger på och som denna utredning haft som uppgift att göra en översyn av.

## **Om nuvarande system för mellankommunala omfördelning bibehålls måste det ändras på flera punkter!**

I det läge regering och riksdag väljer att bibehålla nuvarande mellankommunala omfördelningssystem finns ett antal förändringar, som borde göras för att få systemet att fungera bättre utifrån de då tänkta förutsättningarna.

### **1. Sänk kompensationsgraden till 80% - utslut "Pomperipossa-effekt"**

För att bli av med den s.k. Pomperipossa-effekten och införa incitament för kommunerna att öka de beskattningsbara inkomsterna bör inkomstutjämnningen i systemet bygga på en s.k. kompensationsgrad på 80%, istället för den nuvarande 95%, vilket i allmänhet ändå ger en utjämningsgrad på hela 97-98%.

Jag reserverar mig mot kompensationsgraden 95% och föreslår att den istället ska vara 80%. Sker inte en sådan sänkning av kompensationsgraden måste spärregler införas för att eliminera pomperipossa-effekten. Utjämningsavgiften bör därvid beräknas på den egna skattesatsen och inte på den genomsnittliga.

### **2. Kollektivtrafiken bör kompenseras fullt ut och inte bara till 75%**

En av de typer av kostnader för kommuner och landsting, som har en direkt koppling till skapandet skattekraft är kollektivtrafiken. Utan rimligt utbyggd kollektivtrafik skulle det inte vara möjligt att i landets tätare delar kunna upprätthålla den höga förvärvsgrad, som nu är fallet. Det finns när det gäller kollektivtrafiken, förutom de självklart mycket viktiga miljöaspekterna, liksom vad gäller barnomsorgen, en klar koppling till genererandet av skattekraft. Då finns ingen anledning att denna strukturkostnadsfaktor ska begränsas till att endast slå igenom till 75%.

Jag reserverar mig mot begränsningen av kollektivtrafikfaktorn till 75% och föreslår att den slår igenom till 100%.

### **3. Byggkostnaderna bör inte tas bort som strukturfaktor**

Inom utredningen har funnits en vällovlig ambition att ifrågasätta enskilda strukturfaktorer, för att om möjligt reducera antalet och därige-

nom förenkla systemet. När det nu i övrigt inte varit möjligt att göra detta finns inte anledning att just bara utmönstra frågan om byggkostnader. Här föreligger strukturella skillnader, som också påverkar kommunernas kostnader på olika sätt

Jag reserverar mig mot att byggkostnaderna utgår som strukturfaktor och föreslår att de kvarstår på nuvarande sätt i kostnadsutjämningsystemet.

#### **4. Införandereglerna bör vara enhetliga för alla kommuner**

I det nuvarande systemet, som infördes 1996, finns införanderegler som innebär att en kommun maximalt ska kunna tappa 250 kr per invånare och år i förhållande till vad systemet gav föregående år. Kommuner som tappar inkomster eller bidrag ska således trappstegsvis växa in i sin nya lägre inkomstnivå. För tre kommuner - Danderyd, Lidingö och Täby – valde dock regering och riksdag, på skönsmässiga grunder, att trappstegen (nedåt) skulle vara dubbelt så stora – 500 kr per invånare och år. Denna orättvisa, att negativt särbehandla 3 av 289 kommuner, finns ingen anledning att behålla.

Jag reserverar mig mot de särskilda införandereglerna (med dubbla trappsteg) för Danderyd, Lidingö och Täby och föreslår att dessa ska vara enhetliga för alla kommuner.

#### **5. Psykiatri måste framöver ges en strukturfaktor**

I det läge nuvarande system bibehålls måste den för kommunerna nya psykiatriverksamheten in i kostnadsutjämningsramen och ges en strukturfaktor. Färska studier visar att behoven, och därmed kostnaderna för kommunerna, varierar mycket. Underlag har dock inte funnits i sådan tid att det varit möjligt att inom denna utredningsram få fram en strukturfaktor. Snarast bör dock ett sådant arbete ske så att systemet till 2001 kan kompletteras med en psykiatrifaktor.

## Särskilt yttrande

av ledamoten Kjell Ericsson (c)

### Lika förutsättningar i hela landet

Utgångspunkten för utjämningsystemet är att tillförsäkra alla kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Detta kräver en mycket långtgående utjämning av inkomster kombinerat med utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader. Utjämningsen av kostnadsskillnader ska baseras på opåverkbara faktorer.

Tidigare förändringar i bidrags- och utjämningsystem har särskilt drabbat skogslänens kommuner och landsting och har tvingat fram betydande nedskärningar i verksamheten. Samtidigt har allt större krav ställts på kommunerna att agera för tillväxt och regional utjämning.

Den offentliga servicen, dels den som ges av kommuner och landsting, men även i lika hög grad den som ges av staten utgör grundförutsättningar för möjligheterna till att leva och arbeta i hela landet. Den statliga verksamheten har under en följd av år gradvis reducerats och servicen har försämrats. Avregleringar och affärsmässighet drabbar de delar av landet där förutsättningarna egentligen saknas för att bedriva offentlig service på affärsmässiga villkor. Särskilt utsatta är gles- och landsbygdsområden.

Med de utgångspunkter och den metodik som tillämpas i det kommunala utjämningsystemet har det inte bedömts som möjligt att i detta system ta ytterligare hänsyn till skillnader i förutsättningar som inte direkt kan hänföras till vissa specifika verksamheter som kommunerna och landstingen bedriver. Här måste andra system skapas för att stödja tillväxt och utveckling, exempelvis genomsatsningar på infrastruktur, utbildning och andra regionalpolitiska insatser.

### Inkomstutjämning

I utredningen redovisas, utan förslag till ställningstagande, olika metoder för att undvika marginaleffekter i inkomstutjämningsen. Inget av de studerade alternativen klarar fullt ut de krav som kan ställas, vilket också utredningen konstaterar.

De alternativ som bygger på sänkt kompensationsgrad skulle utgöra de allvarligaste avsteget från utjämningsystemets grundprinciper om

likvärdiga förutsättningar. Jag förordar därför att nuvarande kompensationsgrad inom inkomstutjämnningen bibehålls.

### **Befolkningsförändringar**

Utfallet i kostnadsutjämnningen bestäms inte enbart av antalet invånare i aktuell åldersgrupp utan även av andelen i förhållande till riket. Exempelvis innebär inte ett ökat antal grundskolebarn med automatik ytterligare tillägg i kostnadsutjämnningen för grundskolan om inte andelen i åldersgruppen ökar i jämförelse med riket.

Förändringar i befolkningens åldersstruktur kommer att innebära stora förskjutningar av intäkter genom den inomkommunala utjämnningen där tillägg och avdrag utgör ett nollsummespel. Utredningen har berört problematiken i samband med utjämnningssystemets effekter vid befolkningsförändringar men någon mer uttömmande analys av konsekvenserna på sikt har inte gjorts. Det är angeläget att de problem som åldersstrukturens förändringar skapar i utjämnningssystemet blir föremål för fortsatta studier.

Jag anser därför att man i den fortsatta beredningen bör tillsätta en utredning för att studera de långsiktiga konsekvenserna av förändringar i befolkningsstrukturen.

### **Utdebiteringsskillnader**

Skillnaderna i utdebitering i landet är betydande. De ambitioner beträffande utjämnning av skatteuttag som ursprungligen uttrycktes i direktiven för översyn av statsbidrags- och utjämnningssystemen har inte infriats, inte heller har utformningen av systemen skapat förutsättningar för en högsta kommunal utdebitering på 30 kronor per skattekrona. Snarare kan man se att kommuner och landsting med redan hög utdebitering har behov av ytterligare höjning till följd av försämringar i utjämnings- och bidragssystemen i kombination med försvagad skatteunderlagsutveckling till följd av statliga ingrepp i skattebasen och ökade statliga krav på insatser inom olika områden.

De utredningar som under en följd av år arbetat med systemets utformning har egentligen inte ägnat sig åt analyser av grunderna för olikheter i utdebiteringsnivåer. Ska man kunna uppnå de mål om utjämnning och begränsning av det kommunala skatteuttaget som tidigare ställts upp framstår det som nödvändigt att inte enbart se över den tekniska utformningen av bidragssystemet utan även att analysera grunderna för skillnader i utdebiteringsnivå.



Utdebiteringsnivån utgör i sig en strukturell faktor för den regionala utvecklingen. Jag anser därför att ytterligare studier bör initieras för att försöka identifiera om skillnader i skatteuttag enbart förklaras av skillnader i service, kvalitet och effektivitet.

### **Gles bebyggelsestruktur och hälso- och sjukvård**

Glesbygd utgör för sjukvården inget homogent område vare sig befolkningsmässigt, geografiskt eller beträffande sjukvårdens organisation. Utredningens förslag till modell med fiktiva lokaliseringar av sjukhus och vårdcentraler synes ha svårt att hantera olikheter mellan glesbygd i exempelvis Skåne respektive Norrlands inland. Konsekvenserna av litet befolkningsunderlag i kombination med stora avstånd mellan vårdnivåerna beaktas endast marginellt, till exempel i form av merkostnader för sjukresor och ambulanssjukvård.

Jag anser att den alternativa modell för glesbebyggelsestruktur inom hälso- och sjukvård utredningen föreslår bör kunna utgöra underlag för vidare utveckling men att man med hänsyn till de omfattande effekterna bör genomföra mer långtgående jämförelser av merkostnader i samverkan med de mest berörda landstingen. I avvaktan på detta arbete bör den nuvarande modellen övergångsvis finnas kvar.

### **Kallortstillägg**

Kommunernas och landstingens lönenivåer avspeglar enligt utredningens underlag fortfarande skillnader skapade av det kallortstillägg som tidigare fanns i kollektivavtalen. De centrala avtal som fortfarande sluts om löneutvecklingen innehåller i de flesta fall om inte en preciserad nivå så åtminstone ett golv för löneökning i kommunerna och landstingen. Lönekostnadsökningen i respektive kommun och landsting baseras sedan på den lokala lönenivån. De gamla lönenivåerna kan därför fortfarande i hög grad ses som en strukturell faktor under lång tid framöver. Motivet att själva kallortstillägget försvunnit ur de centrala avtalen har därför mindre betydelse vilket även stöds av utredningens beslutsunderlag.

Kallortstillägget bör därför enligt min uppfattning kvarstå i systemet och framtida uppföljning får visa huruvida en avtrappning är rimlig. En avtrappning måste bygga på konstaterade förändringar av nivåerna och inte antaganden om en framtida utveckling.

### **Regionalpolitiska insatser**

Arbets sättet för den nationella regionalpolitiken förändras för närvarande på ett genomgripande sätt. Regionala partnerskap avses skapa förutsättningar för att med stöd av det regionala tillväxtkapitalet prioritera och genomföra olika insatser för att öka tillväxten. De statliga medlen kommer att fördelas utifrån möjligheterna att skapa optimala förutsättningar för tillväxt. Förutsättningarna för arbetet skiljer sig dock radikalt mellan olika områden vad gäller behovet av offentlig medverkan. I områden vid sidan om storstäder, regioncentra och andra universitets-/högskolecentra kan man förutsätta att kraven på kommunerna att bidra till utvecklingen kommer att vara väsentligt högre, både i form av kapitaltillskott och andra resurser. Arbetet med strukturfonderna understryker detta förhållande.

Behovet av resurser för att svara mot kraven från partnerskapet inom ramen för tillväxtavtalen kan inte primärt hanteras inom ramen för utjämnings systemet med dess krav på kostnadernas opåverkbarhet. Inte desto mindre krävs att överväganden görs beträffande situationen för de kommuner som idag befinner sig i en svag trend vad gäller sysselsättning och befolkning. Vilka resurser kan de kommuner som i sig har störst behov av åtgärder bidra med och på vilket sätt bör staten stödja dessa kommuner?

Utjämnings systemet bör därför kompletteras med regionalpolitiska stödformer i syfte att skapa förbättrade förutsättningar för områden som till följd av avfolkning, försämrade kommunalekonomiska förutsättningar och brister i infrastruktur och utbildning har svårt att möta kraven på resurser för tillväxtskapande åtgärder.

### **Införanderegler**

Utredningens förslag till införanderegler omfattar tiden fram till och med år 2003. Under denna period begränsas de negativa förändringarna genom särskilda fasta och rörliga införandetillägg. Vid ett fullt genomslag från och med 2004 skulle ett antal kommuner och landsting från ett år till ett annat vidkännas mycket höga intäktsbortfall.

Det är angeläget att man i den fortsatta beredningen av det kommunala utjämnings systemet klargör den långsiktiga ambitionen. För framtidstron och planeringen i kommuner och landsting som drabbas av stora intäktsbortfall, många i kombination med redan höga skatteuttag och kraftig befolkningsminskning, vore det en viktig signal om man genom att utforma en långsiktig spärregel för stora intäktsförluster visade ambitionen att skapa förutsättningar för utveckling i hela landet.

Ytterligare statliga resurstillskott till systemet skulle underlätta anpassning för de som får kraftiga intäktsminskningar och skapa ett långsiktigt mer hållbart system.

### Sammanfattning

I utredningen redovisas utan förslag till ställningstagande olika metoder för att undvika marginaleffekter i inkomstutjämnningen. Inget av de studerade alternativen klarar fullt ut de krav som kan ställas, vilket också utredningen konstaterar. De alternativ som bygger på sänkt kompensationsgrad skulle utgöra den allvarligaste avvikelser från utjämnningssystemets grundsats om likvärdiga förutsättningar. Jag förordar att den nuvarande modellen bibehålls.

Inom kostnadsutjämnningen krävs enligt min mening ytterligare studier och överväganden inom vissa områden. Jag föreslår därför att

- föreslagen modell för beräkning av merkostnader för glesbebyggelsestruktur inom hälso- och sjukvården utreds ytterligare,
- ersättningen för kallortstillägg kvarstår tills vidare i systemet och blir föremål för en kontinuerlig uppföljning,
- effekterna inom utjämnningssystemet beroende på förändringar i åldersstrukturen hos befolkningen bör studeras närmare.

Vidare måste behovet av regionalpolitiska stödformer för utsatta områden övervägas i anslutning till behandlingen av översynen av utjämnningssystemet, inte minst med tanke på den ökade roll kommunerna har givits i genomförande och finansiering.

## Särskilt yttrande

*av ledamoten Marita Aronson (fp)*

Den s.k. standardkostnadsmetoden tycks vara lämplig som bas även i fortsättningen vad gäller kostnadsutjämningsystemet. Den fångar upp i stort sett de strukturella kostnadsskillnader för verksamheter, som finns mellan kommuner och mellan landsting. Det är svårt att hitta entydiga och ej allt för komplicerade metoder för att skilja mellan strukturella faktorer, effektivitet och service, när orsakerna till skillnader i kostnader mellan kommuner och landsting skall bedömas.

Fortfarande är systemet svårt och komplext och omfattar en ofantlig datamängd, vilket kan öka risken för felaktigheter.

Utifrån den noggranna genomgång som gjorts av samtliga verksamheter i systemet har förändringar vidtagits, där det tyckts vara motiveerat. Fortsatt uppföljning bör dock ske bl.a. av individ- och familjeomsorgen, där vissa tidigare variabler bytts ut mot nya. Variabler såsom andra generationens invandrare, segregation m.m. kan behöva belysas ytterligare inom flera områden.

Utjämningsen för näringsliv- och sysselsättningsbefrämjande åtgärder baseras på andelen av befolkningen 16-64 år som varit arbetslösa eller i konjunkturberoende åtgärder under senaste femårsperioden. Grupper såsom vissa invandrare, som ofta står utanför arbetsmarknaden tycks då ej medtagna.

Kommittén fick som tilläggsdirektiv i uppgift att se om LSS-verksamheten skulle ingå i systemet. Vi stöder utredningens förslag att denna ej ska ingå, då den i viss mån är påverkbar. Kommunerna bör i statligt bidrag för denna verksamhet.

Den föreslagna matrismodellen för hälso- och sjukvården för beräkning av vårdbehov/vårdkostnad samt förklarande bakgrundsfaktorer analyserade på individnivå tycks mera relevant och bör kunna ge ett säkrare underlag för utjämningsen mellan landstingen. En uppföljning bör dock ske och underlaget breddas till att omfatta fler landsting på sikt.

## Särskilt yttrande

av ledamoten Tommy Hamberg (v)

Jag anser att kommittén på flera viktiga punkter kommer med förslag som avsevärt förbättrar nuvarande utjämningsystem. Kommittén har på så sätt klarat sin viktigaste uppgift, att följa upp och utvärdera samt föreslå förändringar i de nu gällande faktorerna, på ett bra sätt. Jag har dock några synpunkter som jag vill framföra.

### Offentlig statistik

Det är en nationell angelägenhet att vi har ett utjämningsystem mellan våra kommuner/landsting. Sammansättningen av befolkningen i en enskild kommun ska inte avgöra vilken möjlighet som finns att upprätthålla en bra service till medborgarna.

Det måste dock finnas en förståelse och hög tillit bland kommunerna för utjämningsystemet. Om inte så kommer det att falla samman och vi kommer att få än större ekonomiska klyftor mellan landets olika regioner.

Utjämningsystemet bygger till stor del på offentlig statistik. Den måste vara stabil och pålitlig om förtroendet för systemet ska kunna upprätthållas. Jag menar därför att de måste vägas in huruvida utjämningsystemet tappar trovärdighet eller inte när förändringar görs i den offentliga statistikproduktionen, när olika administrativa register slås samman etc. Som exempel kan nämnas att barnomsorgsstatistiken kommer att "släpa efter" två år genom de förändringar som redan nu gjorts.

### Psykiatrireformen

Den psykiatrireform som har genomförts innebär ett ökande åtagande för kommunerna.

Ett åtagande som är ojämnt fördelat mellan kommunerna. Det har dock inte varit möjligt att få fram data för strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna när det gäller psykiatrireformen. Det är en brist som bör uppmärksammas i en kommande uppföljning/översyn av utjämningsystemet. Speciellt som jag tror att psykiatrireformen kommer att få allt större betydelse för kommunerna under den kommande tioårsperioden.

### **Befolkningsminskning**

Kommuner med befolkningsminskning har ett svårt ekonomiskt läge. För många kommuner är detta det svåraste problemet att klara. I förslaget finns också en faktor för befolkningsminskning. Det är en svår avvägning att veta hur mycket en sådan faktor ska betyda. Om den får för stor betydelse så kan kommuner med befolkningsökning få ett minskande bidrag, vilket skulle motverka syftet med utjämningen. Jag menar därför att detta problem i huvudsak måste klaras genom en aktivare regional- och näringspolitik.

Kommittén har belyst huruvida kommuner med många invandrarungdomar har strukturella kostnader som inte andra kommuner har. I dagens system fångas detta upp enbart i en faktor för modersmålsundervisning och svenska som andra språk i grundskolan. Kommittén har inte funnit att tillgänglig statistik styrker att så skulle vara fallet. Min uppfattning är att detta i huvudsak beror på att de behov som finns att ge invandrarungdomar de redskap som de behöver för att klara sig i samhället inte är tillgodosedda av kommunerna pga. ekonomiska problem. Därför syns det inte i statistiken trots att behoven finns. För enskilda kommuner som klarar denna uppgift bättre än medelkommunen blir det därför en betydande ekonomisk uppgift som inte på något sätt kompenseras. Jag menar att detta bör belysas ytterligare i samband med den fortsatta beredningen av ärendet.

### **Invandrarungdomar**

Kommittén har belyst huruvida kommuner med många invandrarungdomar har strukturella kostnader som inte andra kommuner har. I dagens system fångas detta upp enbart i en faktor för modersmålsundervisning och svenska som andra språk i grundskolan. Kommittén har inte funnit att tillgänglig statistik styrker att så skulle vara fallet. Min uppfattning är att detta i huvudsak beror på att de behov som finns att ge invandrarungdomar de redskap som de behöver för att klara sig i samhället inte är tillgodosedda av kommunerna pga. ekonomiska problem. Därför syns det inte i statistiken trots att behoven finns. För enskilda kommuner som klarar denna uppgift bättre än medelkommunen blir det därför en betydande ekonomisk uppgift som inte på något sätt kompenseras. Jag menar att detta bör belysas ytterligare i samband med den fortsatta beredningen av ärendet.

### **Inkomstutjämnningen**

Det är helt nödvändigt att utjämningsystemet innehåller både en inkomst- och kostnadsutjämnning. Inkomstutjämnningen innebär en mycket långtgående utjämnning av skattekraften. Detta gör att hela landet garanteras en ekonomisk tillväxt som riksgenomsnittet, oavsett hur ekonomiskt expansiv regionen man tillhör är. Detta är bra och inkomstutjämnningen bör därför ligga fast, även om den innehåller ett oönskat inslag av "pomperipossaeffekt", dvs. vissa kommuner och ett landsting förlorar mer än 100 % av en inkomstökning. De tekniska lösningar som presenterats för att få bort denna effekt är emellertid inte tillräckligt träffsäkra för att kunna genomföras.

### **LSS**

Jag vill understryka vikten av att LSS ges en starkt statlig finansiering fr.o.m. år 2000. Utökade statsbidrag bör inom detta område riktas till de kommuner som numera, av historiska skäl, har stora kostnader för denna verksamhet. De länsvisa utjämningsystem som finns, har i många län, snart tjänat ut och det är därför relativt bråttom med att en lösning presenteras utanför utjämningsystemet.

### **Uppföljning och utvärdering**

Inkomst- och kostnadsutjämnningen bygger på att aktuella data ligger till grund för utjämnningen. Systemet måste också hela tiden ses över och utvärderas. Inte minst mot bakgrund av att nya förutsättningar och nya uppgifter läggs på kommuner och landsting samt att kommittén föreslår införanderegler som upphör att gälla år 2003. Det finns alltså alla anledning att i god tid starta denna uppföljning och utvärdering.

### **Inför det slutliga ställningstagandet**

Det är svårt att fånga upp alla de skillnader som finns mellan olika kommuner och olika landsting. Kommitténs ställningstagande måste, i samband med det slutliga ställningstagandet, samordnas med andra "politiska verktyg". Jag menar att det är av avgörande vikt att åtgärder föreslås inom närings- och regionalpolitiken som stärker de områden i landet som f.m. kontinuerligt förlorar befolkning. Dessutom måste det kommunala skattestoppet hävas, effekterna av psykiatrireformen belysas bättre och LSS få en starkt statlig finansiering.

## Särskilt yttrande

*av ledamoten Roy Ottosson (mp)*

En långtgående utjämning av de ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting är nödvändig för att hela Sverige ska leva och för att varje medborgare ska kunna ges likartade förutsättningar till bra utbildning, bra vård, bra omsorg och bra miljö. Det av utredningen föreslagna reviderade utjämningsystemet innebär klara förbättringar av nuvarande utjämningsystem.

### **Behov av fortsatt revidering**

Det nuvarande utjämningsystemet har varit i kraft sedan 1996, men ändå visar utredningen på behovet av en rad justeringar som för ett antal kommuner och landsting innebär betydande förändringar av deras avgift eller bidrag till systemet. Ett antal faktorer i utjämningsystemet har med tiden visats ha sjunkande värde vad gäller att förklara observerade kostnadsskillnader. I några fall hade detta kunnat förutses, men i många fall inte. En rad utjämningsfaktorer bygger på mycket indirekta och endast till mindre del förstådda samband, varför det är svårt att bedöma den fortsatta förklaringsvärdet i dessa delar.

Under utredningens gång har en rad nya faktorer för utjämning aktualiserats. Det gäller bl.a. psykiatireformens effekter och LSS-verksamheten. Vi kan förvänta oss att ytterligare nya faktorer kan komma aktualiseras i framtiden.

Vissa faktorer i nuvarande system har visats vara mindre lämpliga att behålla i systemet. Det gäller främst utjämningen för byggkostnader och för löneskillnader beroende på det i kollektivavtal tidigare förekommande kallortstillägget. Utjämningen för byggkostnader föreslås nu tas bort och utjämningen för kallortstillägget successivt avvecklas i takt med att den eftersläpande löneskillnaden avtar.

Utredningens förslag till införanderegler gäller fram till 2003. Skulle systemet ges fullt genomslag 2004 skulle oacceptabla förändringar ske i en del kommuner och landsting.

Sammantaget visar detta på behovet av att återkommande revidera utjämningsystemet och att en revidering görs så att den kan träda i kraft 2004.



### **Avfolkningsproblemet**

Utredningen har inte lyckats ta fram förslag till förändringar som på ett nöjaktigt sätt klarar de nu tilltagande problemen som avfolkningen av stora delar av landet medför. Aktuella prognoser, bl.a. från Landstingsförbundet, visar att utvecklingen kan förväntas fortgå under överskådlig framtid.

I vissa områden har befolkningsminskningen pågått under en lång följd av år och i andra delar är avfolkningen dramatisk under de allra senaste åren. Kommunerna kompenseras i vissa fall genom utjämnings-systemet för svårigheterna som befolkningsminskningen medför, men landstingen kompenseras inte alls. Likväl har sannolikt även landstingen eftersläpande kostnader i form av tomma eller endast delvis utnyttjade lokaler som är svåra att bli kvitt, viss utrustning som utnyttjas mindre, service för de som är kvar som blir allt svårare att klara ekonomiskt m.m.

Det finns starka skäl att ytterligare överväga förbättringar i kostnadsutjämnningen beroende på avfolkning och tilltagande gleshet för kommunerna. Det bör också närmare övervägas en utjämning för avfolkning och tilltagande gleshet även för landstingen utöver vad som ingår i nuvarande system.

### **Det generella statsbidragets roll**

Parallellt med utjämningsystemet infördes dels ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Detta bidrag är en reglering mellan stat och kommunsektor där överföring av kostnader mellan sektorerna ska justeras genom ändring i bidragets storlek.

Enligt min mening ska det generella statsbidraget ses som ett instrument för att reglera mer betydande kostnadsförskjutningar som kan uppkomma genom andra omständigheter.

En sådan omständighet är befolkningsökning genom ökade födelsetal och invandring. Barn, fler pensionärer och nyligen invandrade svenskar som är arbetslösa medför ökade kostnader för kommunsektorn som helhet. Så har varit fallet under större delen av 90-talet. Dessa kostnadsökningar har inte kunnat kompenseras genom ökade skatteintäkter för kommunerna eftersom barn och socialbidragstagare inte betalar kommunalskatt. De betalar däremot statliga skatter genom sin konsumtion av olika varor och tjänster. Det kan därför vara rimligt att det generella statsbidrag vid en sådan utveckling ökas.

En annan omständighet kan vara förändringar i skatteregler eller statliga avgifter som medför minskade skatteintäkter för kommunsek-

torn. Ett exempel på detta är införandet och den successiva höjningen av egenavgifter för löntagare som också är avdragsgilla mot inkomstskatten, vilket medfört betydande inkomstminskningar för kommuner och landsting under 90-talet. Ett annat exempel är avdragen mot bruttolön för datorhyra som arbetsgivare numera får göra.

Ytterligare en sådan omständighet kan vara förändringar i statliga försäkringar och bidrag som medför övervältringar på kommunala välfärdssystem. Ett exempel är sänkningen av ersättningsnivåerna i de statliga trygghetssystemen som har medfört ökade kostnader för socialbidrag i kommunerna.

Demografiska förändringar i hela landet kan få stora ekonomiska effekter inom kommunsektorn som inte kan kompenseras genom ett utjämningsystem mellan kommun och landsting. Ökar genomsnittsåldern i hela landet så kan en kommun som får ökade kostnader för äldreomsorg inte få full kompensation. Det kan istället vara så att en sådan kommun kan tvingas betala en ökad avgift på grund av att den genomsnittliga åldersökningen är större.

Ett mer långsiktigt bekymmer är att de kommunala verksamheter domineras av tjänster som förutsätter närvaro av många anställda, och som därför inte kan rationaliseras genom att människor ersätts med maskiner. Det innebär att de relativa kostnader för många av tjänsterna inom vård, omsorg och skola tenderar öka med tiden. Detta förutsatt att löneutvecklingen för dessa tjänster ska följa den allmänna löneutvecklingen. Ska samma servicenivå kunna bibehållas måste mer pengar omfördelas till kommunsektorn.

Allt detta pekar på vikten av statens roll att genom det generella bidraget skapa ekonomiska förutsättningar för kommunsektorn att klara de många lagstadgade krav som ställs på kommunala verksamheter som bl.a. utbildning, omsorg, vård och miljövard.

Enligt min mening har kommunsektorn i sin helhet fått vidkännas betydande kostnadsökningar under 90-talet som inte har kompenserats genom ökade generella statsbidrag. Detta är den främsta förklaringen till de stora svårigheter som idag finns inom vård, utbildningen och omsorgerna. Det finns det nu ett växande antal sjukhus i landet som ens klara arbetsmiljölagens villkor och som därför hotas av åtal - bakgrunden är stress, överbeläggning och en ibland extremt hårt arbetande personal.

I takt med att staten har fått ordning på sina finanser måste nu kommunsektorns ekonomi förbättras. Några steg har tagits i den riktningen de senaste åren, men enligt min bedömning behövs ytterligare medel i höjda generella statsbidrag de närmaste åren för att undvika neddragningar eller skattehöjningar i kommunsektorn.

## Särskilt yttrande

*av ledamöterna Kjell Höglin, Carl Johan Korsås, Elaine Kristensson, Ingrid Lennerwald, Kjell Nordström och Kerstin Wallin (s).*

Den parlamentariska kommitténs främsta uppgift har varit att följa upp och utvärdera samt föreslå förändringar gällande de faktorer som ingår i kostnadsutjämnningen. Vi anser att kommittén i detta avseende har kommit långt.

Syftet med utjämningsystemet är att utjämna de strukturella skillnader som finns mellan kommuner och mellan landsting. Skillnaden i servicenivån skall återspeglas i skatte- eller avgiftsnivå. Det är en nationell angelägenhet att det inte är vilken sammansättning som man har på befolkningen som skapar förutsättningarna för den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Det är därför vi har ett utjämningsystem och därför är det viktigt att ha en stabilitet i systemet. Ett utjämningsystem måste ha legitimitet bland landets kommuner och landsting och av den anledningen är det viktigt att alla känner igen sig i systemet. Av inte minst denna anledning är det därför viktigt att de faktorer som ingår i systemet är opåverkbara för den egna kommunen eller landstinget. Ett system som inte har legitimitet bland landets kommun- och landstingspolitiker kan bryta samman och därmed snabbt innebära växande klyftor mellan landets olika regioner.

Dagens utjämningsystem kan delas upp i fyra delar:

Inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, införanderegler och statsbidrag.

### **Inkomstutjämnningen**

Inkomstutjämnningen utjämnar för skillnader i skatteinkomster. Dagens inkomstutjämnning innebär att alla kommuner och landsting garanteras en skattekraft motsvarande den genomsnittliga för riket. En kompensationsgrad på 95 % innebär i princip en utjämnning mellan 99 - 101 % vilket får anses vara en mycket långtgående inkomstutjämnning. Detta garanterar att de regioner där den ekonomiska tillväxten ökar långsammare än riksgenomsnittet till lika stor del får del av den tillväxt som sker i mer expansiva regioner. På detta sätt fördelas den ekonomiska tillväxten rättvist och solidariskt över hela Sverige. Vi anser att dagens system för inkomstutjämnning skall ligga fast, trots de negativa marginaleffekter som kan uppkomma.

### **Kostnadsutjämningen**

En förutsättning för en långtgående inkomstutjämning är att den kombineras med en långtgående kostnadsutjämning. Det är viktigt att kommuner och landsting med hög skattekraft får kompensation i kostnadsutjämningen för de kostnader som detta innebär. Det gäller bl.a. att hålla en hög behovstäckning inom barnomsorg och en väl fungerande kollektivtrafik. En hög förvärvsfrekvens och därmed stora skatteinkomster i vissa regioner ger alla kommuner större möjligheter att klara innevånarnas behov av kommunal service.

#### *Befolkningsförändringen*

Många kommuner och landsting har idag en kraftig befolkningsminskning och har haft detta under ett antal år. För många kommuner är detta faktum ett av de svåraste problemen att hantera. I kostnadsutjämningen finns en faktor för befolkningsminskning.

Kommuner som idag har en hög befolkningsminskning skulle vid en ökad befolkning under vissa omständigheter få minskade bidrag.

Ingen faktor bör ges en sådan vikt att kompensationen kan leda till att motverka det egentliga syftet. Många kommuner med befolkningsminskning har idag stora strukturella problem trots den nuvarande regional- och näringspolitiken. Vi anser därför att problemen för dessa kommuner och landsting särskilt bör uppmärksammas inom regional- och näringspolitikens område.

#### *LSS*

Kostnadsutjämningen utjämnar för strukturella kostnadsskillnader. Det är strukturella skillnader att kunna ge kommunal service som skall utjämnas. Grundtanken är att kostnadsutjämningen ska kompensera kommuner och landsting för sådana kostnader som de inte själva kan råda över. Kostnadsutjämningen ska så långt som möjligt baseras på mätbara och för kommunerna och landstingen opåverkbara faktorer som mäter de strukturella skillnaderna. Mot denna bakgrund anser vi därför att LSS-insatser inte är lämpliga att ingå i utjämningsystemet. Vi anser dock att denna verksamhet är en så stor och obligatorisk kostnad för många kommuner att de bör kompenseras via statsbidrag.

### *Psykiatrireformen*

En allt växande kostnad för kommunerna är kostnaderna för psykiatrin. Under den tid som kommittén har varit tillsatt har psykiatrireformen slutförts. Det har därför inte varit möjligt att få bra kostnadsdata på strukturella kostnadsskillnader mellan kommunerna avseende psykiatrireformen. Vi har bl.a. av denna anledning inte kunnat arbeta med frågan i kommittén. Vi anser att denna verksamhet kommer att få en allt större betydelse och vikt i den kommunala verksamhet. Det är därför angeläget att regeringen snarast uppmärksammar denna problematik.

### **Uppföljning och utvärdering**

Den kommunala verksamheten är komplex som kontinuerligt utsätts för krav på förändringar. Vi anser därför att utjämningsystemet även framöver måste följas upp och anpassas till nya förutsättningar liksom de nya uppgifter som kommuner och landsting kan komma att utföra.

Vi vill redan nu understryka vikten av att på ett tidigt stadium analysera den situation som uppstår när nuvarande införanderegler upphör att gälla år 2003.

### **Inför det slutliga ställningstagandet**

Bilden av en kommun eller ett landsting är dock mer komplicerad än ett antal faktorer i inkomst- och kostnadsutjämnningen. Det är svårt att fånga upp alla de skillnader som finns mellan olika kommuner och mellan olika landsting.

De förslag som nu läggs fram av kommittén innebär till vissa delar omfördelningar inom kommun- och landstingssektorn. Vi anser dock att kommitténs ställningstagande måste belysas tillsammans med andra åtgärder som har betydelse för bl.a. den regionala fördelningen för olika kommuner och landsting. Vad vi främst avser är vad som kommer att föreslås inom närings- och regionalpolitiken, det kommunala skattestoppet, den slutliga hanteringen av LSS, psykiatrireformens konsekvenser samt de speciella problem som finns för kommuner med en kraftig befolkningsminskning liksom de problem som uppstår för kommuner som har en snabb och kraftig befolkningsökning.

## Bilaga 1 Kommittédirektiv

Dir 1995:118

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti

### **Sammanfattning av uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas, med uppdrag att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det system för statsbidrag och utjämning för kommuner respektive landsting som avses träda i kraft den 1 januari 1996.

### **Bakgrund**

År 1993 infördes ett nytt statligt utjämningsbidrag för kommuner. Bidraget ersatte skatteutjämningsbidraget och ett antal specialdestinerade statsbidrag. Samtidigt avskaffades den allmänna och den särskilda skatteutjämningsavgiften för kommuner samt avräkningsskatten. För landstingen bibehölls det tidigare skatteutjämningsbidraget och ersättningarna till sjukvårdshuvudmän m.m., men även för landstingen slopades vissa specialdestinerade statsbidrag och avräkningsskatten. Skatteutjämningsavgiften för landsting avskaffades fr.o.m. år 1994.

Det statliga utjämningsbidraget till kommuner infördes efter förslag från Kommunalekonomiska kommittén (SOU 1991:98). Vid remissbehandlingen framfördes kritik mot förslaget. Kritiken gällde framför allt den del i bidragssystemet som avsåg utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader. Vissa smärre justeringar av förslaget gjordes i avvaktan på ytterligare utredningsarbete. För att mildra genomslaget av framför allt kostnadsutjämnningen infördes också vissa övergångsregler för åren 1993 och 1994. Ett annat problem med det nya bidragssystemet var att det inte omfattade alla kommuner och därmed inte heller innebar en långsiktigt hållbar utjämning av skatteinkomsterna.

Mot denna bakgrund startades ett antal utredningsarbeten.

En särskild utredare tillkallades, med uppgift att föreslå en modell för utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader för kommuner. Utredaren presenterade sina förslag i juni 1993 i betänkandet Kostnadsutjämning mellan kommunerna (SOU 1993:53). Betänkandet remissbehandlades under hösten 1993. Samtliga kommuner och landsting ingick bland remissinstanserna.

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet fick i uppdrag att belysa olika modeller för inkomstutjämning. Arbetet redovisades i oktober 1993 i rapporten Kommunal inkomstutjämning - alternativa modeller (Ds 1993:68). Rapporten remissbehandlades. Ett urval kommuner och landsting ingick bland remissinstanserna.

En särskild utredare tillkallades, med uppgift att se över utjämningsystemet för landsting och landstingsfria kommuner. Förslagen presenterades i maj 1994 i betänkandet Inomkommunal utjämning (SOU 1994:70). Betänkandet remissbehandlades under sommaren 1994. Samtliga landsting och landstingsfria kommuner ingick bland remissinstanserna, liksom samtliga länsförbund inom Svenska Kommunförbundet.

I december 1993 tillsattes en parlamentariskt sammansatt beredning med uppgift att föreslå hur statens bidrag till kommuner och landsting och utjämningen av de ekonomiska förutsättningarna mellan dem skulle utformas från och med den 1 januari 1996. Beredningen skulle därvid väga samman det underlag och de förslag som tagits fram i de ovan nämnda utredningarna samt de synpunkter som framförts vid remissbehandlingarna och ta fram ett samlat förslag med bred politisk förankring. Beredningen, som antog namnet Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn, presenterade sina förslag i november 1994 i betänkandet Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting (SOU 1994:144). Betänkandet remissbehandlades fram till den 31 januari 1995. Samtliga kommuner och landsting ingick bland remissinstanserna.

### Utjämningsmetoden av strukturellt betingade kostnadsskillnader

Den del av utjämningsmetoden som har varit föremål för de största utredningsinsatserna och också för den mest omfattande kritiken är metoden för utjämningsmetoden av strukturellt betingade kostnadsskillnader.

#### *Strukturkostnadsutredningen*

Det förslag som presenterades i det tidigare nämnda betänkandet Kostnadsutjämningsmetoden mellan kommunerna innebar i huvudsak följande.

- Kostnadsutjämningsmetoden bör utformas enligt den s.k. standardkostnadsmetoden, som främst innebär att varje verksamhet behandlas för sig när det gäller att utröna vilka faktorer som påverkar kostnaderna. Den modell som används för att beräkna kostnadsskillnader väljs utifrån förutsättningar och tillgängliga data inom respektive verksamhet.
- Kostnadsutjämningsmetoden baseras så långt möjligt på objektiva och opåverkbara faktorer.
- Kostnadsutjämningsmetoden bör endast avse obligatoriska verksamheter.

Förslaget fick vid remissbehandlingen i huvudsak ett positivt bemötande när det gäller angreppssättet och metoderna. Många remissinstanser framhöll att utredningen hade tagit ett stort steg framåt när det gäller att analysera kostnadsskillnader i olika verksamheter och att implicera resultaten i en samlad modell. Förslaget kritiserades dock från olika utgångspunkter, framför allt för att valet av beräkningsmodeller och faktorer för olika verksamheter delvis blir subjektivt och kan ifrågasättas eftersom det kommer att kunna gynna eller missgynna vissa kommuner. En annan fråga där det fanns mycket skilda uppfattningar gäller huruvida s.k. frivilliga verksamheter skall ingå i kostnadsutjämningsmetoden eller ej. Detta har relativt stor betydelse eftersom det finns regionala skillnader i fråga om hur stor andel av kostnaderna som de frivilliga verksamheterna utgör.

De delar av kostnadsutjämningsmetoden som blev föremål för mest kritik är barnomsorg, äldreomsorg och individ- och familjeomsorg samt avsaknaden av kostnadsutjämningsmetoden för frivilliga verksamheter. När det gäller barnomsorg och individ- och familjeomsorg ifrågasattes framför allt vissa av de använda faktorerna som skall förklara kostnadsskillnader.



*Landstingsekonomiska utredningen*

En modell för kostnadsutjämning för landsting presenterades av Landstingsekonomiska utredningen i betänkandet Inomkommunal utjämning.

Förslaget innebar att kostnadsutjämningen för landsting bör utformas på samma sätt som den nyss beskrivna kostnadsutjämningen för kommuner, dvs. bygga på standardkostnadsmetoden och baseras på objektiva och opåverkbara faktorer.

Kritiken från remissinstanserna kom främst att riktas mot de delar av förslaget som avser kostnadsutjämning inom hälso- och sjukvården, inte minst att modellen baseras på ett alltför begränsat kostnadsunderlag. Även den del som avsåg kollektivtrafiken kritiserades.

*Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn*

Det samlade förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem som presenterades av Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn bygger i stor utsträckning på de nu redovisade utredningsförslagen. Vissa förändringar av kostnadsutjämningen gjordes emellertid utifrån den kritik som hade framförts av remissinstanserna, främst en modifiering av kostnadsutjämningen för äldreomsorg och gymnasieskola samt en utvidgning av kostnadsutjämningen till att också avse sådana icke verksamhetsanknutna kostnader som är förenade med arbetslöshet, befolkningsminskning och ett svagt befolkningsunderlag.

**Ett nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting fr.o.m. år 1996**

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil.7) har regeringen presenterat ett förslag till nytt bidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting som i stor utsträckning bygger på förslagen från Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

Utgångspunkten för utjämningsystemet är att alla kommuner respektive landsting, genom utjämningen, skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet, oberoende av vilken nivå på skattesats, service, effektivitet och avgifter som den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget väljer. En kommun eller ett landsting som t.ex. väljer en servicenivå som är högre än den genomsnittliga, måste i princip finansiera denna med en i förhållande

till genomsnittet högre skattesats, högre avgiftsnivå eller högre effektivitet.

Vid beredningen av förslaget inför kompletteringspropositionen har ytterligare modifieringar gjorts av Statsbidragsberedningens förslag till kostnadsutjämning. Delar i kostnadsutjämningen har givits en större tyngd och ett särskilt tillägg till små landsting har tillkommit.

Regeringens förslag innehåller följande huvuddelar.

- En långtgående, inomkommunalt finansierad inkomstutjämning för både kommuner och landsting. Efter utjämning skall alla kommuner och landsting ha en skattekraft som motsvarar genomsnittet för landet.
- En inomkommunalt finansierad utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting för obligatoriska och vissa frivilliga verksamheter och vissa icke verksamhetsanknutna kostnader. Utjämningen baseras på opåverkbara faktorer som skall uttrycka skillnader i behov och struktur inom respektive verksamhet.
- Generella, invånarbaserade statsbidrag för kommuner respektive landsting.
- Det nya systemet införs successivt under en period om åtta år. Den högsta tillåtna, årliga bidragsminskningen föreslås uppgå till 250 kronor per invånare för kommuner (500 kronor per invånare för vissa kommuner) och 150 kronor per invånare för landsting. Den högsta sammanlagda bidragsminskningen för hela införandeperioden föreslås uppgå till 2 000 kronor per invånare för kommuner (4 000 kronor per invånare för vissa kommuner) och 1 200 kronor per invånare för landsting.

Det nya utjämningsystemet skall enligt regeringens förslag bli föremål för en löpande uppföljning, utvärdering och utveckling. En parlamentarisk beredning skall tillsättas. Förändringar i systemet skall kunna göras efter två år.

Riksdagen har ställt sig bakom de av regeringen föreslagna grundläggande principerna för bidrags- och utjämningsystemet när det gäller syfte, inriktning, omfattning och ikraftträdande (bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416 resp. 417). Den föreslagna lagregleringen av systemet har dock avslagits med hänvisning till att grundlagsenligheten bör ses över ytterligare. Regeringen skall därför återkomma till riksdagen med ett nytt lagförslag i sådan tid att det kan träda i kraft den 1 januari 1996. Förslaget bör åstadkomma samma utjämnings effekter som det föreliggande förslaget.

## **Införandet av det nya utjämningsystemet**

Utfallet av det nya bidrags- och utjämningsystemet innebär för många kommuner och landsting stora avvikelser i bidragstilldelning jämfört med nuläget.

Beredningen för statsbidrag och utjämnings i kommunsektorn föreslog att systemet skulle införas under en period om fyra år, och att såväl bidragsökningar som -minskningar skulle begränsas under denna period. I kompletteringspropositionen föreslås en mildare övergång till det nya systemet för att undvika omedelbara och drastiska förändringar av bidragen. Särskilda införanderegler föreslås således gälla under en period om åtta år från införandet år 1996. Enligt regeringens förslag skall den merkostnad som därmed uppstår, för år 1996 finansieras med sådana medel som kommunsektorn annars skulle erhållit som kompensation för de höjda arbetsgivaravgifterna i samband med EU-inträdet. Regeringens förslag har i princip antagits av riksdagen.

Införandereglerna bygger dels på att "förlorande" kommuner och landsting får särskilda tillägg till bidraget under införandeperioden, och att "vinnande" kommuner får avdrag från bidraget under de tre första åren. Tilläggen och avdragen beräknas i 1995 års nivå. Eftersom summan av tilläggen är större än summan av avdragen måste återstoden finansieras, vilket som nämnts i första hand sker genom att alla kommuner och landsting får avstå den utlovade kompensationen för de höjda arbetsgivaravgifterna vid EU-inträdet.

Om modellen för kostnadsutjämnings blir föremål för förändringar efter två år, kommer detta att påverka bidragsfördelningen. I så fall kan också införandereglernas effekter behöva ses över.

Med utgångspunkt i att statsbidragsnivån är given måste införandereglernas konstruktion och merkostnadernas finansiering bli en avvägning mellan å ena sidan hur snabbt en förändrad modell skall få slå igenom och å andra sidan vem som skall betala till dem som får minskade bidrag till följd av förändringarna, och hur mycket.

## **Uppdraget**

Kostnadsutjämnings för kommuner respektive landsting baseras på ett omfattande underlag och modeller som skall fånga komplexa samband. Många synpunkter har framkommit vid remissbehandlingen av de olika förslagen, vilket bl.a. speglar svårigheterna att utforma modeller som kan betraktas som helt rättvisa.

Regeringen uttalar i kompletteringspropositionen att det nya utjämnings- systemet innebär mer likvärdiga förutsättningar för kommuner

och landsting att bedriva sin verksamhet. Systemet för kostnadsutjämning måste emellertid bli föremål för en löpande uppföljning och utvärdering.

Systemet måste också utvecklas, särskilt i de delar där det redan vid införandet står klart att modellen eller faktorerna behöver förbättras. Mot denna bakgrund bör en parlamentarisk kommitté tillsättas, med uppgift att dels se över ett antal faktorer i kostnadsutjämningen, dels beakta helheten samt utvärdera reformen.

Kommittén skall i första hand följa upp och utvärdera det system för kostnadsutjämning som träder i kraft år 1996 och lämna förslag till förändringar för att förbättra systemets förmåga att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner respektive landsting. De verksamhetsområden som bör prioriteras är barnomsorg, hälso- och sjukvård, kollektivtrafik samt individ- och familjeomsorg. Utfallet av kostnadsutjämningen bör utifrån bredast möjliga underlag följas upp och stämmas av mot den verkliga utvecklingen i respektive verksamhet. Kostnadsutjämningens hållbarhet över tiden bör också uppmärksammas. Kommittén bör i sitt arbete i tillämpliga delar överväga vad som framförts vid remissbehandlingen av i första hand förslagen från Beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn.

Kommittén är oförhindrad att föreslå sådana förändringar i de gällande införandereglererna som anses påkallade med anledning av förslag till förändringar i kostnadsutjämningen.

### **Redovisning av uppdraget**

Kommittén bör bedriva sitt arbete så att förslag till förändringar kan läggas fram för riksdagen i sådan tid att de kan träda i kraft år 2000. Förslag om förändringar som kommittén finner bör träda i kraft redan år 1998 bör presenteras senast den 15 oktober 1996.

Kommittén får avge delbetänkanden under arbetets gång.

Kommittén skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska effekter (dir. 1992:50) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).



## Bilaga 2 Tilläggsdirektiv

Dir. 1997:32

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 1997

### **Sammanfattning av uppdraget**

Kommittén skall utreda dels behov och utformning av en utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, dels huruvida felaktigheter i beräkningarna av utjämningsbidrag och utjämningsavgift skall korrigeras i efterhand och i så fall på vilket sätt.

### **Det nya statsbidrags- och utjämningsystemet**

Den 1 januari 1996 infördes ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting. En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallades redan i augusti 1995 för att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla systemet (dir. 1995:118).

Statsbidrags- och utjämningsystemet består, förutom av ett generellt invånarbaserat statsbidrag av inkomstutjämning, utjämning för strukturellt betingade kostnadsskillnader samt införanderegler. Inkomstutjämnings- och kostnadsutjämningsbyggen bygger på att de kommuner och landsting som har en högre skattekraft eller mer gynnsam struktur än genomsnittet får betala en utjämningsavgift till staten och att de som har en lägre skattekraft eller mindre gynnsam struktur än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. De sammanlagda utjämningsbidragen respektive utjämningsavgifterna för kommuner och landsting uppgår i princip till lika stora belopp vilket innebär att systemet är neutralt för statsbudgeten.

När det gäller utjämningsystemet finns två aktuella frågeställningar som behöver belysas ytterligare. Den första är frågan om behov och utformning av en utjämning av kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den andra frågan gäller huruvida felaktigheter i

beräkningarna av utjämningsbidrag och utjämningsavgift skall korrigeras i efterhand.

*Utredningar om utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i kraft. Lagen innebär bl.a. att de tidigare omsorgsinsatserna för personer med utvecklingsstörning m.fl. har förts över från landstingen till kommunerna. Huvudmannaskapsförändringen har genomförts successivt under åren 1991 till 1996. Metoden för att ekonomiskt reglera huvudmannaskapsförändringar har i allmänhet skett genom skatteväxling i kombination med särskilda länsvisa mellankommunala kostnadsutjämningsystem. I något fall har landstinget lämnat särskilt bidrag till kommunerna. Det finns emellertid stora kostnadsskillnader mellan kommuner för LSS-insatser.

Redan i utredningsarbetet som föregick det nationella utjämningsystemets införande diskuterades frågan om möjligheterna och behovet av att inom ramen för kostnadsutjämnningen också utjämna för kostnader för insatser enligt LSS. Det fanns emellertid inte ett tillräckligt underlag för att fastställa vilka strukturella faktorer som påverkar kostnaderna och som skulle kunna ligga till grund för en utjämningsmodell. Regeringen beslutade därför den 24 maj 1995 att tillsätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att utreda frågan. Arbetsgruppen lämnade sin rapport i juni 1996 (Ds 1996:47).

Arbetsgruppen gjorde bedömningen att ett nationellt kostnadsutjämningsystem är det mest lämpliga alternativet för att utjämna kostnadsskillnader mellan kommuner för LSS-insatser och att ett sådant system bör kunna infogas i det existerande nationella statsbidrag- och utjämningsystemet. Arbetsgruppen föreslog också faktorer som skulle kunna användas i ett sådant kostnadsutjämningsystem. Gruppen konstaterade emellertid att ytterligare statistik skulle krävas för att utforma ett utjämningsystem.

Socialdepartementet har därefter genomfört en fältstudie i syfte att få fram ytterligare underlag. I ett urval av landets kommuner har antalet LSS-insatser, innehållet i insatserna och de därav följande kostnaderna analyserats. Resultatet av fältstudien samt ett förslag till konstruktion av ett system för att utjämna för kostnadsskillnader för verksamhet enligt LSS kommer att redovisas inom kort.

*Problem vid beräkningar av utjämningsavgift och utjämningsbidrag*

Statistiska centralbyrån (SCB) beräknar varje år utjämningsbidrag respektive utjämningsavgift. Utjämningsystemet är komplext och beräkningarna baseras på många olika faktorer, vilket kräver ett omfattande statistikunderlag för varje kommun och landsting.

SCB skall senast den 1 oktober året före det år som bidrag betalas ut lämna uppgift till varje kommun och landsting om preliminära bidrag och avgifter. Dessa ges därigenom möjlighet att i tid upptäcka eventuella felaktigheter.

Skattemyndigheten fastställer bidragens storlek samt lämnar, senast den 25 januari det år som bidrag betalas ut, uppgift om bidragets storlek till varje kommun och landsting. Skattemyndighetens beslut får överklagas hos regeringen.

Om ett fel skulle uppstå i de definitiva beräkningarna, kan det få vissa följd effekter. I t. ex. kostnadsutjämnningen beräknas bidragets eller avgiftens storlek för varje kommun respektive landsting som skillnaden mellan en kommunvis respektive landstingsvis beräknad kostnad och den för landet genomsnittliga kostnaden per invånare. Ett fel i beräkningarna för en enskild kommun eller ett enskilt landsting kan innebära att den genomsnittliga kostnaden för landet också blir fel, vilket därmed kan påverka bidragen och avgiften för alla andra kommuner eller landsting.

**Uppdraget***Utjämning av kostnadsskillnader för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Utifrån det underlag som Socialdepartementet har redovisat skall kommittén ta ställning till om det finns behov av en nationell utjämning för kostnadsskillnader mellan kommuner för verksamhet enligt LSS. Om så är fallet skall kommittén föreslå hur en utjämning bör utformas, när den bör införas samt hur införandet skall ske. Kommittén bör därvid bedöma behovet och konstruktionen av införanderegler samt vilka övriga förändringar som krävs. En fråga gäller t.ex. hur de nuvarande inomregionala kostnadsutjämningsystemen bör hanteras.



*Hantering av felaktigheter i beräkningarna*

Kommittén skall utreda hur felaktigheter i beräkningarna bör hanteras om de upptäcks efter det att skattemyndigheterna har fastställt utjämningsbidrag och utjämningsavgift. En utgångspunkt för kommittén skall vara att eventuella korrigeringar av felaktigheter i beräkningarna måste ske så att de kan finansieras inom utjämningsystemets ram.

Frågan om eventuella korrigeringar bör belysas ur flera aspekter. En fråga är om det är möjligt att i efterhand kräva tillbaka en utbetalning som beror på t.ex. fel i beräkningsunderlaget. En annan fråga är t.ex. på vems initiativ en korrigering skall kunna göras.

Kommittén skall beskriva vilka typer av fel som kan uppkomma samt vilka av dessa som bör vara aktuella för eventuell korrigering.

Om kommittén finner att felaktigheter bör korrigeras, skall kommittén föreslå hur korrigeringen kan ske. Kommittén skall även ta ställning till om det skall finnas en tidsgräns för att korrigera fel och om undantag från korrigering bör finnas t.ex. vid mindre belopp.

Kommittén skall, om så krävs, föreslå ändringar i gällande lagar och förordningar.

**Redovisning av uppdraget**

Tilläggsuppdraget skall redovisas senast den 10 juni 1997

## Bilaga 3 Tabellbilaga

### Innehållsförteckning

I följande 4 tabeller redovisas utfallet i bidrags- och utjämningsystemet för kommuner och landsting till följd av utredningens förslag. Två tabelltyper redovisas, där K står för kommuner, L för landsting:

Tabell 1 K	Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Kommuner
Tabell 1 L	Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Landsting
Tabell 2 K	Utfall av förslag till införanderegler för kommuner i kronor per invånare.
Tabell 2 L	Utfall av förslag till införanderegler för landsting i kronor per invånare.

**Tabell 1K Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Kommuner.**

Tabellen redovisar kommunens bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämningen år 1998 inklusive införandetillägg för berörda kommuner år 1999 enligt nuvarande utjämningsystem. Vidare redovisas bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämning år 1998 inklusive enbart det fasta införandetillägget för de 25 kommuner som har det. Detta har angivits som respektive kommuns utfall i kostnadsutjämningen år 2003 om nuvarande system bibehålls oförändrat. Då ingår inte de förändringar i kostnadsutjämningen efter 1998 som även med nuvarande system skulle inträffa till följd av den årliga uppdateringen av åldersstruktur m.m.

Utfallet år 1998 av utredningens förslag till förändringar i kostnadsutjämningen redovisas tillsammans med förslaget till fasta införandetillägg. Detta har antagits som respektive kommuns utfall i kostnadsutjämningen år 2003 enligt utredningens förslag. Inte heller här ingår de förändringar i kostnadsutjämningen efter 1998 som kommer att inträffa till följd av den årliga uppdateringen av åldersstruktur m.m.

Utfallsförändringen mellan åren 1998 och 2003 redovisas inklusive de fasta införandereglerna både enligt nuvarande system och enligt utredningens förslag. Med undantag för de tre kommuner som inte ingick i utjämningsystemet före år 1996 begränsas bidragsminskningen till 1 000 kronor per invånare.

En jämförelse görs vid införandeperiodens slut år 2003 mellan nuvarande system inklusive fast införandetillägg och utredningens förslag inklusive fast införandetillägg. För de kommuner som år 1998 inte har några införandetillägg, varken fasta eller rörliga, blir förändringen med nuvarande system 0 kronor per invånare. För de kommuner som har fasta införandetillägg i nuvarande system sker ingen ytterligare bidragsminskning genom utredningens förslag. För några kommuner med fasta införandetillägg i nuvarande system leder ett förbättrat utfall i kostnadsutjämningen enligt utredningens förslag inte till någon bidragsökning eftersom det fasta införandetillägget minskar i motsvarande grad.

**Exempel:** Botkyrka har med nuvarande system ett bidrag i kostnadsutjämningen på 322 kronor per invånare. Botkyrka har inga införandetillägg, varken fast eller rörligt. Det innebär att Botkyrka redan är infasat i nuvarande system från år 1999 och förändringen med nuvarande system blir därför 0 kronor per invånare, exklusive de föränd-

ringar som skulle komma att inträffa till följd av den årliga uppdateringen. Enligt utredningens förslag får Botkyrka ett bidrag på 295 kronor per invånare. Kommunen får således en bidragsminskning på 27 kronor per invånare och skillnaden mellan nuvarande system och utredningens förslag blir också en bidragsminskning år 2003 med 27 kronor per invånare.

**Tabell 1K. Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Kommuner**

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämning år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämning inkl fast införandetillägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämning i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämning i kr/inv	
Stock-	Botkyrka	322	322	295	0	-27	-27
holm	Danderyd	4 620	2 620	2 620	-2 000	-2 000	0
	Ekerö	452	452	-153	0	-605	-605
	Haninge	-464	-464	-782	0	-318	-318
	Huddinge	148	148	-413	0	-561	-561
	Järfälla	168	-591	-832	-759	-1 000	-241
	Lidingö	2 808	808	808	-2 000	-2 000	0
	Nacka	982	982	-9	0	-991	-991
	Norrtälje	-480	-480	-112	0	368	368
	Nynäshamn	-656	-656	-658	0	-2	-2
	Salem	232	232	-347	0	-579	-579
	Sigtuna	-680	-680	-825	0	-145	-145
	Sollentuna	976	976	171	0	-805	-805
	Solna	-862	-1 133	-1 703	-271	-841	-570
	Stockholm	3 144	3 144	2 144	0	-1 000	-1 000
	Sundbyberg	-73	-73	-758	0	-685	-685
	Södertälje	-385	-385	-682	0	-297	-297
	Tyresö	261	261	-739	0	-1 000	-1 000
	Täby	1 140	-200	-860	-1 340	-2 000	-660
	Upplands-Bro	229	229	-525	0	-754	-754
	Upplands-Väsby	-51	-51	-768	0	-717	-717
	Vallentuna	216	216	-277	0	-493	-493
	Vaxholm	-593	-593	-885	0	-292	-292
	Värmdö	-865	-865	-811	0	54	54
	Österåker	-1 227	-1 227	-1 397	0	-170	-170
Uppsala	Enköping	-1 390	-1 390	-737	0	653	653
	Håbo	-2 568	-2 568	-2 620	0	-52	-52
	Tierp	-385	-385	690	0	1 075	1 075
	Uppsala	-765	-765	-731	0	34	34
	Älvkarleby	93	-673	-136	-766	-229	537
	Östhammar	-427	-427	-97	0	330	330
Söder-	Eskilstuna	-494	-494	-27	0	467	467
manland	Flen	101	101	140	0	39	39
	Gnesta	-545	-545	283	0	828	828
	Katrineholm	3	3	-328	0	-331	-331
	Nyköping	-950	-950	-582	0	368	368

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämnings år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämnings inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämnings i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämnings i kr/inv	
	Oxelösund	-596	-648	-450	-52	146	198
	Strängnäs	-705	-705	79	0	784	784
	Trosa	-1 642	-1 642	-1 394	0	248	248
	Vingåker	-861	-861	-480	0	381	381
Öster- götland	Boxholm	-247	-247	-680	0	-433	-433
	Finspång	-785	-785	-772	0	13	13
	Kinda	590	590	1 029	0	439	439
	Linköping	-1 154	-1 154	-1 199	0	-45	-45
	Mjölby	-547	-547	-476	0	71	71
	Motala	-432	-432	-315	0	117	117
	Norrköping	353	353	94	0	-259	-259
	Söderköping	-371	-371	127	0	498	498
	Vadstena	-1 050	-1 050	-677	0	373	373
	Valdemarsvik	-549	-549	394	0	943	943
	Ydre	912	912	1 734	0	822	822
	Åtvidaberg	-937	-937	-410	0	527	527
	Ödeshög	-359	-359	256	0	615	615
	Jönk- öping	Aneby	370	370	986	0	616
Eksjö		-261	-261	-5	0	256	256
Gislaved		-902	-902	-495	0	407	407
Gnosjö		-1 053	-1 053	-605	0	448	448
Habo		-996	-996	-1 118	0	-122	-122
Jönköping		-616	-616	-407	0	209	209
Mullsjö		-379	-379	-451	0	-72	-72
Nässjö		-1 146	-1 146	-876	0	270	270
Sävsjö		-825	-825	350	0	1 175	1 175
Tranås		-557	-557	-598	0	-41	-41
Vaggeryd		-808	-808	-246	0	562	562
Vetlanda		-1 022	-1 022	-370	0	652	652
Värnamo		-901	-901	-779	0	122	122
Krono- berg		Alvesta	196	196	691	0	495
	Lessebo	653	653	1 154	0	501	501
	Ljungby	-1 399	-1 399	-887	0	512	512
	Markaryd	-128	-128	-76	0	52	52
	Tingsryd	-8	-8	994	0	1 002	1 002
	Uppvidinge	1 245	1 245	2 127	0	882	882
	Växjö	-1 514	-1 514	-1 581	0	-67	-67
Kalmar	Älmhult	-1 362	-1 362	-663	0	699	699
	Borgholm	258	258	1 807	0	1 549	1 549
	Emmaboda	-1 147	-1 147	-390	0	757	757

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämnings år 1998 inkl införandetill- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämnings inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämnings i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämnings i kr/inv	
	Hultsfred	47	47	553	0	506	506
	Högsby	2 501	2 501	3 113	0	612	612
	Kalmar	-1 136	-1 136	-1 161	0	-25	-25
	Mönsterås	-1 174	-1 174	-902	0	272	272
	Mörbylånga	-811	-811	302	0	1 113	1 113
	Nybro	-803	-803	-181	0	622	622
	Oskarshamn	-1 484	-1 484	-1 135	0	349	349
	Torsås	-331	-331	1 253	0	1 584	1 584
	Vimmerby	-1 332	-1 332	-768	0	564	564
	Västervik	-530	-530	-174	0	356	356
Gotland	Gotland	246	246	1 163	0	917	917
Blekinge	Karlshamn	-1 761	-1 761	-1 662	0	99	99
	Karlskrona	-1 149	-1 149	-681	0	468	468
	Olofstrom	-1 528	-1 528	-1 783	0	-255	-255
	Ronneby	-1 295	-1 385	-701	-90	594	684
	Sölvesborg	-2 177	-2 177	-1 645	0	532	532
Skåne	Bjuv	-1 805	-1 805	-1 206	0	599	599
	Bromölla	-1 550	-1 550	-990	0	560	560
	Burlöv	-658	-658	-376	0	282	282
	Båstad	-1 743	-1 743	-1 275	0	468	468
	Eslöv	-804	-804	-456	0	348	348
	Helsingborg	-143	-143	-39	0	104	104
	Hässleholm	-1 625	-1 625	-728	0	897	897
	Höganäs	-1 293	-1 293	-949	0	344	344
	Hörby	-835	-835	-324	0	511	511
	Höör	-1 082	-1 082	-316	0	766	766
	Klippan	-1 177	-1 177	-1 060	0	117	117
	Kristianstad	-1 025	-1 025	-511	0	514	514
	Kävlinge	-2 156	-2 156	-1 615	0	541	541
	Landskrona	284	284	231	0	-53	-53
	Lomma	-54	-1 054	-1 054	-1 000	-1 000	0
	Lund	-1 607	-1 607	-1 504	0	103	103
	Malmö	1 694	1 694	1 759	0	65	65
	Osby	-89	-89	30	0	119	119
	Perstorp	-315	-315	-441	0	-126	-126
	Simrishamn	-424	-424	5	0	429	429
	Sjöbo	-1 019	-1 019	-296	0	723	723
	Skurup	-1 435	-1 435	-717	0	718	718
	Staffanstorps	-2 493	-2 493	-1 842	0	651	651

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämning år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämning inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämning i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämning i kr/inv	
	Svalöv	-1 006	-1 006	-341	0	665	665
	Svedala	-1 450	-1 450	-832	0	618	618
	Tomelilla	-371	-371	327	0	698	698
	Trelleborg	-1 589	-1 589	-1 014	0	575	575
	Vellinge	-2 330	-3 000	-2 210	-670	120	790
	Ystad	-1 154	-1 154	-1 128	0	26	26
	Åstorp	-1 310	-1 310	-933	0	377	377
	Ängelholm	-1 691	-1 691	-1 273	0	418	418
	Örkelljunga	-984	-984	-113	0	871	871
	Östra Göinge	-278	-278	354	0	632	632
Halland	Falkenberg	-880	-880	-2	0	878	878
	Halmstad	-1 321	-1 321	-873	0	448	448
	Hylte	-330	-330	541	0	871	871
	Kungsbacka	-1 778	-1 778	-937	0	841	841
	Laholm	-1 747	-1 747	-530	0	1 217	1 217
	Varberg	-1 558	-1 558	-802	0	756	756
Västra	Ale	-1 400	-1 400	-1 069	0	331	331
Götaland	Alingsås	-510	-510	67	0	577	577
	Benctsfors	1 327	1 327	1 914	0	587	587
	Bollebygd	-643	-643	-332	0	311	311
	Borås	-22	-22	218	0	240	240
	Dals-Ed	975	912	2 199	-63	1 224	1 287
	Essunga	-68	-68	962	0	1 030	1 030
	Falköping	-172	-172	-12	0	160	160
	Färgelanda	-91	-91	811	0	902	902
	Grästorps	-46	-46	577	0	623	623
	Gullspång	-182	-182	693	0	875	875
	Göteborg	609	609	395	0	-214	-214
	Götene	-611	-611	-22	0	589	589
	Herrljunga	-726	-726	-172	0	554	554
	Hjo	-1 231	-1 231	-283	0	948	948
	Härryda	-947	-947	-691	0	256	256
	Karlsborg	-281	-445	73	-164	354	518
	Kungälv	-1 391	-1 391	-1 300	0	91	91
	Lerum	-586	-586	-402	0	184	184
	Lidköping	-1 060	-1 060	-947	0	113	113
	Lilla Edet	-796	-796	-102	0	694	694
	Lysekil	618	618	618	0	0	0
	Mariestad	-1 452	-1 452	-1 402	0	50	50
	Mark	-55	-55	527	0	582	582



Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämnings år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämnings inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämnings i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämnings i kr/inv	
	Mellerud	-1 277	-1 277	-252	0	1 025	1 025
	Munkedal	-579	-579	332	0	911	911
	Mölnadal	-505	-505	-473	0	32	32
	Orust	-638	-638	553	0	1 191	1 191
	Partille	261	261	488	0	227	227
	Skara	-181	-181	-69	0	112	112
	Skövde	-1 518	-1 518	-1 493	0	25	25
	Sotenäs	913	913	1 328	0	415	415
	Stenungsund	-2 243	-2 243	-1 850	0	393	393
	Strömstad	402	402	810	0	408	408
	Svenljunga	-985	-985	124	0	1 109	1 109
	Tanum	250	250	788	0	538	538
	Tibro	-1 159	-1 159	-540	0	619	619
	Tidaholm	-991	-991	-461	0	530	530
	Tjörn	-1 349	-1 349	-470	0	879	879
	Tranemo	-516	-516	-250	0	266	266
	Trollhättan	-673	-673	-919	0	-246	-246
	Töreboda	-625	-625	209	0	834	834
	Uddevalla	-593	-593	-284	0	309	309
	Ulricehamn	-237	-237	395	0	632	632
	Vara	-897	-897	43	0	940	940
	Värgårda	-1 399	-1 399	-507	0	892	892
	Vänersborg	-931	-931	-453	0	478	478
	Åmål	-563	-563	-268	0	295	295
	Öckerö	-260	-260	-281	0	-21	-21
Värmland	Arvika	-472	-694	-175	-222	297	519
	Eda	1 356	624	1 581	-732	225	957
	Filipstad	1 479	846	1 509	-633	30	663
	Forshaga	-282	-756	-696	-474	-414	60
	Grums	-760	-1 181	-344	-421	416	837
	Hagfors	1 124	326	1 052	-798	-72	726
	Hammarö	-56	-56	-502	0	-446	-446
	Karlstad	-1 255	-1 255	-1 650	0	-395	-395
	Kil	-1 355	-1 355	-671	0	684	684
	Kristinehamn	-331	-717	-868	-386	-537	-151
	Munkfors	1 500	500	500	-1 000	-1 000	0
	Storfors	673	673	1 688	0	1 015	1 015
	Sunne	-363	-363	1 325	0	1 688	1 688
Säffle	-814	-814	-105	0	709	709	

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämnings år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämnings inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämnings i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämnings i kr/inv	
	Torsby	1 882	1 882	3 488	0	1 606	1 606
	Årjäng	701	701	2 071	0	1 370	1 370
Örebro	Askersund	-267	-267	608	0	875	875
	Degerfors	793	-207	-207	-1 000	-1 000	0
	Hallsberg	-981	-981	-547	0	434	434
	Hällefors	1 742	1 629	1 812	-113	70	183
	Karlskoga	-207	-207	-470	0	-263	-263
	Kumla	-1 161	-1 161	-1 297	0	-136	-136
	Laxå	1 120	908	1 091	-212	-29	183
	Lekeberg	182	182	668	0	486	486
	Lindesberg	0	0	247	0	247	247
	Ljusnarsberg	2 334	1 661	1 716	-673	-618	55
	Nora	9	-108	-60	-117	-69	48
Väst- manland	Örebro	162	162	153	0	-9	-9
	Arboga	-879	-879	-997	0	-118	-118
	Fagersta	350	-160	-355	-510	-705	-195
	Hallstahammar	372	-628	-628	-1 000	-1 000	0
	Heby	-1 048	-1 048	188	0	1 236	1 236
	Kungsör	-1 398	-1 398	-852	0	546	546
	Köping	-131	-131	-267	0	-136	-136
	Norberg	1 079	164	295	-915	-784	131
	Sala	-747	-747	-357	0	390	390
	Skinnskatteberg	1 206	436	789	-770	-417	353
	Surahammar	-59	-611	-808	-552	-749	-197
Dalarna	Västerås	-655	-655	-1 008	0	-353	-353
	Avesta	421	-305	-443	-726	-864	-138
	Borlänge	-1 056	-1 257	-1 412	-201	-356	-155
	Falun	-449	-525	-376	-76	73	149
	Gagnef	887	205	913	-682	26	708
	Hedemora	1 325	325	332	-1 000	-993	7
	Leksand	-90	-401	294	-311	384	695
	Ludvika	2 026	1 026	1 026	-1 000	-1 000	0
	Malung	2 075	1 704	2 227	-371	152	523
	Mora	624	-259	-116	-883	-740	143
	Orsa	2 927	2 825	3 001	-102	74	176
	Rättvik	1 404	1 404	1 905	0	501	501
	Smedjebacken	865	-135	-135	-1 000	-1 000	0
	Säter	155	155	93	0	-62	-62
	Vansbro	3 050	2 611	3 674	-439	624	1 063
	Älvdalen	6 033	5 390	5 775	-643	-258	385

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämnings år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämnings inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämnings inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämnings i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämnings i kr/inv	
Gävle- borg	Bollnäs	1 009	9	102	-1 000	-907	93
	Gävle	-742	-742	-1 190	0	-448	-448
	Hofors	1 161	361	323	-800	-838	-38
	Hudiksvall	544	-351	109	-895	-435	460
	Ljusdal	1 936	1 153	2 170	-783	234	1 017
	Nordanstig	888	619	1 901	-269	1 013	1 282
	Ockelbo	717	717	1 602	0	885	885
	Ovanåker	978	-22	1 166	-1 000	188	1 188
	Sandviken	199	-712	-801	-911	-1 000	-89
Väster- norrland	Söderhamn	291	-433	128	-724	-163	561
	Härnösand	-46	-468	-582	-422	-536	-114
	Kramfors	3 000	2 000	2 199	-1 000	-801	199
	Sollefteå	3 081	2 514	3 097	-567	16	583
	Sundsvall	-608	-1 339	-1 458	-731	-850	-119
	Timrå	337	-663	-663	-1 000	-1 000	0
Jämt- land	Ånge	3 351	3 351	3 728	0	377	377
	Örnsköldsvik	280	-688	-517	-968	-797	171
	Berg	4 661	4 660	6 074	-1	1 413	1 414
	Bräcke	6 162	6 162	7 381	0	1 219	1 219
	Härjedalen	5 684	5 684	6 066	0	382	382
	Krokom	3 908	3 908	4 299	0	391	391
	Ragunda	5 316	5 316	5 442	0	126	126
	Strömsund	6 454	6 454	6 731	0	277	277
Väster- botten	Åre	3 526	3 526	4 096	0	570	570
	Östersund	-322	-322	-683	0	-361	-361
	Bjurholm	3 890	3 703	4 868	-187	978	1 165
	Dorotea	10 511	10 511	9 703	0	-808	-808
	Lycksele	3 944	3 944	3 900	0	-44	-44
	Malå	4 770	4 770	4 781	0	11	11
	Nordmaling	2 684	2 684	3 339	0	655	655
	Norsjö	3 644	3 644	4 226	0	582	582
	Robertsfors	2 429	2 429	3 267	0	838	838
	Skellefteå	905	-95	-95	-1 000	-1 000	0
	Sorsele	8 880	7 880	8 796	-1 000	-84	916
Storuman	6 903	6 903	7 697	0	794	794	
Umeå	-1 433	-1 433	-1 800	0	-367	-367	
Vilhelmina	7 490	7 490	7 105	0	-385	-385	
Vindeln	3 959	2 959	3 841	-1 000	-118	882	
Vännäs	1 661	661	661	-1 000	-1 000	0	

Län	Tabell 1K Kommun	Nuvarande kostnadsut- jämning år 1998 inkl införandetil- lägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämning inkl fast införande- tilllägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämning inkl fast införandetilllägg i kr/inv år 2003
					Nuvarande kostnads- utjämning i kr/inv	Förslag till ny kost- nadsut- jämning i kr/inv	
	Åsele	8 412	7 696	7 429	-716	-983	-267
Norr- botten	Arjeplog	7 537	7 537	7 449	0	-88	-88
	Arvidsjaur	5 833	5 833	5 480	0	-353	-353
	Boden	4 311	3 311	3 311	-1 000	-1 000	0
	Gällivare	5 754	4 754	4 754	-1 000	-1 000	0
	Haparanda	3 894	3 044	3 375	-850	-519	331
	Jokkmokk	8 610	7 675	7 610	-935	-1 000	-65
	Kalix	4 078	3 078	3 078	-1 000	-1 000	0
	Kiruna	4 812	3 812	3 812	-1 000	-1 000	0
	Luleå	1 125	125	125	-1 000	-1 000	0
	Pajala	9 126	8 734	9 140	-392	14	406
	Piteå	1 495	495	495	-1 000	-1 000	0
	Älvsbyn	3 789	2 789	2 789	-1 000	-1 000	0
	Överkalix	6 393	5 393	5 803	-1 000	-590	410
	Övertorneå	8 257	8 257	8 054	0	-203	-203

**Tabell 1L Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Landsting.**

Tabellen redovisar landstingets bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämningen år 1998 inklusive införandetillägg för berörda landsting samma år enligt nuvarande utjämningsystem. Vidare redovisas bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämning år 1998. Detta har angivits som respektive landstings utfall i kostnadsutjämningen år 2003 om nuvarande system bibehålls oförändrat, eftersom inget landsting har några fasta införandetillägg i nuvarande system. Då ingår inte de förändringar i kostnadsutjämningen efter 1998 som även med nuvarande system skulle inträffa till följd av den årliga uppdateringen av åldersstruktur m.m.

Utfallet år 1998 av utredningens förslag till förändringar i kostnadsutjämningen redovisas tillsammans med förslaget till fasta införandetillägg. Detta har antagits som respektive landstings utfall i kostnadsutjämningen år 2003 enligt utredningens förslag. Inte heller här ingår de förändringar i kostnadsutjämningen efter 1998 som kommer att inträffa till följd av den årliga uppdateringen av åldersstruktur m.m.

Utfallsförändringen mellan åren 1998 och 2003 redovisas inklusive de fasta införandereglerna enligt utredningens förslag. Bidragsminskningen begränsas till 600 kronor per invånare.

En jämförelse görs vid införandeperiodens slut år 2003 mellan nuvarande system och utredningens förslag inklusive fast införandetillägg.

**Exempel:** Västernorrland har med nuvarande system en avgift i kostnadsutjämningen på 11 kronor per invånare. Västernorrland har ett införandetillägg på 598 kronor år 1998. Enligt utredningens förslag får Västernorrland ett bidrag på 140 kronor per invånare. Landstinget får således en bidragsminskning på 447 kronor per invånare och skillnaden mellan nuvarande system och utredningens förslag blir en förbättring år 2003 med 151 kronor per invånare eftersom nuvarande system skulle gett en bidragsminskning på 598 kronor per invånare.

**Tabell 1 L. Utfallet av nuvarande kostnadsutjämning och utredningens förslag inklusive införanderegler åren 1998 och 2003. Kronor per invånare. Landsting.**

Tabell 1 L Landsting	Nuvarande kostnads- utjämning år 1998 inkl införande- tillägg år 1999 i kr/inv	Nuvarande kostnadsut- jämning exkl införande- tillägg i kr/inv år 2003	Förslag till ny kostnads- utjämning inkl fast införan- detillägg i kr/inv år 2003	Förändring 1999-2003		Skillnad mellan nuvarande och föreslagen kost- nadsutjämning inkl fast införandetillägg i kr/inv år 2003
				Nuvarande kostnads- utjämning i kr/inv	Förslag till kostnads- utjämning i kr/inv	
Stockholms	1 223	1 223	623	0	-600	-600
Uppsala	-1 139	-1 139	-766	0	373	373
Södermanlands	-732	-732	-218	0	514	514
Östergötlands	-803	-803	-451	0	352	352
Jönköpings	-934	-934	-63	0	871	871
Kronobergs	-1 257	-1 257	-239	0	1 018	1 018
Kalmar	-700	-775	-21	-75	679	754
Blekinge	-310	-310	36	0	346	346
Skåne	-412	-463	-78	-51	334	385
Hallands	-1 421	-1 708	-865	-287	556	843
Västra Götaland	-314	-338	8	-24	322	346
Värmlands	233	233	205	0	-28	-28
Örebro	-355	-355	269	0	624	624
Västmanlands	-564	-564	-569	0	-5	-5
Kopparbergs	-159	-159	-295	0	-136	-136
Gävleborgs	460	460	352	0	-108	-108
Västernorrlands	587	-11	140	-598	-447	151
Jämtlands	1 712	1 616	1 112	-96	-600	-504
Västerbottens	1 315	983	715	-332	-600	-268
Norrbottnens	2 327	2 028	1 727	-299	-600	-301
Gotland	986	986	1 383	0	397	397

**Tabell 2 K Utfallet av förslag till införanderegler i kronor per invånare. Kommuner.**

I tabellen redovisas hur införandereglerna beräknats och vilket utfall de ger. Först redovisas kommunens bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämningsår 1998 inklusive införandetillägg för berörda kommuner år 1999 enligt nuvarande utjämningsystem. Vidare redovisas bidrag eller avgift enligt utredningens förslag till kostnadsutjämningsår 1998 utan några införandetillägg eller införandeavdrag. Förändringen beräknas som skillnaden mellan nuvarande system år 1998 inklusive införandetillägg år 1999 och utredningens förslag exklusive införanderegler.

Fast införandetillägg beräknas så att den totala bidragsminskningen inklusive fast införandetillägg begränsas till 1 000 kronor per invånare. Det rörliga införandetillägget beräknas så att den årliga bidragsminskningen begränsas till 250 kronor per invånare och år. För kommuner med bidragsökningar begränsas den årliga bidragsökningen till 250 kronor per invånare genom ett införandeavdrag.

**Exempel:** Stockholms kommun får en bidragsminskning genom utredningens förslag på 1 427 kronor per invånare. Den totala bidragsminskningen begränsas till 1 000 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg på 427 kronor per invånare. För att dessutom begränsa den årliga bidragsminskningen till 250 kronor per invånare och år får Stockholm första året dessutom ett rörligt införandetillägg på 750 kronor per invånare. Det rörliga införandetillägget reduceras de följande åren med 250 kronor per invånare och år.

**Tabell 2 K. Utfall av förslag till införanderegler för kommuner i kronor per invånare. Kommuner.**

Län	Kommun	Nuvarande kostnads-utjämnning inkl infördetillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads-utjämnning exkl fast infördetillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införanderegler i kr/inv
					Infördetillägg	Införande-	avdrag	
					Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	År 1 i kr/inv	
Stock-	Botkyrka	322	295	-27	0	0	0	-27
holm	Danderyd	4 620	-888	-5 508	3 508	1 500	0	-500
	Ekerö	452	-153	-605	0	355	0	-250
	Haninge	-464	-782	-318	0	68	0	-250
	Huddinge	148	-413	-561	0	311	0	-250
	Järfälla	168	-958	-1 126	126	750	0	-250
	Lidingö	2 808	-635	-3 443	1 443	1 500	0	-500
	Nacka	982	-9	-991	0	741	0	-250
	Norrtälje	-480	-112	368	0	0	118	250
	Nynäshamn	-656	-658	-2	0	0	0	-2
	Salem	232	-347	-579	0	329	0	-250
	Sigtuna	-680	-825	-145	0	0	0	-145
	Sollentuna	976	171	-805	0	555	0	-250
	Solna	-862	-1 703	-841	0	591	0	-250
	Stockholm	3 144	1 717	-1 427	427	750	0	-250
	Sundbyberg	-73	-758	-685	0	435	0	-250
	Södertälje	-385	-682	-297	0	47	0	-250
	Tyresö	261	-998	-1 259	259	750	0	-250
	Täby	1 140	-952	-2 092	92	1 500	0	-500
	Upplands-Bro	229	-525	-754	0	504	0	-250
	Upplands-Väsby	-51	-768	-717	0	467	0	-250
	Vallentuna	216	-277	-493	0	243	0	-250
	Vaxholm	-593	-885	-292	0	42	0	-250
	Värmdö	-865	-811	54	0	0	0	54
	Österåker	-1 227	-1 397	-170	0	0	0	-170
Uppsala	Enköping	-1 390	-737	653	0	0	403	250
	Håbo	-2 568	-2 620	-52	0	0	0	-52
	Tierp	-385	690	1 075	0	0	825	250
	Uppsala	-765	-731	34	0	0	0	34
	Älvkarleby	93	-136	-229	0	0	0	-229
	Östhammar	-427	-97	330	0	0	80	250
Söder-	Eskilstuna	-494	-27	467	0	0	217	250
manland	Flen	101	140	39	0	0	0	39
	Gnesta	-545	283	828	0	0	578	250
	Katrineholm	3	-328	-331	0	81	0	-250
	Nyköping	-950	-582	368	0	0	118	250
	Oxelösund	-596	-450	146	0	0	0	146
	Strängnäs	-705	79	784	0	0	534	250



Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv	
					Införandetillägg		Införande-		
					Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	avdrag År 1 i kr/inv		
	Trosa	-1 642	-1 394	248	0	0	0	248	
	Vingåker	-861	-480	381	0	0	131	250	
Öster- götland	Boxholm	-247	-680	-433	0	183	0	-250	
	Finspång	-785	-772	13	0	0	0	13	
	Kinda	590	1 029	439	0	0	189	250	
	Linköping	-1 154	-1 199	-45	0	0	0	-45	
	Mjölby	-547	-476	71	0	0	0	71	
	Motala	-432	-315	117	0	0	0	117	
	Norrköping	353	94	-259	0	9	0	-250	
	Söderköping	-371	127	498	0	0	248	250	
	Vadstena	-1 050	-677	373	0	0	123	250	
	Valdemarsvik	-549	394	943	0	0	693	250	
	Ydre	912	1 734	822	0	0	572	250	
	Åtvidaberg	-937	-410	527	0	0	277	250	
	Ödeshög	-359	256	615	0	0	365	250	
Jönkö- ping	Aneby	370	986	616	0	0	366	250	
	Eksjö	-261	-5	256	0	0	6	250	
	Gislaved	-902	-495	407	0	0	157	250	
	Gnosjö	-1 053	-605	448	0	0	198	250	
	Habo	-996	-1 118	-122	0	0	0	-122	
	Jönköping	-616	-407	209	0	0	0	209	
	Mullsjö	-379	-451	-72	0	0	0	-72	
	Nässjö	-1 146	-876	270	0	0	20	250	
	Sävsjö	-825	350	1 175	0	0	925	250	
	Tranås	-557	-598	-41	0	0	0	-41	
	Vaggeryd	-808	-246	562	0	0	312	250	
	Vetlanda	-1 022	-370	652	0	0	402	250	
	Värnamo	-901	-779	122	0	0	0	122	
	Krono- berg	Alvesta	196	691	495	0	0	245	250
		Lessebo	653	1 154	501	0	0	251	250
Ljungby		-1 399	-887	512	0	0	262	250	
Markaryd		-128	-76	52	0	0	0	52	
Tingsryd		-8	994	1 002	0	0	752	250	
Uppvidinge		1 245	2 127	882	0	0	632	250	
Växjö		-1 514	-1 581	-67	0	0	0	-67	
Älmhult		-1 362	-663	699	0	0	449	250	
Kalmar	Borgholm	258	1 807	1 549	0	0	1 299	250	
	Emmaboda	-1 147	-390	757	0	0	507	250	
	Hultsfred	47	553	506	0	0	256	250	
	Högsby	2 501	3 113	612	0	0	362	250	

Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
					Införandetillägg		Införande-	
					Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	avdrag År 1 i kr/inv	
	Kalmar	-1 136	-1 161	-25	0	0	0	-25
	Mönsterås	-1 174	-902	272	0	0	22	250
	Mörbylånga	-811	302	1 113	0	0	863	250
	Nybro	-803	-181	622	0	0	372	250
	Oskarshamn	-1 484	-1 135	349	0	0	99	250
	Torsås	-331	1 253	1 584	0	0	1 334	250
	Vimmerby	-1 332	-768	564	0	0	314	250
	Västervik	-530	-174	356	0	0	106	250
Gotland	Gotland	246	1 163	917	0	0	667	250
Blekinge	Karlshamn	-1 761	-1 662	99	0	0	0	99
	Karlskrona	-1 149	-681	468	0	0	218	250
	Olofström	-1 528	-1 783	-255	0	5	0	-250
	Ronneby	-1 295	-701	594	0	0	344	250
	Sölvesborg	-2 177	-1 645	532	0	0	282	250
Skåne	Bjuv	-1 805	-1 206	599	0	0	349	250
	Bromölla	-1 550	-990	560	0	0	310	250
	Burlöv	-658	-376	282	0	0	32	250
	Båstad	-1 743	-1 275	468	0	0	218	250
	Eslöv	-804	-456	348	0	0	98	250
	Helsingborg	-143	-39	104	0	0	0	104
	Hässleholm	-1 625	-728	897	0	0	647	250
	Höganäs	-1 293	-949	344	0	0	94	250
	Hörby	-835	-324	511	0	0	261	250
	Höör	-1 082	-316	766	0	0	516	250
	Klippan	-1 177	-1 060	117	0	0	0	117
	Kristianstad	-1 025	-511	514	0	0	264	250
	Kävlinge	-2 156	-1 615	541	0	0	291	250
	Landskrona	284	231	-53	0	0	0	-53
	Lomma	-54	-2 420	-2 366	1 366	750	0	-250
	Lund	-1 607	-1 504	103	0	0	0	103
	Malmö	1 694	1 759	65	0	0	0	65
	Osby	-89	30	119	0	0	0	119
	Perstorp	-315	-441	-126	0	0	0	-126
	Simrishamn	-424	5	429	0	0	179	250
	Sjöbo	-1 019	-296	723	0	0	473	250
	Skurup	-1 435	-717	718	0	0	468	250
	Staffanstorps	-2 493	-1 842	651	0	0	401	250
	Svalöv	-1 006	-341	665	0	0	415	250
	Svedala	-1 450	-832	618	0	0	368	250
	Tomelilla	-371	327	698	0	0	448	250
	Trelleborg	-1 589	-1 014	575	0	0	325	250

Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
					Införandetillägg Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	Införande- avdrag År 1 i kr/inv	
	Vellinge	-2 330	-2 210	120	0	0	0	120
	Ystad	-1 154	-1 128	26	0	0	0	26
	Åstorp	-1 310	-933	377	0	0	127	250
	Ängelholm	-1 691	-1 273	418	0	0	168	250
	Örkelljunga	-984	-113	871	0	0	621	250
	Östra Göinge	-278	354	632	0	0	382	250
Halland	Falkenberg	-880	-2	878	0	0	628	250
	Halmstad	-1 321	-873	448	0	0	198	250
	Hylte	-330	541	871	0	0	621	250
	Kungsbacka	-1 778	-937	841	0	0	591	250
	Laholm	-1 747	-530	1 217	0	0	967	250
	Varberg	-1 558	-802	756	0	0	506	250
Västra	Ale	-1 400	-1 069	331	0	0	81	250
Götaland	Alingsås	-510	67	577	0	0	327	250
	Bengtstors	1 327	1 914	587	0	0	337	250
	Bollebygd	-643	-332	311	0	0	61	250
	Borås	-22	218	240	0	0	0	240
	Dals-Ed	975	2 199	1 224	0	0	974	250
	Essunga	-68	962	1 030	0	0	780	250
	Falköping	-172	-12	160	0	0	0	160
	Färgelanda	-91	811	902	0	0	652	250
	Grästorp	-46	577	623	0	0	373	250
	Gullspång	-182	693	875	0	0	625	250
	Göteborg	609	395	-214	0	0	0	-214
	Götene	-611	-22	589	0	0	339	250
	Herrljunga	-726	-172	554	0	0	304	250
	Hjo	-1 231	-283	948	0	0	698	250
	Härryda	-947	-691	256	0	0	6	250
	Karlsborg	-281	73	354	0	0	104	250
	Kungälv	-1 391	-1 300	91	0	0	0	91
	Lerum	-586	-402	184	0	0	0	184
	Lidköping	-1 060	-947	113	0	0	0	113
	Lilla Edet	-796	-102	694	0	0	444	250
	Lysekil	618	618	0	0	0	0	0
	Mariestad	-1 452	-1 402	50	0	0	0	50
	Mark	-55	527	582	0	0	332	250
	Mellerud	-1 277	-252	1 025	0	0	775	250
	Munkedal	-579	332	911	0	0	661	250
	Mölnådal	-505	-473	32	0	0	0	32
	Orust	-638	553	1 191	0	0	941	250

Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
					Införandetillägg Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	Införande- avdrag År 1 i kr/inv	
	Partille	261	488	227	0	0	0	227
	Skara	-181	-69	112	0	0	0	112
	Skövde	-1 518	-1 493	25	0	0	0	25
	Sotenäs	913	1 328	415	0	0	165	250
	Stenungsund	-2 243	-1 850	393	0	0	143	250
	Strömstad	402	810	408	0	0	158	250
	Svenljunga	-985	124	1 109	0	0	859	250
	Tanum	250	788	538	0	0	288	250
	Tibro	-1 159	-540	619	0	0	369	250
	Tidaholm	-991	-461	530	0	0	280	250
	Tjörn	-1 349	-470	879	0	0	629	250
	Tranemo	-516	-250	266	0	0	16	250
	Trollhättan	-673	-919	-246	0	0	0	-246
	Töreboda	-625	209	834	0	0	584	250
	Uddevalla	-593	-284	309	0	0	59	250
	Ulricehamn	-237	395	632	0	0	382	250
	Vara	-897	43	940	0	0	690	250
	Värgårda	-1 399	-507	892	0	0	642	250
	Vänersborg	-931	-453	478	0	0	228	250
	Åmål	-563	-268	295	0	0	45	250
	Öckerö	-260	-281	-21	0	0	0	-21
Värmland	Arvika	-472	-175	297	0	0	47	250
	Eda	1 356	1 581	225	0	0	0	225
	Filipstad	1 479	1 509	30	0	0	0	30
	Forshaga	-282	-696	-414	0	164	0	-250
	Grums	-760	-344	416	0	0	166	250
	Hagfors	1 124	1 052	-72	0	0	0	-72
	Hammarö	-56	-502	-446	0	196	0	-250
	Karlstad	-1 255	-1 650	-395	0	145	0	-250
	Kil	-1 355	-671	684	0	0	434	250
	Kristinehamn	-331	-868	-537	0	287	0	-250
	Munkfors	1 500	302	-1 198	198	750	0	-250
	Storfors	673	1 688	1 015	0	0	765	250
	Sunne	-363	1 325	1 688	0	0	1 438	250
	Säffle	-814	-105	709	0	0	459	250
	Torsby	1 882	3 488	1 606	0	0	1 356	250
	Årjäng	701	2 071	1 370	0	0	1 120	250
Örebro	Askersund	-267	608	875	0	0	625	250
	Degerfors	793	-443	-1 236	236	750	0	-250
	Hallsberg	-981	-547	434	0	0	184	250
	Hällefors	1 742	1 812	70	0	0	0	70

Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
					Införandetillägg Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	Införande- avdrag År 1 i kr/inv	
	Karlskoga	-207	-470	-263	0	13	0	-250
	Kumla	-1 161	-1 297	-136	0	0	0	-136
	Laxå	1 120	1 091	-29	0	0	0	-29
	Lekeberg	182	668	486	0	0	236	250
	Lindesberg	0	247	247	0	0	0	247
	Ljusnarsberg	2 334	1 716	-618	0	368	0	-250
	Nora	9	-60	-69	0	0	0	-69
	Örebro	162	153	-9	0	0	0	-9
Väst-	Arboga	-879	-997	-118	0	0	0	-118
manland	Fagersta	350	-355	-705	0	455	0	-250
	Hallstahammar	372	-748	-1 120	120	750	0	-250
	Heby	-1 048	188	1 236	0	0	986	250
	Kungsör	-1 398	-852	546	0	0	296	250
	Köping	-131	-267	-136	0	0	0	-136
	Norberg	1 079	295	-784	0	534	0	-250
	Sala	-747	-357	390	0	0	140	250
	Skinnskatteberg	1 206	789	-417	0	167	0	-250
	Surahammar	-59	-808	-749	0	499	0	-250
	Västerås	-655	-1 008	-353	0	103	0	-250
Dalarna	Avesta	421	-443	-864	0	614	0	-250
	Borlänge	-1 056	-1 412	-356	0	106	0	-250
	Falun	-449	-376	73	0	0	0	73
	Gagnef	887	913	26	0	0	0	26
	Hedemora	1 325	332	-993	0	743	0	-250
	Leksand	-90	294	384	0	0	134	250
	Ludvika	2 026	705	-1 321	321	750	0	-250
	Malung	2 075	2 227	152	0	0	0	152
	Mora	624	-116	-740	0	490	0	-250
	Orsa	2 927	3 001	74	0	0	0	74
	Rättvik	1 404	1 905	501	0	0	251	250
	Smedjebacken	865	-443	-1 308	308	750	0	-250
	Säter	155	93	-62	0	0	0	-62
	Vansbro	3 050	3 674	624	0	0	374	250
	Älvdalen	6 033	5 775	-258	0	8	0	-250
Gävle-	Bollnäs	1 009	102	-907	0	657	0	-250
borg	Gävle	-742	-1 190	-448	0	198	0	-250
	Hofors	1 161	323	-838	0	588	0	-250
	Hudiksvall	544	109	-435	0	185	0	-250
	Ljusdal	1 936	2 170	234	0	0	0	234
	Nordanstig	888	1 901	1 013	0	0	763	250

Län	Tabell 2 K Kommun	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
					Införandetillägg		Införande-	
					Fast i kr/inv	Rörligt År 1 i kr/inv	avdrag År 1 i kr/inv	
	Ockelbo	717	1 602	885	0	0	635	250
	Ovanåker	978	1 166	188	0	0	0	188
	Sandviken	199	-807	-1 006	6	750	0	-250
	Söderhamn	291	128	-163	0	0	0	-163
Väster- norrland	Härnösand	-46	-582	-536	0	286	0	-250
	Kramfors	3 000	2 199	-801	0	551	0	-250
	Sollefteå	3 081	3 097	16	0	0	0	16
	Sundsvall	-608	-1 458	-850	0	600	0	-250
	Timrå	337	-717	-1 054	54	750	0	-250
	Ånge	3 351	3 728	377	0	0	127	250
	Örnsköldsvik	280	-517	-797	0	547	0	-250
Jämtland	Berg	4 661	6 074	1 413	0	0	1 163	250
	Bräcke	6 162	7 381	1 219	0	0	969	250
	Härjedalen	5 684	6 066	382	0	0	132	250
	Krokom	3 908	4 299	391	0	0	141	250
	Ragunda	5 316	5 442	126	0	0	0	126
	Strömsund	6 454	6 731	277	0	0	27	250
	Åre	3 526	4 096	570	0	0	320	250
	Östersund	-322	-683	-361	0	111	0	-250
Väster- botten	Bjurholm	3 890	4 868	978	0	0	728	250
	Dorotea	10 511	9 703	-808	0	558	0	-250
	Lycksele	3 944	3 900	-44	0	0	0	-44
	Malå	4 770	4 781	11	0	0	0	11
	Nordmaling	2 684	3 339	655	0	0	405	250
	Norsjö	3 644	4 226	582	0	0	332	250
	Robertsfors	2 429	3 267	838	0	0	588	250
	Skellefteå	905	-340	-1 245	245	750	0	-250
	Sorsele	8 880	8 796	-84	0	0	0	-84
	Storuman	6 903	7 697	794	0	0	544	250
	Umeå	-1 433	-1 800	-367	0	117	0	-250
	Vilhelmina	7 490	7 105	-385	0	135	0	-250
	Vindeln	3 959	3 841	-118	0	0	0	-118
	Vännäs	1 661	64	-1 597	597	750	0	-250
	Åsele	8 412	7 429	-983	0	733	0	-250

Tabell 2 K		Nuvarande kostnads-utjämnin- inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämnin- exkl fast införan- detillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införan- detillägg i kr/inv
Län	Kommun				Införan- detillägg	Rörligt År 1 i kr/inv	Införan- detillägg År 1 i kr/inv	
Norr- botten	Arjeplog	7 537	7 449	-88	0	0	0	-88
	Arvidsjaur	5 833	5 480	-353	0	103	0	-250
	Boden	4 311	467	-3 844	2 844	750	0	-250
	Gällivare	5 754	2 801	-2 953	1 953	750	0	-250
	Haparanda	3 894	3 375	-519	0	269	0	-250
	Jokkmokk	8 610	7 258	-1 352	352	750	0	-250
	Kalix	4 078	1 988	-2 090	1 090	750	0	-250
	Kiruna	4 812	1 895	-2 917	1 917	750	0	-250
	Luleå	1 125	-2 041	-3 166	2 166	750	0	-250
	Pajala	9 126	9 140	14	0	0	0	14
	Piteå	1 495	-202	-1 697	697	750	0	-250
	Älvsbyn	3 789	1 950	-1 839	839	750	0	-250
	Överkalix	6 393	5 803	-590	0	340	0	-250
	Övertorneå	8 257	8 054	-203	0	0	0	-203

**Tabell 2 L Utfall av förslag till införanderegler för landsting i kronor per invånare. Landsting.**

I tabellen redovisas hur införandereglerna beräknats och vilket utfall de ger. Först redovisas landstingets bidrag eller avgift i nuvarande kostnadsutjämningsystem år 1998 inklusive införandetillägg för berörda landsting år 1999 enligt nuvarande utjämningsystem. Vidare redovisas bidrag eller avgift enligt utredningens förslag till kostnadsutjämningsystem år 1998 utan några införandetillägg eller införandeavdrag. Förändringen beräknas som skillnaden mellan nuvarande system år 1998 inklusive införandetillägg år 1999 och utredningens förslag exklusive införanderegler.

Fast införandetillägg beräknas så att den totala bidragsminskningen inklusive fast införandetillägg begränsas till 600 kronor per invånare. Det rörliga införandetillägget beräknas så att den årliga bidragsminskningen begränsas till 150 kronor per invånare och år. För landsting med bidragsökningar begränsas den årliga bidragsökningen till 150 kronor per invånare och år genom ett införandeavdrag.

**Exempel:** Landstinget i Stockholms län får en bidragsminskning genom utredningens förslag på 1 055 kronor per invånare. Den totala bidragsminskningen begränsas till 600 kronor per invånare genom ett fast införandetillägg på 455 kronor per invånare. För att dessutom begränsa den årliga bidragsminskningen till 150 kronor per invånare och år får landstinget första året ett rörligt införandetillägg på 450 kronor per invånare och år. Det rörliga införandetillägget reduceras med 150 kronor per invånare och år.



**Tabell 2 L. Utfall av förslag till införanderegler för landsting i kronor per invånare. Landsting**

Tabell 2 L Landsting	Nuvarande kostnads- utjämning inkl införan- detillägg år 1999 i kr/inv	Förslag till ny kostnads- utjämning exkl fast införande- tillägg i kr/inv	Förändring av bidrag/ avgift i kr/inv	Förslag till införanderegler			Förändring År 1 inkl införande- regler i kr/inv
				Införandetillägg Fast i kr/inv	Införande- Rörligt År 1 i kr/inv	Införande- avdrag År 1 i kr/inv	
Stockholms	1 223	168	-1 055	455	450	0	-150
Uppsala	-1 139	-766	373	0	0	223	150
Södermanlands	-732	-218	514	0	0	364	150
Östergötlands	-803	-451	352	0	0	202	150
Jönköpings	-934	-63	871	0	0	721	150
Kronobergs	-1 257	-239	1 018	0	0	868	150
Kalmar	-700	-21	679	0	0	529	150
Blekinge	-310	36	346	0	0	196	150
Skåne	-412	-78	334	0	0	184	150
Hallands	-1 421	-865	556	0	0	406	150
Västra Götaland	-314	8	322	0	0	172	150
Värmlands	233	205	-28	0	0	0	-28
Örebro	-355	269	624	0	0	474	150
Västmanlands	-564	-569	-5	0	0	0	-5
Kopparbergs	-159	-295	-136	0	0	0	-136
Gävleborgs	460	352	-108	0	0	0	-108
Västernorrlands	587	140	-447	0	297	0	-150
Jämtlands	1 712	654	-1 058	458	450	0	-150
Västerbottens	1 315	295	-1 020	420	450	0	-150
Norrbottnens	2 327	998	-1 329	729	450	0	-150
Gotlands kommun	986	1 383	397	0	0	247	150